

# DER BÜRGER IM STAAT

1/2-2007



Das größere Europa

l**p**b

Landeszentrale für politische Bildung  
Baden-Württemberg

# DER BÜRGER IM STAAT

**HEFT 1/2-2007**  
**57. JAHRGANG**  
**ISSN 0007-3121**

„Der Bürger im Staat“ wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

**DIREKTOR DER LANDESZENTRALE**  
Lothar Frick

**REDAKTION**  
Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

**REDAKTIONSASSISTENZ**  
Barbara Bollinger, barbara.bollinger@lpb.bwl.de

**ANSCHRIFT DER REDAKTION**  
Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-44, Fax 0711/164099-77

**HERSTELLUNG**  
Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit  
Telefon 0711/4406-0, Fax 0711/442349

**GESTALTUNG TITEL**  
Bertron.Schwarz.Frey, Gruppe für Gestaltung, Ulm

**GESTALTUNG INNENTEIL**  
Britta Kömen, Schwabenverlag Media  
der Schwabenverlag AG

**VERTRIEB**  
Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH  
Postfach 1207, 70773 Filderstadt  
Telefon 0711/7001530, Fax 0711/70015310

Der Bürger im Staat erscheint vierteljährlich.  
Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.  
Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.

Bitte geben sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

## INHALT

Kai-Olaf Lang <b>Ostmitteleuropa – zwischen Beitrittskrise und Mitgliedschaftsbegeisterung</b>	4
Jürgen Dieringer <b>Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur Europäischen Union</b>	13
Robin Bär <b>Bulgarien im Überblick</b>	18
Robin Bär <b>Rumänien im Überblick</b>	20
Martin Große Hüttmann / Matthias Chardon <b>Die EU-Beitrittsperspektiven der Türkei</b>	22
Robin Bär <b>Die Türkei im Überblick</b>	34
Iris Kempe <b>Die Ukraine als Testfall für die Europäische Nachbarschaftspolitik</b>	36
Barbara Lippert <b>Perspektiven der EU-Nachbarschaftspolitik und neue Ideen</b>	43
Annegret Bendiek <b>Der Stabilitätspakt für Südosteuropa</b>	51
Annette Jünemann <b>Die Euro-Mediterrane Partnerschaftspolitik – Ein Überblick</b>	60
Sabine Fischer <b>Die EU und Russland – eine „strategische Partnerschaft“?</b>	68
Burkard Steppacher <b>Draußen und doch mittendrin: Die Schweiz und die EU</b>	75
Ulf Sverdrup / Hans-Jörg Trenz <b>Norwegen und Europa: Die Grenzen der Autonomie</b>	81
Franco Algieri / Janis A. Emmanouilidis <b>Marginalisierung oder Neubestimmung? Zur Handlungsfähigkeit einer größeren EU</b>	87
Almut Möller <b>Das Europa der Projekte</b>	95
<b>Buchbesprechungen</b>	101
<b>Impressum</b>	12

## THEMA IM FOLGEHEFT

### Städtepolitik und Stadtentwicklung

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Die EU-Fahne weht in Berlin vor dem Bundeskanzleramt. Seit dem 1.1.2007 hat die Bundesrepublik Deutschland den Vorsitz in der EU-Ratspräsidentschaft.

picture alliance/dpa

# Das größere Europa

Nach der Erweiterung um zwölf neue Mitgliedstaaten und der gescheiterten europäischen Verfassung steht die Europäische Union (EU) vor dem Problem, in angemessener Weise mit dem Wunsch weiterer Staaten, der EU beizutreten, umzugehen. Zudem stellen sich zahlreiche außen- und sicherheitspolitische Probleme, die sich mit Regionen verbinden, die durch die Erweiterung an die Grenzen der EU gerückt sind. Gleichzeitig gibt es innerhalb der Union keinen offenkundigen, einheitlichen Wunsch nach schneller Fortsetzung der Erweiterung und Vertiefung des Integrationsprozesses. Vor diesem Hintergrund hat die EU in den letzten Jahren verschiedene Strategien und Politiken gegenüber ihren Nachbarn entwickelt. Das Heft „Das größere Europa“ will dieser Entwicklung nachgehen und die verschiedenen Politikansätze der EU gegenüber ihren zahlreichen Nachbarländern beschreiben. Die Grundannahme ist dabei, dass die EU die bislang gültigen Wege der Erweiterung der Union einerseits, aber auch der Außenbeziehungen der EU andererseits verlassen und neue Wege eingeschlagen hat.

Nach dem Beitritt der Länder Ostmitteleuropas macht sich Ernüchterung breit. Die „alten“ EU-Länder zweifeln die „Absorptionsfähigkeit“ einer größeren Union an und monieren den Umstand, dass die Handlungsfähigkeit der Erweiterungsdynamik untergeordnet wird. *Kai-Olaf Lang* geht in seinem Beitrag mehreren Fragen nach: Wo stehen die Länder Ostmitteleuropas, die im Frühjahr 2004 der EU beitraten, heute? Welche Erfahrungen machte die EU bislang mit ihnen? Wie homogen ist die Gruppe der vom Baltikum bis an die Adria reichenden acht Neumitglieder eigentlich? Drei Jahre nach der Erweiterungsrunde zeigt sich, dass in den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern eine wachsende Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft zu verzeichnen ist. Die Neuankömmlinge betonen allesamt, wie wichtig für sie das Prinzip der europäischen Solidarität ist und mahnen gleichzeitig mit Blick auf die verschiedenen Politiken mehr „Gemeinsames“ an.

Mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens ist die Osterweiterung der EU beendet. Beide Nachzügler hatten und haben politische und wirtschaftliche Probleme. Deshalb war trotz aller Reformen Bulgariens und Rumäniens der politische Vertrauensvorsprung zunächst begrenzt. Wenn auch die beiden Neuankömmlinge die ärmsten Länder der EU sind, zeigt das enorme Wirtschaftswachstum, dass hier eine dynamische Region beigetreten ist. Durch den Beitritt wird die EU zwar heterogener

werden, weil sie – betrachtet man die wirtschaftlichen Parameter – am unteren Ende der Skala wächst. Trotzdem, so die Hauptthese von *Jürgen Dieringer*, werden vom Beitritt letztlich beide Seiten profitieren.

Seit mehr als vierzig Jahren klopft die Türkei an die Tür der EU und sucht um eine Vollmitgliedschaft nach. Kein anderer Beitrittskandidat hat die politische Debatte und öffentliche Meinung derart polarisiert. *Martin Große Hüttmann* und *Matthias Chardon* zeichnen diese Debatte nach, erörtern die historische Dimension der Annäherung der Türkei an die Europäische Gemeinschaft seit den 1960er-Jahren und diskutieren die Berechtigung und Stichhaltigkeit der Argumente, die in der Pro- und Contra-Debatte vorgebracht werden. Die einzelnen Etappen der Verhandlungen mit der Türkei zeigen, wie komplex und schwierig die EU-Erweiterungspolitik ist und wie die Aussicht auf einen Beitritt politische Reformen in der Türkei voranzutreiben vermag.

Die „Revolution in Orange“ in der Ukraine kam einem Signal für einen demokratischen Umbruch in Osteuropa gleich. War die Ukraine über ein Jahrzehnt gezwungen, eine Balance zwischen Russland und der EU zu wahren, erschien nach dem Wahlsieg von Viktor Juschtschenko ein Beitritt zur EU zunächst als logische Konsequenz. Nach nur zwei Jahren hat sich Lage erneut geändert. *Iris Kempe* analysiert die einzelnen Transformationswellen und unterzieht am Beispiel der Ukraine die Tauglichkeit und Flexibilität der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) einer kritischen Prüfung. Das Fallbeispiel zeigt die schwierige Aufgabe, der Ukraine eine unabhängige Politik und Annäherung an Europa zu ermöglichen, ohne dass darüber die ökonomischen und politischen Verbindungen zu Russland in Frage gestellt werden.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist eine komplexe Politik, die konzeptionell und in ihrer institutionellen Ausprägung noch nicht abgeschlossen ist. Diese Nachbarschaftspolitik resultiert aus dem Interesse der EU an einer Stabilisierung ihres Nachbarschaftsraumes. Zugleich ist sie als Alternative zum Beitritt in die EU gedacht. Die Europäische Nachbarschaftspolitik liegt im Schnittpunkt von Außen- und Sicherheitspolitik, Erweiterungs- und Entwicklungspolitik. Gerade diese unterschiedlichen Perspektiven liefern Ideen zu deren Fortentwicklung. Der Erfolg wird – so das Resümee von *Barbara Lippert* – von der wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Handlungsfähigkeit der EU, einer effektiven Gemeinsa-

men Außen- und Sicherheitspolitik und nicht zuletzt von der Beseitigung von Reformhindernissen in den ENP-Ländern bestimmt werden.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist der Versuch, eine Politik der Konfliktprävention zu entwickeln. Der auf Initiative der EU 1999 geschlossene Stabilitätspakt ist eine Reaktion auf den Kosovokrieg und will „Lehren“ aus der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsunfähigkeit der EU bei den Zerfallskriegen auf dem Balkan ziehen. Unter maßgeblicher Beteiligung der EU soll den südosteuropäischen Staaten bei der Bewältigung ihrer politischen und ökonomischen Probleme geholfen werden. Die „Europäisierung Südosteuropas“ erfordert ein Mehr an Verantwortung seitens der EU und umfasst neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Unterstützung in verschiedenen Politikfeldern. Die Vorgeschichte des Stabilitätspaktes und dessen einzelne Etappen, die in dem Beitrag von *Annegret Bendiek* erörtert werden, zeigen, dass die eigentlichen Friedens- und Stabilisierungsanstrengungen in der Region selbst entstehen müssen.

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP), deren Grundstein 1995 in Barcelona gelegt wurde, umfasst die Beziehungen der EU zu den nordafrikanischen und im Nahen Osten gelegenen Mittelmeeranrainerstaaten. Die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowie der kulturelle und soziale Austausch sind erklärte Ziele dieser Partnerschaftspolitik. Nach mehr als zehn Jahren werden die Erfolge dieses ambitionierten Projektes eher mit Skepsis betrachtet: Trotz dem Aufbau einer vertrauensvollen Kooperation und der Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen bleiben die demokratischen Entwicklungen in den Partnerländern hinter den Erwartungen zurück. Gerade die Demokratisierungspolitik lässt zu wünschen übrig. *Annette Jünemann* bilanziert die Euro-Mediterrane Partnerschaftspolitik und lotet Möglichkeiten einer besseren Umsetzung aus.

Nach der vollzogenen Osterweiterung ist es ein wichtiges Anliegen der EU, einen „Ring gut regierter Länder“ zu schaffen und die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit auf die neuen Nachbarstaaten auszuweiten. Russland nimmt aufgrund seiner Größe, seines politischen Gewichts und seines Wirtschaftspotentials hierbei eine Sonderrolle ein. Obwohl Russland in wirtschaftlichen Standards eine „Teileuropäisierung“ vollzogen hat, bietet der Kreml der EU eher eine Interessen- statt eine Wertegemeinschaft an. Un-

ter wirtschaftspragmatischen Gesichtspunkten wird eine Kooperation mit westlichen Industriestaaten angestrebt. Gleichzeitig will sich Russland als Großmacht in der internationalen Politik rehabilitieren. Dies erschwert eine konsistente Politik der EU gegenüber Russland und dem post-sowjetischen Raum. Der Beitrag von *Sabine Fischer* unternimmt eine kritische Analyse der Beziehungen zwischen der EU und Russland.

Mit ihrer „neutralen“ Position in einem zusammenwachsenden Europa erscheint die Schweiz wie ein isoliertes Überbleibsel einer vergangenen Zeit. Doch dem aufmerksamen Betrachter kann sich auch die Frage stellen: Ist dieses Land vielleicht ein mögliches Modell für Europa? Ein Modell für die künftige Entwicklung der Europäischen Union, die politisch weder Staatenbund noch Einheitsstaat sein kann und will, die wirtschaftlich dem Erfolg der Schweiz nacheifert und die in ihrer kulturellen und gesellschaftlichen Verschiedenartigkeit der Eidgenossenschaft in vielem ähnelt? Der Beitrag von *Burkard Stepacher* will die besondere Situation der Schweiz in Europa darstellen und das eigenständige Handeln der Schweizer gegenüber der EU erklären. Eckpunkte sind hierbei das Nein zum EWR-Abkommen 1992 und der anschließend gewählte bilaterale Ansatz in den Beziehungen.

1994 votierte die norwegische Bevölkerung gegen eine Mitgliedschaft in der EU. Vor dem Referendum trat Norwegen dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bei, einem zwischenstaatlichen Abkommen der EU- und EFTA-Mitglieder. Mit dem erneuten Negativvotum ist das EWR-Abkommen – so die These von *Ulf Sverdrup* und *Hans-Jörg Trenz* – zu einer Dauerlösung geworden, das zwar eine enge Ver-

flechtung Norwegens mit der EU rechtlich kodifiziert, eine Vollmitgliedschaft aber vorläufig ausschließt. Wenn auch die Kooperation zwischen Norwegen und der EU zum wechselseitigen Vorteil beider gereicht, ist eine Gleichberechtigung der Partner des EWR-Abkommens nicht gegeben. In der politischen Praxis zeigt sich eine deutliche Dominanz der EU, die den EWR-Staaten rechtliche Standards diktiert. Norwegen ist trotz dieses Diktats ein „gehorsamer Rechtsumsetzer“, will seine enge Beziehung zur EU nicht gefährden und hat sich in seiner peripheren Außen-seiterposition recht gut eingerichtet.

Der europäische Integrationsprozess hat an Dynamik verloren. Unterschiedliche Vorstellungen über die weitere Entwicklung und zukünftige Architektur der EU sind das eigentliche Problem dieser Stagnation. Hinzu kommt, dass die EU auf veränderte welt- und sicherheitspolitische Konstellationen reagieren muss. Unterlässt sie dies in angemessener Weise, droht ihr die Gefahr, in eine politisch marginale Rolle zu geraten. *Franco Algieri* und *Janis A. Emmanouilidis* plädieren in ihrem Beitrag für eine nach innen gerichtete „Strategie der institutionellen Effizienz“ und eine nach außen gerichtete „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“. Die erste Strategie setzt einen tragfähigen Kompromiss in der Fortsetzung der Verfassungsdebatte voraus. Als realistische Option könnte ein „Vertrag über den Vertrag von Nizza“ die Substanz der Verfassung erhalten und einen Grundbestand institutioneller Reformen garantieren. Die „Strategie der weltpolitischen Mitgestaltung“ zielt auf eine differenzierte Weiterentwicklung der EU ab. Dies erfordert die Etablierung neuer Akteurskonstellationen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im institutionellen Gefüge der EU, damit

die europäische Außenpolitik deutlicher als bisher „Gesicht und Stimme“ erhält.

In Europa grassierte seit den negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005 der „Europa-Pessimismus“. Nach diesen beiden Tiefschlägen, die eine Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU in bisher ungekanntem Ausmaß offenbarten, wird erneut über die Notwendigkeit eines „Europa der Projekte“ diskutiert. Diese Forderung zielt darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger wieder stärker in den Blick der Europapolitik zu nehmen. Die EU muss die Unionsbürger nicht nur mit guter Politik überzeugen, sondern auch die Kommunikation im Mehrebenensystem verbessern und im Zeitalter der globalisierten Moderne vor allem eine Orientierung bieten. Benötigt wird eine plausible Antwort auf die Frage, wozu die Unionsbürger die EU in Zukunft brauchen werden. Das politische Projekt Europa kann erst dann eine neue Faszinationskraft und Akzeptanz gewinnen – so eine der Hauptthesen von *Almut Möller* –, wenn es in der konkreten Lebensrealität der Bürger überzeugt und zur gleichen Zeit in Großprojekten eine Antwort auf Problemlagen zu bieten vermag.

Alle Autorinnen und Autoren wollen mit ihren Beiträgen detaillierte Informationen vermitteln, zur Versachlichung der Diskussion beitragen und Fakten bereitstellen, die für das Verständnis des komplexen Themas wichtig sind. Allen Autorinnen und Autoren sowie Herrn Martin Große Hüttmann und Herrn Matthias Chardon, die beide mit fachlichem Rat wesentlich zum Entstehen dieses Heftes beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch dem Schwabenverlag für die stets gute und effiziente Zusammenarbeit.

**Siegfried Frech**

## Neue Organisationsstruktur der LpB Baden-Württemberg

Zum 1. Januar 2007 hat sich die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg eine neue Organisationsstruktur gegeben. Wir haben unsere Fachreferate abgeschafft und gliedern uns künftig in Abteilungen. Die bisherige Abteilung Marketing wird zur Stabsstelle, die Außenstellen werden wir ab Juli 2007 der Abteilung „Medien und Methoden“ zuordnen. Die LpB mit ihren bisher 26 Referaten und sechs Abteilungen gliedert sich dann in nur noch vier Abteilungen: Zentraler Service, Haus auf der Alb, Demokratisches Engagement sowie Medien und Methoden inklusive unserer Außenstellen.

An den bestehenden fachlichen und sachlichen Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LpB wurden nur geringfügige Änderungen vorgenommen. Allerdings mussten wir mit der Schließung unserer Außenstellen in Stuttgart und – noch folgend – Tübingen dem fortwährenden Personalabbau in der LpB Tribut zollen. Dem stehen auf der „Habenseite“ die organisatorische Wiederverankerung der Landespolitik und Landeskunde sowie die noch kommende Modernisierung unseres immer stärker nachgefragten Internet-Angebots gegenüber. Auch unser Erscheinungsbild und Logo haben wir neu gestaltet – inklusive „Der Bürger im Staat“. Wir hoffen, dass Ihnen das „neue Gesicht“ zusagt.

Wenn Sie über neue Publikationen, Veranstaltungsangebote und Bildungsreisen der LpB sowie vieles mehr aus unserer Arbeit immer auf dem Laufenden sein wollen, dann abonnieren Sie einfach unseren Newsletter „Einblick“ unter [www.lpb-bw.de/newsletter](http://www.lpb-bw.de/newsletter).

**Lothar Frick**

Direktor der Landeszentrale für politische Bildung  
Baden-Württemberg

# Ostmitteleuropa – zwischen Beitrittskrise und Mitgliedschaftsbegeisterung

Kai-Olaf Lang

Nach dem Beitritt der Länder Ostmitteleuropas zur Europäischen Union (EU), der als historischer Meilenstein gefeiert wurde, macht sich allenthalben Ernüchterung breit. Die „alten“ EU-Länder zweifeln die „Absorptionsfähigkeit“ einer größeren EU an und monieren den Umstand, dass die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union der Erweiterungsdynamik untergeordnet wird. Die neuen Mitgliedsländer hingegen befinden sich in einer Nachbeitrittskrise, die trotz der grundsätzlichen Bejahung der Mitgliedschaft eine gewisse Orientierungslosigkeit offenbart. Kai-Olaf Lang geht in seinem Beitrag mehreren Fragen nach: Wo stehen die Länder Ostmitteleuropas, die im Frühjahr 2004 der EU beitraten, heute? Welche Erfahrungen machte die EU bislang mit ihnen? Wie homogen ist die Gruppe der vom Baltikum bis an die Adria reichenden Neumitglieder aus Ostmitteleuropa eigentlich? Wie partikularistisch sind sie, und inwieweit sind sie in der Lage, konstruktive Beiträge für die Stärkung der europäischen Integration zu erbringen? Ungeachtet aller Ausdifferenzierung zeigt sich drei Jahre nach der Erweiterungsrunde, dass in den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern eine wachsende Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft zu verzeichnen ist. Die Neankömmlinge in der EU betonen allesamt, wie wichtig für sie das Prinzip der europäischen Solidarität ist und mahnen gleichzeitig mit Blick z. B. auf die Energie- und Außenpolitik mehr „Gemeinsames“ an.

## Die Beitritts euphorie ist verfliegen

Die am 1. Mai 2004 vollzogene Aufnahme von zehn, vorwiegend ostmitteleuropäischen Ländern<sup>1</sup> in die Europäische Union (EU) wurde als historischer Meilenstein gefeiert. Aus Sicht der bisherigen Unionsmitglieder konnte ein außerordentlicher Stabilisierungserfolg verbucht werden, wurde doch eine Ländergruppe in die EU aufgenommen, die in unmittelbarer Nachbarschaft zur Union lag und von der man zu Beginn der 1990er-Jahre nicht genau wusste, wie sie sich entwickeln würde. Durch den Anreiz der Mitgliedschaft konnten wirtschaftliche und politische Reformprozesse beschleunigt und Konfliktpotentiale zwischen den Ländern der Region reduziert werden. Für die Neumitglieder bietet sich die Chance,

aus einer Situation an der Peripherie der EU irreversibel Bestandteil der europäischen Zone der Prosperität und der Sicherheit zu werden, die die Union darstellt. Kurz: Die EU-Mitgliedschaft eröffnet den Ländern im östlichen Mitteleuropa die historisch einmalige Möglichkeit, durch einen starken Modernisierungsimpuls Anschluss an die sozialökonomische Entwicklung im westlichen Teil des Kontinents zu finden und gleichzeitig Einfluss auf die politischen Entscheidungsmechanismen der Union zu nehmen.

Von der Euphorie des Beitritts blieb jedoch nicht viel übrig. In der „alten“ EU machte sich rasch ein „Erweiterungskater“ breit. In zahlreichen Mitgliedsländern werden die „Neuen“ als Konkurrenten empfunden, als teure Kostgänger, „trojanische Pferde“ der USA oder widerborstige Egoisten wahrgenommen, die den politischen Zusammenhalt der EU und die Entwicklungsaussichten der europäischen Integration gefährden. Nachdem die Zustimmung zur Erweiterung der Union in wichtigen Mitgliedsländern auf ein Niedrigniveau absank und eine Diskussion über die „Absorptionsfähigkeit“ der Gemeinschaft entbrannt ist, wäre offensichtlich eine Verschnauf- und Verdauungspause in der Erweiterungspolitik angebracht. Aber ungeachtet dessen fährt der Erweiterungszug einweilen weiter. Rumänien und Bulgarien traten Anfang 2007 bei, mit Kroatien und der Türkei wird verhandelt, die Länder des „westlichen Balkans“ (darunter Mazedonien, das bereits jetzt einen Beitrittsstatus besitzt) haben eine langfristige Beitrittsperspektive. Zwar dürften weder weitere Beitritte vollzogen noch neue Mitgliedschaftsanwartschaften vergeben werden, solange die EU eine Neuordnung ihrer inneren Architektur nicht bewerkstelligt hat und der Europäische Verfassungsvertrag oder ein funktionales Äquivalent auf den Weg gebracht ist. Doch eine grundlegende Neuausrichtung der Erweiterungspolitik, bei der die Erweiterungsdynamik dem Imperativ der Handlungsfähigkeit untergeordnet wird, zeichnet sich bislang nicht ab.<sup>2</sup>

## Nachbeitrittskrise und Orientierungslosigkeit

Auch in den Beitrittsländern herrscht nach der Aufnahme in die Union nicht eitel

Sonnenschein. Obschon das durch die EU- (und NATO-)Mitgliedschaft verkörperte politische und zivilisatorische Großziel der „Rückkehr nach Westen“ erfüllt wurde, macht sich eine frappante Verunsicherung breit. Die politischen und gesellschaftlichen Wirrungen, die sich in einigen der Beitrittsländer beobachten lassen, legen beredtes Zeugnis davon ab. Die Wahlerfolge kontroverser politischer Führungsfiguren wie der Kaczyński-Brüder in Polen oder Robert Ficos in der Slowakei oder die von Gewaltausbrüchen begleiteten Proteste gegen die Regierung Gyurcsány in Budapest sind sichtbarer Ausdruck einer veritablen Krise, die sich nicht zuletzt aus einer neuen Orientierungslosigkeit nach dem Beitritt speist: Unklar ist, wie die neuen überwältigenden und integrativen Kollektivziele der Posttransformationsgesellschaften aussehen sollen. Offen ist, welche Rolle sich die neuen Länder in der Union zuschreiben wollen. Zweifel bestehen ob des Wandels der EU und der europäischen Integration, in der man Tendenzen der Renationalisierung und der Entsolidarisierung am Werk sieht. Die Nachbeitrittskrise, die die ostmitteleuropäischen EU-Mitglieder trotz einer ungebrochen hohen Bejahung der Mitgliedschaft und trotz der Aussicht auf massive Modernisierungs- und Wohlfahrtsschübe durchlaufen, trifft diese Länder in einer Phase, in der es für sie keineswegs nur darum geht, die Früchte des Beitritts zu ernten. Im Gegenteil: Sie sind gefordert, sich nicht auf dem Erreichten auszuruhen. Denn obwohl sie EU-Mitglieder wurden, sind sie noch keineswegs in alle Bereiche der europäischen Integration eingebunden. Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen müssen rasch überwunden werden, wenn man nicht zu einer Art „Mitglied zweiter Klasse“ werden will.

Wo aber stehen die Länder Ostmitteleuropas, die im Frühjahr 2004 der EU beitraten, heute? Welche Erfahrungen machte die Union bislang mit ihnen? Mit welchen Partnern haben es die Altmitglieder zu tun? Wie geschlossen ist die Gruppe der vom Baltikum bis an die Adria reichenden acht Neumitglieder aus Ostmitteleuropa? Wie partikularistisch sind sie, und inwieweit sind sie in der Lage, konstruktive Beiträge für die Stärkung der europäischen Integration zu erbringen?

## Eine heterogene Gruppe mit Gemeinsamkeiten

Bei näherem Hinsehen war von Anfang an klar, dass die Newcomer aus Ostmitteleuropa in der EU alles andere als ein kohärentes Ensemble darstellen würden. Natürlich gibt es Faktoren, die so unterschiedlichen Ländern wie den baltischen Staaten, Polen oder Slowenien gemein sind. Da ist die Position in einem Teil Europas, der über Jahrhunderte Spielball der Großmächte war. Da ist das ökonomische, gesellschaftliche und kulturell-mentale Vermächtnis des Realsozialismus. Da ist die Notwendigkeit, wirtschaftliche und soziale Reformen zu initiieren und mannigfaltige „Anpassungsleistungen“ zu erbringen. Doch schon hier wird sichtbar: Selbst das Verbindende trennt. Die geopolitische Situation und die historisch-politischen Erfahrungen mit den europäischen Mächten, insbesondere mit Deutschland und Russland, variieren ganz erheblich. Während Polen und die baltischen Staaten ein schwieriges Verhältnis zu Moskau in die Union bringen, haben Länder wie Slowenien oder die Slowakei eine indifferente, ja positive Beziehung zu Russland. Die Ausprägung des kommunistisch apostrophierten Herrschaftstyps und damit das Erbe des Realsozialismus war ein anderes in den Sowjetrepubliken des Baltikums als im eher autoritären als totalitären Polen oder im jugoslawischen Selbstverwaltungsmodell. Anders ausgedrückt: Die Ausgangsbedingungen der Länder in der Region nach 1989 waren ebenso unterschiedlich wie die Reformstrategien und die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse. Dennoch bringt ein Blick auf den inneren Zustand der ostmitteleuropäischen Mitglieder Gemeinsames zum Vorschein, das deren Position und Verhalten in der Europäischen Union prägt und wohl auf absehbare Zeit prägen wird.

## Innere Disparitäten

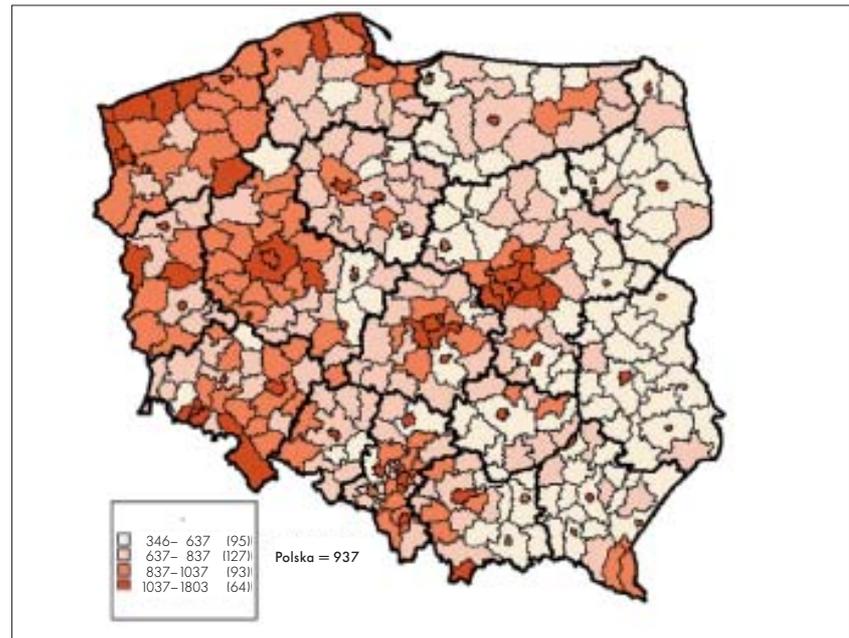
In allen im Mai 2004 der EU beigetretenen Ländern besteht ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle oder, genauer, ein Gefälle zwischen hauptstädtischer Agglomeration und ländlicher Peripherie. Mancherorts (wie in Polen, Ungarn oder der Slowakei) besteht ein klarer West-Ost-Gegensatz, mit entwickelten Regionen in Grenzregionen zur alten EU und stagnierenden Gebieten etwa an der neuen EU-Außengrenze. Vielfach sind diese strukturellen Unterschiede aus kommunistischen oder vorkommunistischen Zeiten „ererb“ und haben sich nach 1989 verfestigt oder sogar verstärkt. So hinken die an Russland (Kaliningrad), Belarus oder die Ukraine angrenzenden Woiwodschaften im Osten und Südosten Polens (sog. Polska B) mit ihrem hohen Anteil

an kleinbäuerlicher Landwirtschaft hinter den urbanen Zentren und den Gebieten entlang der deutsch-polnischen Grenze hinterher. In der Slowakei geht die Schere zwischen dem sich dynamisch entwickelnden Westen mit der Hauptstadt Bratislava sowie den industriellen Zentren im Tal des Flusses Vag (hier konzentriert sich ein Großteil der Auslandsinvestitionen etwa im Fahrzeugbau) und den Regionen

## ZWISCHEN BEITRIITSKRISE UND MITGLIEDSBEGEISTERUNG

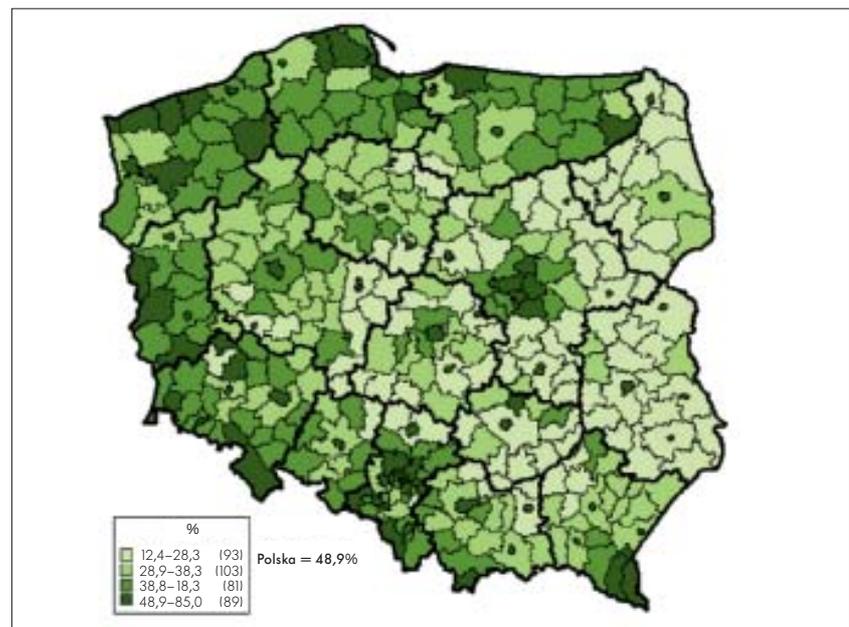
im Osten (Überreste von Schwerindustrie, hoher Anteil von Roma-Bevölkerung) und Süden (agrarisch, Siedlungsgebiete der ungarischen Minderheit) auseinander (lexemplarisch siehe hierzu die Karten 1–3).

**Karte 1: Regionale Disparitäten in Polen: unterschiedliche wirtschaftliche Aktivität (registrierte Wirtschaftssubjekte pro 10000 Einwohner, 2004)**



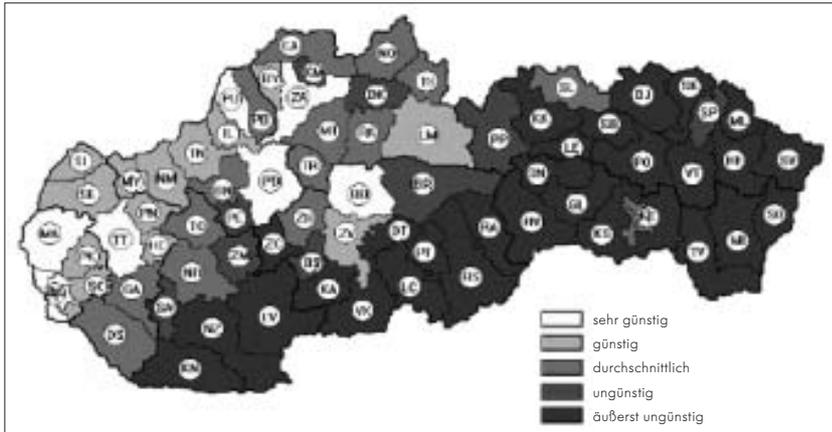
Quelle: Polnisches Amt für Statistik: Powiaty w Polsce 2005, Warschau, Dezember 2005  
[www.stat.gov.pl/opracowania\\_zbiorcze/powiaty/mapy.pdf](http://www.stat.gov.pl/opracowania_zbiorcze/powiaty/mapy.pdf)

**Karte 2: Regionale Disparitäten in Polen: Größe des Dienstleistungssektors (Anteil der Beschäftigten im Tertiärsektor, 2004)**



Quelle: Polnisches Amt für Statistik: Powiaty w Polsce 2005, Warschau, Dezember 2005  
[www.stat.gov.pl/opracowania\\_zbiorcze/powiaty/mapy.pdf](http://www.stat.gov.pl/opracowania_zbiorcze/powiaty/mapy.pdf)

**Karte 3: Soziale Situation in den Regionen der Slowakei (zusammengesetzter Indikator, der Arbeitslosigkeit, Durchschnittslohn und Umfang von Sozialhilfe berücksichtigt)**



Quelle: Ľubomír Falt'an, Ján Pašiak: Regionálny rozvoj Slovenska – východiská a súčasný stav, Bratislava, 2004, S. 60 [www.sociologia.sav.sk/dokument/Regionálny-rozvoj-3.pdf](http://www.sociologia.sav.sk/dokument/Regionálny-rozvoj-3.pdf)

Das wirtschaftsgeographische Profil der Regionen verdeutlicht, wie sehr die Beitrittsländer von der Struktur der „alten“ EU abweichen. Leben in Westeuropa etwa 80 Prozent der Bevölkerung in metropolitane, industriellen oder tertiären Kernregionen, sind dies in Mittel- und Osteuropa lediglich 7 Prozent. Nach der Erweiterungsrunde von 2004 lebten mehr als 140 Millionen Menschen in peripheren Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsregionen; das sind fast doppelt so viele wie in der EU der 15.<sup>3</sup>

Mittlerweile sind sich die politischen Eliten in den neuen Mitgliedsländern der Problematik, die sich aus diesen territorialen Spaltungen ergibt, bewusst. Ein Ungarn, Polen oder Litauen „der zwei Geschwindigkeiten“<sup>4</sup> würde auf ein Nebeneinander von einem oder einigen binnenmarktintegrierten Entwicklungskernen und einer vom europäischen Mainstream entkoppelten Randzone hinauslaufen. Zu den damit verbundenen gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen gehört

auch das Risiko einer territorial-politischen Polarisierung vieler Länder – hier prosperierende Regionen mit vorwiegend moderaten und proeuropäischen Einstellungen, da periphere Zonen mit einer Präferenz für populistische und euroskeptische Orientierungen.

Ob strukturpolitische Maßnahmen Abhilfe schaffen werden, ist unklar. Erfahrungen aus der alten EU zeigen, dass solche Diskrepanzen durch Regionalpolitik allein nicht behoben werden können. Selbst dort, wo sich, wie im Falle der alten Kohäsionsländer Irland, Spanien, Portugal und Griechenland, Konvergenz auf nationalstaatlicher Ebene verzeichnen lässt, ging dieser Prozess mit wachsender regionaler Divergenz einher.<sup>5</sup> Für Länder wie Griechenland und Spanien wurde festgestellt, dass es keinen statistisch unterlegten Nachweis dafür gibt, dass sich Strukturfonds positiv auf Arbeits- oder Faktorproduktivität in den ärmeren Regionen auswirken.<sup>6</sup> Auch in den neuen Mitgliedsländern gibt es daher Befürchtungen, dass

bestehende raumwirtschaftliche Unterschiede künftig noch zunehmen<sup>7</sup> oder zumindest mittelfristig fortbestehen.

**Stetiges Wachstum, bleibender Reformbedarf**

In allen ostmitteleuropäischen Ländern wird sich auf absehbare Zeit ein stabiles Wirtschaftswachstum fortsetzen; 2006 lag es zwischen 4 und 12 Prozent (vgl. Tabelle 1). Neben den kleinen, agilen Reformvorreitern, die ein äußerst dynamisches Wachstum aufweisen können (baltische Staaten, Slowakei), schreiten auch die größeren Volkswirtschaften stetig voran und haben ihre Schwächephase vom Ende der 1990er-Jahre und Anfang des laufenden Jahrzehnts (Tschechische Republik, Polen) definitiv hinter sich gelassen. Allein in Ungarn wird sich als direkte Folge des 2006 eingeleiteten Sparkurses die Konjunktur abkühlen.

Das Wachstum speist sich stärker als früher aus einer Expansion der Investitionstätigkeit. Die kumulierten ausländischen Direktinvestitionen beliefen sich 2004 schon auf 190 Milliarden Euro, was 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gleichkommt. Das ist mehr als in China (25 Prozent BIP).<sup>8</sup> Vor allem die Länder, die in den letzten Jahren einen hohen Zustrom an ausländischem Kapital verbuchen konnten (Tschechische Republik, Ungarn, Estland), erzielten ein kräftiges Exportwachstum. Doch auch andere Länder in Ostmitteleuropa steigerten erfolgreich ihre Ausfuhr, so dass sich insgesamt das Handelsbilanzdefizit der neuen Mitgliedsländer reduzierte.<sup>9</sup> Der Exporterfolg beruht hierbei nicht nur auf lohnkostenintensiver Billigproduktion, sondern auch auf einer Verbesserung der Qualität. Ursache: Das Gros der ausländischen Direktinvestitionen (55 Prozent) fließt in die Dienstleistungen, gefolgt von der verarbeitenden Industrie (37 Prozent). Vor allem in Ungarn,

**Tabelle 1: Wirtschaftliche Indikatoren der neuen Mitgliedsländer (für 2007: Prognose)**

	BIP*			Inflation**			Arbeitslosenquote***			Budgetdefizit****		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Estland	10,5	11,3	9,5	4,1	4,4	4,1	7,9	7,0	6,5	-1,6	-1,4	-0,8
Lettland	10,2	11,7	9,0	6,7	6,5	5,9	8,9	7,0	6,5	1,0	0,9	1,2
Litauen	7,6	7,6	7,0	2,7	3,9	4,4	8,3	6,6	6,5	0,5	0,6	0,9
Polen	3,5	5,4	5,1	2,1	1,3	2,7	17,6	14,8	14,1	2,5	2,2	4,0
Tschechien	6,1	6,0	4,5	1,9	2,5	3,1	8,9	7,7	7,3	3,6	3,8	4,6
Slowakei	6,0	7,8	7,5	2,7	4,4	2,6	11,6	10,7	10,6	3,1	3,4	2,9
Ungarn	4,2	4,0	2,3	3,6	3,9	6,4	7,2	7,5	7,6	7,5	10,1	6,8
Slowenien	4,0	5,1	4,3	2,5	2,5	2,8	6,3	6,5	6,3	1,4	1,0	1,3
Bulgarien	5,5	6,3	6,5	5,0	7,2	6,2	10,7	9,5	8,7	-2,3	-3,3	-2,0
Rumänien	4,1	7,4	5,7	9,0	6,6	4,8	5,8	5,4	5,3	0,8	1,0	2,3

\* Bruttoinlandsprodukt, Veränderung zum Vorjahr in %. – \*\* Jahresdurchschnitt in %. – \*\*\* in %. – \*\*\*\* in % des BIP; negative Werte: Haushaltsüberschuss. Quelle: UniCredit Group: CEE-Biweekly, January 11, 2007; s.: [www.ba-ca.com](http://www.ba-ca.com)

der Tschechischen Republik und in der Slowakei aber wird immer mehr in die moderne verarbeitende Industrie investiert (z. B. Büromaschinen, Telekommunikation und Fahrzeuge).<sup>10</sup> Insgesamt lag der Anteil der 15 alten Mitgliedstaaten am Gesamthandel der zehn Neumitglieder im Jahr 2005 bei 62 Prozent.

Allmählich schlägt sich das stetige Wirtschaftswachstum auch auf den Arbeitsmärkten nieder. In den meisten Ländern der Region befindet sich die Arbeitslosenquote mittlerweile deutlich unter 10 Prozent. In der Slowakei und in Polen, wo die Zahl der Erwerbsuchenden zu Beginn des Jahrzehnts noch um die 20 Prozent lag, konnte der Anteil der Beschäftigungslosen in den letzten Jahren deutlich reduziert werden, liegt aber immer noch bei knapp 11 bzw. 15 Prozent. Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche regionale Unterschiede. Während in den Hauptstädten nahezu Vollbeschäftigung herrscht, liegt die Arbeitslosenquote in den strukturschwachen Randzonen Polens oder in der Ostslowakei weiter über 20 Prozent. In Verbindung mit den weiterhin bestehenden Lohndifferenzialen gegenüber Westeuropa ergaben sich daher durchaus substantielle Wanderungsbewegungen in die Länder der Union, die die Möglichkeit einer siebenjährigen Übergangsfrist der Personenfreizügigkeit nicht zur Anwendung brachten und ihre Arbeitsmärkte geöffnet haben. So veröffentlichte das britische Home Office Mitte 2006 einen Bericht, demzufolge 427.000 Menschen aus den acht Beitrittsländern (davon 62 Prozent aus Polen) eine Arbeiterlaubnis in Großbritannien erhielten. Unter Einschluss von Selbständigen wird die Zahl der Migranten aus den Beitrittsländern auf etwa 600.000 geschätzt. Da diese Zahlen die Prognosen weit übertrafen, sperrte London seine Arbeitsmärkte für Bulgaren und Rumänen.<sup>11</sup> In Polen wird daher bereits wieder aktiv um die Rückkehr gut qualifizierter Arbeitnehmer geworben.

All diesen Ländern stehen in den nächsten Jahren Strukturreformen – vor allem der Umbau der sozialen Sicherungssysteme – bevor, durch die sie, nicht zuletzt mit Blick auf die Euro-Einführung, eine nachhaltige Budgetkonsolidierung bewerkstelligen wollen. Naturgemäß wird es dabei zu intensiven Verteilungskämpfen kommen. In Anbetracht des Vormarschs oppositioneller oder populistischer Parteien könnten Regierungen dann dazu neigen, zurückzuweichen und die Haushaltssanierung zu verwässern. Eine gewisse gesellschaftliche Ermüdung nach dem Beitritt könnte überdies dazu führen, dass Exekutiven ihren Wählern und Volkswirtschaften eine Erholungsphase gönnen und eine laxere Finanzpolitik betreiben. Allerdings wird das ungarische Beispiel die meisten Regierungen vor einer

nachlässigen Haushaltsführung zurückschrecken lassen. Das ausufernde Budgetdefizit (das in Relation zum BIP 2006 einen zweistelligen Wert annahm) hatte die dortige Koalition zu rigorosen Austeritätsmaßnahmen gezwungen und zu Massenprotesten und Straßenschlachten beigetragen.

### Hohe innenpolitische Fluktuation

Für die meisten Beitrittsländer ist ein hoher Grad an innenpolitischer Fluktuation kennzeichnend. Nur in begrenztem Maße haben sich Bindungen zwischen Wählern und Parteien herausgebildet. Die Wähler wechseln deshalb schneller zu politischen Alternativen als in der „alten“ EU, und auch die Pendelbewegung zwischen Regierung und Opposition ist hier ausgeprägter. Regierungsparteien werden häufiger durch „negatives Wählen“ abgestraft. Vor allem in den baltischen Staaten und Polen sind die Parteiensysteme in ständigem Wandel. So kam es etwa in Estland, Lettland oder Litauen vor, dass bei Parlamentswahlen Parteien obsiegten, die erst in der vorausgegangenen Legislaturperiode gegründet worden waren. Natürlich gibt es auch Anzeichen von Kontinuität und Konsolidierung. Bei der Serie von Wahlen, die zwischen Herbst 2005 und Sommer 2006 in den vier Ländern der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn) abgehalten wurden, konnten durchgängig solche Parteien in Parlamente gelangen, die bereits in den Gesetzgebungsorganen vertreten waren (vgl. Tabelle 2, S. 8). Einzige Ausnahme war die Tschechische Republik, wo die Grünen erstmals die Fünf-Prozent-Hürde überschritten. In Ungarn wie auch bei den Wahlen in Lettland konnte sich erstmals eine Regierungspartei im Amt halten. Die Parteiensysteme in Ungarn, Tschechien und Slowenien sind ohnehin seit Jahren stabil und machen es politischen Neuankömmlingen schwer. Dies alles kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in den Ländern der Region ein gerütteltes Maß an innenpolitischer Unbeständigkeit und damit auch Unberechenbarkeit gibt. Schwache Loyalitäten von Wählern gegenüber politischen Parteien, häufige Veränderungen auf der politischen Angebotsseite sowie Unzufriedenheit mit den etablierten politischen Akteuren schaffen nicht zuletzt Raum für konfrontative und demagogische Politik. Radikale und populistische Parteien und Politiker können immer wieder reüssieren.<sup>12</sup> Dies hatte sich bereits im Erweiterungsjahr 2004 gezeigt, als in zahlreichen Beitrittsländern nationalistische oder radikale Parteien bei den Wahlen zum Europaparlament Erfolge verbuchen konnten, als gleich zwei kontroverse Kandidaten in die zweite Runde der slowakischen Präsidenten-

schaftswahlen einzogen oder der dubiose litauisch-russische Geschäftsmann und Politiker Viktor Uspaskich mit seiner „Arbeitspartei“ sowie andere populistische Parteien bei den litauischen Parlamentswahlen erfolgreich waren. National- und linkspopulistische sowie radikale Gruppierungen unterschiedlicher Couleur verfügen in vielen Beitrittsländern über ein Stimmpotential zwischen 10 und 40 Prozent. Noch stärker sind „gemäßigte“ Populisten einzuschätzen, also Politiker und Parteien, die kein klares Profil haben, eventuell der Mitte des politischen Wettbewerbs zuzurechnen sind, jedenfalls keine Anti-System-Parteien sind, die sich aber eines aggressiven, polarisierenden Politikstils bedienen. Derartige Parteien und Politiker sind – im Unterschied zu den meisten „radikalen“ Strömungen – durchaus mehrheitsfähig. Als Prototyp darf die polnische Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) der Zwillingbrüder Kaczyński gelten. Diese entschied mit einem national und sozial orientierten Konservatismus die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 2005 für sich und ging eine Allianz mit Sozialpopulisten und Nationalkatholiken ein. Auch in der Slowakei kam es infolge der Parlamentswahlen vom Juni 2006 zur Bildung einer kontroversen Koalition. Unter der Führung des machtbewussten Premiers Robert Fico kam ein linksnationales Regierungsbündnis aus patriotischen Sozialdemokraten, radikalen Nationalisten und der Partei des vormaligen Ministerpräsidenten Mečiar zustande.

### Anstoßgeber oder Bremser? Außen- und sicherheitspolitische Interessen

Die neuen Mitgliedsländer aus dem östlichen Teil des Kontinents haben teils manifeste außenpolitische Interessen. Sie versuchen daher, diese unter Rückgriff auf Mechanismen und Ressourcen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu realisieren, gleichsam ihre spezifischen Belange zu europäisieren. Namentlich in drei Bereichen zeigen sie hierbei Profil.

Erstens hegen mehrere ostmitteleuropäische Länder ein besonders enges Verhältnis zu den Vereinigten Staaten.<sup>13</sup> Dies wurde spätestens mit dem Irakkrieg 2003 sichtbar, als alle Länder der Region Partei für die USA und deren militärische Intervention gegen Saddam Hussein ergriffen und sich insbesondere Polen, das sich an der Militäraktion und der Stabilisierung des Nachkriegsiraqs aktiv beteiligte, als loyaler Partner Washingtons inszenierte. Der „harte Kern“ dieser Beziehung sind si-

**Tabelle 2: Regierungen und Regierungskoalitionen in den Ländern Ostmitteleuropas (Januar 2007)**

Land	Regierungskoalition	Ideologische Verortung	Regierungschef	Mehrheitsverhältnisse	Nächste Wahlen (regulär)
Polen	Recht und Gerechtigkeit (PiS), Selbstverteidigung, Liga der Polnischen Familien (LPR)	nationalkonservativ, neotraditionalistisch	Jarosław Kaczyński (PiS)	Mehrheitsregierung	Herbst 2009
Tschechische Republik	Demokratische Bürgerpartei (ODS), Christdemokraten (KDU-ČSL), Grüne (SZ)	rechte Mitte	Mirek Topolánek (ODS)	Minderheitsregierung	Sommer 2010
Slowakei	Richtung – Sozialdemokratie (Smer-SD), Slowakische Nationalpartei (SNS), Bewegung für eine Demokratische Slowakei (ĽS-HZDS)	linksnational	Robert Fico (Smer-SD)	Mehrheitsregierung	Sommer 2010
Ungarn	Ungarische Sozialistische Partei (MSZP), Bund Freier Demokraten (SZDSZ)	sozialliberal	Ferenc Gyurcsány (MSZP)	Mehrheitsregierung	Frühjahr 2010
Slowenien	Slowenische Demokratische Partei (SDS), Neues Slowenien (NSi), Slowenische Volkspartei (SLS), Demokratische Rentnerpartei (DeSUS)	rechte Mitte	Janez Janša (SDS)	Mehrheitsregierung	Ende 2008
Estland	Zentrumspartei, Reformpartei, Volksunion	Mitte	Andrus Ansip (Reformpartei)	Mehrheitsregierung	März 2007
Lettland	Volkspartei (TP), Allianz der Grünen und der Bauern (ZZS), Bündnis aus Lettlands Erster Partei und der Partei „Lettischer Weg“ (LPP-LC), „Für Vaterland und Freiheit“ (TB-LNNK)	rechte Mitte	Aigars Kalvītis (TP)	Mehrheitsregierung	Herbst 2010
Litauen	Sozialdemokratische Partei Litauens (LSP), Bäuerliche Volksunion (LVLS), Bürgerdemokratie, Liberale Zentrumunion	linke Mitte	Gediminas Kirkilas (LSP)	Minderheitsregierung	Herbst 2008

Quelle: eigene Zusammenstellung

cherheitspolitische Erwägungen: Die enge Bezugnahme auf die USA bildet eine Art Rückversicherung gegen Bedrohungslagen, die man vor allem im postsowjetischen Raum und im Zusammenhang mit einem wieder erstarkenden Russland sieht. Zur außen- und sicherheitspolitischen Zielhierarchie der meisten ostmitteleuropäischen Länder gehört daher eine Akzentuierung der Rolle der NATO, eine gewisse Skepsis gegenüber einer Aufwertung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). An dieser beteiligen sich zwar alle Mitgliedsländer aus der Region, doch achten sie sorgsam darauf, dass die ESVP nicht zum Spaltplatz der transatlantischen Beziehungen wird und sie komplementär zu einer vitalen europäisch-amerikanischen Sicherheitskooperation im Rahmen der NATO verläuft. Angesichts einer sich transformierenden und globalisierenden NATO und der Unge-

wisheiten hinsichtlich der europäischen Sicherheitsarchitektur scheinen einige Länder daher eine direkte sicherheitspolitische, rüstungswirtschaftliche und militärische Zusammenarbeit mit den USA anzustreben. Eine solche unmittelbare Verketzung würde entstehen, wenn in Polen und der Tschechischen Republik tatsächlich Elemente des amerikanischen Raketenabwehrsystems stationiert würden.

Zweitens mahnen zahlreiche Länder Ostmitteleuropas mehr Aufmerksamkeit für die Zusammenarbeit mit den neuen Nachbarn der erweiterten Union an. So soll insbesondere die Kooperation mit den Partnern jenseits der EU-Ostgrenze (Ukraine, Moldau, Belarus sowie Südkaukasusstaaten) im Rahmen der so genannten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) intensiviert werden. Die ENP wird dabei nicht als Alternative, sondern als Vorstufe zur Mitgliedschaft angesehen.

Zumindest für Länder wie Polen oder die baltischen Staaten ist das Engagement für die „östliche Dimension“ der europäischen Außenbeziehungen verknüpft mit dem Faktor Russland: Für sie bietet die Verankerung der östlichen Anrainer in der EU und generell die Konsolidierung ihrer Staatlichkeit eine Gewähr gegen neoimperiale Tendenzen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion. Prinzipiell erhofft man sich, in der EU mehr Gemeinsamkeit im Umgang mit Russland zu erreichen. So besteht namentlich in Polen Verbitterung über ein angebliches deutsch-russisches Sonderverhältnis. Insbesondere die geplante deutsch-russische Gaspipeline durch die Ostsee wird als Unterfangen gesehen, das den energie- und außenpolitischen Interessen Polens widerspricht. Polens Veto gegen die Erteilung eines Verhandlungsmandats für die Brüsseler Kommission hinsichtlich eines neuen Partner-

schafts- und Kooperationsabkommens mit Russland belegt, dass zumindest Warschau gewillt ist, seine bilateralen Probleme mit Russland (in diesem Fall ein Embargo gegen die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Polen nach Russland) zu einem „europäischen“ Thema zu machen. Gerade hier zeigt sich aber auch, wie unterschiedlich die Interessen in den Ländern der Region sind. Im Gegensatz zu Polen und den baltischen Staaten, die ein sensitives Verhältnis zu Russland in die Union „importiert“ haben und auch deswegen strikt atlantizistisch sind, ist der Ansatz der übrigen Ostmitteleuropäer in diesen Fragen deutlich moderater. Das dritte Feld der europäischen Außenbeziehungen, auf dem die ostmitteleuropäischen EU-Mitglieder besondere Ziele verfolgen, ist die Erweiterungspolitik. Die (mit Ausnahme der Tschechischen Republik) allesamt an Außengrenzen der Union situierten Länder der Region wollen ihre Randlage überwinden und votieren daher für eine Fortführung des Erweiterungsgeschehens – einerseits nach Osten, andererseits Richtung Westbalkan. In Einklang mit ihrer erweiterungsfreundlichen Linie treten sie zumeist für eine Aufnahme der Türkei in die EU ein.

### Das Spiel geht weiter

Nimmt man dies alles zusammen, eröffnet sich ein gemischtes Bild, das die – mittlerweile gar nicht mehr so neuen – Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa bieten. So oder so müssen sie mit diesen inneren Voraussetzungen ihre Mitgliedschaft ausgestalten und weiterentwickeln. Denn mit dem formalen Beitritt zur EU ist die faktische Vollintegration noch keineswegs abgeschlossen. So sind die neu beigetretenen Mitglieder weder Bestandteil der Euro-Gruppe noch der Zone ohne Grenzkontrollen. Überdies wurden (teils auf Drängen der Kandidatenländer, teils auf Initiative der Altmitglieder) zahlreiche Übergangsregelungen festgelegt, die die Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsbestands teils auf mehr als ein Jahrzehnt aussetzen. Die Nach-Beitritts-

agenda der 2004 aufgenommenen Mitgliedstaaten ist daher einem Generalziel untergeordnet: der Finalisierung der Mitgliedschaft.

### Wann kommt der Euro?

Die neuen Mitgliedsländer haben das Recht und die Pflicht, die europäische Gemeinschaftswährung einzuführen. Allerdings müssen sie hierzu eine Reihe von Voraussetzungen, namentlich die „Maastrichter Konvergenzkriterien“, erfüllen: Die Notenbanken müssen unabhängig sein, Budgetdefizit und die Staatsverschuldung dürfen ebenso wie Preisstabilität oder langfristiges Zinsniveau bestimmte Grenzwerte nicht überschreiten. Durch eine mindestens zwei Jahre dauernde Teilnahme am Europäischen Wechselkursmechanismus (EWM II) muss Wechselkursstabilität belegt werden. Überdies müssen die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Zunächst bestand Optimismus darüber, dass die meisten Länder, gestützt auf ihre dynamische gesamtwirtschaftliche Entwicklung, rasch der Euro-Zone beitreten könnten. Insbesondere die kleinen Reformländer schienen rasch „Euro-reif“ zu werden. Dieser Eindruck schien sich zu bestätigen, als zwischen Sommer 2004 und Ende 2005 alle Neumitglieder bis auf die großen Drei (Polen, Tschechien, Ungarn) in das EWM II aufgenommen wurden und die Euro-Übernahme zwischen 2007 und 2009 in greifbare Reichweite kam. Tatsächlich schaffte es aber bislang nur Slowenien, das bereits Anfang 2007 seinen Tolar zugunsten des Euro aufgeben konnte.<sup>14</sup> Alle anderen Anwärter, das haben auch die offiziellen Konvergenzberichte von Europäischer Zentralbank und Kommission betont,<sup>15</sup> haben vor allem mit hohen Inflationsraten und großen Haushaltslöchern zu kämpfen (Tabelle 3). Das ambitionierte Litauen, das zeitgleich mit Slowenien den Euro einführen wollte, wurde aufgrund fehlender Preisstabilität zunächst zurückgewiesen. Gerade das Beispiel Litauen zeigt, dass in der EU beachtliche Widerstände gegen eine flexi-

ble Auslegung der Konvergenzkriterien bestehen, schließlich hatte das Land den Schwellenwert um gerade 0,06 Prozentpunkte überschritten (allerdings ging das Preisniveau in der Folgezeit deutlicher nach oben).<sup>16</sup> Die nicht zuletzt durch das Konjunktur-Hoch verursachten Teuerungsraten dürften für alle baltischen Staaten ein Hindernis für eine Euro-Übernahme vor 2010 darstellen.

Die großen Beitrittsländer werden voraussichtlich noch länger warten müssen – dort gestaltet sich die Situation schwieriger. Dort müssen die Regierungen wegen erheblicher Konsolidierungsanstrengungen mit beachtlichen politischen Kosten rechnen. Während in Ungarn allein die desaströse Haushaltssituation die Euro-Einführung lange hinauszögern wird, will die ideologiekritische Regierung in Polen aus ideologischen Gründen keine schnelle Kursnahme auf die gemeinsame Währung. Führende Politiker der Regierungspartei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) brachten sogar gelegentlich die Abhaltung eines Referendums über die Euro-Einführung ins Spiel.

Angesichts dessen dürfte noch am ehesten die Slowakei eine Chance haben, der Euro-Zone noch in diesem Jahrzehnt beizutreten. Immerhin hat die Regierung Fico sich bei ihrer Steuer- und Finanzpolitik keineswegs so „populistisch“ verhalten, wie dies aus ihren Wahlkampfversprechen hätte abgeleitet werden können.

### Beitritt zur Schengen-Zone

Mit dem 1. Mai 2004 sind die Grenzkontrollen zwischen den neuen Mitgliedsländern und der Schengen-Zone nicht entfallen. Sie werden erst dann aufgehoben, wenn die Vorschriften des Schengen-Besitzstandes, die sich auf die Problematik der internen Grenzkontrollen beziehen, übernommen und implementiert werden. Unter anderem geht es dabei um die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation, um Visa-Bestimmungen, das Schengen-Informationssystem und um die Sicherheit an den EU-Außengrenzen, die dann auch die Außengrenzen des Schengen-Raums sein werden. Zur Verbesserung ihrer administrativen und technischen Fähigkeiten zur Sicherung der Außengrenzen erhielten sechs der neuen Mitglieder zwischen 2004 und 2006 rund 860 Millionen Euro (so genannte Schengen-Fazilität).

Ob die Voraussetzungen erfüllt sind und die Grenzkontrollen aufgegeben werden, wird letztlich auf der Grundlage eines komplexen Evaluierungsverfahrens

**Tabelle 3: Ostmitteleuropäische Länder: Nominale Konvergenz**

Land	Preissteigerung*	Haushaltsdefizit**	Staatsverschuldung**
Tschechien	2,2	3,5	30,9
Estland	4,3	-2,5	4,0
Lettland	6,7	1,0	11,1
Ungarn	3,5	10,1	67,6
Polen	1,1	2,2	42,4
Slowakei	4,3	3,4	33,0
Litauen	3,5	0,5	18,7

\* Nov/05 – Okt/06. – \*\* Prognose für 2006; für Litauen Werte für 2005.  
Quelle: Konvergenzbericht 2006 EZB, für Litauen: Credit Suisse

durch einstimmigen Ratsbeschluss festgestellt. Die Neumitglieder haben früh darauf gedrängt, möglichst bald einen Fahrplan für die gesamte Evaluierung festzulegen bzw. mit dem Verfahren zu beginnen. Alle Länder wollten bereits im Oktober 2007 der Schengen-Zone beitreten. Angesichts mannigfacher Probleme bei der Einführung des neuen Schengen-Informationssystems (SIS II) schien eine Verschiebung der Schengen-Erweiterung um bis zu einem Jahr unausweichlich. Dies löste Proteste der Beitrittskandidaten aus, die an der offiziellen Argumentation zweifelten und den Altmitgliedern politischen Unwillen und Diskriminierung unterstellten.<sup>17</sup> Daraufhin wurde unter Federführung Portugals Ende 2006 ein Kompromiss gefunden, der den Neumitgliedern die Eingliederung in den Schengen-Raum bei vorläufiger Nutzung der alten SIS-Variante (SISone4all) erlaubt. Dies soll bis Juni 2007 bewerkstelligt werden, so dass die einschlägigen Evaluierungsmaßnahmen im September 2007 beginnen können. Der Rat soll dann Ende 2007 in der Lage sein, einen positiven Beschluss über die Aufhebung der Personenkontrollen mit Wirkung zum 31. Dezember 2007 (31. März 2008 für Flughäfen) zu fassen.<sup>18</sup> Doch die Sicherung der Außengrenzen und die Einführung des neuen Schengen-Informationssystems ist nur die eine Seite der Medaille. Mehrere ostmitteleuropäische Länder stehen außerdem vor dem Problem, dass sie ihre liberale Vergabepaxis von Visa für Staatsbürger von Nachbarstaaten nicht mehr aufrecht erhalten können. Da eine weitergehende „Aufweichung“ der Einreisebestimmungen gegenüber Bürgern aus Drittstaaten in der EU gegenwärtig nur geringe Aussichten auf Erfolg hat, suchen die neuen Mitgliedsländer nach „Schengen-konformen“ Optionen zur Flexibilisierung der Visavergabe: Nachgedacht wird beispielsweise über vorsichtige Modifikationen bei der Vergabepaxis, etwa preisgünstigere Visa oder Erleichterungen beim Interviewprozess mit Einreisewilligen. Einige ostmitteleuropäische Mitglieder werden möglicherweise solche Forderungen bei der Festlegung einer gemeinsamen Visumpolitik im Rahmen des Haager Programms für Justiz und Inneres erheben. Vor allem aber wird die großzügige Erteilung „nationaler Visa“ in Betracht gezogen, die von den Mitgliedstaaten ausgestellt werden und lediglich den längerfristigen Aufenthalt im Ausgabestaat (sowie den Transit dorthin) erlauben.<sup>19</sup>

### Das Brüsseler Manna

Nachdem die horizontalen Finanzströme (nach der Phase der Vorbeitritts-hilfen) im Zeitraum 2004–2006 anliefen, werden in der neuen Finanzperiode 2007–2013 die

**Tabelle 4: Mittelzufluss aus Kohäsions-, Regional- und landwirtschaftlicher Strukturpolitik (Mio. Euro, Preise von 2004)**

Land	Kohäsions- und Regionalpolitik*	Entwicklung des ländlichen Raums	Summe
Tschechien	23697	2816	26513
Estland	3058	715	3773
Lettland	4090	1041	5131
Litauen	6097	1743	7840
Ungarn	22452	3806	26258
Polen	59698	13230	72928
Slowakei	10264	1969	12233
Slowenien	3739	900	4639

\* Indikative Finanzaufteilung 2007–201: Kohäsionsfonds, regionale Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, territoriale Zusammenarbeit

Quellen: Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Inforegio Informationsblatt Juli/2006; Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Die EU-Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, Brüssel 2006.

Brüsseler Gelder vor allem im Bereich Regionalpolitik sowie im Agrarsektor wesentlich üppiger fließen (vgl. Tabelle 4). Bei einer optimalen Mittelausschöpfung aller Zahlungen (darunter fallen auch die in Tabelle 4 nicht dargestellten Direktzahlungen an die Landwirte) könnte vermutlich die für die Strukturmittel festgelegte Kappungsgrenze von 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts übertroffen werden. Allein Polen kann mit brutto über 80 Milliarden Euro rechnen und überholt damit schon 2007 Spanien als größtes Empfängerland.<sup>20</sup> Jedoch steht längst nicht fest, ob diese Mittel tatsächlich abgerufen werden können. Einschränkungen wie personelle Engpässe, Unerfahrenheit bei der Projektbeantragung oder mangelnde Mittel zur Kofinanzierung limitieren die Absorptionsfähigkeit der neuen Mitgliedsländer. Die ersten Erfahrungen sind gemischt. Haushaltskommissarin Grybauskaitė äußerte sich bei einer Bilanzierung im Herbst 2006 skeptisch und rief die Neumitglieder zu zusätzlichen Anstrengungen auf: Es handele sich zwar nicht um ein Desaster, doch sei die niedrige Abrufquote eine Warnung. Andererseits wird auch ein Land wie Polen, das lange als Land mit unzureichenden administrativen Kapazitäten galt, gelobt. Sichtbar wurden bisher nicht zuletzt beachtliche Unterschiede: Während Selbstverwaltungen und Unternehmen erfolgreich agieren, haben die zentrale Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen Probleme.<sup>21</sup> Zur Behebung von Defiziten wird Brüssel den Neumitgliedern unter die Arme greifen. Neue, im Frühjahr 2006 initiierte Programme sollen die Fähigkeiten zum Mittelabruf verbessern.<sup>22</sup> Überdies setzen die Neumitglieder bei den Verhandlungen für die finanzielle Vorausschau 2007–2013 günstigere Bedingungen für die Aktivierung von Geldern durch. So wurde der Kofinanzierungsanteil reduziert und die Abrufdauer ausgedehnt.

### Eine erfolgreiche Mitgliedschaft?

Die Finalisierung der Mitgliedschaft und das Vermeiden einer „Zweite-Klasse-Mitgliedschaft“ ist aber letztlich nur ein Minimalziel: Sie ist aus Sicht der Länder Ostmitteleuropas lediglich Voraussetzung dafür, die eigentliche Chance der EU-Mitgliedschaft zu nutzen. Diese besteht darin, aus der Grauzone „Zwischen-europas“ herauszukommen und vom Policy-Taker zum Policy-Maker zu avancieren. Wollen die Länder Ostmitteleuropas aber konstitutiven Einfluss auf die Politiken der EU und die strategische Ausrichtung der europäischen Integration nehmen, müssen sie ihre Interessen und Ziele stärker als bislang am europäischen „großen



UNSER AUTOR

Kai-Olaf Lang, Jahrgang 1967, ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler; 1999–2000 Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln; seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Mitglied der Forschungsgruppe EU-Integration; Forschungsschwerpunkte der letzten Jahre: Außen- und Sicherheitspolitik der ostmitteleuropäischen Länder, Probleme des EU-Beitritts der ostmitteleuropäischen Länder, innenpolitische und gesellschaftliche Entwicklungen in Ostmitteleuropa.

„Ganzen“ orientieren. Sie müssen dabei erstens flexibel agieren. Dies gilt vor allem für ein Land wie Polen, das mit seinen Regionalmachtambitionen, einer neu erstarkten Furcht vor einem „neuen Deutschland“ und einer Fixierung auf sicherheitspolitischen Themen zwischen unreflektierter Assertivität und Selbstisolation schwankt. Zweitens wird es darum gehen, wechselnde, thematische Bündnisse einzugehen, aber gleichzeitig strategisch mit der „alten Mitte“ der EU, insbesondere Deutschland und Frankreich zusammenzuarbeiten. Auch hier ist das Beispiel Polen lehrreich, das in den vergangenen Jahren immer wieder auf „das falsche Pferd“ setzte (etwa auf Spanien oder Großbritannien) und dann immer wieder im Abseits landete. Schließlich wird von Bedeutung sein, ob die Länder aus Ostmitteleuropa eine Vorstellung von der langfristigen Entwicklung der EU haben. Charakteristisch ist die Haltung zum Verfassungsvertrag. Hier schwanken die Länder zwischen unbekümmerter Unterstützung (in den meisten Ländern wurde das Dokument ohne größere öffentliche Diskussion ratifiziert) und abgründiger Skepsis (so Teile der Regierungsparteien in Polen und in der Tschechischen Republik). Doch abgesehen davon, dass alle Länder „Solidarität“, nicht zuletzt finanzielle Solidarität anmahnen und sich gegen die Entstehung eines Kerneuropas wenden (da sie fürchten, daran nicht teilnehmen zu können und abermals an der Peripherie Europas zu sein), sind kaum konstruktive Vorschläge zur Zukunft der EU gekommen. Erst eine so verstandene „aktive“ Mitgliedschaft aber wird aus der Mischung aus unspektakulären Mitläufern und egoistischen Nutzenmaximierern Schwungräder der europäischen Integration machen. Hierbei stimmen einige Faktoren durchaus optimistisch.

Die ersten anderthalb Jahre in der Europäischen Union wurden in den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern durchweg positiv aufgenommen und führten überall<sup>23</sup> zu einer wachsenden Zustimmung zur Mitgliedschaft (siehe Tabelle 5). In Polen, dem größten Beitrittsland, erreichte die Befürwortung der „europäischen Integration“ Werte,

die zuletzt 1996 erzielt worden waren. Nach dem Beitritt erhöhte sich selbst die Europa-Freundlichkeit unter den traditionell wenig EU-begeisterten polnischen Bauern.<sup>24</sup> Dieses europafreundliche Klima limitiert die Chancen europaskeptischer Parteien. Parteien mit einem solchen Profil (etwa die Partei „Recht und Gerechtigkeit“ in Polen oder die „Demokratische Bürgerpartei“ in Tschechien) können zwar gelegentlich Erfolge verzeichnen, doch ob sie bei Wahlen durch die Akzentuierung ganz anderer Themen. Letztlich sind sie längerfristig gezwungen, auch in ihrer Regierungspraxis die proeuropäische Grundstimmung in der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.

Die neuen Mitgliedsländer sind bislang keineswegs durchweg „widerpenstig“. Erste Analysen des Entscheidungsprozesses im Rat der größeren EU deuten darauf hin, dass die Neuen weder einen „Ostblock“ in der Union bilden noch zu einer generellen Blockade des politischen Prozesses und der Entscheidungsfindung geführt haben.<sup>25</sup> Allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Länder sich bislang in einer „Lernphase“ befanden und allmählich entschlossener auftreten. Insbesondere in Bereichen, in denen Einstimmigkeit gilt, können schon jetzt erhebliche Schwierigkeiten bei der Konsensfindung verbucht werden.

Die ostmitteleuropäischen Transformationsländer sind der Union beigetreten, weil sie mehr Europa wollten, und nicht weil sie weniger Integration anstrebten. Selbst Länder wie Polen, die bislang mit einer „souveränitätsbedachten“ Rhetorik auftreten, betonen, wie wichtig für sie das Prinzip der europäischen Solidarität sei und mahnen mehr „Gemeinsames“ in der Energiepolitik oder der Außenpolitik der Union an. Mit Blick auf die Europäische Nachbarschaftspolitik oder die Beziehungen zu Russland hat man gerade in Warschau „entdeckt“, dass Institutionen, die die Gemeinschaftsmethode verkörpern – das Europäische Parlament oder die Kommission – oft natürliche Verbündete für Polens Interessen sind.

Ungeachtet dessen zeigt sich rund drei Jahre nach der Erweiterungsrunde von 2004 und unmittelbar nach der Aufnahme von Rumänien und Bulgarien, wie divers das Feld der Neuankömmlinge ist. Slowenien hat, wie erwähnt, bereits jetzt den Euro eingeführt. Was die realwirtschaftliche Konvergenz angeht, so wurde mittlerweile Portugal (gemessen am Bruttoinlandsprodukt per capita) überholt. Anfang 2008 wird das Land der Schengen-Zone beitreten. Unterstrichen wird Sloweniens Position als Frontrunner der ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten durch den Zufall, dass es im ersten Halbjahr die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen wird. Gefolgt wird Slowenien von Ländern wie der Tschechischen Republik (mit ähnlichem Konvergenzserfolg), den dynamischen „Kleinen“ wie der Slowakei oder den baltischen Staaten. Am anderen Ende des Spektrums stehen die Länder der Erweiterungsrunde 2007: Bulgarien und Rumänien befinden sich erst am Anfang des langen Wegs zur Vollintegration, sie müssen jenseits der zahlreichen Übergangs- und Ausnahmeregelungen im Grunde erst einmal das Niveau der Länder der 2004er-Welle erreichen. Ein solches Maß an Ausdifferenzierung verdeutlicht: Der Begriff „neue Mitgliedsländer“ ist fast schon überholt.

ANMERKUNGEN

1 Aufgenommen wurden die drei baltischen Republiken Estland, Lettland, Litauen, die so genannten Visegrád-Länder, also Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei und Ungarn, sowie Slowenien als bislang einziges Land, das einst zu Jugoslawien gehörte. Dazu kamen die beiden Mittelmeerinseln Malta und Zypern.

2 Zu stark ist noch die Erweiterungslobby. Dazu kommt, dass nicht alle Länder mit einer niedrigen öffentlichen Zustimmungsgenerell erweiterungsskeptisch sind. Die Regierungen in Österreich waren in der jüngsten Vergangenheit immer dezidiert gegen einen türkischen Beitritt, doch waren sie mit Blick auf den westlichen Balkan „erweiterungsfreundlich“.

Tabelle 5: Einschätzung der EU-Mitgliedschaft vor und nach dem Beitritt (Die Mitgliedschaft in der EU ist eine...)

	CZ		EE		HU		LV		LT		PL		SK		SI	
	a	b	a	b	a	b	A	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Gute Sache	41	51	31	56	45	39	33	43	52	62	42	62	46	61	40	57
Schlechte Sache	17	10	21	8	15	19	22	11	12	10	18	6	9	6	13	6
Weder noch	28	38	39	34	32	38	38	44	30	25	33	31	39	31	44	36

a = Candidate Countries Eurobarometer, 2004.1, Untersuchungszeitraum Februar-März 2004; b = Eurobarometer 66, Untersuchungszeitraum Sept.-Okt. 2006. Quelle: Eurobarometer 61 – Candidate Countries Eurobarometer 2004.1, Comparative Highlights, Mai 2004, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/cceb/2004/cceb\\_2004.1\\_highlights.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2004/cceb_2004.1_highlights.pdf); Eurobarometer 66, First Results, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Standard Eurobarometer, Dezember 2006, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb66/eb66\\_highlights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_highlights_en.pdf)

- 3 Martin Heidenreich (2003): Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1/2003, S. 31–58 (146f).
- 4 Das Bild des „Ungarn der zwei Geschwindigkeiten“ stammt vom jetzigen ungarischen Ministerpräsidenten Gyurcsány; vgl. Ferenc Gyurcsány: Merjünk baloldalinak lenni! 10 pontban a modern Magyarországról és a baloldaltól, Mozdóvilág, (2004) 1; s.: [www.mozgovilag.hu](http://www.mozgovilag.hu).
- 5 Vgl. Rolf Caesar/Konrad Lammers/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.) (2003): Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union: empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen. Baden-Baden (Veröffentlichungen des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs, Bd. 74).
- 6 Michel Boldrin/Fabio Canova (2000): Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies. Paper presented at the 31st Panel Meeting of "Economic Policy". Lissabon, 14.-15.4.2000, S. 35; s.: [www.econ.umn.edu/~mboldrin/Papers/ep.pdf](http://www.econ.umn.edu/~mboldrin/Papers/ep.pdf).
- 7 Marek W. Kozak (2003): Skutki integracji z UE dla polskich regionów. In: Centrum Europejskie Natolin: Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań. Warszawa, S. 67–95.
- 8 Bank Austria Creditanstalt (2006): CEE-Report, 2/2006; s.: [www.ba-ca.com](http://www.ba-ca.com).
- 9 Bank Austria Creditanstalt (2005): Xplicit, CEE-Kommentar, 1/2005; s.: [www.ba-ca.com](http://www.ba-ca.com).
- 10 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (2006): Erweiterung: Zwei Jahre danach – ein wirtschaftlicher Erfolg. KOM (2006) 200, Brüssel, 3.5.2006; s.: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/\\_Toc134366730](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/_Toc134366730).
- 11 Nearly 600,000 new EU migrants. Meldung BBC News, 22.8.2006; s.: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/5273356.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/5273356.stm).
- 12 Kai-Olaf Lang (2004): Politische Profile der neuen Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa und ihre Bedeutung für die Europäische Union. In: Integration, Mai 2004, S. 1-2.
- 13 Vgl. Kai-Olaf Lang (2003): Trojanische Pferde der USA oder proeuropäische Atlantiker? Die neuen Mitglieder der EU und ihr Verhältnis zu Amerika. SWP-Studie S 46, Berlin 2003; Antonio Missiroli (Hrsg.) (2003): Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The View from Central Europe. EU Institute for Security Studies, Occasional Paper Nr. 34, Paris, 2003.
- 14 Vgl. zur aktuellen Entwicklung: Credit Suisse (2007): Economic Research: Europäische Währungsunion: Die ersten Schritte des Euro in den Osten, Januar 2007; s.: [https://entry4.credit-suisse.ch/csfs/research/p/d/de/international/euro/media/pdf/061222\\_inter\\_Euro\\_Steps\\_de.pdf](https://entry4.credit-suisse.ch/csfs/research/p/d/de/international/euro/media/pdf/061222_inter_Euro_Steps_de.pdf)
- 15 Vgl. Commission of the European Communities (2006): Convergence Report December 2006, COM (2006) 762, Brussels, 5 December 2006, s.: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2006/ee106en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee106en.pdf); Europäische Zentralbank (2006): Konvergenzbericht 2006. Frankfurt am Main 2006, s.: [www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200612de.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200612de.pdf)
- 16 Litauen lag bei der Inflationsrate nur unwesentlich über dem Richtwert. Es zeigt sich, dass die EU also die Kriterien äußerst streng auslegt. Vgl. Slowenien kriegt den Euro, Litauen einen Dämpfer. In: FAZ, 16. Mai 2006.
- 17 Prezidenti: Prioritami Visegrádu jsou Schengen a euro. Meldung der Presseagentur ČTK vom 16.9.2006, s.: [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz)
- 18 Vgl. Council of the European Union, 15801/06 (Presse 341), PRESS RELEASE, 2768th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 4–5 December 2006, s.: [www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/jha/91997.doc](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/jha/91997.doc).
- 19 Vgl. Piotr Kaźmierkiewicz (2005): Integracja z Schengen jako wyzwanie dla polskiej polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów [Die Integration mit Schengen als Herausforderung für die polnische Visumpolitik gegenüber den östlichen Nachbarn]. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, August 2005 (Analizy i Opinie, Nr. 42), s.: [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl); Joanna Apap/Angelina Tchobadjiyska (2004): What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders. Brüssel: CEPS, Oktober 2004 (CEPS Working Document, Nr. 210), S. 12ff, s.: [www.ceps.be](http://www.ceps.be).
- 20 Euromanna dla Polski. In: Gazeta Wyborcza, 15.12.2006.
- 21 Ebd.
- 22 Dabei geht es um die Programme JASPERS, JEREMIE und JESSICA, bei denen z.B. Experten der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung Schulungen für nationale Projektsteller durchführen. Vgl. Startują trzy nowe unijne programy pomocowe. In: Gazeta Wyborcza, 30.5.2006.
- 23 Mit Ausnahme Ungarns, wo aber das Lager der EU-Gegner weiterhin deutlich kleiner ist als das der Unentschlossenen.
- 24 Letzteres wird mit der Aussicht auf die unmittelbar in die Taschen der polnischen Landwirte fließenden Direktzahlungen in Zusammenhang gebracht, vgl. Wzrost Poparcia dla Członkostwa w UE i Przyjęcia Europejskiej Konstytucji. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), November 2004 (Raport z bada , Nr. 181), s.: [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- 25 Sara Hagemann/Julia De Clerck-Sachsse (2007): Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts. CEPS Policy Brief, 31 January 2007

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.  
 Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick  
 Redaktion: Siegfried Frech, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.  
 Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),  
 Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49  
 Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,  
 Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.  
 Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.  
 Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte  
 Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.  
 Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit  
 Genehmigung der Redaktion.

# Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur Europäischen Union

Jürgen Dieringer

Mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens ist die Osterweiterung der Europäischen Union (EU), die 1993 mit der Ausformulierung der Kopenhagener Kriterien begann, beendet. Die beiden Nachzügler hatten und haben noch umfangreiche politische und wirtschaftliche Probleme. Dies ist mithin ein Grund, warum trotz aller Reformen Bulgariens und Rumäniens der politische Vertrauensvorschuss zunächst stark begrenzt war. Wenn auch Rumänien und Bulgarien die beiden ärmsten Länder der EU sind, zeigt das bemerkenswerte Wirtschaftswachstum, dass hier eine dynamische Region beigetreten ist. Durch den Beitritt wird die EU zwar heterogener werden, weil sie – betrachtet man die wirtschaftlichen Parameter – am unteren Ende der Skala wächst. Trotzdem werden vom Beitritt letztlich beide Seiten profitieren: Die Altmitglieder von der Stabilität einer komplexen und historisch explosiven Region, die beiden Neumitglieder durch den Zugang zu einem riesigen Markt und einer Zone der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. |

## Bulgarien und Rumänien als Nachzügler der Osterweiterung

Rumänien und Bulgarien sind seit dem 1. Januar 2007 EU-Mitglieder. Damit ist die so genannte „Osterweiterung“ abgeschlossen. Rumänien und Bulgarien hinkten Staaten wie Polen, Tschechien, Ungarn oder Slowenien in Sachen politischer und wirtschaftlicher Stabilität hinterher. Auf dem Balkan allerdings sind sie „Lichtgestalten“. Obwohl mit Minderheitenproblemen belastet (Ungarn und Roma in Rumänien, Türken und Roma in Bulgarien), konnten sie ethnisch bedingte Bürgerkriege wie in Jugoslawien vermeiden.

Ihr Ruf allerdings ist nicht der beste: Korruption und Misswirtschaft waren stetige Begleiter der Systemtransformation der beiden Balkanländer. Der Ruf Rumäniens war dabei schlechter als der Bulgariens (oftmals nicht zu Recht!), wohl immer noch geprägt von den Bildern rumänischer Waisen- und Heimkinder, von wilden Hunderudeln auf Bukarests Straßen der 1990er-Jahre, die das Image des Landes nachhaltig prägten. Auch deshalb war die EU lange unentschieden, wann Ru-

mänien und Bulgarien aufgenommen werden sollten. Die Beitrittsverhandlungen und mit ihnen das Einfordern von Reformen (d.h. im politikwissenschaftlichen Fachjargon: Beitrittskonditionalität) galten schließlich als Waffe, die nach einem Beitritt stumpf werden würde. Schließlich entschloss man sich für das Experiment einer weiteren Stabilisierung durch schnelle Aufnahme, obwohl die Beitrittsverträge *Safeguard clauses* beinhalteten, die eine Verschiebung der Aufnahme auf das Jahr 2008 möglich gemacht hätten.

Die Entscheidung für einen Beitritt Bulgariens und Rumäniens bereits zum 1. Januar 2007 war letztlich eine politische. Die Chancen der weiteren Entwicklung innerhalb der Institutionen wurden als wichtiger eingeschätzt, als das weitere Arbeiten mit der Beitrittskonditionalität. Diese Entscheidung kam für Sofia und Bukarest gerade noch zur richtigen Zeit. Heute, nach den negativen Referenden der Franzosen und Niederländer zum Verfassungsvertrag, wäre das Gelegenheitsfenster für einen schnellen Beitritt wohl nicht so weit geöffnet.

## Stationen des EU-Beitritts Rumäniens und Bulgariens

Das Beitrittsgesuch Rumäniens stammt vom Juni 1995, Bulgarien folgte im Dezember. Obwohl die Beitrittsgesuche vor Staaten wie Slowenien und der Tschechischen Republik eingereicht wurden, gelang es den beiden Balkanstaaten nicht, das Beitrittsvorhaben so zu gestalten, dass eine Zugehörigkeit zur „Kopenhagen-Gruppe“ (Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Zypern) erreicht worden wäre. Mit diesen „Vorreitern“ wurden 1998 die Beitrittsverhandlungen auf der Basis der Agenda 2000 eröffnet. Erst zwei Jahre später gelang es der „Helsinki-Gruppe“ (mit Rumänien, Bulgarien, der Slowakei, Lettland, Litauen und Malta), einen Termin für den Start der Verhandlungen auszuhandeln: Anfang 2000. Diese Verzögerung spielte für die Slowakei, Lettland, Litauen und Malta letztlich keine Rolle, da sie mit der „Kopenhagen-Gruppe“ im Mai 2004 die EU-Mitgliedschaft verwirklichen konnten. Die beiden Balkanstaaten konnten nicht Schritt halten. Für Bulgarien und Rumänien wurde der 1. Januar 2007 als Bei-

trittstermin anvisiert. Der EU-Gipfel im Dezember 2004 gab schließlich generell grünes Licht für einen Beitritt.

Die Verzögerung des EU-Beitritts Bulgariens und Rumäniens lag an den Schwierigkeiten, die so genannten „Kopenhagener Kriterien“ von 1993 zu erfüllen.

### Kopenhagener Kriterien

Die so genannten „Kopenhagener Kriterien“, beschlossen auf dem Kopenhagener Gipfel der Europäischen Staats- und Regierungschefs im Jahre 1993, legten erstmals einen schriftlich fixierten Katalog von Bedingungen für einen Beitritt zur EU fest. Adressaten waren die Staaten Mittel- und Osteuropas, die seit 2004 der EU beitraten bzw. jetzt im Beitrittsprozess sind. Die Kriterien betreffen:

1.) Institutionelle Stabilität, eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und der Schutz von Minderheiten (politische Kriterien);

2) eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standhalten zu können (wirtschaftliche Kriterien);

3) die Fähigkeit, den gemeinsamen Besitzstand der EU (die Rechtsregeln, den so genannten „Acquis Communautaire“) anwenden zu können (administratives Kriterium).

Ein viertes Kriterium betrifft die Aufnahmefähigkeit der EU. Das Monitoring der Kopenhagener Kriterien wird durch Fortschrittsberichte bzw. Monitoringberichte (nach Abschluss des Beitrittsvertrages) der Europäischen Kommission versehen.

Die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission, die Basisdokumente der Bewertung der Reformen der Kandidaten auf dem Weg in die Europäische Union, geben einen Überblick über die Fortschritte bei der Sicherstellung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen und der Implementierung europäischen Rechts. Die lange Zeit negativen Bewertungen in den Fortschrittsberichten waren ausschlaggebend für die politische Entscheidung, den Beitritt hinauszuz-

zögern. Gleichwohl erfüllte etwa Bulgarien die politischen Beitrittskriterien früher als die Slowakei und begann die Verhandlungen gleichzeitig mit Bratislava. Diese allerdings dauerten mit der Slowakei lediglich drei Jahre, mit Bulgarien und Rumänien fünf Jahre.

Ausschlaggebend für die Verzögerung waren die administrativen Kriterien. Im Fortschrittsbericht des Jahres 2004 wurde festgestellt, dass beide Staaten die politischen Kriterien erfüllen würden, jedoch im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Justiz und in der Korruptionsbekämpfung noch Nachholbedarf hätten. Diese Probleme würden sich auch negativ auf die Fähigkeit niederschlagen, den Acquis Communautaire umzusetzen. Bezüglich der wirtschaftlichen Kriterien wurde kaum Kritik geübt.

Nach der Unterzeichnung der Beitrittsverträge wurden die Fortschrittsberichte

durch Monitoringberichte abgelöst. Sie unterscheiden sich von den Fortschrittsberichten dadurch, dass letztlich die politische Sanktion lediglich in der Verzögerung des Beitritts bestehen könnte, nicht mehr in der kategorischen Negierung.

Die Monitoringberichte begleiteten die bereits in den letzten Fortschrittsberichten kritisierten Bereiche Justiz, Korruption und organisierte Kriminalität und definierten diese als schwerwiegendste Probleme. Erst durch einschneidende Maßnahmen in letzter Minute konnten die Bedenken der Kommission schließlich abgemildert werden. In Rumänien brachte eine mutige Justizministerin seit 2004 die Justizreform ins Rollen. Sie wurde – wenig überraschend – zu einer der meistgehassten Politikerinnen in der rumänischen Elite. Einschneidende Maßnahmen waren unter anderem die Offenlegungspflicht von Politikervermögen und Vermögen von

Staatsbediensteten. Dies drängte zahlreiche Politiker und Verwaltungsbeamte, denen Korruption nachgesagt wurde, aus öffentlichen Ämtern und von gut bezahlten Posten. Bulgariens Justiz leidet an der starken Politisierung. Bisherige Reformbemühungen sind meist ins Leere gelaufen. Entweder war die EU nicht einverstanden, oder die Parteien waren zu zerstritten, um ein konsensfähiges Modell zu entwickeln. Trotz aller Fortschritte Bulgariens und Rumäniens in diesen Gebieten war der politische Vertrauensvorschuss stark begrenzt. Klaus Schrammeyer (Schrammeyer 2006, S. 562) gibt einen Überblick über den Diskurs. Einer hier zitierten Stimme zufolge werde sich „(...) das Verbrechen von Bulgarien aus nach Westen ausbreiten“. Deshalb wurden in die Beitrittsverträge so genannte „Begleitmaßnahmen“ eingeführt, d.h. teilweise zeitlich nicht limitierte Schutzklauseln, die in der langen Erweiterungsgeschichte der EU ohnegleichen sind. Ihre Anwendung wäre allerdings nicht einfach, da jeweils einstimmige Entscheidungen im Ministerrat erforderlich sind. Lediglich für die „generelle Schutzklausel“, die eine Verschiebung des rumänischen Beitritts um ein Jahr ermöglicht hätte, wäre eine qualifizierte Mehrheit des Rates ausreichend gewesen. Dies gilt im Übrigen nicht für den Beitritt Bulgariens. In diesem Fall gilt die Einstimmigkeitsregel.

Im justiziellen Bereich ermöglichen die Schutzklauseln die Verweigerung der Anerkennung von Rechtsinstrumenten im Bereich des Straf- und des Zivilrechts. Dieser Sachbestand ist besonders wichtig zu Zeiten eines Europäischen Haftbefehls, bei dessen Anwendung der Staat seine Schutzfunktion gegenüber dem eigenen Staatsbürger ruhen lässt und dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit in einigen Mitgliedstaaten ohnehin umstritten ist. Auch in anderen Bereichen bestehen weiterhin Vorbehalte, die sich in den Schutzklauseln niederschlagen. So werden die Berichtspflichten über den Beitritt hinaus weitergeführt, die Mittelverwendung in den redistributiven Politiken (Agrarpolitik, Strukturpolitik) noch stärker kontrolliert. Im Missbrauchsfall können Finanzkorrekturen erfolgen – sprich: Die Mittelvergabe kann zurückgeführt werden.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Das Europaparlament stimmt am 13. April 2005 für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens in die Europäische Union zum 1. Januar 2007. **picture alliance/dpa**

## „Balkantiger“ oder „Sorgenkinder“?

Dass Rumänien und Bulgarien die beiden ärmsten Mitglieder der Europäischen Union sind, steht außer Frage. Sie erreichen nur etwa ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes des EU-25-Durchschnitts. Andere Staaten aus Mittel- und Osteuropa, etwa Tschechien, liegen bereits bei fast drei Vierteln, mindestens aber bei zwei Dritteln. Slowenien hat zum 1. Januar 2007 gar den Euro eingeführt, als 13. Staat. Nach einer Studie von Ognian N. Hishow (Hishow 2006, S. 200) brauchen Bulgarien und Rumänien bei einem Wirtschaftswachstum, das konstant ein Prozent über dem des EU-Durchschnitts der alten EU-15 liegt, 130-140 Jahre, um diesen Durchschnitt zu erreichen. Bei stärkerem Wachstum, fünf Prozent über dem der EU-15, würden immer noch 50 Jahre ins Land ziehen. Trotz aller Rückständigkeit: Das Wirtschaftswachstum ist bemerkenswert. Seit fünf Jahren produzieren Bulgarien und Rumänien ein Wachstum von durchschnittlich fünf Prozent per annum. Auch wenn man die niedrige Ausgangsbasis berücksichtigt, ist doch nicht zu verleugnen, dass es sich hier um eine der am dynamischsten wachsenden Subregionen der EU handelt. Diese Werte wurden erreicht bei gleichzeitig relativ niedriger Staatsverschuldung und zumindest rückläufigen, wenn auch absolut noch sehr hohen Inflationsraten. Somit bestehen durchaus Chancen, dass sich die beiden Staaten in gesamteuropäische Wirtschaftsstrukturen und die kontinentale Arbeitsteilung integrieren lassen. Das „Catching-up“ der beiden Neumitglieder wird nicht zuletzt mithilfe der europäischen Strukturförderung erfolgen. Die Quellen, die bisher zur Verfügung stehen, werden vervielfacht. Aus den Vorbeitrittsprogrammen PHARE, ISPA und SAPARD<sup>1</sup> standen Bulgarien und Ru-

mänien im Jahre 2005 zusammen 1,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Nach dem Beitritt erfolgt die Integration in die Struktur- und Kohäsionsfonds. In der Finanzierungsperiode 2007-2013 wird Bulgarien insgesamt 6,8 Milliarden Euro erhalten, für Rumänien stehen gar 19,6 Milliarden Euro zur Verfügung. Hinzu kommen Beihilfen für und Direktzahlungen an die rumänischen und bulgarischen Landwirte, die es ermöglichen sollen, die Subsistenzwirtschaft der Nebenerwerbstätigkeit in produktivere Produktionsformen zu überführen.

### Rumänien, Bulgarien und die Entwicklung der EU

Für Rumänien und Bulgarien gilt gleichermaßen wie bisher für die zehn Staaten, die der EU im Mai 2004 beigetreten sind: Der Beitrittsprozess beanspruchte sämtliche nationalen Kräfte, weswegen aus Sofia und Bukarest wenig beigetragen wird zur Diskussion um die Weiterentwicklung der Union. Zuerst gilt es, die Politiken der Union im nationalen Kontext zu implementieren und das „Uploaden“ nationaler Interessen auf die europäische Ebene und das „Downloaden“ europäischer Politik auf die nationale Ebene funktional adäquat zu organisieren. Dazu ist eine individuelle Sozialisierung der jeweiligen nationalen politisch-administrativen Elite mit EU-Praktiken erforderlich. Gegebenenfalls sind institutionelle Anpassungen zu leisten, die die Verbesserung der Koordinierung von Europaangelegenheiten in der Regierung, die Schärfung der Kontrolle von Regierungshandeln auf europäischem Parkett durch das Parlament, oder aber die Einbeziehung von substaatlichen Einheiten und Sozialpartnern in die Formulierung der nationalen Europapolitik und die Umsetzung der europäischen Politiken beinhalten.

## BEITRITT RUMÄNIENS UND BULGARIENS ZUR EUROPÄISCHEN UNION

### Politik und politisches System in Bulgarien

Der Übergang Bulgariens zur Demokratie war friedlich und wurde stark von den Kräften der Staatspartei geprägt. Nach dem Rücktritt des „Patriarchen“ Todor Schiwkow wurde die vierte bulgarische Verfassung ausgearbeitet, die das Land auf das Fundament von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Pluralismus stellte und die sozialistische Herrschaftsordnung beseitigte.

Bulgarien verfügt über ein parlamentarisches politisches System. Zwar wird der Staatspräsident direkt vom Volke gewählt und er hat Kompetenzen bei der Regierungsbildung und in der Form eines suspensiven Vetorechts im Gesetzgebungsprozess. Ansonsten ist das Staatsoberhaupt jedoch weitestgehend auf Repräsentationsaufgaben und Reservfunktionen beschränkt. Gleichwohl hat so mancher bulgarische Präsident versucht, seine Kompetenzen in die Außenpolitik hinein zu verlängern und so semipräsidentielle Verfassungstypen zu kopieren. Regierungschef ist der Ministerpräsident. Bei den Ministern ist das Prinzip der Trennung von Amt und Mandat einschlägig; sie können nicht zugleich Abgeordnete sein. Die bulgarische Legislative ist unikameral organisiert. Die Nationalversammlung (*Narodno sãbranie*) setzt sich aus 240 Abgeordneten, die alle vier Jahre gewählt werden, zusammen.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Indikatoren

Indikator/Land	Bulgarien	Rumänien	vgl. Tschechische Republik	vgl. Deutschland	vgl. EU 25
Einwohnerzahl (Mio.)	7,80	21,71	10,21	82,53	456,86
BIP per capita (in PPS) in Prozent der EU-25	33	34	74	110	100
Wachstum					
2005	5,5	5,1	3,9	1,0	1,6
2004	5,6	5,2	4,2	1,6	2,4
2003	4,5	8,4	3,6	-0,2	1,3
2002	4,9	4,1	1,9	0,1	1,2
Arbeitslosenquote	10,1	7,7	7,9	9,5	8,7
Inflation	5,0	9,1	1,6	1,9	2,2
Schuldenstand (in Prozent des BIP)	38,8	18,5	30,5	67,7	63,4

Quellen: Eurostat, Bezugsjahr 2005

Die Entwicklung des bulgarischen Parteiensystems machte mehrere Phasen durch. Ursprünglich geprägt durch die Bipolarität zwischen den Nachfolgern der ehemaligen kommunistischen Staatspartei, deckte die Bulgarische Sozialistische Partei (BSP) das linke Spektrum ab. Ihr gegenüber standen die programmatisch heterogenen, antikommunistischen Parteien, vereint in der Union der demokratischen Kräfte (UDK). Mit dem Eintritt des ehemaligen Königs Simeon II aus dem Hause Sachsen-Coburg-Gotha in die bulgarische Politik fand ein abrupter Wandel statt. Seine neu gegründete Partei „Nationale Bewegung Simeon II“ (NBS II) wurde 2001 sofort stärkste Partei. Die Wahlen des Jahres 2005 machten die in einer breiten Koalition angetretenen Sozialisten wieder zur Nummer eins. Sie verdrängten Simeon II auf den zweiten Platz. Insgesamt wurde das Parteiensystem heterogener und unübersichtlicher.

Weiterführende Literatur: Riedel, Sabine (2004): Das politische System Bulgariens. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, 2. Aufl., S. 593–636.

Der Beitritt der beiden Staaten zeigt umgekehrt Wirkung, indem er die institutionelle Struktur der EU rekonfiguriert. Am deutlichsten wird dies bei der Kommission. Der vertagte (oder gescheiterte) Verfassungsvertragsentwurf sah eine Reform des Kollegiums der Kommissare vor. Das bisherige System sei – so die Kritiker – bei 27 Mitgliedern überfrachtet, die Aufgaben seien nicht funktional verteilbar. Während die bulgarische Kommissarin Meglena Kuneva mit dem Ressort „Verbraucherschutz“ ein passables Tätigkeitsgebiet zugeordnet bekam, wirkt der „Multilingualismus“ als Gebiet für den Rumänen Leonard Orban wie ein Sachgebiet, das auch in einem anderen Ressort als Unterabteilung gut aufgehoben wäre. Aufgrund des absehbaren Problems wurde bereits in die Beitrittsakte ein Passus aufgenommen, der den europäischen Akteuren aufträgt, mit dem Beitritt Sofias und Bukarests ein System der Rotation zu entwickeln. Entsprechende Vorbereitungen sind im Gange, der Beitritt der beiden Staaten wirkt hier als Reformmotor (siehe Tabelle 2).

Weniger erfreulich sind hingegen die Entwicklungen im Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament ist mit nunmehr 785 Abgeordneten noch größer geworden. Da die beiden Staaten an der Europawahl des Jahres 2004 noch nicht teilgenommen hatten, werden die 35 rumänischen und 18 bulgarischen Mitglie-

der des Europäischen Parlaments vorübergehend aus den nationalen Parlamenten entsendet, das Kontingent entsprechend der Stärke der Parteien in Narodno sabranie (Bulgariens Nationalversammlung) und Camera deputajilor (Rumäniens Abgeordnetenkammer) besetzt. Mit dem Einzug von fünf Abgeordneten der Großrumänischen Partei und einem bulgarischen rechtsradikalen Abgeordneten in die Straßburger Versammlung kam im Europäischen Parlament erstmals eine rechtsradikale Fraktion zustande. Eine Fraktionsgründung scheiterte bisher an den Bestimmungen (mindestens 19 Abgeordnete aus mindestens fünf Staaten). Die Rechtsfraktion mit dem Namen „Identität, Tradition, Souveränität“, bestückt mit so schillernden Personen wie Alessandra Mussolini und Jean-Marie Le Pen, setzt sich aus 20 Abgeordneten zusammen. Neben den fünf Rumänen und einem Bulgaren stammen die weiteren Mitglieder aus Österreich (1), Italien (2), Großbritannien (1), Frankreich (7) und Belgien (3).

### Politik und politisches System in Rumänien

Rumäniens Übergang zur Demokratie war nicht so friedlich wie der Bulgariens. Das totalitäre System des Diktators Nicolae Ceausescu implodierte in einem Staatsstreich am 22.12.1989, getragen von Parteieliten, Geheimdienst und Armee. Die neuen Machthaber legitimierten sich aus der Revolutionslogik heraus. Die Front der nationalen Rettung diente als Aktionsplattform, auf der das neue politische System gebaut wurde. Ein Runder Tisch generierte die Verfassungsordnung. Rumänien verfügt – wie Frankreich – über ein semi-präsidentielles politisches System, allerdings mit Tendenz zum Parlamentarismus. Der Präsident wird vom Volk gewählt, genießt aber weniger Kompetenzen als sein französ-

sisches Pendant. Insbesondere das Verhältnis zum jeweiligen Regierungschef ist durch Redundanzen und Unklarheiten gekennzeichnet, weswegen es des Öfteren zum politischen Konflikt kam. Der Parlamentarismus ist bikameral organisiert. Die Kompetenzen der Abgeordnetenkammer (Camera deputajilor) und des Senats (Senatul) waren ursprünglich fast identisch. In einer Verfassungsreform wurde mittlerweile aber eine funktionale Aufgabenteilung entwickelt. Die vertikale Gewaltenteilung ist wenig ausgeprägt, die Regionen oder Bezirke (*judeje*) sind eher schwach, was insbesondere von der Europäischen Kommission immer wieder kritisiert wurde.

Das nach der Wende entstandene Vielparteiensystem hat sich nur langsam ausdifferenziert. Über Bipolarität (Sozialdemokraten vs. Demokraten) und Tripolarität (Partei der Sozialen Demokraten, Demokratische Konvention, Sozialdemokratische Union) entwickelte sich erneut Multipolarität, mit den Sozialdemokraten, den extremistischen Nationalisten (Partei Großrumänien) und kleineren Parteien, u. a. der Partei der Ungarischen Minderheit, einer konstanten Größe mit meist ca. sieben Prozent der Abgeordneten. Für die Wahlen des Jahres 2004 hat sich die Rechte in einem Wahlbündnis zusammengeschlossen und konnte so die Hegemonie der Linken brechen. Seither stellen die Konservativen Staatspräsident und Regierungschef.

Weiterführende Literatur: Gabanyi, Anneli Ute (2004): Das politische System Rumäniens. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, 2. Aufl., S. 553-592.

Gestärkt werden die Liberalen, die überdurchschnittlich von den beiden Neumitgliedern profitieren konnten. Alle weite-

**Tabelle 2: Rumänien und Bulgarien in der Europäischen Union**

	Bulgarien	Rumänien
Abgeordnete im Europäischen Parlament	18	35
Stimmen im Ministerrat	10	14
Kommissar zuständig für	Verbraucherschutz	Multilingualismus

**Tabelle 3: Die Abgeordneten Rumäniens und Bulgariens im Europäischen Parlament**

	Volkspartei	Sozialdemokraten	Liberalen	Rechtsradikale
Rumänien	9	12	9	5
Bulgarien	4	6	7	1

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Plakate zum EU-Beitritt in Bulgariens Hauptstadt Sofia.

picture alliance/dpa

ren Abgeordneten verteilen sich auf die beiden großen Fraktionen, die Volkspartei und die Sozialdemokraten. Zur Verteilung im Einzelnen siehe Tabelle 3. Im Ministerrat ergeben sich keine strukturellen Änderungen, außer dass die entsprechenden Mehrheitserfordernisse im System der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit angepasst werden müssen. Ru-

mänien verfügt über 14 Stimmen, Bulgarien über zehn. Für eine positive Entscheidung sind nunmehr 255 Ja-Stimmen erforderlich, was einem Quorum von 73,9 Prozent der Gesamtstimmzahl entspricht. Zusätzlich muss die Mehrheit 62 Prozent der Bevölkerung repräsentieren.

### Resümee

Hat die Europäische Union die Erweiterung des Jahres 2004 verkraftet, wird sie auch am Beitritt von Rumänien und Bulgarien nicht zugrunde gehen. Sie wird allerdings noch heterogener, weil sie – betrachtet man die wirtschaftlichen Parameter – am unteren Ende der Skala wächst. Dies strapaziert die Solidaritätsbereitschaft mancher Altmitglieder, seien es Nettozahler oder alte Kohäsionsländer, die jetzt weniger vom Umverteilungskuchen abbekommen. Gleichwohl kann der Beitritt nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden. Beitrittskonditionalität erfüllt die Funktion des Damoklesschwertes nicht unbegrenzt. Die Stunde der Entscheidung musste schließlich kommen und nichts spricht dafür, dass eine Entwicklung außerhalb der Institutionen Erfolg versprechender wäre als die Teilnahme an den institutionellen Wechselwirkungen. Letztendlich haben beide Seiten viel zu verlieren, aber auch viel zu gewinnen. Nimmt man die temporären Defizite wahr und ist konsequent im naming and shaming, könnte die „Balkanerweiterung“ schließlich zum Positivsummenspiel werden.



UNSER AUTOR

Dr. Jürgen Dieringer, Studium der Politikwissenschaft und Germanistik an der Universität Tübingen, anschließend Promotion an der Universität Erlangen-Nürnberg. Beschäftigungen als wissenschaftlicher Angestellter an der Universität Erlangen-Nürnberg (1995–2000), Visiting Professor an der Duke University, USA (2001) und an der Central European University, Budapest (2001–2003). Seit 2003 Leiter der Professur für Politikwissenschaft an der Andrassy Universität Budapest. Arbeitsschwerpunkte: Die politischen Systeme Mittel- und Osteuropas, Europäische Integration, Föderalismus und Regionalismus.

### LITERATUR

- Gabanyi, Anneli Ute (2004): Das politische System Rumäniens. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, 2. Aufl., S. 553–592.
- Hishov, Oghian N. (2006): Ist Bulgariens Wirtschaft reif für die EU? In: Südosteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsforschung, Heft 2/2006, S. 197–213.
- Riedel, Sabine (2004): Das politische System Bulgariens. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, 2. Aufl., S. 593–636.
- Schrammeyer, Klaus (2006): Bulgarien: Die Reform der Staatsanwaltschaft als Teil der Justizreform. In: Südosteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsforschung, Heft 4/2006, S. 561–578.

### ANMERKUNG

1 Um das Wohlstandsgefälle zwischen den reichen und ärmeren Mitgliedstaaten zu verringern, wurden für die mittel- und osteuropäischen Länder drei Fonds (ISPA, PHARE sowie SAPARD) gegründet. ISPA (Instrument structurel de pré-adhésion) als strukturpolitisches Instrument unterstützt Investitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur. PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies) wurde als Hilfsprogramm bereits 1989 gegründet. Das Programm ist das Hauptinstrument für die finanzielle und technische Zusammenarbeit. PHARE war und ist ein wichtiger Baustein im Rahmen der Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas. Im Rahmen von SAPARD (Special accession programme for agriculture and rural development) schließlich unterstützt die EU Maßnahmen für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung.

# Bulgarien im Überblick

Robin Bär

<b>Fläche</b>	110.993,6 km <sup>2</sup>
<b>Bevölkerung</b>	7.717.187 davon 83,9% Bulgaren, 9,4% Türken, 4,7% Roma, Armenier, Russen, Walachen, Tataren, Tscherkessen, Griechen; eine mazedonische Minderheit wird nicht anerkannt.
<b>Grenzen</b>	Im Westen Serbien und Mazedonien, im Norden Rumänien, im Osten das Schwarze Meer, im Südosten die Türkei, im Süden Griechenland.
<b>Städte</b>	Hauptstadt Sofia (1.096.400 Einwohner), Plowdiw (340.600 Einwohner), Warna (314.500 Einwohner), Burgas (193.300 Einwohner), Ruse (162.100 Einwohner).
<b>Gliederung</b>	28 Verwaltungsbezirke.
<b>Sprachen</b>	Bulgarisch als Staatssprache; Minderheitensprachen (vor allem Türkisch und Romanil).
<b>Währung</b>	1 Lew (Plural: Lewa) = 100 Stótinki (Singular: Stótinka). 1 Euro = 1,95583 Lew.
<b>Religionen</b>	82,6% orthodoxe Christen, 12,2% Muslime (ca. 80% Türken; ca. 20% Pomaken, d.h. muslimische Bulgaren), 1,2 Sonstige.
<b>Mitgliedschaft in internationalen Organisationen</b>	UNO und UN-Sonderorganisationen, NATO, OSZE, Europarat, CEI, CEFTA, BSEC, WTO, EU, WEU (assoziiertes Partner), Blockfreie (Gast).

## Geographie

Bulgarien erstreckt sich über eine Fläche von 110.994 Quadratkilometern, unterteilt in vier große Landschaftszonen: Die Nordbulgarische Platte, das Balkangebirge, die Oberthrakische Ebene und die Thrakische Masse. Der höchste Berg Bulgariens und gleichzeitig höchster der Balkanhalbinsel ist der Musala mit seinen 2.925 Metern. Das Klima Bulgariens ist je nach Region unterschiedlich. So gibt es im Norden des Landes kalte Winter und heiße, trockene Sommer. In Südbulgarien hingegen sind milde Winter und heiße Sommer zu erwarten. 41,9% des Landes ist Nutzfläche und wird für landwirtschaftliche Zwecke verwendet. Bewaldet sind 37.000 Quadratkilometer.

## Politik

**Staatsname:** Republik Bulgarien (Republika Balgarija)  
**Staatsform:** Republik (seit 1990)  
**Nationaler Feiertag:** 3. März (Selbstständigkeit 1878)

## Innenpolitik

Bulgariens Verfassung wurde am 12. Juli 1991 vom Parlament verabschiedet und erlangte ihre Gültigkeit am darauf folgenden Tag. Die Verfassung beschreibt Bulgarien als „demokratischen und sozialen Rechtsstaat“. Die Verfassung garantiert die Gewaltenteilung, die Menschenrechte und sieht eine marktwirtschaftliche Ordnung vor. Parteien auf ethnischer und religiöser Grundlage oder mit separatistischen Absichten sind grundsätzlich verbo-

ten. Der Präsident darf maximal zwei Amtsperioden nacheinander antreten; eine Amtsperiode beträgt fünf Jahre. Der Präsident übernimmt automatisch auch den Vorsitz des Nationalen Sicherheitsrates und ist Oberkommandierender der Armee. Er besitzt somit eine potenzielle Exekutivmacht. Aktiv wählen kann jeder, der über 18 Jahre alt ist. Das passive Wahlrecht können Bürger erst ab dem 21. Lebensjahr in Anspruch nehmen. Bulgarien ist in 28 Verwaltungsbezirke unterteilt, die jeweils einem von der Regierung ernannten Gouverneur zugeordnet sind. Die 262 Gemeinden verfügen über in direkter Volkswahl für vier Jahre gewählte Gemeinderäte. Die Bürgermeister werden ebenfalls im Rhythmus von vier Jahren direkt gewählt.

## Recht und Justiz

Mit der Gewährleistung der Gewaltenteilung wird auch die Unabhängigkeit der Justiz garantiert. Somit bekam Bulgarien 1991, als die neue Verfassung in Kraft trat, ein unabhängiges Justizsystem. Das Gerichtswesen und die Gefängnisse unterstehen dem Justizministerium. Richter, Staatsanwälte und Ermittlungsbeamte werden auf Lebenszeit übernommen, müssen jedoch davor drei Jahre im Dienst gewesen sein. Ernennungen, Beförderungen und Entlassungen sind Aufgabe des Obersten Justizrates. Elf seiner 25 Mitglieder werden vom Parlament gewählt, weitere elf von den Justizorganen (jeweils für fünf Jahre); von Amts wegen gehören dem Obersten Justizrat die Vorsitzenden der obersten Gerichte und der Generalstaatsanwalt an, die auf Vorschlag des Obersten Justizrats hin vom Staatspräsidenten für eine einmalige Amtszeit von sieben Jahren er-

nannt werden. Der oberste Gerichtshof (Kassationsgerichtshof), das oberste Verwaltungsgericht, Appellations-, Schwur-, Militär-, Bezirks-, und Kreisgerichte übernehmen die Rechtsprechung im Lande.

## Außenpolitik

1995 stellte Bulgarien den EU-Beitrittsantrag, wurde aber nicht in die erste Erweiterungsrunde von 2004 aufgenommen. 2002 begannen die EU-Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien, die im Dezember 2004 in Luxemburg abgeschlossen wurden. Der offizielle Aufnahmetermin in den Kreis der 25 EU-Staaten war der 1. Januar 2007. 2004 wurde allerdings eine Sonderklausel eingebaut: Erfüllen eines oder auch beide Länder die in den Verträgen zugesagten Reformen nicht, kann der Beitritt um ein Jahr verschoben werden.

Eine der wesentlichen Auflagen, die die EU-Kommission dem Land machte, sind deutliche Fortschritte in der Bekämpfung der Korruption sowie Kriminalität und die Abschaltung des Atomkraftwerks Kosloduj. Pluspunkte gab es von Seiten der EU-Kommission für eine sich etablierende Marktwirtschaft und bisher erzielte Fortschritte in den Strukturreformen. Allein an der Privatisierung hakt es noch; es wurde der Vorwurf laut, dass öffentliche Unternehmen Familienmitgliedern und Freunden der Regierung zugesprochen würden.

Bis zum Beitritt besaß Bulgarien den Status eines aktiven Beobachters, der Zugang zu allen EU-Gremien hatte. Es wurden bereits 18 Parlamentarier zum EU-Parlament nach Straßburg entsandt. Den Auflagen, welche die EU-Kommission Bul-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Quelle: Globus

gariens stellte, gilt es weiterhin gerecht zu werden.

Im Irak-Krieg ergriff Bulgarien Partei für die USA und Großbritannien und bot seine militärische Unterstützung an. Bulgariens unterstützten die USA mit Truppen und Überflugrechten. Hinzu kam, dass sie den Amerikanern auch die Luftwaffenbasis Srafovo am Schwarzen Meer öffneten. Die Hilfe Bulgariens machte sich insofern bezahlt, als der US-Senat die Einladung Bulgariens und sechs weiterer osteuropäischer Staaten zur NATO ratifizierte.

## Wirtschaft

Bulgariens Wirtschaft hat noch mit den Folgen der jahrzehntelangen Planwirtschaft zu kämpfen. Mittlerweile sind rund 80,6% der Betriebe privatisiert worden. Das BIP betrug pro Kopf im Jahr 2004

ca. 4.897 Lewa (3.111 \$). Damit liegt es aber nur bei 26% des europäischen BIP. Die Bemühungen, EU-Niveau zu erreichen, sind dennoch groß und zeigen jetzt schon Wirkung. Lag das Wirtschaftswachstum im Jahr 2002 bei 4,5%, wurde 2004 ein Wachstum von 5,6% erreicht (I. Halbjahr 2005: 6,2%). Um EU-Niveau zu erreichen, würde Bulgarien jedoch eine jährliche Wachstumsrate von 8% benötigen.

Bulgarien investiert immer mehr im Ausland, wobei deutsche Firmen eine wichtige Rolle spielen. Viele positive Entwicklungen sind eine Folge der Anstrengungen, der EU beitreten zu können.

## Industrie

Die wichtigsten Sparten der bulgarischen Industrie sind: Nahrungsmittelprodukti-

on, Herstellung von Getränken und Tabakwaren, Maschinenbau, Erdölraffinerien, Produktion von Basismetallen, Chemieindustrie und Bekleidungsindustrie. Die wichtigsten Rohstoffe, die durch den Bergbau gewonnen werden, sind Kohle, Eisenerz, Kupfer, Mangan, Blei und Zink. Der Einfluss der Industrie Bulgariens auf das BIP betrug 2004 nahezu 26,0% und stellte 26,4% der Beschäftigten.

## Landwirtschaft

Die landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 41,9%, davon sind 17,6% bewässert. Die Hauptanbauprodukte sind: Weizen, Mais, Gerste, Wein, Kartoffeln, Tabak, Sonnenblumen, Tomaten und Melonen. Der BIP-Anteil von Landwirtschaft und Bergbau machte im Jahre 2004 9,4% aus und allein der landwirtschaftliche Bereich stellte 2004 25% der Beschäftigten. Eine wichtige Einnahmequelle ist der bulgarische Wein, der ein wichtiges Standbein im Exportbereich der Landwirtschaft einnimmt. Die Ländereien, welche sich im Zuge der lang herrschenden Planwirtschaft in Staatsbesitz befanden, sind jetzt größtenteils wieder in Privatbesitz. 1999 wurde die Landrückgabe abgeschlossen.

## Tourismus

Touristen fühlen sich hauptsächlich von der Schwarzmeerküste mit ihren langen Sandstränden und Buchten angezogen. Außerdem gibt es viele Touristen die es in Bulgariens Bergregionen zieht, zum Beispiel in das Balkengebirge oder das Mittelgebirge Sredna Gora. Auch kulturell hat Bulgarien viel zu bieten. Historische Städte ziehen jährlich kulturinteressierte Besucher an. Da Bulgarien als Reiseziel auch im Westen wieder sehr beliebt ist, wird am Ausbau der touristischen Infrastruktur stark gearbeitet. Bulgarien setzt auf Tourismus. Die Zahlen sprechen für sich: 2005 betragen die Einnahmen aus dem Tourismusbereich ca. zwei Millionen US-Dollar. Vier Millionen Touristen besuchten allein 2004 Bulgarien. Viele Touristen stammen aus Deutschland, Griechenland, Mazedonien und Serbien.

## QUELLEN

Munzinger-Archiv  
dtv/Spiegel Jahrbuch 2006 (Stand der Daten:  
August 2005)  
Fischer Weltatmanach 2007

Währung	1 Lew (Lw) = 100 Stótkinki
Kurs	1 Lew = 0,52 Euro
BSP	12,6 Mrd. US\$
Wachstumsrate des BIP	4,5%
BSP/Kopf	1.560 US\$
Anteile am BIP	Landwirtschaft 14%, Industrie 28%, Dienstleistungen 58%
Arbeitslosenquote	14,1%
Inflationsrate	7,4%
Staatseinnahmen	4,666 Mrd. US\$
Steueraufkommen (am BIP)	25,3%
Staatsausgaben	4,593 Mrd. US\$
Haushaltsdefizit (am BIP)	2,8%
Leistungsbilanzdefizit	899 Mio. US\$
Auslandsschulden	9,615 Mrd. US\$
Schuldendienst (am BIP)	10,3%
Devisenreserven	3,646 Mrd. US\$

# Rumänien im Überblick

Robin Bär

<b>Fläche</b>	238.391 km <sup>2</sup>
<b>Bevölkerung</b>	21.266.679; davon 89,5% Rumänen, 6,6% Ungarn, 2,5% Roma, jeweils 0,3% Ukrainer und Deutsche.
<b>Grenzen</b>	Mit Ungarn und Serbien im Westen, mit der Ukraine im Norden und Südosten, mit Moldawien im Osten, mit dem Schwarzen Meer im Südosten, mit Bulgarien im Süden.
<b>Städte</b>	Hauptstadt Bukarest (1.862.930 Einwohner), Iasi (316.542 Einwohner), Cluj-Napoca (Klausenburg) mit 316.129 Einwohnern, Timisoara (Temeswar) mit 313.980 Einwohnern, Constanta (Konstanza) mit 300.704 Einwohnern, Galati mit 292.907 Einwohnern, Brasov (Kronstadt) mit 273.247 Einwohnern.
<b>Gliederung</b>	41 Kreise und das Munizipium Bukarest.
<b>Sprachen</b>	91,0% Rumänisch (Staatssprache), 6,7% Ungarisch, 1,1% Romanes, 0,3% Ukrainisch, 0,2% Deutsch.
<b>Währung</b>	1 Leu (Plural Lei) zu 100 Bani (Singular Ban). 1 EUR = 21.986 Lei.
<b>Religionen</b>	86,8% rumänisch-orthodox, 5,6% römisch-katholisch, 3,2% Reformierte, 1,5% Pfingstler, 0,8% Evangeliumschriften, 0,4% Adventisten.
<b>Mitgliedschaft in internationalen Organisationen</b>	UNO und UN-Sonderorganisationen, NATO, Europarat, OSZE, WTO, CEI, CEFTA, BSEC, G-77, EU, WEU (assoziiertes Partner), Blockfreie (Gast).

## Geographie

Das Land besteht zu 31% aus Gebirgen, 36% aus Hügellandschaften und Hochebenen sowie zu 33% aus Ebenen. Die Höhenstufen sind konzentrisch angelegt. Das Transsilvanische Hochland im Landesinneren wird vom Karpatenbogen umgeben. Der höchste Berg Rumäniens, der Moldoveanu, befindet sich in den Südkarpaten und hat eine Höhe von 2.544 Meter. Die Durchschnittshöhe der Karpaten beträgt 1.000 Meter. Die Dobrudscha, ein Tafelland mittlerer Höhe, liegt im Südosten Rumäniens zwischen Donau, dem Schwarzen Meer und der Grenze zu Bulgarien. Im Süden des Landes, in der Rumänischen Ebene, befindet sich das wichtigste Agrargebiet Rumäniens. Das Donaudelta, das zu 89,7% auf rumänischem Gebiet liegt, bietet verschiedensten Vögeln Platz und ist als Naturparadies bekannt.

Das Übergangsklima zwischen gemäßigtem und Kontinentalklima führt zu durchschnittlichen Temperaturen in der Ebene von 23 °C; im Gebirge sinken die Temperaturen auf 15-16 °C. Im Winter hat es durchschnittlich 0 bis -1 °C in Bukarest. Die Niederschlagsmenge beträgt 580 mm pro Jahr

## Politik

**Staatsname:** Rumänien (România)  
**Staatsform:** Republik (seit 1991)  
**Nationaler Feiertag:** 1. Dezember (1918 Deklaration über die Vereinigung von Siebenbürgen und des Banat mit Rumänien)

## Innenpolitik

Die Verfassung Rumäniens wurde am 8. Dezember 1991 vom rumänischen Volk gebilligt. Eine Volksabstimmung entschied mit 77,3% Ja-Stimmen für die Verfassung. Das Zweikammerparlament besteht aus dem Senat mit 140 Sitzen und der Abgeordnetenkammer mit 346 Sitzen. Bei der Wahl findet das Verhältniswahlrecht Anwendung. Seit den Wahlen im Jahre 2000 ist eine Sperrklausel (Fünfprozenthürde; bei Bündnissen je nach Zusammensetzung bis zu 10 Prozent) in Kraft. Mitgliedern der früheren Geheimpolizei (Securitate) bleibt das passive Wahlrecht verwehrt, da ihnen Machtmissbrauch und Unterdrückung vorgeworfen wird. Die Stellung des auf vier Jahre gewählten Präsidenten ist ziemlich stark. Er kann den Premierminister ernennen und entlassen sowie das Parlament auflösen. Jedoch darf er nach seiner Wahl keiner Partei mehr angehören. Landkreisen und Gemeinden ist ein weitgehendes Selbstverwaltungsrecht zugedacht. Es gibt 41 Kreise und das den Kreisen gleichgestellte Munizipium Bukarest.

## Außenpolitik

Das wichtigste außenpolitische Ziel Rumäniens war der 2007 stattgefundenen EU-Beitritt. Bis dahin musste Rumänien erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den Auflagen der EU-Kommission gerecht zu werden. Vor allem die Korruption ist ein großes Problem, das es zu bekämpfen gilt. Auch die Wirtschaft ist dem EU-Beitritt noch nicht ganz gewachsen. Rumänien konnte zwar die zweistellige Inflationsrate eindämmen und das Haushaltsdefizit begrenzen. Was dem Land jedoch

fehlt, sind ausländische Investitionen, damit die Wirtschaft einen dringend nötigen Aufschwung erlebt. Des Weiteren müssen die veralteten Wirtschaftsstrukturen erneuert werden. Privatisierungsvorhaben, mithin ein wichtiger Faktor für eine funktionierende Marktwirtschaft (vgl. auch die Kopenhagener Kriterien), gehen nur schleppend voran. Der Internationale Währungsfond (IWF), die Weltbank und die EU haben strenge Auflagen vorgegeben, welche die rumänische Wirtschaft erfüllen muss. Den USA gegenüber verhielt sich Rumänien im Irakkrieg kooperativ. So versprach Rumänien der Bush-Regierung als erstes Land überhaupt, keine US-Bürger dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen. Der proamerikanische Kurs blieb politisch nicht folgenlos. 2002 folgte eine Einladung, der NATO beizutreten; 2004 erfolgte die Aufnahme in die Militärorganisation.

## Recht und Justiz

Die Tätigkeiten und Zuständigkeiten des Obersten Gerichtshofes wurden 1993 in Folge eines Gesetzes neu geregelt. Die Richter werden vom Staatspräsidenten mit Unterstützung des Obersten Rates der Magistratur für eine Amtszeit von insgesamt sechs Jahren berufen. Es gibt als untergeordnete Behörden 40 Kreisgerichte, die für drei bis sechs örtliche Gerichte zuständig sind. 15 Kreisgerichte haben die Aufgabe, als Appellationsgerichte gegen Urteile örtlicher Gerichte zu fungieren. Auch die Militärjustiz wurde 1993 neu geregelt; es existieren zwei Militärgerichtshöfe. Am 31. Dezember 1989 verkündete der damalige Staatspräsident Ion Iliescu die Abschaffung der Todesstrafe.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Quelle: Globus

## Wirtschaft

Rumänien arbeitet daran, die von veralteten Strukturen gekennzeichnete Wirtschaft zu sanieren. Das einstige Agrarland (1940 hatte allein die Landwirtschaft einen Anteil von 40% am BIP) muss einiges bewerkstelligen, um der Wirtschaft auf die Sprünge zu helfen. 2003 betrug der Anteil des Agrarsektors am BIP 11,7%; Industrie, Bergbau und Versorgungswirtschaft trugen 28,4% zum BIP bei, das Baugewerbe 5,7% und die Dienstleistungsbetriebe 44,6%. Rumänien erzielte in den vergangenen Jahren reale BIP-Wachstumsraten um jeweils 5%. 2004 sogar nahezu 8%. Ein wirkliches Problem ist die Schwarzarbeit; ca. 40% des BIP wird schwarz erwirtschaftet. Hinzu kommt, dass immer mehr Fachkräfte

auswandern, um in anderen Ländern ihr Geld zu verdienen. So hat Rumänien einen großen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Zwischen 1992-2003 ist die Einwohnerzahl um 5,3% gesunken. Die Privatisierung im Industriesektor wurde beschleunigt und läuft immer noch. Die Suche nach privaten Investoren, die in veraltete Unternehmen investieren, erweist sich als schwierig. Das Wachstum der Bruttoanlageinvestitionen betrug 2003 9,2% des BIP. Eine steigende Tendenz ist zu verzeichnen.

## Industrie

Die wichtigsten Zweige der rumänischen Industrie sind: Nahrungsmittelindustrie,

Metallurgie, Maschinenbau, die chemische Industrie, Erdölindustrie, die Weiterverarbeitung anderer Energiestoffe, Textilindustrie und die Holzverarbeitung. Der Energie- und Rohstoffmangel macht besonders der Eisen- und Stahlindustrie zu schaffen. Der BIP-Anteil von Industrie, Bergbau und Versorgungswirtschaft betrug 2003 28,4%. Ein Wachstum wird seit dem Jahr 2000 in den Bereichen der Kommunikationstechnik, Unterhaltungselektronik, Kautschuk- und Kunststoffverarbeitung, Holzverarbeitung, Nahrungsmittelindustrie und Transportmittelindustrie verzeichnet.

## Landwirtschaft

Die rumänische Landwirtschaft wurde wie in Bulgarien wieder in private Hände gegeben. Vor der Privatisierung gab es 411 landwirtschaftliche Staatsbetriebe und ca. 3.800 landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften. 1999 waren 97,2% der Agrarflächen wieder privatisiert. Diese Privatisierung machte ein 1991 verabschiedetes Gesetz möglich. Doch wurde das Eigentum auf 10 Hektar pro früheren Eigentümer beschränkt. Aufgrund unzureichender Modernisierung produziert die rumänische Landwirtschaft nicht sonderlich effektiv. Häufig werden sogar noch Äcker mit Hilfe von Ochsen gepflügt. 2003 betrug der BIP-Anteil des Agrarsektors 11,7%. 2002 stellte der Agrarsektor 36,4% der Beschäftigten. Sehr wichtig sind der Weinanbau und die Schilfgewinnung zur Produktion von Papier; andere Agrarprodukte hingegen lassen sich nur schwer exportieren.

## Tourismus

Anziehungspunkte sind die Schwarzmeerküste, die 245 Kilometer Küste für den Tourismus bereithält, die Wintersportgebiete in den Karpaten, das Donaudelta und die Hauptstadt Bukarest. Außerdem gibt es zahlreiche Heilbäder und Kurorte. Der Großteil der Touristen kommt aus den nahe gelegenen Nachbarländern. Es wird versucht, mehr Touristen aus dem westlichen Ausland anzuziehen, da diese zahlungskräftig und von nicht unerheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind.

Währung	1 Leu (l) = 100 Bani
Kurs	1 l = 0,00003 Euro
BSP	38,4 Mrd. US\$
BSP/Kopf	1.710 US\$
Anteile am BIP	Landwirtschaft 12%, Industrie 37%, Dienstleistungen 51%.
Arbeitslosenquote	10,8%
Inflationsrate	34,5%
Staatseinnahmen	9,636 Mrd. US\$
Steueraufkommen (am BIP)	23,1%
Staatsausgaben	10,143 Mrd. US\$
Leistungsbilanzdefizit	2,317 Mrd. US\$
Auslandsschulden	11,653 Mio. US\$
Schuldendienst (am BSP)	6,8%
Devisenreserven	6,377 Mrd. US\$

## QUELLEN

Munzinger-Archiv  
dtv/Spiegel Jahrbuch 2006 (Stand der Daten:  
August 2005)  
Fischer Weltatmanach 2007

# Die EU-Beitrittsperspektiven der Türkei

Martin Große Hüttmann / Matthias Chardon

Seit mehr als vierzig Jahren klopft die Türkei an die Tür der Europäischen Union (EU) und sucht um eine Vollmitgliedschaft nach. Kein anderer Beitrittskandidat hat die politische Diskussion und die öffentliche Meinung derart polarisiert. Die kontrovers geführte Debatte, ob die Türkei überhaupt, zu welchen Bedingungen und zu welchem Zeitpunkt Teil der EU werden soll, wird die langwierigen Verhandlungen begleiten. Matthias Chardon und Martin Große Hüttmann zeichnen die Besonderheiten dieser Debatte nach, erörtern die historische Dimension der Annäherung der Türkei an die Europäische Gemeinschaft seit den 1960er-Jahren und diskutieren die Berechtigung, Überzeugungskraft und Stichhaltigkeit der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Argumente, die in der Pro und Contra-Debatte vorgebracht werden. Gerade an den einzelnen Etappen der Verhandlungen der EU mit der Türkei werden die Chancen und Probleme der Erweiterungspolitik offenkundig: Zum einen zeigt sich, wie nachhaltig und Anreize schaffend die EU-Erweiterungspolitik ist und wie die Aussicht auf einen Beitritt politische und wirtschaftliche Reformen sowie den Prozess der „Europäisierung“ in der Türkei voranzutreiben vermag. Trotz vielfältiger Stolpersteine – so die immer noch unge löste Zypernfrage – ist es der EU bisher gelungen, durch eine bürokratische, d.h. weitgehend „unpolitische“ Strategie die schrittweise „Europäisierung“ der Türkei zu gestalten, in der eine Hintertür für Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft offen bleibt. Deutlich wird zum anderen, dass der EU durch die Aufnahme immer neuer Mitgliedstaaten eine „Überdehnung“ ihrer Institutionen und damit ein Verlust ihrer Handlungsfähigkeit und Integrationskraft drohen. |

## Eine schwierige Partnerschaft

Die Entscheidung der Europäischen Union, mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, hat eine lange und wechselvolle Vorgeschichte. Als die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2004 sich nach harten Verhandlungen zu diesem wirklich historischen Schritt durchringen konnten, war den Befürwortern wie den Skeptikern klar, dass die Europäische Union (EU) einen „Wendepunkt ihrer Erweiterungspolitik“ (Lippert 2005, S. 119) erreicht hatte. Während

die im Mai 2004 abgeschlossene Osterweiterung der Europäischen Union um acht mittel- und osteuropäische Staaten und Malta und Zypern trotz mancher Schwierigkeiten insgesamt als Erfolgsgeschichte in die Annalen der EU eingegangen ist, sind Ergebnis und Verlauf der Verhandlungen mit der Türkei schwer abzuschätzen. Zu groß sind die Unterschiede im türkischen Fall „in allen Phasen des Beitrittsverfahrens (...) – in der Vorbereitung, bei den eigentlichen Verhandlungen und der Ratifizierung“ (Lippert 2005, S. 119). Im folgenden Beitrag<sup>1</sup> wollen wir die Besonderheiten dieses Falles aufzeigen und dabei die historische Dimension der Annäherung der Türkei an die Europäische Gemeinschaft seit den 1960er-Jahren, die kontroverse Debatte, die ein anvisierter EU-Beitritt der Türkei in der Öffentlichkeit ausgelöst hat, und die Frage, wie genau es zu diesem Entschluss gekommen ist, erläutern. Darüber hinaus wollen wir auch aufzeigen, welche konkreten Perspekti-

ven sich für die Verhandlungen zwischen der EU und der Türkei seit der Aufnahme der Beitrittsgespräche im Oktober 2005 ergeben haben. Dabei wollen wir deutlich machen, dass sich in der Türkeipolitik der Europäischen Union – wie in einem Brennglas verdichtet – die Chancen und Probleme der Erweiterungspolitik der EU zeigen: Zum einen zeigt sich am Beispiel der Türkei, wie groß die *Soft power* (Nye 2004) der EU ist<sup>2</sup> und wie stark die Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft die politischen und wirtschaftlichen Reformen und den Prozess der „Europäisierung“ vorantreiben; zum anderen droht der Europäischen Union durch die Aufnahme immer neuer Mitgliedstaaten eine Überdehnung ihrer Institutionen und ein schleichender Verlust ihrer Handlungsfähigkeit (vgl. Jopp/Matl 2004). Die Erweiterungspolitik droht zum Opfer ihres Erfolges zu werden. Vor diesem Dilemma steht Brüssel auch in der Türkeifrage – und die weit verbreitete Skepsis in den Bevölkerungen

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

der EU-Staaten erschwert die Entscheidung zusätzlich (vgl. Giannakopoulos/Maras 2005; Wimmel 2006). Denn wenige Themen wurden in der Vergangenheit im Kreise der EU-Staaten und ihren Öffentlichkeiten so kontrovers diskutiert wie das Thema Türkei, so dass es an ein kleines politisches Wunder grenzt, dass es die Europäische Union so lange geschafft hat, eine gemeinsame Politik gegenüber der Türkei zu verfolgen. Die Öffnung der EU gegenüber den ehemaligen Staaten des „Ostblocks“, die im Mai 2004 bzw. im Januar 2007 aufgenommen wurden, war bald schon eher eine Frage des Wann und nicht des Ob. Die ehemaligen kommunistischen Staaten strebten unter dem Motto „Rückkehr nach Europa“ in die EU. Dem konnten sich auch die damaligen Beitritts-skeptiker nicht offen entgegenstellen, weil sie sonst die moralischen und politischen Grundwerte der europäischen Einigung preisgegeben hätten (vgl. Schimmelfennig 2003). Die Debatte um einen EU-Beitritt der Türkei berührt im Unterschied dazu sehr viel unmittelbarer die Identität der europäischen Staatengemeinschaft und, angesichts der Größe der Türkei, die Integrationskraft der EU. Der große Crash konnte bislang vermieden werden, weil es die Europäische Union, so die zentrale These unseres Bei-

trags, geschafft hat, ihre Politik gegenüber der Türkei als eine – im besten Sinne des Wortes – bürokratische, also „unpolitische“ und an „objektiven“ Kriterien messbare Politik der schrittweisen „Europäisierung“ der Türkei zu gestalten, in der eine Hintertür für Alternativen zur Vollmitgliedschaft offen bleibt.<sup>3</sup>

### Die Türkei und die EG seit den 1960er-Jahren

Zwischen der modernen Türkei und der Europäischen Gemeinschaft gibt es seit den 1950er-Jahren immer enger werdende Beziehungen.<sup>4</sup> Ein erster wichtiger Schritt in die transatlantische Sicherheits- und Wertegemeinschaft bildete die Aufnahme der Türkei in die NATO im Jahre 1952. Sieben Jahre später stellte die Türkei einen Antrag auf assoziierte Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Das Ergebnis dieser ersten Annäherung war das im September 1963 abgeschlossene „Ankara-Abkommen“. Dieses Assoziierungsabkommen ebnete der Türkei den Weg in die europäische Zollunion, sogar eine Mitgliedschaft der Türkei in der EWG wurde damit in den Blick genommen. In der Folge haben sich aus dem Assoziationsvertrag jedoch unrealistische Erwartungen und Interpretationen auf europäischer wie auf türkischer Seite ergeben, die selbst in der aktuellen Debatte immer wieder aufscheinen. Denn mit dem Abkommen wurde keineswegs ein schneller Beitritt vorgezeichnet, es sollte nur die „besonderen politischen Verpflichtungen der EG gegenüber der Türkei“ unterstreichen, jedoch nicht den Status einer „Quasi-Mitgliedschaft“ (Kramer 1988, S. 37) festschreiben. In den Jahren 1970 und 1973 wurden zusätzliche Protokolle unterzeichnet, die die Details einer Zollunion regelten. Als türkische Truppen im Juli 1974 den nördlichen Teil Zyperns besetzten und im September 1980 in der Türkei die Militärs putschten, erfuhr die Zusammenarbeit zwischen den Türkei und der Europäischen Gemeinschaft schwere Rückschläge und die Beziehungen wurden eingefroren. Erst im September 1986 kam es zu einer Wiederbelebung des Assoziationsprozesses, dem im April 1987 der förmliche Antrag der Türkei auf Mitgliedschaft in der EG folgte. Das Hauptmotiv der Regierung in Ankara unter dem neuen Ministerpräsidenten Turgut Özal bestand darin, die Türkei der internationalen Öffentlichkeit nach den

freien Wahlen „als westlich orientiertes, modernes, demokratisches Land zu präsentieren und das Bild von der Militärdiktatur abzuschütteln“ (Riemer 2003, S. 41). Die Reaktionen der Europäer waren gemischt; vor allem die griechische Regierung blockierte eine Annäherung der Türkei an die EWG und kündigte an, einer Mitgliedschaft der Türkei solange nicht zuzustimmen, wie Griechenland „der türkischen Bedrohung ausgesetzt bleibt und solange die Besetzung Zyperns fort dauert“ (zitiert nach Kramer 1988, S. 143).

Im Dezember 1989 kam die Europäische Kommission unter ihrem damaligen Präsidenten Jacques Delors zum Ergebnis, dass die Türkei zwar prinzipiell berechtigt sei, einen Antrag zu stellen. Sie hielt jedoch angesichts der desolaten politischen und wirtschaftlichen Situation in der Türkei und vor dem Hintergrund der eben erst durchgeführten Süderweiterung um Spanien und Portugal eine Phase der Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft für angebracht und schob den Antrag der Türkei auf die lange Bank (vgl. Lippert 2005, S. 122). Die Verhandlungen über die Zollunion brachten erst im März 1995 ein konkretes Ergebnis, so dass sie schließlich am 1. Januar 1996 in Kraft treten konnte.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts machten sich die ehemaligen kommunistischen Länder in Ost- und Mittelosteuropa auf den „Weg nach Europa“ und waren Mitte der 1990er so weit vorangekommen, dass einigen auf dem Europäischen Gipfel von Luxemburg im Dezember 1997 der offizielle Status von Beitrittskandidaten zugesprochen wurde – die Türkei war in dieser so genannten „Luxemburg-Gruppe“ aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Probleme (Verletzung der Menschenrechte und Minderheitenrechte) nicht dabei. Die europäischen Staats- und Regierungschefs beauftragten aber die Europäische Kommission, einen Bericht über das weitere Vorgehen gegenüber der Türkei zu erarbeiten. Im März 1998 legte die Kommission eine „Europäische Strategie für die Türkei“ vor. In diesem und in anderen Berichten wurde detailliert der enorme Reformbedarf der Türkei aufgezeigt. Darüber hinaus begann die Kommission 1998, wie bei den anderen Beitrittsaspiranten auch, in so genannten „Fortschrittsberichten“ die notwendigen Veränderungen in den unterschiedlichen Bereichen akribisch zu dokumentieren. Damit nahm die Kommission sich der Sache auf eine sehr bürokratische Art und Weise an und bediente sich auch im Falle der Türkei, wie gegenüber den ost- und mittelosteuropäischen Kan-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Die Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit der Türkei begannen nach einer langen Vorgeschichte am 3. Oktober 2005. picture alliance/dpa

didatenstaaten, einer so genannten „Konditionalitätspolitik“. Auf dem Europäischen Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 erhielt dann die Türkei schließlich den ersehnten Kandidatenstatus und konnte sich somit größere Hoffnungen auf einen Beitritt zur Europäischen Union machen – vorausgesetzt, die harten „Kopenhagener Kriterien“ würden nachweisbar erfüllt. Diese Kriterien, die den Kern der Konditionalitätspolitik der EU bilden, wurden schon im Dezember 1993 festgeschrieben. Nur wenn diese – auf die besonderen Verhältnisse der mittel- und mitteleuropäischen Staaten zugeschnittenen – Kriterien erfüllt sind, ist eine Aufnahme in den Club möglich:

### „Kopenhagener Kriterien“ für die Aufnahme in den Club:

- Die politische Gesamtlage in dem Bewerberstaat muss stabil sein; d.h. die Demokratie (Mehrparteiensystem), die politischen Institutionen, der Rechtsstaat müssen gesichert sein, ebenso müssen die Menschen- und Minderheitenrechte gewährleistet sein;
- das Wirtschaftssystem muss eine funktionierende Marktwirtschaft darstellen. Die Europäische Union ging 1993 also zu Recht davon aus, dass erst nach einem kompletten Umbau der ehemaligen sozialistischen Staatswirtschaften und der Einführung eines Systems, das auf Wettbewerb und Privateigentum beruht, die Bewerberstaaten eine Chance haben würden, dem harten Konkurrenzdruck des Westens einigermaßen standhalten zu können;
- die mitteleuropäischen Staaten verpflichten sich, alle Regeln und Pflichten, die mit einer Mitgliedschaft im Club verbunden sind, zu akzeptieren und sich daran zu halten. Der so genannte „Acquis Communautaire“, also die kompletten Verträge der Europäischen Gemeinschaft und die 80.000 Seiten europäischer Gesetze müssen in nationales Recht übernommen werden;
- die Bewerberstaaten erklären sich einverstanden mit den weit reichenden Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie im Vertrag von Maastricht (1991) festgeschrieben worden sind. Die Europäische Union will damit verhindern, dass neue Clubmitglieder nicht ein völlig neues Spiel, mit komplett anderen Regeln und Zielen durchsetzen können;

– und schließlich hat der Europäische Gipfel von Kopenhagen als zusätzliches Kriterium die Reformbedürftigkeit der Strukturen der EU definiert. Die Staats- und Regierungschefs der Zwölfergemeinschaft waren sich darüber im Klaren, dass eine Erweiterung nur dann zu schaffen sein wird, wenn die EU die Spielregeln und ihre Entscheidungsverfahren reformiert, um in einer größeren Union überhaupt noch handlungsfähig zu sein (vgl. Lippert 2003a, S. 44).

Um der Aufnahme von Beitrittsgesprächen näher zu kommen, verstärkte die türkische Regierung seit 2001 ihre Anstrengungen, um das eigene Land „fit“ zu machen für einen Eintritt in die EU (vgl. Kramer 2002). Zwischen September 2001 und August 2002 verabschiedete das Parlament in Ankara umfassende politische Reformen, die – darin sind sich alle Beobachter einig – ohne die konkretere werdende Beitrittsperspektive nicht hätten durchgesetzt werden können. Vor allem die neue Regierung unter Führung von Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan beschleunigte seit dem November 2002 diesen Prozess der nachhaltigen „Europäisierung“ (Kramer 2004). Die Europäisierungspolitik von Erdogan und die umfangreichen Verfassungsänderungen, die etwa einen teilweisen Machtverlust des türkischen Militärs, eine erste Öffnung in der Kurdenfrage, die Stärkung von Bürgerrechten und auch eine Null-Toleranz-Politik gegenüber Folter bringen sollten, beschleunigten die Annäherung zwischen Türkei und Europäischer Union. So stellte der Europäische Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 schließlich fest, dass die Türkei nun die Kriterien erfülle und die Aufnahme von Beitrittsgesprächen damit möglich sei, sofern der Reformprozess anhalte und nach einer erneuten Prüfung die europäischen Staats- und Regierungschefs dies förmlich auf ihrem Gipfel im Dezember 2004 beschließen würden.

Dieser fundamentale Wandel der Türkei-Politik der EU wurde jedoch erst jetzt nach und nach in der Öffentlichkeit wahrgenommen und diskutiert. Die Jahre 2002 bis 2004 waren dann geprägt von einer zum Teil sehr kontrovers geführten öffentlichen Debatte in Deutschland und in den anderen Staaten der EU, wie im folgenden Kapitel dargestellt werden soll.

### Die Beitrittsdebatte: Pro und Contra

Die Debatte um das Für und Wider eines Beitritts der Türkei zur EU unterscheidet sich ganz wesentlich von allen bisherigen

Beitrittsdebatten. Die Gründe hierfür sind zahlreich. Neben dem „Spezialfall“ Zypern (siehe unten) geht es zum Beispiel darum, dass die Türkei der mit Abstand bevölkerungsreichste Staat ist, der bislang die Aufnahme in die EU angestrebt hat. Das hätte bei einer Mitgliedschaft automatisch ein entsprechendes Gewicht in den europäischen Entscheidungsgremien zur Folge. Nicht wenige innerhalb der EU sehen diese mögliche Dominanz bzw. Durchsetzung türkischer Interessen innerhalb der EU mit einigem Missbehagen. Noch viel wichtiger scheint aber etwas anderes zu sein. Kulturelle bzw. weltanschauliche Argumente dominieren nämlich oftmals die Diskussion. Das Hauptargument, dem sich die Türkei immer wieder ausgesetzt sieht, lautet, sie besitze aufgrund ihrer Geschichte und ihrer Kultur keine „europäische Identität“ und passe deswegen auch nicht zum Club der christlich geprägten EU-Staaten (vgl. Steinbach 2004). Werde die Türkei trotzdem zum Mitglied, sei das Ende des europäischen Integrationsprozesses zu befürchten (Wehler 2004).

Bei der intensiven und kontroversen Debatte um das Für und Wider ist festzustellen, dass die Argumente im Wesentlichen schon lange bekannt sind. Seit 1963 haben sich – im Grundsatz – keine wirklich neuen Argumente für oder gegen einen Beitritt zur EU ergeben. Kennzeichnend für die Debatte ist, dass sich Befürworter und Gegner vor allem in der Einschätzung „kulturspezifischer und identitätsstiftender Faktoren im Beitrittsprozess“ (Kramer 2003, S. 8f.) unterscheiden. Mit anderen Worten geht es also darum, ob die Türkei europäisch genug sei, um Mitglied der EU zu werden – wobei sich hier gleich die Frage stellt, wie denn eigentlich „europäisch“ zu definieren sei.<sup>5</sup>

Um das Für und Wider der Argumente klarer werden zu lassen, wollen wir im Folgenden Befürworter und Gegner eines türkischen EU-Beitritts bzw. deren Argumente zu Wort kommen lassen. Zwar lassen sich politische, wirtschaftliche und kulturelle Argumente nicht immer ganz voneinander trennen, zur besseren Übersichtlichkeit wollen wir diese Unterscheidung aber hier aufrechterhalten.

### Politische Argumente

Versucht man, die zahlreichen politischen Argumente zusammenzufassen und zu strukturieren, lassen sich drei Linien feststellen: Zum einen geht es um im weiteren Sinne sicherheitspolitische Überlegungen, zum zweiten um die Frage der Qualität der türkischen Demokratie und zum dritten um die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union.

Immer wieder wird hervorgehoben, dass die Türkei als EU-Mitglied eine ganz we-

sentliche Brückenfunktion zwischen dem Westen und der muslimischen Welt darstellen könne (Steinbach 2004). Vor dem Hintergrund des 11. September 2001 und allem, was danach kam, könne der Beitritt ein Zeichen des Aufeinanderzugehens sein. Die Türkei würde zum Mittler zwischen westlichen und muslimischen Wertvorstellungen. Denn sie sei in Geschichte und Kultur von der islamischen Religion und zugleich von Demokratie und modernen europäischen Werten geprägt. Damit könne die Türkei zum Vorbild anderer islamisch geprägter Staaten werden, die sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ähnlichen Herausforderungen stellen müssten, welche die Türkei bereits bewältigt habe.

Eng damit in Zusammenhang steht die Überlegung, dass durch eine türkische EU-Mitgliedschaft die angrenzenden Regionen und Staaten stabilisiert werden könnten. Die EU würde als außenpolitischer Akteur besser in die Regionen des östlichen Mittelmeers, des Mittleren Ostens sowie des Kaukasus wirken können (Kramer 2003). Die strategische Stellung der EU in der Welt würde also nachhaltig gestärkt und gleichzeitig wäre die Gefahr einer Islamisierung der Türkei und einer damit einhergehenden politischen Radikalisierung gebannt.

Die geographische Lage der Türkei und die daraus resultierenden sicherheitspolitischen Überlegungen führen ebenso die Gegner eines Beitritts an. Der Historiker Hans-Ulrich Wehler, einer der schärfsten Kritiker eines EU-Beitritts in der deutschen Debatte, führt die Nachbarschaft der Türkei zu Staaten wie Irak, Syrien, Iran, Georgien und Armenien als Hinderungsgrund für einen Beitritt an (Wehler 2004). Es sei nicht wünschenswert, dass die EU Außengrenzen mit diesen Staaten habe. Die Gefahr für die Europäische Union, stärker als bisher in Konflikte ohne eigenes Wollen hineingezogen zu werden und mit der Türkei als Mitglied sich zu bestimmten Entscheidungen gezwungen zu sehen, sieht auch der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt: „Die sich durch Jahrzehnte hinziehende Gegnerschaft Russlands (deshalb seinerzeit der Beitritt der Türkei zur NATO), die verständliche Feindschaft der Armenier oder die zu erwartenden strategischen Auseinandersetzungen über Rohrleitungen und Häfen für Öl und Gas aus Zentralasien kompletieren die Umrisse der geopolitischen Interessen Ankaras. Wer diese Interessen in den Rahmen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU einfügen wollte, der könnte in einer Krise den Zusammenbruch der EU riskieren“ (Die Zeit, 12.12.2002). Sicher können sich sicherheitspolitische Konstellationen mit den Jahren ändern, doch ist gerade die Frage nach dem Zugang zu Energieressourcen eine zentrale für die Europäische Uni-

on in den nächsten Jahren und Jahrzehnten. Inwiefern sich durch die Türkei als EU-Mitglied eher Vor- oder eher Nachteile ergeben könnten, wird im Beitrittsprozess immer wieder abzuwägen sein.

Der Zustand der Demokratie in der Türkei, und die damit in Zusammenhang stehende Frage nach rechtsstaatlichen Verhältnissen, des Einflusses des Militärs oder der Einhaltung von Menschenrechten, wird von den Gegnern eines Beitritts immer wieder als Beleg dafür angeführt, dass die Türkei nicht beitragsreif sei, und dass generell für West- und Mitteleuropa grundlegende Werte dort keine solche große Rolle spielten (vgl. zu dieser Debatte Kramer 2003 oder Große Hüttmann 2005c). In der Tat führt auch der jährlich erscheinende so genannte Fortschrittsbericht<sup>6</sup> der Europäischen Kommission Verstöße auf, die den Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie widersprechen (Europäische Kommission 2006). Allerdings muss hier nochmals betont werden, dass gerade in diesen Bereichen mehrere Reformgesetze vom türkischen Parlament verabschiedet wurden und sich die Lage insgesamt wesentlich gebessert hat (vgl. Kramer 2004).

Wenn Beitrittsgegner anführen, dass die Einstellungen zu Demokratie und Rechtsstaat in der Türkei nicht dieselbe kulturelle Grundlage hätten wie in den Staaten der EU, dann ist das zwar einerseits ein sehr im Grundsätzlichen ansetzendes Argument. Andererseits kann es aber schon damit entkräftet werden, dass auch in jetzigen EU-Staaten wie Spanien, Griechenland oder Portugal in der jüngeren Vergangenheit solche Prinzipien wenig gegolten haben<sup>7</sup> und gleichwohl eine Rückkehr in die demokratische Staatengemeinschaft möglich war – die im Übrigen durch die Aussicht, Mitglied der Europäischen Gemeinschaft zu werden, erst noch beschleunigt wurde. Warum sollte es also nicht auch im Falle der Türkei – einem Land mit unzweifelhaft nach demokratischen Spielregeln zustande gekommenen Regierungen – möglich sein, ein allen Standards entsprechendes demokratisches und rechtsstaatliches System zu vollenden?

Der dritte Debattenstrang im Bereich der politischen Argumente beschäftigt sich mit der Frage, welche Auswirkungen ein Beitritt auf das politische System der EU habe. Selbst wohlmeinende Befürworter eines Beitritts werden nicht umhin kommen, die Frage nach der Aufnahmefähigkeit der EU zu beantworten. Im jetzigen System und mit der bislang vorzufindenden Wirtschaftsstruktur der Türkei wäre diese zum Beispiel der bei weitem größte Empfänger von Agrarsubventionen.<sup>8</sup> Finanziell wären die aus dem EU-Vertrag sich ergebenden Ansprüche der Türkei unter Umständen nicht mehr zu stemmen und politisch damit auch nicht mehr vertretbar. Gleichzeitig wäre die Türkei der mit Abstand bevölke-

reichste Staat der EU und hätte entsprechendes Gewicht in den europäischen Entscheidungsgremien. Die EU, die bereits jetzt in einer Krise steckt, wäre mit einer schnellen Aufnahme der Türkei vollständig überfordert. Unter anderem deshalb muss sich die EU grundlegend reformieren und über ihren weiteren Weg entscheiden, bevor sie in der Lage ist, einen solchen großen Staat aufzunehmen.<sup>9</sup>

### Wirtschaftliche Argumente

Im Wirtschaftsbereich ist die Türkei – vor allem aufgrund der seit 1996 bestehenden Zollunion – bereits jetzt gut in die Europäische Union integriert. Der Austausch von Gütern ist in den letzten Jahren enorm gestiegen, so etwa in den Bereichen Textilien und Bekleidung, Automobilzulieferer und Unterhaltungselektronik. Unter der Voraussetzung, dass die Türkei ihre wirtschaftlichen Reformen vorantreibt, sieht die Kommission keinen Grund daran zu zweifeln, dass die Türkei dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU Stand halten kann (FAZ 4.10.2005, S. 20). Überhaupt ist die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei seit 2002 sehr positiv verlaufen. Im Vertrauen auf eine baldige EU-Mitgliedschaft handeln die türkische Politik und Wirtschaft entsprechend und stellen sich dem Wettbewerb. Das Wirtschaftswachstum betrug seit 2002 jährlich zwischen fünf und zehn Prozent, die türkische Lira ist stabil wie nie. Außerdem hat die Regierung Reformen vorangetrieben und Deregulierungen sowie den Umbau zu einer stärker an Dienstleistungen orientierten Wirtschaft eingeleitet. Vergleicht man die jetzige wirtschaftliche Situation der Türkei mit denen anderer neuer Mitgliedstaaten kurz vor deren Beitritt, zeigt sich, dass ein Beitritt der Türkei die EU ökonomisch vermutlich nicht überfordern würde, vor allem wenn man davon ausgeht, dass die positive Entwicklung in der Türkei weiter anhält.

Das ist alles in allem eine sehr beeindruckende und erfreuliche Bilanz. Gleichwohl darf man nicht verschweigen, dass die Türkei weiterhin große Probleme bewältigen muss. Vielleicht muss man nicht so weit gehen wie Hans-Ulrich Wehler, der meint: „Ökonomisch bleibt die Türkei auf absehbare Zeit ein Fass ohne Boden“ (Wehler 2004). Doch der Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor beträgt noch immer etwa 25 Prozent (Europäische Kommission 2006). Aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums müssen sehr schnell mehr neue Arbeitsplätze geschaffen werden, damit die Arbeitslosigkeit nicht

steigt. Und der Anteil der Schattenwirtschaft ist nach wie vor sehr hoch. Zwar hält die positive Entwicklung seit 2002 an, 2001 noch steckte die Türkei jedoch in einer tiefen wirtschaftlichen Krise, die den Bankrott vieler kleiner und mittlerer Betriebe zur Folge hatte. Die Inflationsrate lag bei 68,5 Prozent, und das Realeinkommen der Beschäftigten sank um etwa 20 Prozent (Kramer 2004). Inwieweit also die positive wirtschaftliche Entwicklung der Türkei auch wirklich Bestand hat, bleibt abzuwarten.

Für die türkische Wirtschaft hat die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU einen sehr positiven Einfluss gehabt (vgl. World Bank 2006). Die Wirtschaft stabilisiert sich, Reformen werden umgesetzt. Gleichwohl ist ein Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen nicht zwingend von einer Mitgliedschaft abhängig. Vorstellbar wären enge Wirtschaftsbeziehungen auch im Rahmen der von der CDU präferierten „Privilegierten Partnerschaft“ (vgl. Kramer 2003).

### Kulturelle Argumente

Die größten Vorbehalte gegen einen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union werden mit unterschiedlichen kulturellen und historischen Traditionen begründet. Im Grunde genommen geht es dabei um die Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten bislang alle eine christliche und/oder aufklärerische Tradition haben und für die damit verbundenen Werte stehen. Ein islamisch geprägtes Land wie die Türkei scheint bei einer solchen Sichtweise nicht in die Gemeinschaft europäischer Staaten zu passen. Ihr fehle die historische Erfahrung von Pluralismus und Säkularisierung durch die Trennung von Staat und Kirche, der Stellenwert des Individuums und seine Freiheit gegenüber Staat und Gemeinschaft seien unterentwickelt (vgl. Kramer 2003, S. 10).

Und selbst der westlich orientierte Staatsgründer der Türkei Kemal Atatürk und der mit seinem Namen verbundene Kemalismus scheint – so die Kritiker – nicht zu den Werten und Überzeugungen der heutigen Staaten Europas zu passen, da damit autoritäres und nationalistisches Denken verbunden sei, ganz zu schweigen von der Haltung der Türkei zur Frage des Völkermordes an den Armeniern in der Zeit des Ersten Weltkrieges (vgl. Wehler 2004). Wehler kommt zu einem sehr eindeutigen Urteil: „Nach geographischer Lage, historischer Vergangenheit, Religion, Kultur, Mentalität ist die Türkei kein Teil Europas“ (Wehler 2002).

In eine etwas andere Richtung verläuft eine weitere Argumentationsfigur. Nach dieser wird die Europäische Union als ein Projekt gesehen, das aus den schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges heraus entstanden ist. Eine so ver-

standene Friedensgemeinschaft, die aus der gemeinsamen Vergangenheit gelernt hat und für bestimmte Werte (Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte, Toleranz etc.) steht, lässt sich dann eben nicht auf wirtschaftliche Argumente reduzieren, denen zufolge nichts gegen einen Beitritt der Türkei zur EU spricht. Kommt es doch zu einer solchen Aufnahme, ist das gesamte europäische Projekt zwangsläufig gefährdet.

Einer solchen stark historisch geprägten Argumentation lässt sich entgegen, dass Europa vor neuen Herausforderungen steht und sich diesen stellen muss. Eine der wichtigsten Herausforderungen ist ein friedliches Miteinander von christlich und islamisch geprägten Staaten. Um dem Genüge zu tun, wäre es ein sehr wichtiger und wegweisender Schritt, ein islamisch geprägtes Land in die EU aufzunehmen, das beweist, dass sich westliche Demokratie und muslimische Gesellschaft nicht gegenseitig ausschließen. Ein Beitritt wäre also eine Manifestation europäischer Werte; der Werte, die hinter den Kopenhagener Kriterien stehen, die universal gelten (Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie) und nicht an einen bestimmten Kulturkreis gebunden sind. In einer Rede vor dem Deutschen Bundestag sagte der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Hans Martin Bury am 19.12.2002: „Wenn es gelingt, dass ein islamisch geprägtes Land den Weg der Demokratie, der Meinungsfreiheit, der Achtung und

Verteidigung der Menschenrechte, der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, der Trennung von Religion und Staat, der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Marktwirtschaft erfolgreich geht, dann wird das für Europa und weit über Europa hinaus von unschätzbarem Wert für Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt sein.“

Wie bereits erwähnt liegen die Argumente für oder gegen einen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union schon lange auf dem Tisch. Politisch gesehen spricht manches für, manches auch gegen einen solchen Beitritt. Als Voraussetzung unerlässlich ist eine Reform der Europäischen Union – und zwar in ihren Strukturen und in ihren Politikbereichen. Zudem muss die EU die Erweiterung von 2004 um zehn neue Staaten Mitteleuropas erst noch bewältigen. Die sicherheitspolitischen Gefahren und Chancen mögen sich derzeit die Waage halten. Im Verlauf der sicher noch mehrere Jahre währenden Beitrittsverhandlungen wird sich zeigen, ob sich Konstellationen in diesem Bereich verändern werden und welche Auswirkungen dies auf die Wahrscheinlichkeit eines EU-Beitritts der Türkei haben wird.

Auf dem Weg zu einem modernen, demokratischen Rechtsstaat ist die Türkei ein gutes Stück vorangekommen. Aber auch hier bleibt abzuwarten, ob die Fortschritte weitergehen oder ob es zu einem Stillstand oder gar zu Rückschritten kommen wird. Eine vollständige und umfassende

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Die Brücke über den Bosphorus verbindet Europa mit Asien. Gegner des Beitritts hingegen sehen wenig Verbindendes. Die Türkei sei aufgrund ihrer geographischen Lage, ihrer Vergangenheit, Religion und Kultur kein Teil Europas. **picture alliance/dpa**

stimmen. Man wird davon ausgehen können, dass hierbei kulturelle und historische Urteile und Vorurteile eine dominante Rolle spielen werden. Insofern wäre es dann ganz besonders wichtig, nicht nur den Verstand, sondern den ganzen EU-Bürger von den Vorteilen einer Mitgliedschaft zu überzeugen.

Diese Vorbehalte bestimmten dann auch die nächsten Schritte und Entscheidungen, die sich die EU-Kommission und die europäischen Staats- und Regierungschefs für die zweite Jahreshälfte 2004 vorgenommen hatten.

### Der Kommissionsbericht vom Oktober 2004

Wenige Tage bevor die Europäische Kommission ihren Bericht über die Reformen in der Türkei und ihre Empfehlung über die Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei vorlegte, machte der türkische Ministerpräsident Erdogan seine Erwartungen an die EU deutlich: „Das einzige Verhandlungsziel, das wir akzeptieren, ist die Vollmitgliedschaft. Es gibt keinen dritten Weg für uns, keine Partnerschaft unter Bedingungen oder dergleichen. So etwas auch nur ins Gespräch zu bringen, ist unseriös.“ Die Türkei sei, so Erdogan weiter, auf „dem Weg, ein EU-Mitglied zu werden – und dieser Weg ist unumkehrbar.“<sup>10</sup> Damit hatte die Regierung in Ankara das Ziel sehr hochgesteckt, der Bericht der Kommission musste – gemessen an diesen Vorgaben – für die türkische Seite als enttäuschend erscheinen. Der türkische Außenminister Abdullah Gül warf der Kommission vor, sie würde die Türkei im Vergleich zu den osteuropäischen Staaten diskriminieren.<sup>11</sup> Sieht man sich den Kommissionsbericht genauer an, so wird jedoch deutlich, dass die kritisierten Vorschläge eher Selbstverständlichkeiten darstellen und von der Kommission nur deshalb hervorgehoben wurden, um auf die vorhandenen Sorgen zu reagieren (Ludlow 2005, S. 7). Der am 6. Oktober 2004 von der Kommission vorgelegte Bericht war vielmehr ein politisch „kluger Wegweiser“ (Kramer/Krauß 2004) für die Verhandlungen und hat mit dazu beigetragen, die politisch aufgeheizte Debatte wieder etwas abzukühlen.

Die Kommission wies in ihrem Bericht auf die enormen Reformanstrengungen hin, die in den vergangenen Jahren von der türkischen Regierung unternommen worden seien, unterschied jedoch klar zwischen

formaler Rechtsanpassung und konkreter Rechtspraxis: „Der politische Wandel und die Änderungen im Rechtssystem der Türkei in den letzten drei Jahren sind Teil eines längeren Prozesses und es wird einige Zeit dauern, bis sich der Geist der Reformen in der Haltung der Exekutive und der Justizbehörden auf allen Ebenen landesweit widerspiegelt“ (Europäische Kommission 2004a, S. 15).

Damit relativiert die EU-Kommission ganz klar die von türkischer Seite immer wieder vorgebrachte Behauptung, die Reformen seien schon weitgehend abgeschlossen und gälten bereits in der politischen Praxis. Sollte der Reformprozess in der Türkei zum Erliegen kommen, die Umsetzung verzögert oder sogar zurückgenommen werden, schlägt die Kommission sogar den Stopp der Beitrittsverhandlungen vor: „Im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union und der Verfassung für Europa wird die Kommission bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung würde der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen“ (Europäische Kommission 2004a, S. 11).

Dieser Vorschlag gab der EU und ihren Mitgliedstaaten zum einen den notwendigen Spielraum im Verhandlungsprozess und zum anderen stellt er – wie die Kommission ja ausdrücklich betont – angesichts der vertraglichen Grundlage eine Selbstverständlichkeit dar: „Dabei geht es nicht – und dies scheint in der aufgeregten türkischen Diskriminierungsdebatte übersehen zu werden – um irgendwelche türkische Einzelmaßnahmen, sondern um ein fundamentales Abweichen von den Grundsätzen der EU“ (Kramer/Krauß 2004, S. 2); dazu würde etwa die Wiedereinführung der Todesstrafe oder ein massives Eingreifen der Militärs in die Politik gehören.

Weitere wichtige Vorschläge der Kommission betrafen die verstärkte Überwachung („Monitoring“) des Reformprozesses in der Türkei und die Festlegung von Zielmarken („Benchmarks“) für die einzelnen Verhandlungspakete – nicht nur die formale Rechtsangleichung und die Anpassung türkischer Gesetze an die EU-Standards etwa im Umweltrecht würde ein Verhandlungskapitel abschließen, sondern erst „ein bestimmtes Maß der Umsetzung des übernommenen Besitzstandes“ (Kramer/Krauß 2004, S. 3). Dies bedeutet freilich auch, dass mit längeren Übergangsfristen gerechnet werden

Meinungsfreiheit, die Einhaltung von Menschenrechtsstandards, ein entsprechender Umgang mit Minderheiten im Land, die Zurückdrängung des Einflusses des Militärs auf die Politik und eine unabhängige Justiz sind jedenfalls Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der EU, von denen nicht abgewichen werden kann (vgl. Europäische Kommission 2006). Ökonomisch gesehen spricht – weitere Reformen und eine entsprechende wirtschaftliche Dynamik vorausgesetzt – wenig bis nichts gegen einen Beitritt. Freilich sind viele mit einer Mitgliedschaft verbundene Vorteile aufgrund der Zollunion bereits jetzt verwirklicht. Gleichzeitig lassen sich im wirtschaftlichen Bereich so leicht wie nirgends sonst Regelungen treffen, die einer Mitgliedschaft fast gleichkommen. Auf der kulturellen oder historischen Ebene kommt es besonders stark darauf an, welche Sicht der Dinge man zugrunde legt. Wie sich zeigt, wird hier besonders stark normativ diskutiert. Gleichzeitig kann man hier auch nicht so einfach zu einer Kompromisslösung finden. Entweder man ist der Meinung, dass die Türkei aus bestimmten Gründen nicht zu Europa gehört, oder man sieht das anders und steht einer Aufnahme wohlwollend gegenüber. Hier deutet sich dann auch an, was noch zum Stolperstein eines Beitritts werden könnte. Selbst wenn sich die Vertreter der Staaten und der EU auf einen Beitritt einigen sollten, muss auch die Bevölkerung – zum Teil in Volksabstimmungen – dem zu-

muss, da die Türkei in vielen Bereichen den *Acquis communautaire*, also den gesamten Bestand an EU-Gesetzen, nicht von heute auf morgen umsetzen kann. Dies gilt auch für Sonderregelungen und Schutzklauseln für die politisch sensiblen Bereiche wie Struktur- und Agrarpolitik. Für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern erwog die Kommission sogar „unbefristete Schutzklauseln“ (Europäische Kommission 2004a, S. 11), was zu einer dauerhaften Suspendierung des im EU-Vertrag festgeschriebenen Grundsatzes der Freizügigkeit führen würde (Kramer/Krauß 2004, S. 3). Auch der abschließende Hinweis der Kommission auf die Offenheit des Verhandlungsprozesses, der in der Türkei auf breite Kritik gestoßen ist, spiegelt nur die Unsicherheit über die Entwicklung des türkischen Reformprozesses einerseits und den europäischen Integrationsprozess andererseits wider. Dass die Verhandlungen mit der Türkei, deren Aufnahme die Kommission den europäischen Staats- und Regierungschefs ausdrücklich empfohlen hat, ein „Prozess mit offenem Ende“ ist, dessen „Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt“ (Europäische Kommission 2004a, S. 11-12), musste Befürwortern wie Skeptikern klar sein und ist insofern eine Banalität.

Die Kommission hat mit ihrem Bericht gegenüber der EU wie auch der türkischen Seite klar gemacht, dass die Verhandlungen nur dann zu einem Ergebnis führen können, wenn Brüssel wie Ankara in ihren Anstrengungen nicht nachlassen, so dass nach Abschluss der zehn oder mehr Jahre dauernden Beitrittsverhandlungen tatsächlich eine Mitgliedschaft der Türkei stehen könnte (Emmanouilidis 2004). Aber auch für den Fall, dass am Ende dieses langen Prozesses nicht die Vollmitgliedschaft stehen sollte, hat die Kommission ein Sicherheitsnetz ausgelegt: „Ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen oder des anschließenden Ratifizierungsprozesses müssen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sicherstellen, dass die Türkei vollständig in europäischen Strukturen verankert bleibt“ (Europäische Kommission 2004a, S. 12). Das folgende Kapitel wird zeigen, dass die Kommission in Brüssel gute Vorarbeit geleistet und damit den Weg geebnet hat, auf dem die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel im Dezember 2004 nach schwierigen Verhandlungen zu einer Einigung gefunden haben.

### Der Europäische Gipfel im Dezember 2004

Die niederländische Ratspräsidentschaft hat den „Türkei-Gipfel“ zum Jahresende 2004 sorgfältig vorbereitet – neben der Abstimmung innerhalb der eigenen Regierung ging es darum, mit den europäi-

schen Partnern Konsenslinien und Verhandlungsspielräume auszuloten (vgl. Ludlow 2005). Darüber hinaus wuchsen in Österreich und auch in Frankreich – Staatspräsident Chirac war zunehmend isoliert mit seiner ursprünglichen pro-türkischen Position – die Zweifel, ob überhaupt Beitrittsgespräche aufgenommen oder nicht besser eine „privilegierte Partnerschaft“ angeboten werden sollten.<sup>12</sup> Im Kern ging es beim Brüsseler Gipfel am 16. und 17. Dezember 2004 um die „Offenheit“ des Verhandlungsprozesses, das Datum des Beginns von Beitrittsverhandlungen und vor allem um die heikle Zypernfrage. Die türkische Regierung hatte schon im Vorfeld mehrfach deutlich gemacht, dass eine förmliche Anerkennung des griechischen Teils von Zypern, der ja seit Mai 2004 Mitglied in der Europäischen Union ist, ausgeschlossen sei. Da aber der Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei einstimmig gefasst werden musste, konnte ein Beschluss am Veto der griechisch-zypriotischen Regierung scheitern.

Die Frage, ob die Verhandlungen mit der Türkei auf das Ziel einer Mitgliedschaft ausgerichtet sein sollen oder ob Alternativen in den Schlussfolgerungen auch nur erwähnt werden sollten, konnte auf dem Gipfel trotz der unterschiedlichen Positionen gelöst werden; die Verhandlungsführer orientierten sich – zum Teil Wort für Wort – an den Formulierungen des Kommissionsberichts vom Oktober. So lautet der entsprechende Passus in den Schlussfolgerungen des Europäischen Gipfels im Dezember 2004: „Das gemeinsame Ziel der Verhandlungen ist der Beitritt. Die Verhandlungen sind ein Prozess mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt.“<sup>13</sup> Auch in Bezug auf die Frage, wie bei groben Verstößen gegen die Werte der Europäischen Union zu reagieren sei, griffen die europäischen Diplomaten auf die Formulierungen der Kommission zurück; dies gilt auch für die Frage nach Übergangsfristen und Schutzklauseln – hier wird jedem einzelnen Mitgliedstaat über die Formulierung der Kommission hinaus eine „möglichst umfassende Rolle“ zugesprochen.<sup>14</sup>

Ein Datum für die Aufnahme von Verhandlungen wurde auch gefunden – es lag später als von der türkischen Seite erwartet und von einigen EU-Staaten gefordert. Der 3. Oktober 2005 war jedoch auch aus Sicht der türkischen Regierung akzeptabel. Was der türkische Premier und seine Verhandlungsdelegation jedoch nicht akzeptieren wollten, war der Vorschlag der zypriotischen Regierung, eine wenigstens indirekte Anerkennung durch Ankara zu erhalten. Beim Abendessen des ersten Gipfeltages hatte sich der Präsident Zyperns, Tassos Papadopoulos, dafür stark gemacht, die Türkei das Zusatzprotokoll

zum Ankara-Abkommen unterzeichnen zu lassen – dies hätte eine indirekte Anerkennung Zyperns durch die Türkei bedeutet. Auf diese Idee waren „erfindungsreiche EU-Geister“ gekommen, wie die FAZ formulierte.<sup>15</sup> Hätte die türkische Seite sich darauf eingelassen, das Zusatzprotokoll zur seit 1996 bestehenden Zollunion, die sich nun auch auf die zehn neuen Mitgliedstaaten erstreckt, zu unterzeichnen, wäre damit eine De-facto-Anerkennung Zyperns erreicht worden. Die große Mehrzahl der EU-Staaten hätte sich auch mit einer mündlichen Zusage der türkischen Seite zufrieden gegeben. Da diese Forderung den Gipfel jedoch beinahe platzen ließ, hatte die niederländische Ratspräsidentschaft nach langwierigen Verhandlungen und Einzelgesprächen diesen Punkt wieder zurückgezogen. In der heißen Schlussphase des Gipfeltreffens hatte die niederländische Ratspräsidentschaft zusammen mit den Vertretern der britischen, deutschen und französischen Delegation – unterstützt von der Kommission und dem EU-Chefdiplomaten Javier Solana – einen Kompromiss gezeichnet, der sich in weiten Teilen am Kommissionspapier vom Oktober 2004 orientierte.<sup>16</sup>

### „Ein freudloses Ja der EU zur Türkei“<sup>17</sup>

In den Pressekonferenzen, die im Anschluss des Gipfeltreffens abgehalten wurden, zeigte sich jedoch, dass die „Problemstaaten“ – dazu gehörten neben der Türkei und Zypern auch Dänemark, Griechenland, Frankreich und Österreich – trotz der Einigung in letzter Minute weiterhin schwerwiegende Bedenken hatten. So wies etwa der österreichische Bundeskanzler Schüssel darauf hin, dass am Ende der Verhandlungen die Bevölkerung in seinem Land in einem Referendum über einen Beitritt der Türkei abstimmen werde, und nicht allein das Parlament.<sup>18</sup> Andere europäische Spitzenpolitiker wie der Premierminister von Luxemburg, Jean-Claude Juncker, zeigten sich zufrieden, dass das Kriterium der „Absorptionsfähigkeit“, also die Frage, ob die EU überhaupt in der Lage ist, neue Mitglieder aufzunehmen, im Abschlussdokument zur Sprache kam.<sup>19</sup> Die Tatsache, dass dies eigens betont wurde, obwohl dieses Kriterium zu den bislang „vergessenen“ Kopenhagener Kriterien (s. o.) gehört, zeigt, dass die Erweiterungsdebatte seit den Türkeientschlüssen eine Wendung genommen hat und die „Integrationsbefürworter“ sich mit dem Verweis auf die erschöpfte Aufnahmekapazität der EU eine Hintertür offen halten wollen. Auch die Äußerungen des türkischen Regierungschefs zeigten, dass die „Zypernfrage“ mit den Beschlüssen von Brüssel im Dezember 2004 keineswegs gelöst, sondern nur verschoben wurden. Erdogan wies auf der Pressekon-

ferenz nochmals ausdrücklich darauf hin, dass die Ausweitung des Ankara-Protokolls auf die zehn neuen Mitgliedstaaten keineswegs eine „Anerkennung“ Zyperns im völkerrechtlichen Sinne bedeute.<sup>20</sup> Dass mit dem 3. Oktober 2005 als Termin für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen der Tag der Deutschen Einheit gewählt wurde, ist mehr oder weniger Zufall. Zum einen war im Dezember 2004 klar, dass die Vorbereitung der Verhandlungen noch Zeit in Anspruch nehmen würde und zum anderen kam ein späterer Termin dem französischen Staatspräsidenten Chirac entgegen, weil er das französische Referendum über den EU-Verfassungsvertrag im Mai 2005 und den Termin für den Beginn der Gespräche zeitlich möglichst weit auseinander halten wollte.<sup>21</sup> Aus heutiger Sicht lässt sich sagen, dass diese Strategie nicht aufgegangen ist, da das Türkei-Thema neben vielen anderen Fragen in der französischen Debatte eine wichtige Rolle spielte und dazu beigetragen hat, dass im Referendum um den Verfassungsvertrag die Franzosen mehrheitlich mit Nein gestimmt haben (vgl. Schild 2005).

Im Vorfeld des 3. Oktober 2005 wiederholte sich das alte Spiel: Es ging wieder um die Frage, ob und wie die türkische Regierung dazu zu bringen sei, das EU-Mitgliedsland Zypern wenigstens indirekt anzuerkennen, indem die Geltung des Ankara-Abkommens auf alle EU-Staaten – und damit auch auf Zypern – ausgedehnt sei. Die türkische Regierung verweigerte diesen Schritt nach wie vor; die Folge dieser Weigerung ist, dass zyprische Schiffe und Flugzeuge kein türkisches Territorium ansteuern dürfen.

Auch die österreichische Regierung wiederholte ihre bekannte Forderung, als Alternative zu einer Mitgliedschaft der Türkei wenigstens andere Optionen der Anbindung („privilegierte Partnerschaft“) in das Verhandlungsmandat aufzunehmen und die „Absorptionskapazität“ der EU als Kriterium, an der eine Aufnahme der Türkei zu messen sei, deutlicher herauszustreichen.<sup>22</sup> Die Regierung in Wien stand mit ihrer Position aber dann mehr und mehr allein; sie setzte sich dann um so stärker für die schnelle Aufnahme von Verhandlungen mit Kroatien ein, welche zunächst wegen der mangelnden Kooperation Zagrebs mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien nicht vorankamen.<sup>23</sup>

Nach harten, mehr als 30 Stunden dauernden Verhandlungen war eine Einigung erreicht, der sowohl die Skeptiker im Kreis der EU-Staaten, als auch die Türkei zustimmen konnten; im Kern wurden die Bestimmungen, wie sie die Europäische Kommission im Oktober 2004 und der EU-Gipfel im Dezember desselben Jahres beschlossen haben, wiederholt und endgültig festgeschrieben. So steht nun auch im

Verhandlungsrahmen, dass das gemeinsam verfolgte Ziel der Gespräche die Mitgliedschaft der Türkei sei und dass die Verhandlungen einen „offenen Prozess“ darstellten, dessen Ende nicht im Voraus garantiert werden könne. Das Zypernproblem wurde insofern gelöst, als die EU die Türkei ein weiteres Mal auffordert, eine Einigung mit Zypern im Rahmen der UN herbeizuführen und die aus der Ausdehnung der Zollunion eingegangenen Verpflichtungen (Öffnung der Schiffs- und Flughäfen) nun bis Ende 2006 umzusetzen. Der Acquis communautaire, also der Bestand an Rechtstexten, den neue EU-Staaten nach und nach in eigenes Recht übersetzen müssen, wurde in 35 technische Verhandlungskapitel unterteilt und es wurde vereinbart, dass sowohl die Eröffnung als auch der Abschluss jedes einzelnen Verhandlungskapitels im Rat einstimmig gefasst werden muss. Das bedeutet, dass – zumindest theoretisch – jeder der inzwischen 27 EU-Mitgliedstaaten die Verhandlungen mit der Türkei sieben Mal blockieren oder mit einer Blockade drohen kann.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Verhandlungen mit der Türkei sehr schleppend begonnen haben – zum einen, weil die türkische Seite lange keinen verantwortlichen Verhandlungsführer benennen konnte und zum anderen, weil einige EU-Staaten die Gespräche durch ihre Hinhaltetaktik verzögerten. Darüber hinaus hat sich insgesamt die Stimmung sowohl in der Türkei, als auch in den europäischen Bevölkerungen gedreht. Mit dem vorläufigen Scheitern des EU-Verfassungsprojekts ist die Europäische Union in eine Krise geraten, in der sich die Mehrzahl der europäischen Staats- und Regierungschefs noch weniger für das in ihren Bevölkerungen skeptisch verfolgte Projekt eines Türkeibeitritts verkämpfen wollten. Auch in der Türkei ist die anfängliche Euphorie in Ernüchterung umgeschlagen. Während 2004 noch etwa zwei Drittel der türkischen Bevölkerung sich für einen Beitritt ihres Landes zur EU aussprachen und bereit waren, die damit verbundenen Reformanstrengungen zu tragen, ist die Unterstützung im Herbst 2006 auf weniger als 50 Prozent gesunken.<sup>25</sup> Da das Thema Zypern, obwohl die Kommission der Regierung in Ankara eine Frist zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Ankara-Protokoll bis Ende 2006 gesetzt hatte, im Herbst desselben Jahres noch nicht gelöst war, machte ein von Erweiterungskommissar Olli Rehn geprägtes Bild die Runde und bestimmte die Debatte seit dem Sommer 2006. Rehn sprach vom drohenden „train crash“, den es unter allen Umständen zu verhindern gelte. Weshalb das Thema Zypern zu einem Hauptproblem in den Verhandlungen werden konnte, soll im folgenden Kapitel erläutert werden.

### Der Zypernkonflikt – Stolperstein auf dem Weg in die EU?

Mit der Aufnahme der Republik Zyperns im Mai 2004 hat sich die Europäische Union einen ungelösten politischen Konflikt ins Haus geholt. Alle Versuche, diesen internationalen Konflikt vor dem Beitritt zu lösen, sind fehlgeschlagen. Im März 1998 hatte die EU mit dem griechisch-zyprischen Südtteil der Insel Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Der Südtteil beansprucht für sich, die gesamte Insel völkerrechtlich zu vertreten. Die 1983 ausgerufene „Türkische Republik Nordzypern“ wird nur von der Türkei international anerkannt. Nachdem sich Ende der 1990er-Jahre die Beziehungen zwischen der Türkei und Zypern verbessert hatten und eine politische Entspannung einsetzte, wuchsen die Chancen, den Zypernkonflikt friedlich beizulegen. Die Vereinten Nationen, die 1964 eine Friedenstruppe auf die Insel entsandt hatten, verstärkten angesichts der verbesserten Großwetterlage und der bevorstehenden Beitrittsgespräche ihr Engagement, um eine dauerhafte Lösung des Problems zu erreichen. Im Umfeld des Kopenhagener „Erweiterungsgipfels“ vom Dezember 2002, legte der UN-Generalsekretär Kofi Annan einen nach ihm benannten Plan zur Wiedervereinigung der Inselteile vor: „Annan wollte das Momentum der (...) konkretisierten EU-Beitrittsperspektive für Zypern nutzen, um die Kontrahenten zusammenzuführen“ (Axt 2004, S. 290). Dieser, am Schweizerischen Föderalismusmodell orientierte „Annan-Plan“ wurde beiden Volksgruppen in getrennt voneinander abgehaltenen Referenden zur Abstimmung vorgelegt. Das Ergebnis musste alle enttäuschen, die gehofft hatten, dass in der durch die EU-Beitrittsperspektive angetriebenen Aufbruchstimmung eine dauerhafte und für beide Seiten akzeptable Lösung gefunden werden könnte. Die griechischen Zyperer stimmten mit 75,83 Prozent gegen den Annan-Vorschlag, während die türkischen Zyperer sich mit einer deutlichen Mehrheit von 64,9 Prozent für den Plan des UN-Generalsekretärs entschieden hatten.<sup>26</sup> Da die EU und vor allem der für die Erweiterung zuständige Kommissar, Günther Verheugen, mit Nachdruck den Annan-Plan unterstützt hatten, waren die Enttäuschung und die Verärgerung in Brüssel groß. Mit dem EU-Beitritt der zehn neuen Staaten im Mai 2004 wurde das Ankara-Abkommen, das die Europäische Gemeinschaft 1963 vereinbart hatte und welches die Grundlage für die Zollunion mit der Türkei liefert, auf die neuen EU-Staaten

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

ausgeweitet. Ehe diese Ausdehnung jedoch wirksam werden konnte, musste die türkische Regierung ein Zusatzprotokoll unterzeichnen, was im Juli 2005 dann auch geschah (s. o.). Ankara entwertete seine Unterschrift jedoch durch eine Erklärung, in der festgestellt wurde, dass aus der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls keine Anerkennung des südlichen Teils Zyperns abgeleitet werden könne; die britische Regierung unterstützte Ankara in seiner Haltung.<sup>27</sup>

Daraus ergab sich die politisch wie völkerrechtlich merkwürdige Konstellation, dass die Türkei die Aufnahme in eine Staatenunion anstrebt, dessen Mitglied Zypern sie nicht anerkennt. Auf diesen Affront reagierte die Europäische Union nach massivem Druck aus Zypern mit einer Gegenerklärung, in welcher die EU bekräftigt, dass die Erklärung Ankaras nicht „Bestandteil des Protokolls“ sei und keine „rechtlichen Auswirkungen auf die Verpflichtungen der Türkei aus dem Protokoll“ zum Ankara-Abkommen von 1963

habe.<sup>28</sup> Trotz dieser schwierigen Situation wurden im Oktober 2005 die Beitrittsverhandlungen – so wie auf dem EU-Gipfel im Dezember 2004 vereinbart – mit der Türkei aufgenommen. In den Folgemonaten gab es von türkischer Seite immer wieder Versuche, die Isolation des nördlichen Teils der Insel zu durchbrechen. Da jedoch auf türkischer Seite keine Bereitschaft zu erkennen war, Zypern anzuerkennen und Ankara nicht einmal bereit war, die türkischen Flug- und Seehäfen zu öffnen, änderte sich die Ausgangslage nicht. Da auch der EU-Mitgliedstaat Zypern weiterhin seine Veto-Macht einsetzen konnte, um im Rahmen der Beitrittsgespräche politischen Druck auszuüben, schien die Europäische Union auf Dauer mit einem gravierenden Problem konfrontiert zu sein. Die Regierung in Ankara fühlte sich im Recht, weil sie einen Zusammenhang sieht zwischen der Gewährung von finanzieller Unterstützung der EU für den Nordteil der Insel und der Aufnahme direkter Handelsbeziehungen zwischen

Der Erweiterungskommissar Olli Rehn, der das Bild vom „train crash“ prägte, kommentiert am 8. November 2006 den Fortschrittsbericht über die Beitrittsverhandlungen und mahnt die faktische Anerkennung der Republik Zypern durch die Türkei an. **picture alliance/dpa**

dem Norden und der EU. Eine solche Unterstützung hatte Brüssel nach dem Scheitern des Referendums den türkischen Zypriern gewissermaßen als „Trost“ zugesagt, weil sie ja nicht schuld waren am Scheitern des Annan-Plans und die griechischen Zypriern für ihr Nein – so die Wahrnehmung der türkischen Regierung – ungerechtfertigter Weise mit dem Beitritt belohnt wurden. Die griechisch-zyprische Regierung in Nikosia sieht dagegen, wie die Europäische Union insgesamt, in diesen Fragen ein Junktim von zwei völlig unterschiedlichen Fragen, die getrennt von einander zu lösen seien.

### Ein fragiler und teuer erkaufter „Kompromiss“

Der Widerstand Nikosias, der türkischen Seite entgegenzukommen, prägte die internen Verhandlungen in Brüssel und ließ seit dem Sommer 2006 das von Erweiterungskommissar Rehn geprägte Bild von den zwei aufeinander zurasenden Zügen zur griffigen Metapher für die schwierigen EU-Türkei-Verhandlungen werden (vgl. Kramer 2007, S. 3f.). Die intensiven Bemühungen der finnischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2006 um einen Kompromiss waren angesichts der verfahrenen Ausgangslage unrealistisch und wurden Ende November 2006 vom finnischen Ministerpräsidenten Vanhanen offiziell als gescheitert erklärt.<sup>29</sup> Zeitgleich unterbreitete die Europäische Kommission, mit der die Ratspräsidentschaft sehr eng zusammengearbeitet hatte, einen Vorschlag, der wieder Mal einen Ausweg aus der verfahrenen Situation weisen sollte. Als Reaktion auf die Nichteinhaltung der vertraglichen Pflichten, die die Türkei mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls eingegangen war, schlug die Kommission vor, genau die acht Verhandlungskapitel auszusetzen, in denen es um eine Einigung in Fragen der Zollunion und des Transports gegangen wäre (vgl. Kramer 2007, S. 6f.).<sup>30</sup> Die Außenminister der EU einigten sich im Vorfeld des Dezember-Gipfels auf den Vorschlag der Kommission „als mittleren Weg zwischen ihren divergierenden Haltungen“ (Kramer 2007, S. 7). Darüber hinaus wurde noch eine weitere Klausel vereinbart, mit der die EU die Türkei unter Druck setzen kann: Alle weiteren Verhandlungskapitel sollen erst dann ge-

geschlossen werden, wenn die Türkei „ihren Verpflichtungen in Sachen Zollunion nachgekommen ist“ (Kramer 2007, S. 7). Die Kommission, so der Auftrag der europäischen Außenminister, soll darüber hinaus bis 2009 jährlich einen Bericht erstellen, in dem die EU-Kommission die türkischen Fortschritte in der Zypern-Frage dokumentiert. Mit diesem Ergebnis hat es die EU erneut geschafft, trotz der großen Differenzen in der Türkei-Frage einen fragilen und politisch teuer erkauften ‚Kompromiss‘ zu finden: „Diese EU-interne Lage müsste eigentlich zum Abbruch der Verhandlungen führen, die ja unter dem Grundsatz der Einstimmigkeit stehen. Da jedoch auch unter den Beitrittsgegnern die Meinung vorherrscht, dass die Türkei aus vorwiegend sicherheitspolitischen Gründen Europa nicht entfremdet werden sollte, nimmt keiner von ihnen das Risiko auf sich, für die Unwägbarkeiten der türkischen Reaktion auf einen Abbruch der Verhandlungen durch die EU verantwortlich zu sein. So jedenfalls mogelt sich die EU seit zwei Jahren von Verhandlungskrise zu Verhandlungskrise“ (Kramer 2007, S. 10).

Dieses Zitat von Heinz Kramer, einer der besten Kenner der Materie, macht deutlich, dass die Situation in den Türkei-Verhandlungen trotz der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel im März 2007 und einiger Good will-Gesten der türkischen Regierung in der Armenier-Frage ziemlich verfahren ist.<sup>31</sup> Da 2007 in der Türkei auch noch zwei Wahlen – Präsidentschafts- und Parlamentswahlen – anstanden, war Regierungschef Erdogan als potentieller Präsidentschaftskandidat unter besonderen Druck der stärker werden nationalistischen Kräfte in der Türkei geraten.<sup>32</sup> Aber auch in anderen Teilen der türkischen Elite und den Medien nimmt die Unterstützung für die EU-Politik der Erdogan-Regierung deutlich ab (vgl. Kramer 2007). Auf Seiten der Beitritts-skeptiker in den EU-Staaten wird diese abnehmende Unterstützung wiederum als Beweis und willkommener Anlass genommen, die bisherige Öffnung der EU gegenüber der Türkei in Frage zu stellen und trotz der Beschlüsse verschiedener EU-Gipfel Alternativen zur Mitgliedschaft zu entwickeln.

### Etappen der Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Gemeinschaft

- 1949: Die Türkei tritt dem Europarat bei.
- 1952: Die Türkei wird Mitglied der NATO.
- 1963: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) schließt ein Assoziierungsabkommen mit der Türkei, das eine spätere Vollmitgliedschaft in Aussicht stellt.

- 1980: Militärputsch in der Türkei; die Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft (EG) kühlen merklich ab.
- 1987: Die Türkei stellt einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft.
- 1996: Zwischen der Türkei und der EU tritt zum 1. Januar 1996 die Zollunion in Kraft.
- 1997: Der Europäische Rat verweigert der Türkei den Status eines Beitrittskandidaten.
- 1999: Diesen Status erhält sie auf dem Gipfel von Helsinki, auf dem aber Reformen angemahnt werden.
- 2002: Der Europäische Rat beschließt, Ende 2004 die Möglichkeit von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu prüfen, und gibt der EU-Kommission den Auftrag, einen Bericht über die Entwicklungen in der Türkei anzufertigen.
- 2004: Am 6. Oktober übergibt die EU-Kommission dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament ihren Bericht zu den Entwicklungen in der Türkei und empfiehlt dem Ministerrat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
- 2004: Am 17. Dezember entscheidet der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs mit der erforderlichen Einstimmigkeit, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei am 3.10.2005 aufzunehmen.
- 2005: Am 3. Oktober beginnen die Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit der Türkei.
- 2006: Die Europäische Kommission veröffentlicht am 8. November den Fortschrittsbericht über die Beitrittsverhandlungen und mahnt insbesondere die faktische Anerkennung der Republik Zypern durch die Türkei an. Der Europäische Rat beschließt auf seinem Dezember-Gipfel die Aussetzung von acht Verhandlungskapiteln, weil die Türkei sich weiterhin weigert, Zypern anzuerkennen.

### Ausblick und Perspektiven der Beitrittsverhandlungen

Der Beitrag hat gezeigt, dass die Europäische Union durch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vor neue Herausforderungen gestellt ist und an die Grenzen ihrer bisherigen Erweiterungspolitik – Verhandlungen führen gewissermaßen automatisch zur Aufnahme des Beitrittskandidaten – gelangt zu sein scheint. Die bisherige Türkei politik der EU

ist dadurch gekennzeichnet, dass sie genau diesen Automatismus durchbrechen will. Die in allen neueren EU-Dokumenten zu findende Formel von der „Ergebnisoffenheit“ der Verhandlungen und die Betonung, dass die Aufnahme weiterer Staaten an der EU der „Absorptions-“ bzw. „Integrationsfähigkeit“ scheitern könnte, sind ein Beleg für diese Politik des doppelten Bodens und der großen Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Verhandlungen.<sup>33</sup> Die anvisierten zehn bis 15 Jahre, die die Verhandlungen dauern könnten, sind ein „exzeptionell langer Zeitraum“ (Lippert (2005, S. 128f.), in dem drei neue Europäische Kommissionen in Brüssel das Ruder übernehmen und das Europäische Parlament sich dreimal teilweise erneuern wird und in dem nicht zuletzt die europäischen Regierungen, die für die Beschlüsse die politische Verantwortung tragen, längst nicht mehr im Amt sein werden – ganz zu schweigen von der Unsicherheit, wenn in einzelnen EU-Staaten die Bevölkerung über die endgültige Aufnahme der Türkei entscheiden soll (ebd.).

Trotz oder gerade wegen dieser Unsicherheit scheint die Politik, die Brüssel hier verfolgt, die, die am meisten Erfolg verspricht – wenn man als Erfolg definiert, dass die Türkei durch eine harte Konditionalitätspolitik der EU in ihrem Reformprozess unterstützt wird. Denn die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind längst zu einem mitverantwortlichen Akteur geworden und kein „neutraler Beobachter“ mehr (Lippert 2005, S. 130f.). Ob und wie am Ende eines langen Prozesses die Türkei in die europäischen Strukturen eingebunden ist, lässt sich realistischweise nicht vorhersagen. Als ein großer Erfolg wäre es zu werten, wenn die Türkei – unabhängig von den Beitrittsverhandlungen – gegenüber der eigenen Bevölkerung und gegenüber Brüssel noch sehr viel überzeugender darlegen könnte, dass sie die politischen und ökonomischen Reformen um ihrer selbst willen verfolgt und nicht „nur“, weil dies eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU ist. Der türkische Verhandlungsführer Babacan hatte bei einem Vortrag in Brüssel Anfang 2007 Andeutungen, die so verstanden werden können, gemacht: Dort sagte er mit einem Verweis auf die strengen EU-Hygienevorschriften, dass die Türkei die Reformen fortführen werde – EU-Beitritt hin oder her. Denn die Regierung in Ankara werde es, so zitierte ihn die *Neue Zürcher Zeitung* (30.3.2007), „nicht zulassen, dass türkische Kinder bakteriell verseuchte Milch trinken müssten, nur weil Ankara ein Problem mit Zypern habe“.

## LITERATUR

Agai, Bekim (2004): Islam und Kemalismus in der Türkei. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 33-34/2004, S. 18-24.

Axt, Heinz-Jürgen (2004): Zypern: Vereinigung auf föderaler Basis gescheitert – auf was sich die EU einstellen muss. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.) (2004): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Baden-Baden, S. 290-306.

Bach, Maurizio (2005): Europa als bürokratische Herrschaft. Verwaltungsstrukturen und bürokratische Politik in der Europäischen Union. In: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrike (Hrsg.) (2005): Europawissenschaft. Baden-Baden, S. 575-611.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2006): Der Zypernkonflikt und seine Auswirkungen auf die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Nr. 46/06 (26.9.2006), Berlin 2006.

Emerson, Michael u. a. (2006): Just what is this ‚absorption capacity‘ of the European Union? CEPS Policy brief, No. 113, September 2006, Brüssel.

Emmanouilidis, Jannis (2004): Der Türkei-Beitritt nach dem Kommissionsbericht. Centrum für angewandte Politikforschung (ICAP), Oktober 2004, München.

Europäische Kommission (2006): Türkei Fortschrittsbericht 2006. (verfügbar über die Website: [http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index_de.html))

Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel, den 6.10.2004, KOM(2004) 656 endgültig.

Europäische Kommission (2004): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel, den 6.10.2004, SEK (2004) 1201.

Giannakopoulos, Angelos/Maras, Konstantinos (Hrsg.) (2005): Die Türkei-Debatte in Europa – Ein Vergleich. Wiesbaden.

Große Hüttmann, Martin (2005a): Die Osterweiterung der Europäischen Union. In: Chardon, Matthias/Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) (2005): EU-Osterweiterung. Chancen und Perspektiven. Schwalbach/Ts., S. 9-36.

Große Hüttmann, Martin (2005b): „Ein freudloses Ja der EU zur Türkei“: Die Entscheidung der Europäischen Union über Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Heft 2/2005, S. 149-161.

Große Hüttmann, Martin (2005c): „Die Türkei ist anders als Europa“: Die öffentliche Debatte um einen EU-Beitritt der Türkei in Deutschland. In: Giannakopoulos, Angelos/Maras, Konstantinos (Hrsg.) (2005): Die Türkei-Debatte in Europa – Ein Vergleich. Wiesbaden, S. 35-47.

Jopp, Matthias/Mat, Saskia (2004): Die Reform der Institutionen und Verfahren – Ist die Europäische Union „fit“ für die Erweiterung? In: Lippert, Barbara (Hrsg.) (2004) Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung. Baden-Baden, S. 139-175.

Kafsack, Hendrik (2005): Auf dem Weg nach Kopenhagen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.10.2005, S. 20.

Kingdon, John W. (2003): Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. Auflage, New York u. a. 2003.

Kramer, Heinz/Krauß, Hanna-Lena (2004): Ein kluger Wegweiser: Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission. SWP-Aktuell 50, November 2004, Berlin.

Kramer, Heinz (1988): Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei. Entwicklung, Probleme und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft. Baden-Baden.

Kramer, Heinz (2004): Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“. In: Aus Politik und Zeitgeschich-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

te. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 33-34/2004, S. 9-17.

Kramer, Heinz (2002): Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien. Die Europäische Union vor der Entscheidung. SWP-Studie, November 2002, Berlin.

Kramer, Heinz (2003): EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union. SWP-Studie, August 2003, Berlin.

Kramer, Heinz (2007): Ex-Türkei: Der Konflikt um Zypern schwellt weiter. Diskussionspapier der SWP, Berlin.

Kyriakou, Kyriakos (2004): Die Rolle der EU bei der Lösung der Zypern-Frage. Diss. Tübingen.

Leonard, Mark (2007): Warum Europa die Zukunft gehört. München.

Lippert, Barbara (2003): Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 1-2/2003, S. 7-15.

Lippert, Barbara (Hrsg.) (2004): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung. Baden-Baden.

Lippert, Barbara (2004a): Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004. In: Lippert, Barbara (Hrsg.) (2004): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung. Baden-Baden, S. 13-71.

Lippert, Barbara (2005): Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik. In: integration, Heft 2/2005, S. 119-135.

Ludlow, Peter (2005): Dealing with Turkey. The European Council of 16-17 December 2004; Euro-Comment. Briefing Note 3.7, Brüssel.

Nye, Joseph S. (2004): Soft Power. The Means to Success in World Politics. New York.

O.A. (2005): Die Türkei hat ihre Wirtschaft umgebaut. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.10.2005, S. 20.

Paul, Jonas/Metz, Almut (2006): Gipfel-Routine: Bilanz des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006. Centrum für angewandte Politikforschung, München.

Pollack, Mark A. (2003): The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU. Oxford.

Riemer, Andrea K. (2003): Die Türkei und die Europäische Union. Eine unendliche Geschichte? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11/2003, S. 40-46.

Schild, Joachim (2005): Ein Sieg der Angst – das gescheiterte Verfassungsreferendum. In: integration, Heft 3/2005, S. 187-200.

Schimmelfennig, Frank (2003): The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric. Cambridge.

Steinbach, Udo (2004): Die Türkei und die EU. Die Geschichte richtig lesen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 33-34/2004, S. 3-5.

Wehler, Hans-Ulrich (2002): Das Türkenproblem. In: Die Zeit, 12.9.2002, S. 9.

Wehler, Hans-Ulrich (2004): Verblendetes Harakiri. Der Türkei-Beitritt zerstört die EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 33-34/2004, S. 6-8.

Wimmel, Andreas (2006): Transnationale Diskurse in Europa: der Streit um den Türkeibeitritt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Frankfurt am Main.

World Bank (2006): Turkey: Country Economic Memorandum – Promoting Sustained Growth and February 23, 2006, Washington D.C.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Der türkische Fotograf Burak Delier präsentiert auf einer Kunstausstellung in Istanbul seinen „EU-Tschador“ unmittelbar nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen.

picture alliance/dpa

3 Die EU bzw. die Europäische Kommission folgten damit der bei der Osterweiterung erfolgreich praktizierten „Logik der Problembearbeitung“ (Lippert 2004a, S. 13) und der „Vielzahl kleiner, oft technisch anmutender Schritte“ (Lippert 2005, S. 126); zur Rolle bürokratischer Entscheidungsstrukturen in der EU allgemein vgl. Bach (2005). Die EU-Kommission fungiert zwar formal als „Ausführungsgehilfe“ (*agent*) der Mitgliedstaaten (*principals*), sie ist in der Erweiterungspolitik faktisch jedoch ein „politischer Unternehmer“ (*political entrepreneur*) mit weit reichendem Handlungsspielraum und politischer Entscheidungsmacht – gerade in den Fragen, in denen zwischen den Mitgliedstaaten der EU (zunächst) keine Einigkeit besteht; zu den Begriffen vgl. Kingdon (2003) und Pollack (2003).

4 Vgl. zum Folgenden ausführlich Große Hüttmann (2005b), Kramer (1988) und Riemer (2003).

5 Laut Artikel 49 EU-Vertrag/Vertrag von Nizza kann „jeder europäische Staat“ die Mitgliedschaft in der EU beantragen, sofern er die zentralen Werte der Europäischen Union wie Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte etc. achtet.

6 Der Fortschrittsbericht ist ein bewährtes Instrument der Europäischen Kommission im Rahmen des Beitrittsprozesses, die Entwicklung des Bewerberstaates in Bezug auf die Kopenhagener Kriterien ein Mal jährlich zu dokumentieren. Seit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei im Oktober 2005 erschien bislang ein solcher Bericht: Türkei Fortschrittsbericht 2006, verfügbar über die Website: [http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index_de.htm).

7 Bis in die Siebzigerjahre hinein herrschte in Spanien General Franco, in Portugal Salazar, und auch in Griechenland hatte das so genannte Obristenregime einige Zeit die Macht an sich gerissen – alles keine Beispiele für eine Demokratie.

#### ANMERKUNGEN

1 Wir danken Julian Siegl ganz herzlich für seine Hilfe.

2 Der Begriff „soft power“ geht zurück auf den US-amerikanischen Politikwissenschaftler Joseph S. Nye und bezeichnet eine an Dialog orientierte und „weiche“ Instrumente und Anreize (Diplomatie, Entwicklungshilfe, etc.) nutzende Außenpolitik, die andere Staaten auf diese sanfte Art und Weise überzeugen und nicht mit militärischer Gewalt zu Verhaltensänderungen zwingen möchte; vgl. Nye (2004) und Leonard (2007).



UNSER AUTOR

Dr. Martin Große Hüttmann ist Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Konstitutionalisierung und Erweiterungsprozesse der Europäischen Union, deutsche Europapolitik und Federalismus in Deutschland.



UNSER AUTOR

Matthias Chardon, M.A., ist Projektmanager eines von der EU geförderten Integrierten Projektes im 6. Forschungsrahmenprogramm und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Zuvor war er dort Wissenschaftlicher Angestellter und Wissenschaftlicher Koordinator des Europäischen Zentrums für Federalismus-Forschung Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Fragen des Federalismus in Deutschland einschließlich seiner Europäisierung (z.B. Art. 23 GG), die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union sowie einzelne Politikbereiche der EU wie Regionalpolitik.

#### DIE EU-BEITRITTS-PERSPEKTIVEN DER TÜRKEI

8 Schätzungen der Kommission gehen zum Beispiel für das Jahr 2025 von einem Transferbedarf von 16 Milliarden Euro aus. Damit wäre die Türkei der Hauptempfänger von EU-Geldern. Freilich muss berücksichtigt werden, wie es mit der Gemeinsamen Agrarpolitik weitergeht und ob auch in Zukunft Agrarhilfen in vergleichbarer Höhe von der EU gezahlt werden. Ebenso bleibt abzuwarten, inwieweit der Agrarsektor in der Türkei und der Anteil der dort Beschäftigten schrumpft. In beiden Fragen ist wohl davon auszugehen, dass sich die Dinge verändern werden und damit ein gemäßigttes Szenario erwartet werden kann. vgl. FAZ, 4.10.2005, S. 20.

9 Ganz abgesehen davon sind als vielleicht größte Hindernisse bereits mehrere Volksabstimmungen über einen möglichen Beitritt der Türkei in EU-Staaten angekündigt – so in Frankreich. Die Bevölkerung der EU von der Aufnahme zu überzeugen, dürfte eine immens große Aufgabe in den nächsten Jahren sein.

10 Der Spiegel, Nr. 41/2004, 04.10.2004 („Es gibt nur ein Verhandlungsziel“), S. 29.

11 Zitiert nach Konrad-Adenauer-Stiftung (2004): Politischer Bericht Türkei, 12.10.2004, Cankaya/Ankara, S. 2.

12 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 29.11.2004, S. 2 („Am Anfang einer langen Reise“) und Süddeutsche Zeitung, 30.11.2004 („EU macht der Türkei den Beitritt noch schwerer“), S. 1.

13 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 16. und 17. Dezember 2004 (zitiert nach EU-Nachrichten. Herausgegeben von der Europäischen Kommission, Dokumentation Nr. 5, Berlin 2004, S. 7).

14 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 16. und 17. Dezember 2004 (zitiert nach EU-Nachrichten. Herausgegeben von der Europäischen Kommission, Dokumentation Nr. 5, Berlin 2004, S. 6).

15 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.12.2004, S. 3 („Wir haben der Türkei eine Tür geöffnet“).

16 Zu den dramatischen Verhandlungen vgl. Ludlow (2005) und Bulletin Quotidien Europe Nr. 8851, 18.12.2004, S. 5.

17 Neue Zürcher Zeitung, 18./19.12.2004, S. 1.

18 Die große Koalition in Wien unter Führung von Bundeskanzler Gusenbauer (SPÖ) hält an diesem Vorgehen fest.

19 Zum Begriff „Absorptionsfähigkeit“ vgl. ausführlich Emerson u. a. (2006).

20 Vgl. Bulletin Quotidien Europe Nr. 8851, 18.12.2004.

21 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.12.2004, S. 3 („Wir haben der Türkei eine Tür geöffnet“).

22 Europe Daily Bulletins, No. 9032, 22.09.2005.

23 Süddeutsche Zeitung, 21.09.2005, S. 7 („EU ringt um Türkei-Entscheidung“).

24 Europe Daily Bulletins, No. 9041, 05.10.2005.

25 Handelsblatt, 6.9.2006, S. 7 („Euphorie für den Beitritt schwindet“).

26 Vgl. Deutscher Bundestag (2006, S. 2).

27 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.07.2005, S. 1 („Blair kommt der Türkei entgegen“).

28 Zitiert nach Deutscher Bundestag (2006, S. 2).

29 Handelsblatt, 30.11.2006, S. 7 („EU bremst Beitrittsprozess mit der Türkei“).

30 Handelsblatt, 30.11.2006, S. 7 („EU bremst Beitrittsprozess mit der Türkei“) und International Herald Tribune, 30.11.2006, S. 1 („EU weighs suspending key areas of talks on Turkish membership“).

31 Neue Zürcher Zeitung, 30.03.2007, S.1 und S. 5.

32 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.02.2007, S. 12 („Rückkehr der Traumata“) und Stuttgarter Zeitung, 17.02.2007, S. 5 („Die Türkei zwischen Demokratisierung und rechtem Terror“).

33 Auf dem EU-Gipfel im Dezember 2006 wurde eine modifizierte Erweiterungsstrategie beschlossen; vgl. dazu Paul/Metz (2007).

# Die Türkei im Überblick

Robin Bär

Fläche	779.452 km <sup>2</sup>
Einwohner	71.727.000 Einwohner, davon ca. 75% Türken, 20% Kurden und 2% Araber.
Grenzen	Mit Griechenland und Bulgarien im Westen, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und Iran im Osten, Irak und Syrien im Süden; dazu Mittelmeer (mit Ägäis und Marmarameer) sowie Schwarzes Meer.
Städte	Istanbul (8.803.468 Einwohner), Hauptstadt Ankara (3.203.362), Izmir (2.232.265), Adana (1.130.710), Gaziantep (853.513), Konya (742.690), Antalya (603.190), Diyarbakir (545.983).
Gliederung	81 Provinzen, die sich in 838 Kreise gliedern, sowie weitere Unterkreise und Gemeinden. Es gibt 2.074 Gemeinden.
Sprachen	Türkisch als Amtssprache (von über 85% der Bevölkerung gesprochen), Kurdisch, Sprachen der sonstigen Minderheiten.
Währung	Neue Türkische Lira (YTL) zu 100 Kurus (krs.); 1 EUR = 1,98 YTL.
Religionen	Rund 99,8% Muslime (ca. 70-85% Sunniten, ca. 15-20% Aleviten, rund 200.000 Alawiten), über 130.000 Christen, ca. 25.000 Juden, 10.000 Bahai, ca. 5.000 Jesiden.
Mitgliedschaft in internationalen Organisationen	UNO und UN-Sonderorganisationen, NATO, Europarat, OSZE, OECD, WTO, WEU-assoziert, EU- Beitrittskandidat.

## Geographie

Anatolien ist Teil des alpidischen Faltengebirgsgürtels. Im Norden verlaufen Gebirgsketten von Westen nach Osten (Pontus, bis 3.000 Meter), im Süden verläuft das Taurusgebirge (bis 4.000 Meter). Im Westen ist das Land zur Ägäis geöffnet. Die Gebirge Anatoliens sind ein Beleg für vulkanische Aktivitäten. Tektonische Aktivitäten sind bis heute zu verzeichnen, weshalb die Türkei oft von starken Erdbeben heimgesucht wird. Die nördlichen und südlichen Gebirgsketten verzahnen sich im Hochland von Armenien und den Bergländern Kurdistans. Höchster Berg der Türkei ist der Ararat mit einer Höhe von 5.137 Meter. Die Türkei hat eine Küstenlänge von insgesamt 8.333 km. Der europäische Teil der Türkei (Ostthrazien) macht 3,0% der gesamten Landesfläche aus. Heiße und trockene Sommer, milde und regenreiche Winter gibt es an den schmalen Küstenstreifen im Westen und Süden.

Das mediterrane Klima und die Strände ziehen jährlich eine Vielzahl von Touristen an. Die Schwarzmeerküste hingegen ist das ganze Jahr über recht feucht. Insgesamt wohnen in der Türkei 71.727.000 Einwohner auf einer Fläche von 779.452 km<sup>2</sup>. Der europäische Teil der Türkei hat eine Fläche von rund 24.378 km<sup>2</sup>.

## Politik

**Staatsname:** Türkiye Cumhuriyeti – Republik Türkei

**Staatsform:** Republik

**Nationaler Feiertag:** 29. Oktober

**Feiertag:** (Tag der Republik)

## Innenpolitik

Die Verfassung der Türkei wurde am 7. November 1982 von 91,2% der Bevölkerung angenommen. Sie löste die Verfassung von 1961 ab. Um Änderungen an der Verfassung vornehmen zu können, bedarf es einer Zweidrittelmehrheit im Parlament. Der Staatspräsident wird nach der neuen Verfassung für sieben Jahre gewählt und hat das Recht auf nur eine Amtsperiode. Er ernennt den Premierminister, der Parlamentsabgeordneter sein muss, und auf Vorschlag die Minister. Außerdem hat er das Recht, den Vorsitz im Ministerrat zu übernehmen. In Absprache mit der Regierung kann der Staatspräsident den Notstand oder das Kriegsrecht erklären. Weiterhin kann er hohe Justizbeamte, die obersten Spitzen der Zentralbank und des staatlichen Rundfunks sowie die Universitätspräsidenten ernennen. Auch die Auflösung des Parlaments und die Veranlassung von Neuwahlen innerhalb von 45 Tagen kann der Staatspräsident veranlassen.

Die 550 Abgeordneten der Großen Nationalversammlung der Türkei werden alle fünf Jahre nach dem Verhältniswahlrecht neu gewählt. Aktiv wählen kann jeder, der 18 Jahre alt ist. Das passive Wahlrecht kann ab dem 30. Lebensjahr wahrgenommen werden. In der Türkei besteht Wahlpflicht. Parteien werden verboten, wenn sie die Klassenherrschaft oder gar Diktatur anstreben. Sie dürfen weiterhin keine gewinnbringenden Absichten haben und ihnen dürfen keine Studenten oder Beamten beitreten. Gewerkschaften können politische Erklärungen abgeben, doch ist es ihnen nicht erlaubt, sich politisch zu betätigen. Demonstrationen können verboten oder für maximal zwei Monate ver-

schohen werden. Im Zusammenhang mit einem möglichen EU-Beitritt wurde die Todesstrafe am 1. Juni 2006 abgeschafft.

Insgesamt hat die Türkei 81 Provinzen, die sich in 838 Kreise gliedern. Diese wiederum sind in Unterkreise und Gemeinden aufgeteilt. Für jede Provinz wird ein Gouverneur eingesetzt. Ihm steht ein Ausschuss der gewählten Provinzversammlung zur Seite. Für Städte werden Bürgermeister und Gemeinderäte eingesetzt. In Dörfern gibt es einen Bürgermeister und einen gewählten Ältestenrat. Zurzeit stellt die Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) zwei Drittel der Bürgermeister im Lande und erlangt in 57 der 81 Provinzen den Wahlsieg.

## Recht und Justiz

Die islamischen Gerichtshöfe wurden im Jahr 1924 aufgelöst und an deren Stelle trat 1926 eine Rechtsprechung nach schweizerischem (Zivilrecht sowie Schuld- und Handelsrecht), französischem und italienischem Vorbild in Kraft. 1926 wurde die rechtliche Gleichstellung der Frau festgesetzt und die Polygamie abgeschafft. Gleichzeitig erhielten Frauen das aktive Wahlrecht. Das passive Wahlrecht folgte 1934/1935.

Eine Reform des Zivilrechts im Jahre 2001 brachte die gesetzliche Gleichstellung von Ehefrauen und Ehemännern. Die Türkei unterschrieb 2002 das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau. Da die Türkei mehrmals vom Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung der Menschenrechte verurteilt wurde, verspricht eine im April 2005 in Kraft getretene Strafrechtsreform eine Verbesserung der Menschenrechtssituation. Hinzu kamen eine neue Zivilprozessordnung so-

wie eine Justizreform und die Einrichtung regionaler Berufungsgerichte. Fälle, die vom Europäischen Gerichtshof anders eingeschätzt werden als von der türkischen Justiz, können erneut aufgegriffen werden. Dies machte ein 2003 vorgelegter Gesetzesentwurf möglich, den die Türkei billigte. Die Heranführung an die EU ist mit ein Grund dafür, dass sich die Menschenrechtssituation gebessert hat.

Die Justiz der Türkei ist unterteilt in Verfassungs-, ordentliche-, Verwaltungs-, Militär- und Militärverwaltungsgerichtsbarkeit. Beförderungen und Entlassungen sowie Versetzungen werden von einem hohen Richter und einem Ausschuss, bestehend aus Staatsanwälten, übernommen. Einen Verfassungsgerichtshof gibt es seit 1961. Seine elf Mitglieder setzen sich aus je zwei Mitgliedern des Kassationshofes und des Staatsrates, je einem Mitglied des Militärkassationshofes, des Militärverwaltungsgerichts sowie des Rechnungshofes, einem vom Ausschuss für Hochschulbildung benannten Mitglied sowie drei Mitgliedern aus dem Kreis der höchsten Verwaltungsbeamten und Rechtsanwälte zusammen. Die türkischen Gerichte sind nach ihrer Zuständigkeit in Friedens- und Landgerichte für Zivil- und Strafsachen, Schwurgerichte, Spezialgerichte für Verkehrs- und Presseangelegenheiten, Handels-, Revisions-, Arbeits- und Katastergerichte gegliedert. Militärgerichte sind zuständig für Straftaten von Zivilisten gegen das Militär und für Straftaten, die auf Militärgelände begangen werden. Die letzte (in manchen Fällen auch einzige) Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Staatsrat.

## Außenpolitik

Außenpolitisch war die Türkei als Bündnispartner und direkter Nachbar des Irak wichtig für die USA, als sich der Irak-Konflikt ausweitete. Doch 94% der Türken lehnten eine Unterstützung der USA ab. Die Verhandlungen zwischen Ankara und Wa-

shington zogen sich über mehrere Monate hinweg. Die türkische Regierung forderte 90 Milliarden Dollar Entschädigung in Form einer Direkthilfe und Kreditgarantien, falls es zu wirtschaftlichen Schäden im Lande kommen sollte. Washington wollte nur knapp 30 Milliarden zahlen. Drei Wochen vor Kriegsbeginn erhielten die USA eine Absage. Es ging darum, mehrere Häfen und Luftwaffenbasen zu nutzen sowie 62.000 US-Soldaten an strategisch wichtigen Orten zu stationieren. Nach diesen gescheiterten Verhandlungen war das Verhältnis zwischen Washington und Ankara nachhaltig getrübt. Zwei Drittel der Türken sprachen sich Anfang 2003 für den Beitritt der Türkei in die EU aus. Mit der sich dadurch anbahnenden Unterstützung verspricht sich das Land eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation.

## Wirtschaft

Die türkische Wirtschaft konnte in den letzten Jahren ein stetiges Wachstum verzeichnen. Die gegenwärtigen Reformen tragen zur mittlerweile stabilen wirtschaftlichen Situation bei. Die Reformen verringern die Anfälligkeit gegenüber innen- und außenpolitischen Unsicherheiten. Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) bestätigte dem Land eine eindrucksvolle wirtschaftliche Leistung. Das Wirtschaftswachstum schlägt den Durchschnitt mancher OECD-Staaten um das Zwei- bis Dreifache. Die Wirtschaft wächst seit 2001 pro Jahr um über 5% und das reale BIP-Wachstum lag 2004 bei 8,9%, 2005 bei 7,4%, für 2006/07 prognostiziert der IWF eine Wachstumsrate von 6,0%. Trotz dieser enormen wirtschaftlichen Verbesserung kann die türkische Wirtschaft nicht mit den mittel- und osteuropäischen Staaten – geschweige denn mit den neuen EU-Staaten – mithalten, da die Exportkraft um einiges geringer ist. Zwei der größten wirtschaftlichen Probleme sind das Leistungsbilanzdefizit (2005: 6,3% des BIP) und die gewaltigen Auslandsschulden (Ende 2005: netto 170,1 Mrd. US-Dollar). Der Dienstleistungssektor erwirtschaftete 2005 48,0% des BIP. Allein die Handels- und Reparaturbranche, der wichtigste Dienstleistungszweig, kam auf 23,9% des BIP. Transport, Lagerhaltung und Kommunikation stellten 13,5%. Die Industrie erwirtschaftete 24,8%, der Agrarsektor 11,4% und das Baugewerbe 4,2%. 2005 flossen rund 9,7 Mrd. US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen in die Türkei.

## Industrie

Wichtige Zweige der türkischen Industrie sind die Textil- und Bekleidungsindustrie, das Metall erzeugende und verarbeitende Gewerbe, der Fahrzeugbau, die Nahrungsmittelindustrie, die Elektroindustrie,

Erdölraffinerien und die Produktion von Industriechemikalien. 2005 erbrachte die Industrie 24,8% des BIP und beschäftigte im Jahr 2003 17,3% der Beschäftigten. Ein Wachstum erzielte die Möbelproduktion (+40%), die Herstellung medizinischer und optischer Geräte (+38%) und die Metallherzeugung (+32,0%). In anderen Sparten hingegen ist ein merklicher Rückgang zu verzeichnen. Die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie, die für die Türkei überaus wichtig ist, erlitt reale Rückgänge von 11,8 bzw. 12,5 und sogar 19,0%. Hinzu kamen enorme Exporteinbußen (u. a. im Bereich der GUS-Länder). Die türkische Stahlindustrie sieht sich einem starken Wettbewerb mit asiatischen Konkurrenten ausgesetzt.

## Landwirtschaft

Die landwirtschaftliche Nutzfläche der Türkei umfasst 24% des Landes. 30% werden durch Ackerbau (Dauerkulturen) und 35% als Weidefläche genutzt. 30% des gesamten Agrarsektors ist der Viehwirtschaft zuzuschreiben. Sie erbrachte 2005 367.000 Tonnen Rind- und Kalbfleisch, 272.000 Tonnen Hammel- und Lammfleisch, 958.000 Tonnen Geflügelfleisch, 10.538 Tonnen Milch. Das Südostanatolien-Projekt sieht vor, die Bewässerungsflächen der Türkei um 1,7 Mio. Hektar zu erweitern. 2,4 Mio. Hektar wurden im Jahre 2002 schon bewässert. Durch das Projekt sollen 2010 insgesamt 100.000 km<sup>2</sup> Steppe erschlossen werden. Doch aus sozialen und ökologischen Gründen ist das Projekt heftig umstritten. Der Agrarsektor machte 2005 11,4% des BIP aus und stellte 2003 einen Anteil von 33,9% der Beschäftigten.

## Tourismus

Der Tourismus ist eine wichtige Einnahmequelle der Türkei. Wichtigste Reiseziele sind die Südküste, die Schwarzmeerküste und Istanbul. Da die Türkei das Tourismusangebot erweitern will, wird die Schwarzmeerküste immer mehr touristisch erschlossen und auch in anderen Gebieten entstehen immer mehr Hotels und Clubanlagen – hauptsächlich an der von europäischen Touristen bevorzugten Südküste des Landes. Im internationalen Vergleich ist das Wachstum im Tourismusbereich hoch.

## QUELLEN

Munzinger Archiv  
dttv/Spiegel Jahrbuch 2006  
Fischer Weltatmanach 2007



UNSER AUTOR

Robin Bär studiert Nonprofit-, Sozial- und Gesundheitsmanagement am Management Center Innsbruck. Vor seinem Studium absolvierte er ein einjähriges Praktikum bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB) und ist seither als freier Mitarbeiter für die LpB tätig.

# Die Ukraine als Testfall für die Europäische Nachbarschaftspolitik

Iris Kempe

Die „Orangene Revolution“ in der Ukraine offenbarte eine bis dato unbekannte Dynamik demokratischer Mitgestaltung und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Viktor Juschtschenkos Wahlsieg kam einem Signal für einen demokratischen Umbruch in Osteuropa gleich. War die Ukraine im Zuge des Transformationsprozesses über ein Jahrzehnt gezwungen, zweigleisig zu fahren und eine stete Balance zwischen der Europäischen Union (EU) und Russland zu wahren, erschien nach dem Wahlsieg von Viktor Juschtschenko ein Beitritt zur EU zunächst als logische Konsequenz. Nach nur zwei Jahren hat sich die Lage erneut geändert. Die Ukraine hat sich von westlichen Standards entfernt, die europäischen Aspirationen sind deutlich schwächer geworden und ein klarer Reformkurs ist nur schwer zu erkennen. Iris Kempe analysiert in ihrem Beitrag die verschiedenen Transformationswellen und bilanziert die ökonomischen Instabilitäten sowie die innen- und außenpolitischen Reformhindernisse. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) – entstanden aus dem Handlungsdruck, den Anrainerstaaten der EU eine Alternative zum Beitritt zu eröffnen –, deren Tauglichkeit, Flexibilität und Attraktivität für die osteuropäischen Nachbarn wird am Beispiel der Ukraine einer kritischen Prüfung unterzogen. Das Fallbeispiel zeigt, dass die schwierige Aufgabe der EU nach wie vor darin besteht, der Ukraine eine unabhängige Politik und eine Annäherung an Europa zu ermöglichen, ohne dass darüber die ökonomischen und politischen Verbindungen zu Russland in Frage gestellt werden.

## Die Euphorie ist verfliegen

Im Dezember 2004 beeindruckte die Ukraine über Nacht die europäische Staatengemeinschaft. Dramatischer hätte man einen Wandel von einem System mit autoritären Zügen hin zu einer Demokratie und Marktwirtschaft nicht inszenieren können. Viktor Juschtschenko, Kandidat der demokratischen Opposition, wird im Wahlkampf behindert, überlebt einen Giftanschlag und wird schließlich nur durch Manipulationen besiegt. Doch anders als in den Jahren zuvor steht das Volk auf, Gerichte und Medien schlagen sich auf seine Seite, Hunderttausende harren

fröhlich feierend und fordernd in der winterlichen Kälte aus, die drohende Spaltung des Landes kann verhindert werden und zum Schluss siegt die Demokratie in einem spektakulären Triumph pünktlich zu Weihnachten. Einem Appendix Russlands stehen über Nacht neue Entwicklungsmöglichkeiten offen, ein selbstbewusster, sympathischer europäischer Staat zu werden. Der Beitritt zur Europäischen Union (EU) erschien manchen als eine logische Konsequenz. Zwei Jahre nach dieser dritten Transformationswelle hat sich die Lage erneut geändert. Trotz anfänglich großer Hoffnungen, trotz richtungsweisenden Erfolgen wie der Durchführung freier Wahlen hat sich die Ukraine wieder von westlichen Standards entfernt, ein klarer Kurs politischer und wirtschaftlicher Reformen ist nur schwer erkennbar. Die derzeitige Lage gibt Anlass zu einer kritischen Bestandsaufnahme.

Die „farbigen Revolutionen“ in Osteuropa, allen voran die in Georgien 2003 und die in der Ukraine 2004, verdeutlichen, dass die Orientierung an demokratischen Werten und damit verbunden die Ablösung von einem immer weniger demokratisch anmutenden Russland in Osteuropa neue Dynamik erhalten haben. In der Ukraine und der Republik Moldova waren die Forderungen nach freien und fairen Wahlen mit dem Wunsch verbunden, der Europäischen Union beizutreten. Ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist die EU damit erneut unter Handlungsdruck geraten. Die Entwicklung in der Ukraine sowie in anderen, unmittelbar an die Europäische Union angrenzenden Staaten ist auch zu einem Prüfstein der Politik der Europäischen Union geworden.

## Die Ukraine unter Kutschma

Während der zehnjährigen Amtszeit von Präsident Leonid Kutschma von 1994 bis 2005 versuchte die Ukraine einzelne Probleme der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Transformation zu bewältigen und sich gleichzeitig als möglichst eigenständiger Staat auf der internationalen Bühne zu profilieren. Die Herausforderungen der Transformation waren die nationale Konsolidierung der Ukraine, die Etablierung einer handlungsfähigen Regierung ebenso wie ein auf Demokratie und Marktwirtschaft aus-

gerichteter Reformkurs. Voraussetzung für erfolgreiche Reformen war die Entflechtung wirtschaftlicher und politischer Interessen sowie die Umstrukturierung der staatlichen Betriebe im Lande. Außenpolitisch galt es, die Frage zu beantworten, ob – und wenn Ja inwieweit – das Land in die euroatlantische Staatengemeinschaft integriert werden sollte und welche Auswirkungen sich daraus für die Beziehungen zu Moskau ergeben. Die Europäische Union war auf beiden Ebenen gefordert, den Transformationskurs ebenso wie die Einbindung in die europäischen Beziehungen zu unterstützen.

Die ethnische Zusammensetzung und die Abhängigkeit von Rohstoffen haben bereits zu den Amtszeiten von Leonid Kutschma die nationale Konsolidierung der Ukraine dominiert. Laut der letzten Volkszählung aus dem Jahr 1989 bezeichnen sich lediglich 22 Prozent der Bevölkerung als ethnische Russen, dennoch gaben 49 Prozent nicht Ukrainisch sondern Russisch als Muttersprache an. Die ethnischen Russen leben vor allem im von der Schwerindustrie dominierten Osten des Landes sowie auf der Halbinsel Krim. Auch um einen Zerfall der Ukraine zu verhindern, konstituierte die 1996 verabschiedete Verfassung einen zentralistischen Staatsaufbau. Dennoch wurde die ethnische Differenzierung zwischen der russisch geprägten Ostukraine und der nach Polen und Ungarn orientierten Westukraine immer wieder zum Gegenstand politischer Debatten. Die drohende politische Spaltung des Landes kann nicht nur als Gefahr für den Fortbestand des staatlichen Zusammenhalts und die Etablierung staatlicher Strukturen eingestuft werden, sondern wurde auch immer wieder als Bedrohungsszenario politisch überspitzt.

## Energie als Verhandlungsmasse und Sanktionsmittel

Angesichts fehlender eigener Ressourcen und geringer Diversifizierung der Lieferanten ist die Ukraine von russischen Gas- und Öllieferungen abhängig. Die gegenüber Russland entstandenen Energieschulden hatten sich bis zur Einrichtung eines internationalen Gaskonsortiums im Jahre 2002 auf 1,4 Milliarden US-Dollar summiert. Zusätzlich schuldet die Ukraine dem russi-

schen Gaskonzern Gazprom 700 Millionen US-Dollar Zinsen, Strafen und Entschädigungen für das illegale Anzapfen von Pipelines. Neben der Abhängigkeit von den russischen Energielieferungen ist die Ukraine auch das wichtigste Transitland für die russischen Gaslieferungen nach Westeuropa. Moskau setzt diese Energieabhängigkeit gezielt als Mittel für politische Unterstützung und Sanktionen ein. Nicht nur verbunden mit wirtschaftlichen Interessen, sondern auch als Reaktion auf die Westorientierung drohte Gazprom Ende 2005, die Konditionen für Gaslieferungen an die Ukraine auf einen Schlag auf Weltmarktniveau anzuheben. Dies hätte bedeutet, dass Moskau die Gaspreise um mehr als 400 Prozent von bisher 50 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter auf bis zu 230 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter erhöht hätte. Um den Verhandlungsforderungen Nachdruck zu verleihen, drehte Gazprom Anfang Januar 2006 medienwirksam den Gashahn ab und stoppte die Lieferungen in die Ukraine. Russland gefährdete damit jedoch zugleich den Gasexport in die westlichen Abnehmerländer. Zwar gelang es im August 2006 beiden Seiten, sich auf einen Gaspreis von 95 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter bis Ende 2007 zu einigen. Über diesen relativ kurzen Zeitraum hinaus bleibt der Gaspreis allerdings weiterhin politische Verhandlungsmasse. Die Ukraine besitzt nur begrenzt die Möglichkeit, sich rohstoffpolitisch vom Kreml zu emanzipieren.

### Innenpolitische Instabilitäten und Reformhindernisse

Innenpolitisch waren die beiden Amtszeiten Kutschmas geprägt von oftmaligen

Wechseln an der politischen Spitze (insgesamt amtierten während Kutschmas Präsidentschaft neun Premierminister) sowie von der Dominanz wirtschaftlicher und politischer Interessengruppen (siehe Tabelle 1).

Viel stärker als durch Wahlen oder politische Parteien wurde die politische Macht durch informelle Faktoren verteilt. Die eigentlich relevanten Akteure waren Einzelpersonen und um sie gebildete Interessengruppen. Ihr Ziel war es, Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen mit politischem Einfluss zu verknüpfen. Ausschlaggebend waren der in Dnipropetrovsk angesiedelte Gassektor und der mit ihm verbundene Präsident Kutschma sowie Viktor Pinchuk. Die Donezker Kohleindustrie war Ende 2003 exponiert vertreten durch Viktor Janukovitsch, in Kiew konzentrierte sich der Clan von Hrhory Surkis und Viktor Medvechuk in Lviv repräsentierte als intellektuelles Zentrum die Westukraine. Entsprechend der Verflechtung wirtschaftlicher und politischer Interessen zählt die Ukraine zu den Staaten mit der im internationalen Vergleich am weitesten verbreiteten Korruption. Die Dominanz des ukrainischen Staates über die Gesellschaft verkörperte ein weiteres Reformhindernis. Die politischen Parteien waren programmatisch schwach, extrem personenzentriert und letzten Endes ein Instrumentarium der Herrschaft der Oligarchen. Entsprechend gering war die politische Beteiligung und Kontrollfunktion der Gesellschaft, die durch die eingeschränkte Handlungsweise der Medien noch weiter verringert wurde. Während der Amtszeit Kutschmas hatten der Europarat ebenso wie die Europäische Union die ukrainische Regierung mehrfach wegen ihrer repressiven Vorgehensweise gegen einzel-

ne Journalisten kritisiert. Der prominenteste Fall war die Ermordung des Journalisten Georgij Gongadse im September 2000 und die mutmaßliche Verwicklung von Kutschma. Gongadse wurde zu einer Symbolfigur des Oppositionsbündnisses „Ukraine ohne Kutschma“, deren Anhänger öffentlich gegen die Verflechtung von Macht und Kapital und das repressive Vorgehen der Exekutive gegen unabhängige Medien demonstrierten und damit die Grundlage für eine politisch handlungsfähige Zivilgesellschaft schufen. Symptomatisch für den Beginn der ersten Transformationsjahre war das Scheitern ökonomischer Reformen. Hauptursache für Stagnation und Krise waren weniger fehlende Konzepte, als vielmehr politische Konflikte sowie die in der Bereicherung am Staatseigentum gipfelnden Eigeninteressen. Diese Defizite in der wirtschaftlichen Umgestaltung trugen zur rasanten Talfahrt der Volkswirtschaft bei. Verursacht durch die russische Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 1998 brach der Wechselkurs der Griwna gegenüber dem US-Dollar zusammen. Die Verbindung aus fehlenden Strukturreformen und erdrutschartigen Einbrüchen in der Geld- und Fiskalpolitik brachte die Ukraine an den Rand einer Transformationskrise. Der finanzielle Kollaps konnte 1998 nur durch eine „freiwillige“ Umstrukturierung der Inlandsschulden sowie durch die Auszahlung eines erneuten IWF-Kredites verhindert werden. Seit 1998 wechselten sich einzelne Reformfortschritte mit erneuten Rückschritten und häufigen personellen

Tab. 1: Premierminister in der Ukraine seit Staatsgründung 1991

Name	Amtsantritt	Amtsaustritt	Austrittsgrund
Witold Fokin	November 1991	8. Oktober 1992	Rücktritt
Walentin Simonenko	2. Oktober 1992	13. Oktober 1992	Neuwahl/Ernennung eines Nachfolgers
Leonid Kutschma	13. Oktober 1992	21. September 1993	Rücktritt
Juchym Sjahilskij	22. September 1993	15. Juni 1994	Abwahl
Witalij Massol	16. Juni 1994	6. März 1995	Rücktritt (Ruhestand)
Jewhen Martuschuk	6. März 1995	27. Mai 1996	Entlassen
Jewhen Martuschuk	28. Mai 1996	18. Juni 1997	Rücktritt (Gesundheitsgründe)
Wassyl Durdinez	19. Juni 1997	16. Juli 1997	Entlassen
Walerij Pustovoitenko	16. Juli 1997	22. Dezember 1999	Ausgeschieden
Wiktor Juschtschenko	22. Dezember 1999	29. Mai 2001	Rücktritt
Anatolij Kinach	29. Mai 2001	21. November 2002	Abwahl
Wiktor Janukovitsch	21. November 2002	5. Januar 2005	Rücktrittsgesuch
Mykola Asarow	5. Januar 2005	4. Februar 2005	Neuwahl/Ernennung eines Nachfolgers
Julija Timoschenko	4. Februar 2005	8. September 2005	entlassen durch Präsident
Jurij Jechanurov	8. September 2005	4. August 2006	Rücktritt
Wiktor Janukovitsch	4. August 2006	im Amt	im Amt

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Wechseln im Amt des Premierministers ab. Im Vorfeld der als Richtungswahl eingeschätzten Präsidentschaftswahlen 2004 stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung erneut.

### **Außenpolitik: Schwanken zwischen Ost und West**

In der Ära Kutschma war die ukrainische Außenpolitik eingeeignet zwischen der seit 1998 deklarierten Absicht Kutschmas, der Europäischen Union beitreten zu wollen, der begrenzten Handlungsfähigkeit durch die Stagnation der Transformation und der Abhängigkeit vom Kreml. Entsprechend den Interessen des Westens verpflichtete sich die Ukraine am 14. Januar 1994 in einem trilateralen Abkommen mit Russland und den USA, alle auf ukrainischem Territorium stationierten Interkontinentalraketen zu vernichten. Ein weiteres Zugeständnis an westliche Interessen war die vollständige Schließung des Kernkraftwerkes Tschernobyl am 5. Dezember 2000. Zur Einbindung in die euroatlantischen Bündnisstrukturen un-

terzeichnete die Ukraine 1994 sowohl die „Partnership for Peace“ mit der NATO als auch das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit der Europäischen Union.

Im wohlverstandenen Eigeninteresse musste die Ukraine darum bemüht sein, Annäherungen an die USA mit den Beziehungen zu Moskau auszutarieren. Voraussetzung für eine möglichst ausgewogene bilaterale Kooperation war die Lösung sowjetischer Erblasten. So gelang es beiden Seiten nach jahrelangen Auseinandersetzungen, im Juli 1997 die Aufteilung der Schwarzmeerflotte vertraglich zu regeln sowie einen Vertrag über „Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft“ zu unterzeichnen. Obwohl der Nachbarschaftsvertrag nicht alle Fragen zur vollständigen Zufriedenheit löst – offen bleibt beispielsweise die Demarkation der russisch-ukrainischen Grenze –, wurde er in Verbindung mit dem Flottenabkommen zunächst als Durchbruch in den russisch-ukrainischen Beziehungen eingeschätzt. Allerdings illustrierten eine ganze Reihe sensibler Vorkommnisse die Grenzen der ukrainischen Unabhängigkeit.

Kiew feiert im November 2005 den ersten Jahrestag der „Revolution in Orange“. Gegenwärtig ist nur zwei Jahre nach der Transformation ein klarer politischer und wirtschaftlicher Kurs schwer erkennbar.

picture alliance/dpa

Dazu zählte die Entsendung des ehemaligen russischen Regierungschefs Viktor Tschernomyrdin als Botschafter nach Kiew, die kritische Stimmen auch als Einsetzung eines Generalgouverneurs Putins in der Ukraine einschätzten. Die von Moskau initiierte Unterzeichnung der Gemeinsamen Wirtschaftszone kann ebenfalls als Versuch Moskaus gesehen werden, seinen ökonomischen Einfluss über die Ukraine zu festigen. Der Grenzkonflikt um die Tuzla Insel sowie der Ende 2005 eskalierte „Gaskrieg“ sind weitere Beispiele für russische Hegemoniebestrebungen.

Zum Ende der Ära Kutschma war das Reformpotenzial der Regierung erschöpft. Angesichts der nur wenig nachhaltigen Reformfolge war die Ukraine trotz ihrer Deklarationen, der Europäischen Union beitreten zu wollen, kein wirklich interessanter Partner. Dennoch oder gerade deshalb kündeten westliche Entscheidungsträger und Analytiker die Präsidentschaftswahlen 2004 als Richtungsentscheidung für die künftige Entwicklung der Ukraine an. Sie begrüßten die Entscheidung Kutschmas – nicht wie zunächst debattiert –, die Verfassung so zu ändern, dass der Präsident mehr als zwei Amtsperioden regieren könnte. Dies eröffnete Möglichkeiten für die Wahl zwischen tatsächlichen politischen Alternativen und forderte die Europäische Union dazu heraus, in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse eine demokratische Entwicklung in der Ukraine zu unterstützen.

### **Das Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik**

Oftmals im Gegensatz zu einem unklaren innenpolitischen Reformverlauf hatten die Regierungen der Ukraine ebenso wie Moldovas an ihrem Ziel, der Europäischen Union beitreten zu wollen, festgehalten. Um diesen Absichten ein politisches Signal entgegenzusetzen zu können, verabschiedete die Europäische Kommission zunächst am 11. März 2003 das Konzept „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“. <sup>1</sup> Aufbauend auf diesen konzeptionellen Vorarbeiten machte die Kommission am 12. Mai 2004 unter Einbeziehung von Anmerkungen des Europäischen Rates und des Parlamentes das Instrument einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zum festen Bestandteil der europäi-

schen Integration.<sup>2</sup> Darin werden sowohl Prinzipien definiert, als auch die geographische Reichweite und die Methoden zur Implementierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik festgeschrieben.

Rein geographisch gesehen erstreckt sich die Nachbarschaftspolitik von der Barentssee über den Mittelmeerraum bis hin zum Schwarzen Meer. Die je nach Region unterschiedlichen Zielsetzungen lassen sich aus der Entstehungsgeschichte sowie aus unterschiedlichen internen und externen Interessen der europäischen Integration erklären. Als Folge der EU-Osterweiterung drohte die neue europäische Außengrenze zu einer politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Trennlinie zu werden. Der Handlungsdruck wurde zusätzlich dadurch vergrößert, dass die Ukraine und Moldova den EU-Beitritt zur außenpolitischen Priorität deklariert hatten. Dieser politischen Gemengelage Rechnung tragend verfolgte die Europäische Kommission mit der Nachbarschaftspolitik das Ziel, den Anrainerstaaten eine Alternative zum Beitritt zu eröffnen, um mit dieser Strategie Sicherheit und Stabilität über die EU-Grenzen hinaus garantieren zu können.

Die Einbeziehung des Mittelmeerraumes in die Nachbarschaftspolitik geht primär auf einen Ausgleich interner EU-Interessen zurück. Durch den Beitritt von acht osteuropäischen Neumitgliedern erfolgte innerhalb der EU eine politische und budgetäre Gewichtsverlagerung zugunsten Osteuropas. Um diese Gewichtsverschiebung auszugleichen, plädierten die südlichen EU-Mitgliedstaaten dafür, auch die Mittelmeeranrainer zum Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu machen. Dabei liegt die inhaltliche Schwerpunktsetzung auf der Eindämmung von Migration und der Unterstützung regionaler Stabilität. Die mediterrane Nachbarschaftspolitik ist nicht dazu gedacht, etwaige Beitrittsabsichten zu kompensieren. Die Aufteilung des Budgets reflektiert auch die inhaltliche Gewichtung zwischen den beiden Räumen der Nachbarschaftspolitik. Im Zeitraum von 2000 bis 2003 entfielen 70 Prozent der Haushaltsmittel der Nachbarschaftspolitik für die Länder des Mittelmeerraumes und nur 30 Prozent auf die neuen Nachbarn in Osteuropa. Auch im künftigen Haushalt für den Zeitraum von 2007 bis 2010 plant die Kommission 1,4 Milliarden für die Anrainer in Osteuropa sowie 3,2 Milliarden für den Mittelmeerraum auszugeben – womit die derzeitige Gewichtung beibehalten wird.

### Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Inhaltlich betrachtet verfolgt die Nachbarschaftspolitik für die Ukraine sowie die

übrigen osteuropäischen Anrainer drei übergeordnete Ziele: die Vermeidung von neuen Trennlinien, die Festigung von Sicherheit und Stabilität in den Anrainerstaaten sowie die sektorale Übertragung des europäischen Rechtsstandes. Die Nachbarstaaten sollen die Möglichkeiten besitzen, an allen vier Grundfreiheiten der Europäischen Integration teilzunehmen. Im Unterschied zur Erweiterung der Union ist die Nachbarschaftspolitik dezidiert nicht als Möglichkeit einer institutionellen Einbindung in die europäische Integration konzipiert, so dass die Nachbarstaaten keine Anreize haben, ihre Defizite in Demokratie und Marktwirtschaft so weit zu verringern, dass sie vollberechtigt an der europäischen Zusammenarbeit teilnehmen könnten.

### Nachbarschaftspolitik als Perspektive für die Ukraine?

Zur Umsetzung dieses relativ jungen Politikfeldes in die politische Praxis hat die Europäische Kommission zunächst Länderberichte verfasst. Die Länderberichte für die Ukraine und für Moldova wurden am 15. Mai 2004 verabschiedet. Sie sollen die Grundlage für eine passgenaue, auf den jeweiligen Nachbarstaat abgestimmte Vorgehensweise bilden. Darauf basierend erarbeitete die Kommission nationale Aktionspläne als normative Vorgaben für die Umsetzung der Nachbarschaftspolitik. Die ukrainischen und moldauischen Aktionspläne wurden von der Kommission am 9. Dezember 2004 verabschiedet. Schwerpunkte des ukrainischen Aktionsplans sind die Unterstützung demokratischer Wahlen, die Stärkung der Medienfreiheit, der Beitritt zur Welthandelsorganisation, die Beseitigung von tarifären Handelshemmnissen, die Unterstützung von Steuerreformen sowie die Vereinfachung der gegenseitigen Visabestimmungen. Prioritäten des moldauischen Aktionsplanes sind die Bemühungen zur Bewältigung des Transnistrienkonflikts, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die Eindämmung der Migration. Die Aktionspläne wurden von der Ukraine und Moldova am 21. Februar 2005 angenommen. Ihre Umsetzung wird durch ein Monitoring im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen überprüft. Die Gültigkeitsdauer der Aktionspläne soll sich zunächst auf drei Jahre erstrecken.

Es bleibt zu fragen, ob und in welchem Umfang es der Europäischen Union gelungen ist, mit der Nachbarschaftspolitik eine Alternative zum Beitritt anzubieten, somit Sicherheit und Stabilität gewährleisten zu können sowie der Entstehung neuer Trennlinien entlang der EU-Ostgrenze vorzubeugen. Am Beispiel der Ukraine lässt sich diese Entwicklung am

besten untersuchen. Wie kein anderer Nachbarstaat ist die Ukraine durch ihr enges Verhältnis zu Polen strategisch mit der Europäischen Union verknüpft. Das bereits während der Amtszeit Kutschmas formulierte Ziel, der Europäischen Union beitreten zu wollen, konnte von der EU aufgrund des unzureichenden politischen und wirtschaftlichen Reformfortschrittes zurückgewiesen werden. Diese Lage änderte sich Ende 2004 als die Ukraine zunächst mit der „Orangen Revolution“ und dann mit der Wahl Viktor Juschtschenkos zum Präsidenten unter freien und fairen Bedingungen einen fundamentalen Fortschritt zur innenpolitischen Annäherung an die Europäische Union machte.

### Im Vorfeld der Wahlen

Schon zu Beginn des Jahres 2004 erkannten westliche Analytiker und Entscheidungsträger die große Bedeutung der für den 31. Oktober geplanten Präsidentschaftswahlen für die Zukunft des Landes sowie den gesamten postsowjetischen Raum. Madeleine Albright, Richard Holbrook und andere hochrangige politische Akteure betonten, dass die Zukunft der Ukraine von der Durchführung freier und fairer Wahlen abhängt. Die europäischen Institutionen hatten im Vorfeld der Wahlen mehrmals die Verletzungen der Medienfreiheit und die schwierigen Arbeitsbedingungen der Zivilgesellschaft kritisiert. Die europäisch-ukrainischen Beziehungen waren vor den Präsidentschaftswahlen angespannt. Für die EU war die Ukraine aufgrund ihrer demokratischen Defizite nicht attraktiv genug, um ihr über die Nachbarschaftspolitik hinausgehende Angebote zur Zusammenarbeit unterbreiten zu können.

Die politische Führung in Kiew, aber auch die demokratische Opposition, beurteilte die Nachbarschaftspolitik dagegen nicht als eine tatsächliche Alternative zum Beitritt. Dazu fehlte dieser Politik ein Mechanismus der Konditionalität, bei dem die Erteilung direkter Auflagen durch die EU für die ukrainische Transformation, an die spezifischen Anreize einer Beitrittsperspektive gekoppelt, die politische und wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen hätte können. Außerdem kritisierten die osteuropäischen Nachbarstaaten die Vermengung mit den Mittelmeeranrainern. Aus der Perspektive der Ukraine oder Moldovas wurde durch den breiten regionalen Rahmen ihre eigene Orientierung auf einen EU-Beitritt nur unzureichend honoriert.

## Zwei Kandidaten, zwei politische Richtungen

Eine Wende in den europäisch-ukrainischen Beziehungen war aber zunächst von der innenpolitischen Lage – insbesondere der Berücksichtigung der demokratischen Vorgaben Europas – abhängig. Den Startschuss für demokratische Wahlen gab der damalige amtierende Präsident Leonid Kutschma, indem er die zunächst debattierte Verlängerung seiner Amtszeit, basierend auf einer Revision der Verfassung, nicht weiter verfolgte und somit nicht nur Möglichkeiten für Neuwahlen, sondern auch eine Plattform schuf für die Wahlen zwischen zwei Kandidaten: dem amtierenden Premierminister Viktor Janukowitsch und Viktor Juschtschenko, dem Herausforderer der demokratischen Opposition. Die für postsowjetische Staaten bemerkenswerte Möglichkeit, aus zwei tatsächlichen Alternativen wählen zu können, führte zu einem erbitterten Richtungswahlkampf zwischen der vom Kreml unterstützten Administration und der nach Westen ausgerichteten Opposition. Bei der Stichwahl am 21. November 2004 gelang es Viktor Janukowitsch nur mit Hilfe von Manipulation und Wahlbetrug, die Wahl für sich zu entscheiden. Unter Führung der demokratischen Opposition und getragen von der Zivilgesellschaft protestierten daraufhin die Massen wochenlang auf den Straßen Kiews und andernorts für die Einhaltung europäischer Werte und Normen. Außenpolitisch entwickelte sich die „Orangene Revolution“ auch zu einer Richtungsentscheidung zwischen der Dominanz Russlands einerseits, ausgeübt über die Abhängigkeit von Energielieferungen und direkte persönliche Verbindungen, und der Orientierung auf die Europäische Union andererseits als Wegweiser für die Transformation zu marktwirtschaftlicher Demokratie.

### Der „Wahlmarathon“

Innenpolitisch stand die Ukraine am Rande einer Krise. Eine gewaltsame Eskalation hätte auch die internationalen Beziehungen belastet. Dabei zeigte sich, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik kein Instrument zum akuten Krisen- und Konfliktmanagement war. Um handlungsfähig zu bleiben, erließ die Europäische Union unter Federführung der niederländischen Ratspräsidentschaft eine Erklärung, in der sie Zweifel am ordnungsgemäßen Verlauf der Stichwahlen am 26. Dezember 2004 zum Ausdruck brachte. Entgegen der Position Brüssels und Washingtons beharrte der Kreml auf einer Rechtmäßigkeit der Wahl. Noch während die Massen auf der Straße für freie und faire Wahlen demonstrierten, gratulierte Putin Janukowitsch zum Wahlsieg. Um ei-

nen Ausweg aus der Krise zu finden, war die Europäische Union als Verhandlungspartner gefordert. Treibende Kräfte waren weniger die europäischen Institutionen als vielmehr einzelne Staatsmänner. Dem damaligen polnischen Präsidenten Kwasniewski gelang es zusammen mit dem litauischen Präsidenten Adamkus, Javier Solana, den Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicher-

heitspolitik der EU, für eine gemeinsame Vermittlerrolle zu gewinnen. Unterstützt vom Sprecher der russischen Staatsduma, Boris Gryslow, dem noch amtierenden Präsidenten Kutschma sowie Janukowitsch und Juschtschenko erzielten sie einen Kompromiss am Verhandlungstisch, indem sie die Änderung der Verfassung hin zur Stärkung parlamentarischer Rechte sowie die Wiederholung des zweiten, of-

**Tab. 2: Die Ukraine und die Europäische Nachbarschaftspolitik**

Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der europäisch-ukrainischen Beziehungen	Entwicklungen in der Ukraine
11. März 2003 Strategiepapier Nachbarschaft	
12. Mai 2004 Strategiepapier ENP, Länderbericht Ukraine	
9. Dezember 2004 Aktionsplan Ukraine (Kommissionsentwurf)	
	Dezember 2004, Januar 2005 „Orangene Revolution“
	21. Januar 2005 Amtseinführung von Viktor Juschtschenko
21. Februar 2005 Aktionsplan Ukraine verabschiedet	
22. April 2005 Treffen des EU-Ukraine-Kooperationskomitees in Brüssel	
13. Juni 2005 Treffen des EU-Ukraine-Kooperationsrates in Luxemburg, Evaluierung der Fortschritte bzgl. des Aktionsplans	
	8. Oktober 2005 Zerfall der „Orangenen Koalition“, Entlassung von Julia Timoschenko als Premierministerin
19. Oktober 2005 Treffen des EU-Ukraine-Kooperationskomitees in Kiew	
1. Dezember 2005 EU-Ukraine-Gipfel in Kiew, Ukraine erhält Status als Marktwirtschaft	
	10. Januar 2006 Misstrauensvotum gegen Premierminister Jechanurov
	26. März 2006 Pro-Russische „Partei der Regionen“ gewinnt Parlamentswahlen
	4. August 2006 Amtsantritt von Viktor Janukowitsch als Premierminister
14. September 2006 Treffen des EU-Ukraine-Kooperationsrates in Brüssel	
27. Oktober 2006 EU-Ukraine-Gipfel in Helsinki	
4. Dezember 2006 Strategiepapier: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENPI)	

fensichtlich gefälschten Wahlganges vereinbaren. Am 26. Dezember 2004 wurde der zweite Wahlgang wiederholt. Laut Einschätzung von nationalen und internationalen Wahlbeobachtern verliefen die Wahlen korrekt. Die Wahl Viktor Juschtschenkos war das Ergebnis der von der ukrainischen Bevölkerung getragenen „Orangenen Revolution“ und war Ausdruck einer neuen Demokratisierungswelle im postsowjetischen Raum verbunden mit der Orientierung auf europäische Werte. Viel stärker als unter Kutschma bestand mit der neuen Regierung die Möglichkeit, die Schere zwischen außenpolitischer Westorientierung und nachhaltiger Transformation systematisch zu schließen.

### Die „Orangene Revolution“ als Annäherung an die EU

Zwar war die innerukrainische Entwicklung mit der Nachbarschaftspolitik zum festen Bestandteil der europäischen Politik geworden, diese aber nicht attraktiv und flexibel genug, um ein politisches Signal für die neue Demokratisierungswelle in Richtung Europa zu geben. So identifizierte der ukrainische Aktionsplan – verabschiedet im Dezember 2004 – freie und faire Wahlen, die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie die Verbesserung der Medienfreiheit als Priorität der ukrainisch-europäischen Kooperation. Genau diese Ziele waren aber mit der „Orangenen Revolution“ bereits zur politischen Wirklichkeit geworden. Die Europäische Nachbarschaftspolitik stand vor der Herausforderung, ihre Ukraine-Agenda den neuen politischen Rahmenbedingungen anzupassen (siehe Tabelle 2).

Nach der „Orangenen Revolution“ war es zu einer Umkehrung des Ungleichgewichts zwischen dem Sachstand der ukrainischen Transformation und der europäischen Politik gekommen. Im Gegensatz zu der Kutschma-Phase hatte die „Orangene Revolution“ zentrale europäische Forderungen nach der Einhaltung demokratischer Werte erfüllt und ließ so einen Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zur Makulatur verkommen. Dieses Ungleichgewicht veranlasste das Europäische Parlament am 13. Januar 2005 zu einer Resolution über die Wahlen in der Ukraine. Mit Zweidrittelmehrheit sprachen sich die Abgeordneten für eine Berücksichtigung der politischen

Veränderungen in der Ukraine im Aktionsplan durch die Kommission aus. Weit über alle bisher geäußerten Positionen hinaus forderte das Parlament die institutionelle Anbindung der demokratischen Ukraine bis hin zur Assoziierung. Mit dieser Position stimmt das Europäische Parlament weitgehend mit der Position der polnischen oder litauischen Regierung überein. Mit der Verabschiedung eines Zehn-Punkte-Plans am 21. Februar 2005 für die engere Zusammenarbeit mit der Ukraine gab auch der Europäische Rat ein Signal in Richtung einer demokratischen Ukraine in Europa. Der Plan sieht eine engere sicherheitspolitische Zusammenarbeit vor, ebenso wie die Option eines Freihandelsabkommens, die Unterstützung beim WTO-Beitritt, die Erleichterung der Visa-Bestimmungen sowie den Ausbau der Kooperation in den Bereichen Energie, Umweltschutz und Transport. Ohne jedoch spezifische Kriterien zu nennen, soll die weitere Verfahrensweise an die Imperative von Demokratie und Rechtsstaat geknüpft sein.

Der Ukraine ist es gelungen, den Handlungsdruck auf die Europäische Union nachhaltig zu vergrößern. Es bleibt zu fragen, wie die Europäische Union darauf reagiert hat und ob es der Ukraine in Zukunft gelingt, ihr Image als ein durch Transformation in Richtung marktwirtschaftlicher Demokratie nach Europa strebender Staat substantiell zu festigen.

### Die Ukraine als Nachbar Europas oder europäischer Nachbar?

Mit ihrer Nachbarschaftspolitik ist es der Europäischen Union gelungen, zielgerich-

teter als bisher auf die Lage in der Ukraine reagieren zu können. Die Anbindung einer im Idealfall demokratischen Ukraine an die EU ist zum festen Bestandteil der europäischen Politik geworden. Dennoch bleiben die europäischen Strategien hinter den Erwartungen demokratischer Akteure der Ukraine zurück, die Transformation des Landes auf den Beitritt zur Europäischen Union auszurichten. Demnach konzentrierte sich die Kritik an der Nachbarschaftspolitik auf die fehlende institutionelle Perspektive, die Verknüpfung zwischen den osteuropäischen Nachbarstaaten mit den Mittelmeeranrainern und der aus diesen Defiziten resultierenden unzureichenden Berücksichtigung der Herausforderungen der ukrainischen Transformation. Als Motoren einer europäischen Ostpolitik erkannten Polen, Litauen und Deutschland den politischen Handlungsbedarf. Um die europäische Nachbarschaftspolitik zu einer erfolgreichen Strategie weiterzuentwickeln, schlugen das polnische und das litauische Außenministerium vor, Teile des gemeinsamen Besitzstandes auf die Nachbarstaaten zu übertragen. Dabei ist vor allem an die Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Verkehr, Infrastruktur und Umwelt gedacht. Die beiden Außenministerien plädieren dafür, dass die Ukraine mittelfristig einen EU-assoziierten Status erhalten soll. Im Unterschied zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) konzentrieren sich die Vorschläge aus den neuen Mitgliedstaaten auf eine östliche Dimension – insbesondere auf die Bezie-

Viktor Juschtschenko während einer Pressekonferenz im Europäischen Parlament in Straßburg (23. Februar 2005). Nach dem Zerfall der „Orangenen Koalition“ sind die europäischen Aspirationen der Ukraine merklich schwächer geworden.

picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

hungen zur Ukraine – und klammern dabei die Mittelmeeranrainer bewusst aus. Angesichts der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 und dem immensen Handlungsdruck aus Osteuropa hat das Berliner Auswärtige Amt unter der Federführung des Planungsstabes beschlossen, die Nachbarschaftspolitik zu einer Modernisierungspartnerschaft für Osteuropa weiterzuentwickeln. Übergeordnetes Ziel ist es, zwischen den generell beitragswilligen und beitragsfähigen europäischen Nachbarn im Osten Europas und den Nachbarn Europas im Mittelmeerraum zu unterscheiden. Die Ukraine, Moldavia, aber auch Belarus und der südliche Kaukasus sollen durch eine Modernisierungspartnerschaft enger an die europäische Integration angebunden werden. Ähnlich wie in den Vorschlägen aus Vilnius und Warschau beabsichtigt auch das Auswärtige Amt sektorale Abkommen in den Bereichen Binnenmarkt, Energie, Umwelt, Verkehr sowie Justiz und Inneres abzuschließen. Für die Modernisierungspartnerschaft sollen zusätzliche Haushaltsmittel unter Einbindung der internationalen Finanzorganisationen erschlossen werden. Mit Hilfe eines institutionalisierten politischen Dialoges sollen die osteuropäischen Nachbarstaaten enger an die europäische Integration angebunden werden. Nicht nur die Ukraine hat den Druck für Lösungen über die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) hinaus beibehalten, sondern auch einzelne EU-Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, das als Inhaber der europäischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 signalisiert hat, das Thema auch über die europäische Ratspräsidentschaft hinausgehend verfolgen zu wollen. So ergriff auch die Europäische Kommission die Initiative zur Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik. Am 4. Dezember 2006 verabschiedete die Europäische Kommission die Mitteilung zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik.<sup>3</sup> Über das bisherige Konzept hinausgehend beabsichtigt die Kommission, die Zusammenarbeit zu den Nachbarstaaten auszubauen. Vorgeschlagen wird der Abbau von Handelsbeschränkungen bis hin zum Freihandel, die Erleichterung des Personenverkehrs und der Migration, der systematische Ausbau des politischen Dialoges, die Kooperation auf ausgewählten regionalen Ebenen, allen voran die Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion, ebenso wie die Aufstockung der finanziellen Mittel für die Nachbarschaftspolitik. Vergleicht man die Vorschläge aus den EU-Mitgliedstaaten mit dem Konzept der Europäischen Kommission, liegt der substantielle Unterschied in der institutionellen Perspektive und der Differenzierung zwischen der östlichen und südlichen Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Der polnische und litauische Vorschlag behan-

delt die osteuropäischen Nachbarn als mögliche Mitglieder in der Europäischen Union, die Bundesregierung unterscheidet zwischen den „europäischen Nachbarn“ und „Nachbarn Europas“ während die Kommission darauf bedacht ist, das Gleichgewicht zwischen der östlichen und südlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik aufrecht zu erhalten. Ein entscheidender Faktor, ob es künftig gelingt, die Ukraine in die Europäische Union zu integrieren, liegt in der innenpolitischen Entwicklung des Landes selbst. Die größten Erfolge für den gesamten Raum der ehemaligen Sowjetunion war die Abhaltung freier und fairer Wahlen bei der Wiederholung der Präsidentschaftswahlen am 26. Dezember 2004 sowie bei den Parlamentswahlen am 26. März 2006, Fortschritte bei der Pressefreiheit ebenso wie das Aufkommen einer handlungsfähigen Zivilgesellschaft.

### Der Zerfall der „Orangen Koalition“

Über diese Fortschritte im politischen System hinaus war das Reformteam Juschtschenko/Timoschenko 2005 dazu angetreten, Schlüsselprobleme der ukrainischen Transformationswirtschaft zu lösen. In der Realität führten ein unklarer Reformkurs, die Reprivatisierung und das ambivalente wirtschaftliche Verhältnis zu Russland, verbunden mit persönlichen Unstimmigkeiten zwischen Juschtschenko und Timoschenko, zum Zerfall der Reformkoalition. Bereits am 8. September 2005 entließ der Präsident die Regierung Timoschenko nach wechselseitigen Korruptionsvorwürfen und Konflikten innerhalb des „Orangen Lagers“. Als Nachfolger wurde Jurij Jechanurov am 22. September 2005 zum Ministerpräsidenten gewählt und blieb bis zum 19. Januar 2006 im Amt, als ihm das Parlament formal das Misstrauen aussprach. Allerdings lehnte Juschtschenko die Entlassung vor den Parlamentswahlen im März 2006 ab, woraufhin Jechanurov kommissarisch bis zu den Parlamentswahlen im Amt blieb. Nach den Parlamentswahlen gelang es Präsident Juschtschenko nur mit Mühe, die zeitlichen Vorgaben der Verfassung einzuhalten und am 4. August 2006 eine große Koalition unter Führung seines ehemaligen Rivalen Viktor Janukowitsch als Premierminister aufzustellen. Bis Ende 2006 war die polische Agenda in der Ukraine von unklaren Fragen der Ämterverteilung bestimmt. Noch ist es nicht gelungen, eine Regierung einzusetzen, welche die Ausarbeitung und Umsetzung eines nach Europa ausgerichteten Reformkurses garantieren könnte. Sowohl als die Ukraine mit der „Orangen Revolution“ unerwartete Transformationsfortschritte machte, als auch nach den Parlamentswahlen im März 2006 die

Reformen erneut stagnierten, gelang es nicht mit Hilfe der Europäischen Nachbarschaftspolitik die Entwicklung des Landes positiv zu beeinflussen. Die konzeptionellen Alternativen für die Nachbarschaftspolitik stimmen darin überein, dass sie sich ausschließlich auf Osteuropa konzentrieren und in der einen oder anderen Form für eine institutionelle Einbindung der Ukraine, Moldovas und eines demokratischen Belarus plädieren. Ihre künftige Umsetzung ist einerseits von den Akteurskonstellationen innerhalb der EU abhängig, andererseits auch von der politischen Lage in den betroffenen Staaten. Eine neue Demokratisierungswelle in Osteuropa würde auch den Handlungsdruck auf die Europäische Kommission vergrößern.

### ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Europäische Kommission (2003): 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. Brüssel, 11. März 2003, COM(2003) 104 final.
- 2 Vgl. Europäische Kommission (2004): European Neighbourhood Policy: Strategy Paper. Communication from the Commission. Brüssel, 12. Mai 2004, COM(2004) 373 final.
- 3 Vgl.: Europäische Kommission (2006): Communication from the Commission and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Brüssel, 4. Dezember 2006, COM(2006) 726 final.



UNSERE AUTORIN

Dr. Iris Kempe hat in Bonn, Berlin und Moskau Politische Wissenschaft studiert und über sozialpolitische Probleme der russischen Transformation promoviert. Sie ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München (C:A-P) zuständig für Osteuropa – insbesondere für die Nachbarschaftsbeziehungen der Europäischen Union. Ihre wissenschaftliche Expertise nutzt sie zur Politikberatung von Regierungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen. Mit regelmäßigen Auslandsaufenthalten in Osteuropa analysiert Iris Kempe die aktuelle Lage in der Ukraine, Belarus, Moldavia und der Russischen Föderation.

# Perspektiven der EU-Nachbarschaftspolitik und neue Ideen

Barbara Lippert

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) der EU ist eine äußerst komplexe Politik, die konzeptionell und in ihrer institutionellen Ausprägung noch nicht abgeschlossen ist. Die Europäische Nachbarschaftspolitik resultiert zunächst aus dem Interesse der Europäischen Union (EU) an einer Stabilisierung ihres Nachbarschaftsraumes. Zugleich ist sie als Alternative zum Beitritt in die EU gedacht und verfolgt bislang über bilaterale Ansätze, die mit Anreizen für eine regionale Kooperation verbunden sind, die schrittweise Beteiligung der Nachbarn am Binnenmarkt der EU. Will man einen „Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft“ schaffen, kommt zudem der Förderung von Demokratie, Good Governance, der Armutsbekämpfung und der Konfliktprävention ein hoher Stellenwert zu. Die Europäische Nachbarschaftspolitik liegt somit im Schnittpunkt von Außen- und Sicherheitspolitik, Erweiterungs- und Entwicklungspolitik. Gerade diese unterschiedlichen Perspektiven, die in die Konzeption der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingeflossen sind, liefern Ideen zu deren Fortentwicklung. Ambivalenzen in der Zielsetzung – so das Resümee von Barbara Lippert – werden auch weiterhin bestehen bleiben. Der Erfolg wird mithin vom politischen, wirtschaftlichen und auch finanziellen Engagement der EU abhängen. Die wirtschaftliche Entwicklung und politische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft, die Effektivität einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und nicht zuletzt die Beseitigung von Reformhindernissen in den ENP-Ländern sind weitere Faktoren, die den Erfolg der Europäischen Nachbarschaftspolitik bestimmen werden. |

## Eine junge, aber komplexe Politik der EU

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)<sup>1</sup> ist eine junge Politik der EU, die seit 2004 ausgearbeitet und erprobt wird, die jedoch weder konzeptionell abgeschlossen noch operationell gefestigt ist. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist eine äußerst komplexe Politik, die zudem auf einen heterogenen Kreis von Ländern in der östlichen und südlichen Nachbarschaft der EU gerichtet ist. Sie

liegt im Schnittpunkt von Außen- und Sicherheitspolitik, Erweiterungs- und Entwicklungspolitik der EU. Aus diesen unterschiedlichen Perspektiven und Quellen speisen sich auch die Vorschläge für eine Fortentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Da die Ausarbeitung einer Europäischen Nachbarschaftspolitik einen starken Impuls durch die Großerweiterung der EU 2004/07 erhalten hat, wird sie häufig durch die Brille der Erweiterungspolitik betrachtet und daraufhin in ihren Stärken und Schwächen bewertet. Dieser Richtung zufolge sollte die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Großen und Ganzen dem Pfad und der Logik der Erweiterungspolitik folgen und zum Beispiel auf die während der Osterweiterung entwickelte Strategie der Vorbereitung und Heranführung von Beitrittskandidaten an die Anforderungen der EU-Mitgliedschaft zurückgreifen.<sup>2</sup> Damit steht eine Beitrittsperspektive für ENP-Länder zur Diskussion. Demgegenüber bekräftigt insbesondere die Kommission, dass Europäische Nachbarschaftspolitik und der EU-Erweiterungsprozess „zwei getrennte Dinge“<sup>3</sup> seien. Ein weiterer Ansatz setzt in Anlehnung an die Mittelmeer- und Entwicklungspolitik der EU vor allem auf die Rolle der EU als externer Demokratisierer und Motor für politische, wirtschaftliche und soziale Reformen in den Nachbarländern.<sup>4</sup> Im Mittelpunkt stehen die Verbesserung der Staatsführung (Good Governance) und Wirtschaftspolitik, die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sowie die Achtung der Menschenrechte. Eine andere Richtung knüpft den Ausbau der Europäischen Nachbarschaftspolitik an die Außen- und Sicherheitspolitik der EU und zielt vor allem auf eine Kooperation bei der Lösung regionaler Konflikte und der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen, wie internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration.<sup>5</sup> Die Beitrittsfrage wird hier ausgeklammert. Eine pragmatische Richtung setzt vor allem auf den Ausbau der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen und verfolgt wie die klassischen Assoziierungsbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft (EG) vor allem das Ziel, eine Freihandelszone (FHZ) für Waren und Dienstleistungen zwischen der EG und den Nachbarn zu schaffen, die durch

Vernetzung der Nachbarn von einer bilateralen zu einer multilateralen Freihandelszone ausgebaut werden kann.<sup>6</sup> Diesem Ansatz sind beispielsweise die als „EWR plus“ etikettierten Vorschläge zuzuordnen, zumal wenn sie durch Elemente politischer Kooperation und Integration flankiert werden.

Die einzelnen Ansätze und Elemente sind bereits – in unterschiedlicher Gewichtung – in die aktuelle Konzeption der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingeflossen und liefern Ideen zu deren Fortentwicklung.

## Ausgangslage

Die Europäische Nachbarschaftspolitik fängt insbesondere in Bezug auf die Länder des Mittelmeerraums nicht bei Null an, sondern hat eine lange Vorgeschichte als EG/EU-Mittelmeerpolitik (seit Anfang der Siebzigerjahre)<sup>7</sup> einschließlich des Barcelona-Prozesses (ab 1995). Mit allen Mittelmeerländern hat die EU Assoziierungsabkommen geschlossen oder dieses angeboten.<sup>8</sup> Demgegenüber ist die Politik der Partnerschaft und Kooperation der EU mit den osteuropäischen Nachbarn jünger und, was die vertraglichen, institutionellen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen angeht, weniger ambitioniert und von geringerer Intensität. Dennoch hat die EU mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik für alle 16 Nachbarländer einen „einheitlichen politischen Rahmen“<sup>9</sup> geschaffen. Während die Kommission auf die Vorteile dieses übergreifenden Ansatzes verweist, sehen Kritiker in der „geographischen Beliebigkeit“<sup>10</sup> der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein Hauptmanko.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik baut auf bestehenden Vertragsbeziehungen auf. Einen eigenen und einheitlichen Typus von Abkommen gibt es bislang nicht. Dass nur wenige originelle Vorschläge für neue Formen der Kooperation, Integration und damit der Teilhabe unterhalb der Mitgliedschaft vorliegen, hat auch mit der diesbezüglich seit Jahrzehnten unveränderten primärrechtlichen Lage zu tun. Erst mit den im Europäischen Verfassungsvertrag (Art. 1-57 VVE) genannten „speziellen Übereinkünften“ mit Ländern der Nachbarschaft der Union deutet die Union einen neuen Vertrags-

typus an, bleibt jedoch hinsichtlich der Substanz vage. Denn der Europäische Verfassungsvertrag (VVE) schafft im Falle seines Inkrafttretens über die einschlägigen Artikel des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EUV/EGV) hinaus keine neuen materiellen Grundlagen. Das heißt, dass die speziellen Übereinkünfte oder Nachbarschaftsabkommen wie zuvor entweder das Spektrum der Assoziierungsabkommen (Art. 310 EGV) oder der Handels- und Kooperationsabkommen (Art. 300 EGV) ausschöpfen und modifizieren können, zumal Art. 308 EGV (beziehungsweise die Flexibilitätsklausel I-18 VVE) Spielraum für die konkrete Ausformung erlaubt. Die wesentliche Neuerung durch den Europäischen Verfassungsvertrag (VVE) wäre darin zu sehen, dass die Nachbarn unter den Drittstaaten durch die spezielle Würdigung in Teil I des Europäischen Verfassungsvertrags politisch aufgewertet würden und zum Beispiel erstmals eine Assoziierung mit der Union als einheitlicher Rechtspersönlichkeit (nicht wie zuvor nur mit der EG)<sup>11</sup> möglich wäre.

Die Vorschläge der Kommission zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom Dezember 2006 klammern die Frage aus, auf welcher Rechtsgrundlage die Nachfolgeabkommen für die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen werden sollen. Abzusehen ist, dass die jetzt als „erweiterte Abkommen“ bezeichneten Verträge substantiell Assoziierungsabkommen gleichkommen, aber nicht explizit so genannt werden. Dahinter steht die Sorge, dass die eindeutig als europäisch qualifizierten Länder Osteuropas, die gemäß Artikel 49 EUV prinzipiell einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU stellen könnten, aus dem Status der Assoziierung eine Beitrittsperspektive herauslesen und damit eine politische Selbstbindung der EU für sich reklamieren könnten – ganz wie im Falle der zehn ostmitteleuropäischen Länder, die 2004/07 beigetreten sind. Geschäftsgrundlage bleibt indessen, dass in den Abkommen keine explizite Mitgliedschaftsperspektive genannt wird, auch wenn einige neue Mitgliedstaaten wie Polen oder Litauen massiv in diese Richtung drängen.<sup>12</sup>

### Inhaltliche Angebote – Aktionslinien

Jenseits der Frage des formalen Status und der vertraglichen Basis steht derzeit im Vordergrund, die Substanz der Beziehungen durch größere Anreize zur Kooperation und durch eine klare inhaltliche Schwerpunktsetzung für die Europäische Nachbarschaftspolitik deutlich zu verbessern. Die Kommission schlägt dazu vor, die Europäische Nachbarschaftspo-

litik auf sieben Aktionslinien hin auszurichten:

- **Handel, Investitionen und wirtschaftliche Integration:** schrittweise und selektive Teilnahme am Binnenmarkt, Teilkonvergenz, „tief greifende und umfassende Freihandelsabkommen“, Liberalisierung der Handelsströme (asymmetrisch);
- **Erleichterung des Personenverkehrs und Migrationssteuerung:** Visaerleichterung, Fragen der Migration, illegalen Einwanderung und Rückübernahme;
- **Verstärkte „People-to-People“-Austauschmaßnahmen:** Förderung direkter Kontakte zwischen den Menschen (Bildung, Kultur, Jugend, Forschung, Zivilgesellschaften, Verwaltungen);
- **Einführung einer thematischen Komponente:** multilaterale Übereinkommen u. a. Energie und Verkehr, Beteiligung an EU-Programmen, Stärkung der politischen Zusammenarbeit und relevanten Einrichtungen;
- **Stärkung der politischen Zusammenarbeit:** gemeinsame GASP-Erklärungen, regionale und multilaterale Konfliktlösung in ENP-Regionen, stärkere diplomatische Präsenz;
- **Verbesserung und Stärkung der regionalen Zusammenarbeit:** Berücksichtigung regionaler Foren und deren Synergieeffekte, Schwarzmeerraum, Europa-Mittelmeer plus „Nachbarn der Nachbarn“;
- **Verbesserung der finanziellen Zusammenarbeit:** größtmögliche Wirksamkeit und Hebelwirkungen, Governance-Fazilität, Nachbarschaftsinvestmentfonds, bessere Koordinierung zwischen mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Hilfen.<sup>13</sup>

Diese Angebote und Überlegungen sind nicht völlig neu, sie sollen aber systematischer verfolgt und die einzelnen Maßnahmen und Instrumente besser aufeinander abgestimmt werden. Damit reagiert die Kommission auf Schwächen der aktuellen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 will diese Vorschläge aufgreifen und zu konkreten Aktivitäten verdichten. So könnten die Aktionslinien künftig eine Orientierung geben für die gemeinsam zwischen EU und ENP-Land vereinbarten Aktionspläne und sollten auch mit den in den (neuen) Verträgen genannten Zielen und Themenfeldern für eine intensivere Kooperation und Integration korrespondieren.

### Teilhabe am Binnenmarkt über vertiefte Freihandelszone

Zu den Kernangeboten der ENP gehört die schrittweise Beteiligung der Nachbarn am Binnenmarkt der EU.<sup>14</sup> Mit mehr als einer halben Milliarde Konsumenten

ist der Zugang zu diesem Markt enorm attraktiv. Als erste Stufe soll eine Freihandelszone nach erfolgter WTO-Mitgliedschaft geschaffen werden. Aus Sicht der EU sollten künftig „tief greifende und umfassende Freihandelsabkommen“<sup>15</sup>, die sich nicht auf den nur wenig handelstimulierenden Wegfall von Zöllen für Waren und Dienstleistungen beschränken, vereinbart werden. Denn die vertiefte Freihandelszone schließt die Übernahme von technischen Vorschriften und Standards (durch Rechtsangleichung, Regulierung und Anpassung der Unternehmen bzw. gegenseitige Anerkennung von Normen und Standards) der EU durch die Nachbarn ein. Eine derart umfassende und tiefe Freihandelszone würde also Elemente der Konvergenz mit der Regulierungspolitik<sup>16</sup> der EU erfordern, sofern sie für Handel und Investitionen (etwa auf den Gebieten Standards und Konformitätsbewertung, sanitäre und phytosanitäre Bestimmungen, Rechte geistigen Eigentums, gegebenenfalls öffentliches Auftragswesen und Wettbewerbsregeln) relevant sind. Nur eine so angereicherte Freihandelszone würde starke wirtschaftliche und Handelseffekte mit sich bringen, da mehr und hochwertigere Waren Zugang zum Binnenmarkt der Union erhielten und das Umfeld für Investitionen deutlich verbessert würde.<sup>17</sup> In der intensivsten Form könnte sich die vertiefte Freihandelszone auf alle Materien des Europäischen Wirtschaftsraums (EWVR) erstrecken. Folgerichtig spricht die Kommission vom Ziel einer „Wirtschaftsgemeinschaft“.<sup>18</sup> Wie weit die EU in den einzelnen Fällen bei der Marktöffnung für Waren gehen wird, insbesondere in sensiblen Bereichen wie bei Textil- und Agrarprodukten, bleibt abzuwarten. Bei Dienstleistungen und Arbeitskräften dürfte die EU in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktsituation in den Mitgliedstaaten nur langsam die Restriktionen lockern.<sup>19</sup> Die Stunde der politischen Glaubwürdigkeit würde für die EU recht früh schlagen, zumal wenn Vorschläge für den Abschluss von aufwändigen Sektoralabkommen aufgegriffen würden, die in und zwischen den Mitgliedstaaten intensives Bargaining auslösen werden.<sup>20</sup> Angesichts des umfassenden politischen und wirtschaftlichen Reformbedarfs benötigen die ENP-Länder eine zielgerichtete Unterstützung durch die EU, um die Voraussetzungen für eine funktionierende vertiefte Freihandelszone zu schaffen und daraus Vorteile zu ziehen. Deshalb müssten Elemente der Heranführungsstrategie aus dem Erweiterungskontext beigemischt werden, also etwa TAIEX (TEchnical Assistance and Information Exchange Instrument zur Bereitstellung von maßgeschneiderter Expertise zur technischen Unterstützung bei der Einführung, Anwendung und Umsetzung der EU-Gesetzgebung) und Twinning

(Verwaltungskooperationen zwischen einer Behörde aus einem Mitgliedstaat und einer gleichgestellten Verwaltung in einem ENP-Land).

### **Äußere und innere Sicherheit**

In aktuellen Überlegungen zur Verbesserung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) werden die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik und das kooperative Krisenmanagement stark hervorgehoben. Die EU ist vor allem daran interessiert, Energiesicherheit zu einem Querschnittsthema der Europäischen Nachbarschaftspolitik aufzuwerten. Dialog und Zusammenarbeit in den Bereichen „Terrorismusbekämpfung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Anstrengungen zur Lösung regionaler Konflikte“<sup>21</sup> sollten außerdem gestärkt werden. Die Europäische Nachbarschaftspolitik soll auch zunehmend Konflikte im Nachbarschaftsraum, zwischen ENP-Ländern (wie etwa Moldau und Ukraine, Israel und seinen Nach-

barn, Georgien und Aserbaidschan) und in ENP-Ländern (Moldau, Georgien) bearbeiten, da sie die innere Entwicklung und Reformen erheblich beeinträchtigen und auch eine Gefahr für die Sicherheit der EU darstellen können (in Folge von Flüchtlingsströmen, Störungen der Energieversorgung, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel). Die Kommission bezieht sich auch sehr eindeutig auf den „stillen Gast“, der zumindest bei der östlichen Europäischen Nachbarschaftspolitik im Hintergrund steht, nämlich Russland. „Im Interesse aller Betroffenen sollte versucht werden, Russland zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Konfliktprävention und Stabilisierung der Lage in Osteuropa und im Südkaukasus zu bewegen.“<sup>22</sup> Darüber hinaus sollte „eine verbesserte Koordinierung im Rahmen der bestehenden Formate des politischen Dialogs ebenso wie die mögliche Einbeziehung von Partnerländern in Aspekte der GASP und der ESVP, Konfliktprävention, Krisenbewältigung, Informationsaustausch, gemeinsame Schulungen und Übungen und die mögliche Teilnahme an EU-geführten

Krisenbewältigungseinsätzen“<sup>23</sup> geprüft werden. Konkret schlägt die Kommission vor, ENP-Partner zu Briefings und Koordinierungstreffen einzuladen, die die EU im Rahmen von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat und der OSZE so genannten gleich gesinnten Staaten anbietet. Außerdem schlägt sie für 2007 ein informelles Treffen auf hoher Ebene mit allen ENP-Partnern, die Aktionspläne vereinbart haben, vor. Ein hochrangiges, multilaterales Treffen könnte der Initiative zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik Rückenwind und Sichtbarkeit verleihen. Gelegentlich werden „Sicherheitspartnerschaften“ bis hin zu einer Art GASP/ESVP-Mitgliedschaft als Fernziel propagiert. So schlägt Charles Grant in Abhängigkeit von der Entscheidung der EU-Mitglieder eine fall- bzw. problemorientierte Beteiligung von Nachbarländern vor.<sup>24</sup>

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Anlässlich des Terroranschlags in London am 7. Juli 2005 sind die Flaggen vor dem Sitz der Europäischen Kommission auf Halbmast gesetzt. In aktuellen Überlegungen zur Verbesserung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sollen u. a. der Dialog und die Zusammenarbeit im Bereich Terrorismusbekämpfung verstärkt werden.

picture alliance/dpa

Bislang wird lediglich erwogen und gelegentlich auch schon praktiziert, dass sich ENP-Länder GASP-Erklärungen der EU anschließen können. Weitergehende Vorstellungen, etwa als Beobachter in den GASP-Arbeitsgruppen des Rats oder gar im Politischen- und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) mitzuwirken, stehen noch nicht auf der Tagesordnung. Das Potential für eine Fortentwicklung ist also mit den Vorschlägen der Kommission noch bei weitem nicht ausgeschöpft.

Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge für eine regionale Zusammenarbeit zu sehen. Bislang gibt es nur für die Mittelmeerländer mit dem Barcelona-Prozess bzw. der Euro-Mediterranen Partnerschaft ein multilaterales Format. Mit der Osterweiterung 2007 wird die EU unmittelbar zum Schwarzmeeranrainer. Russland, die Türkei und die ENP-Länder Ukraine und Georgien grenzen an das Schwarze Meer, so dass diese Region ein großes Potential für Dialog und Zusammenarbeit bietet. Die Kommission schlägt eine „Schwarzmeersynergie“ vor, die sich auch mit der Bearbeitung regionaler Konflikte befassen kann. Zudem können die bislang lose oder gar nicht verbundenen Initiativen wie die Black Sea Economic Cooperation (BSCE) oder die Baku-Initiative für Verkehr und Sicherheit aufgegriffen werden. Der Ansatz ist, wie auch bei der Euro-Mediterranen Partnerschaft, dass Wirtschafts-, Sicherheits- und Politikräume nicht gegeneinander abgeschottet, sondern soweit wie möglich vernetzt werden. Um diese Entwicklungen zu unterstützen, sind innerhalb des ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) Mittel für die grenzüberschreitende und dezentrale Zusammenarbeit z. B. zwischen lokalen und regionalen Behörden vorgesehen. Über den ENP-Raum hinausgreifend werden auch die „Nachbarn der Nachbarn“, also Zentralasien oder die Staaten der Golfregion in Fördermaßnahmen einbezogen und sollen auch gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie der EU berücksichtigt werden.

Von ähnlich großem Interesse wie die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist aus Sicht der EU die wirkungsvolle Kooperation bei Problemen, die für die innere Sicherheit der EU relevant sind. Dialoge in bi- und gegebenenfalls auch multilateralen Formaten über diese Themen soll ein Schwerpunkt der Europäischen Nachbarschaftspolitik bilden. Dazu zählen die Intensivierung der Zusammenarbeit beim Grenzschutz, bei der Steuerung der legalen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, beim Kampf gegen Menschenhandel, organisierte Kriminalität, Geldwäsche sowie Finanz- und Wirtschaftskriminalität.<sup>25</sup> Die Kommission unterstreicht, dass künftig ein Geben und Nehmen gerade im Be-

reich des Personenverkehrs und der Steuerung von Migration zwischen der EU und ENP-Partnern notwendig sein wird: „Die Stärke unserer Europäischen Nachbarschaftspolitik wird sich darin zeigen, ob Visa für Kurzaufenthalte – ob für Geschäfts-, Bildungs- oder Urlaubsreisen oder für die Einreise in Verbindung mit Forschungs- und wissenschaftlichen Tätigkeiten oder zur Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Konferenzen – in einer angemessenen Zeit und zu vertretbarem Preis erteilt werden.“<sup>26</sup> Visaverleichterung und Rückübernahme sind aus Sicht der EU miteinander politisch und inhaltlich zu verbinden und in einem Ausgleich der Interessen zu behandeln.

### Zivilgesellschaftliche Kontakte und Mobilität

Vermehrt werden sollen außerdem die zivilgesellschaftlichen Kontakte, vor allem über die Öffnung von Mobilitäts- und Gemeinschaftsprogrammen für Nachbarländer, die auch bereits angelaufen ist.<sup>27</sup> In Betracht kommt, eine ENP-Komponente in laufende Bildungs- und Jugendaustauschprogramme aufzunehmen, also Tempus für die Hochschulkooperation und das Stipendiatenprogramm ERASMUS MUNDUS für Studierende, YOUTH und der Europäische Freiwilligendienst (EVS) für den Jugendaustausch. Darüber hinaus soll die Mobilität von Wissenschaftlern und die Anbahnung von Unternehmenskontakten aufgrund zivilgesellschaftlicher Begegnungsmaßnahmen (Städtepartnerschaften und Austausch von kommunalen Verwaltungen, Kontakte zwischen Gewerkschaften, Träger von kulturellen Einrichtungen und Experten des Gesundheitswesens) unterstützt werden.

### Themendialoge und Beobachterstatus

Unter den weiteren Angeboten zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind die Aufnahme und der Ausbau von Dialogen zu Schlüsselbereichen der Kooperation und Integration zu sehen. Sie können bi- oder multilateral angelegt sein. Derzeit sieht die Kommission Themendialoge vor allem in den Bereichen vor, in denen ENP-Partner gemeinsame Interessen und Belange verfolgen und so ein multilaterales Dialogformat nahe liegt. Genannt werden folgende Bereiche: „Energie, Verkehr, Umwelt, Entwicklung des ländlichen Raums, Informationsgesellschaft, Forschungskooperation, öffentliches Gesundheitswesen, Finanzdienstleistungen, Grenzschutz, Migration und maritime Angelegenheiten.“<sup>28</sup> Zu den Teilbereichen können dann gesonderte Abkommen geschlossen werden.

Weitergehende und systematische Vorschläge greifen auf die Idee und die Erfahrungen des *strukturierten Dialogs* zurück, der beispielsweise mit den ostmitteleuropäischen Kandidatenländern sporadisch praktiziert und nun den Nachbarn angeboten werden könnte. Er kann sich auf außen-, sicherheits- und integrationspolitische Themen ebenso wie Sektorpolitiken erstrecken. Es handelt sich um gesonderte multilaterale Beratungen auf Arbeits- und Ministerebene des Rats in seinen verschiedenen Konfigurationen. Der strukturierte Dialog bliebe so also auf die Exekutive begrenzt. Er bietet weniger als einen Beobachterstatus wie ihn etwa die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWRI) und insbesondere Norwegen haben. Als Beobachter kann man an ordentlichen Sitzungen der EU-Organe teilnehmen, wenngleich allenfalls mit Rederechten und prinzipiell ohne Stimmrecht.<sup>29</sup> Auch die Praxis gelegentlicher Einladungen zu Treffen der Staats- und Regierungschefs wäre systematisch wiederzubeleben. Diese regelmäßigen Dialoge könnten als Element in den erweiterten Abkommen verankert werden. Sie begründen aber weder so genannte Teilmitgliedschaften noch die Beteiligung an Entscheidungen der EU. Das trifft im Prinzip auch für die fortgeschrittensten Beteiligungsformen von EFTA-Ländern an der Entscheidungsvorbereitung und Implementierung im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWRI) zu. Der strukturierte Dialog zwischen der EU und den Kandidaten Ostmitteleuropas wurde in den 1990er-Jahren von beiden Seiten nur halbherzig betrieben und vielfach wegen seines rein konsultativen und multilateralen Charakters kritisiert. Im mitgliederschaftsfreien Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik könnte jedoch der Mehrwert wegen der privilegierten Konsultations- und Informationsmöglichkeiten höher bewertet werden. Zudem wäre für die Länder Osteuropas (zumindest anfangs) ein bi- statt multilateraler Zugang zu erwägen. So schlägt etwa der litauische Außenminister einen „engen institutionellen Dialog“ gemäß der Formel 25/27+1 als Regelfall vor.<sup>30</sup> Er soll sich auf sektorale aber auch auf klassische Themen des politischen Dialogs beziehen. Allerdings würde aus seiner Sicht diese neue Struktur auch dazu dienen, die konkreten Fortschritte des jeweiligen Nachbarlandes und weniger die EU-Agenda zu diskutieren. Das liefe auf eine Dopplung der bilateralen Partnerschafts- bzw. Assoziierungsstrukturen hinaus. Weitergehend wäre der Vorschlag, Nachbarn einen an politische und andere Konditionen – etwa im Hinblick auf die Reform- und Modernisierungserfolge – gebundenen, thematisch bzw. sektoral definierten *Beobachterstatus* in EU-Institutionen auf verschiedenen Ebenen einzuräumen.<sup>31</sup> Während der

Beobachterstatus die Grenze zwischen Mitglied und assoziiertem Drittstaat aufrechterhält, würde die neue Kategorie des „assozierten Mitglieds“ diese Grenze verwischen. Nach dem Vorschlag des Europaabgeordneten Duff sollte im Falle einer Neuverhandlung des Europäischen Verfassungsvertrags (VVE) diese neue Kategorie Eingang in das Primärrecht finden und damit den in der Luft hängenden Bestimmungen zu den Nachbarn der EU Bodenhaftung geben. Kurz umrissen bleibt jedoch auch der Status des assoziierten Mitglieds in seiner institutionellen Dimension verschwommen, denn diese sollen der EFTA und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beitreten, dessen institutionelle Mechanismen nutzen und ad hoc an Politiken der EU beteiligt werden. Sie wären aber nicht direkt und mit Mitgliedschaftsrechten in den EU-Organen vertreten.<sup>32</sup>

### Verbesserung der finanziellen Zusammenarbeit

Innovationen sind bei der finanziellen Zusammenarbeit mit den ENP-Ländern zu erwarten. Mit ca. 12 Milliarden Euro (für

2007-2013) ist ein einheitliches Finanzierungsinstrument geschaffen worden. Etwa ein Drittel davon entfällt auf Osteuropa. Diese Mittel sollen eingesetzt werden, um die ENP-Agenda zu unterstützen. Neu sind die Finanzmittel für eine Governance- und Investitions-Fazilität. Im Rahmen der Governance-Fazilität will die EU Anstrengungen und Erfolge bei der Umsetzung der nationalen Reformagenda zusätzlich prämiieren (43 Millionen Euro jährlich). Damit sollen Reformkräfte politisch ermutigt und unterstützt werden. Auch werden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung beigemessen und Finanzmittel für die grenznahe Kooperation zwischen ENP- und EU-Ländern sowie unter den ENP-Ländern bereitgestellt. Aus Sicht der EU sollen die Weltbank und die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung für eine koordinierte Unterstützung mobilisiert werden. Ferner soll ein mit 100 Millionen Euro jährlich ausgestatteter Nachbarschaftsinvestmentfonds Zuschüsse zu Darlehen geben, die ENP-Länder von Institutionen und z.B. EU-Mitgliedern und anderen Drittstaaten erhalten.<sup>33</sup> Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat demnach potentiell „alles außer Insti-

tutionen“ im Angebot.<sup>34</sup> Sie zielt auf eine funktionale Kooperation und Verflechtung. Im Vergleich zur asymmetrischen Situation der Beitrittsverhandlungen sind die ENP-Partner gefordert, ihre Interessen und Prioritäten sehr viel intensiver, kritischer und differenzierter zu klären. Denn anders als im Falle der Beitrittsländer, sind sie nicht durch das alles überragende Ziel der Mitgliedschaft determiniert. Für die EU bedeutet dies umgekehrt, dass die Verhandlungsprozesse von Kompromissen und einem Geben und Nehmen bestimmt sind. Die Inhalte der Assoziation oder Partnerschaft bemessen sich, anders als bei der Erweiterung, nicht primär und uniform nach dem totalen *Acquis communautaire et politique*. Sie sind selektiver, aber doch auf ihn bezogen. Überlegungen zur Aufwertung und Verbesserung der ENP-Angebote („ENP plus“)<sup>35</sup> setzen allerdings häufig bei einer stärkeren, wenngleich nicht vollständig beabsichtigten *Acquis*-übernahme an.<sup>36</sup> Ob dies durch zusätzliche Sektorabkommen oder aber im Rahmen der erweiterten Abkommen vereinbart wird, ist so lange nachrangig, wie die rechtliche Verbindlichkeit der Übereinkünfte gewahrt ist.

Zeichnet sich vor diesem Hintergrund ein neues Modell für die Anbindung von Drittstaaten an die EU unterhalb der Mitgliedschaft ab? Zwei Modelle aus der aktuellen Diskussion sollen kurz skizziert und diskutiert werden: Der EWR plus und eine Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft, die um eine gesamteuropäische Aufgabenkonföderation ergänzt wird.

### EWR plus

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist die bisher umfassendste Struktur, die die EU und die EFTA-Staaten zum Zweck der Beteiligung der EFTA-Länder an der Politikformulierung, an Verhandlungen sowie der Implementierung und Kontrolle von Entscheidungen geschaffen haben. Als „EWR plus“ titulierte, soll er, etwa nach

Durch Bildungs- und Jugendaustauschprogramme werden zivilgesellschaftliche Kontakte gestärkt. José Manuel Baroso spricht anlässlich des 20-jährigen Jubiläums des ERASMUS-Programms. Das ERASMUS-Programm fördert u.a. den Austausch von Studierenden und Dozenten sowie die Zusammenarbeit europäischer Hochschulen.  
picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

dem Vorschlag des Europaabgeordneten Elmar Brok, Pate stehen für die Beziehungen zu den osteuropäischen Nachbarstaaten.<sup>37</sup> Hier interessiert zunächst nur die institutionelle Seite des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Diese funktioniert nach dem Prinzip, dass nicht nur die EU, sondern auch die EFTA-Seite mit einer Stimme in den paritätisch besetzten gemeinsamen Organen des Europäischen Wirtschaftsraums spricht. Das sind der EWR-Rat (Ministerebene), der Gemeinsame EWR-Ausschuss (EU- Kommission und EFTA-Vertreter), der Gemischte Parlamentarische EWR-Ausschuss (Abgeordnete des Europäischen Parlaments und von EFTA-Parlamenten) und der Beratende Ausschuss des EWR (bestehend aus Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU und Mitgliedern des Beratenden Ausschusses der EFTA). Zur Abstimmung ihrer Positionen haben die eng kooperierenden EFTA-Länder aufbauend auf ihr bereits existierendes Institutionengefüge eine spiegelbildliche Struktur geschaffen, damit sie gemeinsame Positionen in den EWR-Organen vertreten können. Neu geschaffen wurden außerdem die EFTA-Überwachungsbehörde und der EFTA-Gerichtshof zur Umsetzung der EWR-Verpflichtungen auf EFTA-Seite.<sup>38</sup> Schon dieser multilaterale Ansatz wäre nicht ohne weiteres auf die sechs Länder Osteuropas zu übertragen.<sup>39</sup> Interessant ist jedoch aus ihrer Sicht das Recht, an der Formulierung von Entscheidungen und deren Umsetzung beteiligt zu sein, also etwa in den 400 Arbeits- und Expertengruppen von Kommission und Rat nach dem Vorbild der EWR/EFTA-Länder, die dort sektorweise Zutritt haben, mitzuwirken. Das ermöglichte ihnen, frühzeitig über geplante Legislativakte informiert zu werden und eigene Interessen einzubringen. Allerdings haben auch die EWR/EFTA-Länder keine Entscheidungsrechte im EU-System, sondern nur besondere Gestaltungsmöglichkeiten (decision-shaping statt decision-making). Umgekehrt ist das EWR-System souveränitätsschonend: Die EWR-Länder übernehmen etwa 80 Prozent des Binnenmarkt-Acquis, der jedoch nicht unmittelbar wirksam ist. Es fragt sich, ob der komplexe institutionelle Aufbau des Europäischen Wirtschaftsraums überhaupt sinnvoll auf bilaterale Beziehungen zu übertragen und praktisch zu bewältigen wäre, denn die EU würde dies ja gegebenenfalls allen osteuropäischen Nachbarn anbieten und mit diesen zumindest anfangs einzeln exerzieren müssen. Nahe liegender wäre eine qualitative Transformation der bestehenden bilateralen Beziehungen also eine Mischung aus dem bilateralen Schweizer Modell und dem EWR-basierten Norwegischen Modell, das bilateral vor allem um die Schengenkooperation ergänzt ist.<sup>40</sup> Tatsächlich hat das „Modell Norwegen“ in der Ukraine Anklang

gefunden, jedoch als Zwischen- und nicht als Endstufe der Beziehungen, die aus ukrainischer Sicht beitragsorientiert sein sollen.

Durch den Europäischen Wirtschaftsraum nehmen die EFTA-Länder am Binnenmarkt der EU teil. Der Binnenmarkt schafft mit der Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen das Herzstück der Gemeinschaft, das trotz der flankierenden Politiken von Umwelt bis Gesundheit noch einigermaßen klar abzugrenzen ist. Damit hat der Europäische Wirtschaftsraum ein tragfähiges Programm und Profil, das von einem hohen Anteil von Rechtsetzungstätigkeit bestimmt ist. Es gäbe kaum ein anderes Tätigkeitsfeld der EU für diese Form von „Teilintegration“, das an seine Stelle treten könnte. Aufgrund der steigenden Interdependenz der Politiken und wegen der Pfeilerübergreifenden Integrationsdynamik ist die Isolierung oder kumulative Kombination von Sektoren und High Politics-Feldern, auf die sich ein neuer „EWR plus“ gründen könnte, perspektivisch eher als dysfunktional einzuschätzen. Schon der Europäische Wirtschaftsraum ist vielfach ergänzt worden, um mit der Integrationsentwicklung Schritt zu halten.<sup>41</sup> Die als „EWR plus“ bezeichneten Vorschläge beziehen das Plus auf die über das Wirtschaftliche hinausgehenden Felder der Kooperation, also etwa Umweltschutz und eine multilaterale Grenzsicherung.<sup>42</sup> Andererseits lässt die fehlende Binnenmarktreife der Nachbarn auf absehbare Zeit nur eine deutlich reduzierte Befähigung für einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu. Im „EWR plus“ könnten die Partnerstaaten „in Anlehnung an den EWR, schrittweise 40-60% der EU-Gesetzgebung übernehmen. Eine engere Kooperation mit der EU (...) wäre möglich.“<sup>43</sup> Schon hier zeigt sich, dass sehr unterschiedliche Felder der Kooperation dem EWR-Mechanismus unterworfen werden sollen. Zudem wird der oben beschriebene Rutschbahneffekt ins Kalkül gezogen: „Somit würde eine europäische Perspektive für diese Länder geboten und mit ihr auch der Druck für innere Reformen. Am Ende des Zwischenschritts kann dann der Beitritt als Vollmitglied stehen – falls dies von beiden Seiten zu diesem Zeitpunkt noch gewünscht wird und die notwendigen Bedingungen erfüllt sind.“<sup>44</sup> Allerdings finden sich in diesem Konzept keine konkreten Aussagen zu Art und Umfang der begleitenden Unterstützung der EU, bei der die Übergänge zur Heranführungshilfe im Rahmen der Erweiterungs politik fließend sind. „EWR plus“ ist derzeit noch kein durchdekliniertes Konzept, jedoch scheint es im Wesentlichen als „Einbahnstraße“ gedacht zu sein, also als einseitige Übertragung des Acquis. Dagegen kann im Rahmen einer Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft ein

stärkerer Akzent auf Interessen- und Präferenzabgleich zwischen den Vertragsparteien gelegt werden.

## Assoziierung neuen Typs

Diese Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft sollte im Zentrum einer „Assoziierung neuen Typs“<sup>45</sup> stehen. Diese Assoziierung würde im Sinne der vertieften Freihandelszone samt politikfeldspezifischer Flankierung mehr bieten als eine Freihandelsassoziiierung, aber weniger beziehungsweise anderes als eine Beitrittsassoziiierung bieten. Statt des Beitritts stehen eine effektive Verbesserung der Lebensverhältnisse und verlässliche politische Beziehungen im Zentrum. Maßnahmen und Themen, die innerhalb von sechs Kooperationsfeldern ausgewählt und zeitlich sowie inhaltlich ausgestaltet werden, sind auf das Ziel der Modernisierung ausgerichtet.<sup>46</sup> Diese umfassen im Einzelnen: 1. *Institutionen* (gemeinsame Assoziierungsinstitutionen sowie ein konditionierter Beobachterstatus in EU-Institutionen), 2. *Wirtschaft und Handel* (schrittweise asymmetrische Handelsliberalisierungen, Schaffung einer vertieften FHZ und weitere Integration in den Binnenmarkt, Investitionshilfen sowie makroökonomische Kooperationen), 3. *Innere Sicherheit* (Bekämpfung organisierter Kriminalität, Grenzsicherung, Einwanderungspolitik, Rückführabkommen, Visapolitik sowie Kooperation mit Behörden und EU-Agenturen), 4. *Demokratieförderung und politischer Dialog* (u. a. politische Konditionalitätsklausel, vertiefter Dialog im Rahmen der Assoziierungsinstitutionen, weitere politikfeldspezifische Thematikdialoge, Institutionenaufbau, Ausbau von TAIEX und Twinning-Aktivitäten, systematische Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Sozialpartnern, Öffnung von EU-Programmen), 5. *Außen- und sicherheitspolitischer Dialog und Kooperation* (Möglichkeit der Assoziierung mit gemeinsamen Stellungnahmen und Aktionen im Rahmen der GASP, Teilnahme an gemeinsamen Missionen und Einsätzen, gemeinsame Ratssitzungen zu spezifischen Themen) sowie 6. *Hilfsmaßnahmen* (zur Verbesserung von Economic Governance und Good Governance, Infrastruktur, grenzüberschreitende Kooperation und Verflechtung sowie regionale Entwicklung). Zentrales Anliegen und Gradmesser ist also die effektive Unterstützung der Transformation in Bezug auf Good Governance und wirtschaftliche Entwicklung,<sup>47</sup> nicht die Konvergenz mit dem EU-Acquis von der Gemeinsamen Agrarpolitik bis zur Wettbewerbspolitik. Die Komponente „Stabilitätspartnerschaft“ betont außerdem das Interesse der EU, diese Länder für den Kampf gegen organisierte Kriminalität und die

Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, für die Sicherung von Energielieferungen und die Abwehr des internationalen Terrorismus, mithin für die Herausforderungen der Global Governance, auch angesichts aufsteigender Mächte wie China und Indien, zu gewinnen. Die Assoziierung neuen Typs sollte der Baustein für eine umfassende Neuordnung der Beziehungen zwischen der sich ohnehin – siehe Balkan – erweiternden EU und den östlichen Nachbarn sein. Sie hat ihren Preis: Jedes neue Arrangement für eine institutionelle Teilhabe von Drittstaaten kompliziert und verdunkelt die Governance-Strukturen der EU weiter. Die vorgeschlagenen Vereinbarungen über eine Teilhabe an Politiken verlangen von der EU weniger Protektionismus, sie erhöhen den Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt und nicht zuletzt werden auch mehr Mittel aus dem EU-Haushalt in die Nachbarländer fließen müssen.

### Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation

Wie dargelegt, ist das Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik bisher im Wesentlichen bilateral ausgerichtet. Eine multilaterale Ergänzung im Süden ist der bislang wenig effektive Barcelona-Prozess beziehungsweise die Euro-Mediterrane Partnerschaft.<sup>48</sup> Für Osteuropa gibt es aus unterschiedlichen Gründen keinen vergleichbaren Rahmen. Die EU könnte jedoch mit den ENP-Ländern Osteuropas (sowie den EFTA-Ländern und Kandidaten) eine neue Entscheidungsstruktur schaffen, für die sich in Anlehnung an die Idee des Europaabgeordneten Klaus Hänsch der Name „Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation“ anbietet.<sup>49</sup> Diese Aufgabenkonföderation soll eine funktionale Kooperation, aber auch gemeinsame Entscheidungsverfahren und „leichte Institutionen“ ermöglichen. In ihr sollen Länder vertreten sein, die die ambitionierten Kooperationsziele einer Modernisierungs- und Stabilitätspartner-schaft erfolgreich umsetzen. Hier wäre auch zu überlegen, ob oder inwieweit Russland Teil einer solchen gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation werden könnte. Die Aufgabenkonföderation dient dazu, Themen wie Energiesicherheit, Infrastruktur, Good Governance sowie Migrationspolitik übergreifend und multilateral zu behandeln und nach festzulegenden Verfahren auch gemeinsam Entscheidungen zu treffen. Sie sollte eine starke parlamentarische Komponente haben, da sie nur so auch in die Gesellschaften hineinwirken kann und nicht die Exekutivlastigkeit vorangegangener Beziehungen einfach nur perpetuiert.<sup>50</sup> Im Zentrum der gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation stünden die politische

und humanitäre Dimension, die ökonomische und die Sicherheitsdimension. Unter dem Dach der Europäischen Nachbarschaftspolitik könnten dann die multilaterale Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) und die gesamteuropäische Aufgabenkonföderation miteinander verbunden werden. Diese Konföderation sollte einen Prozess initiieren, in dessen Verlauf gemeinsame Institutionen (z.B. Konföderationsrat auf Ebene von Ministern, hohen Beamten und der Parlamente) geschaffen und Aufgaben, Verfahren, Regeln und Normen der Kooperation bis hin zur „Gemeinschaftsbildung“ allmählich fest- und fortgeschrieben werden. Ähnlich wie beim KSZE-Prozess stünde das Ergebnis nicht im Vorhinein fest. Einmal auf den Weg gebracht, würde der „Gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation“ allmählich eine festere Struktur gegeben. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer noch andauernden Neustrukturierung des internationalen Systems und der internationalen Organisationen. Die Einbindung des Europarats und gegebenenfalls auch die Nutzung seiner Infrastruktur für diese Aufgabenkonföderation lägen nahe. Andere Organisationen wie die NATO und seit langem schon die OSZE sind raumgreifender angelegt als die Konföderation und ebenso in einem Wandlungsprozess begriffen. Die Aufgabenkonföderation sollte die EU plus die sechs postsowjetischen Nachbarschaftsländer (potentiell plus Russland, die EFTA-Länder und weitere Kandidatenländer) umfassen. Im Vergleich zu anderen Vorschlägen wie dem „EWR plus“ geht es bei der ergänzenden Aufgabenkonföderation nicht primär darum, eine Art Zwischenstufe zur Mitgliedschaft zu kreieren. Es geht vielmehr darum, dass sich die EU in eine tragfähige und auf längere Dauer angelegte gesamteuropäische Aufgabenkonföderation und möglicherweise politische Gemeinschaft einbringt.

### Perspektiven

Die Europäische Nachbarschaftspolitik bleibt offen für weitere Ideen und wird in ihrem Fortgang von externen Herausforderungen wie internen Entwicklungen des europäischen Integrationsprozesses beeinflusst. Wegen der Präferenzen der Mitgliedstaaten werden die Ambivalenzen in der Zielsetzung – Beitrittsoption oder Beitrittsvorbereitung – auch in Zukunft bestehen bleiben. Die wirtschaftliche Entwicklung, die politische Handlungsfähigkeit und insbesondere die Kohärenz und Effektivität der GASP/ESVP werden die Europäische Nachbarschaftspolitik praktisch beeinflussen und im Hinblick auf Länder und Regionen weiter ausdifferenzieren. Die bilateralen As-

soziierungs- und Partnerschaftsbeziehungen werden zunehmend durch multilaterale Kooperations- und Integrationsangebote ergänzt werden. Die Europäische Nachbarschaftspolitik wird besonders anfällig bleiben gegenüber krisenhaften Entwicklungen im östlichen und südlichen Nachbarschaftsraum (der Nahost-Konflikt, die Islamisierungstendenzen in Nordafrika, Tschetschenien, eingefrorene Konflikte im Südkaukasus etc.). Der Erfolg der Europäischen Nachbarschaftspolitik wird davon abhängen, wie überzeugend das politische, wirtschaftliche und finanzielle Engagement der EU und der Mitgliedstaaten sowie die Balance von Angeboten und Forderungen sein wird und wie positiv und kontinuierlich die politischen Eliten in den ENP-Ländern den Reformforderungen nachkommen können und wollen.

### ANMERKUNGEN

- 1 Der vorliegende Aufsatz entstand im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“. Er basiert auf dem Beitrag von Barbara Lippert (2007): Teilhabe statt Mitgliedschaft. Die EU und ihre schwierigen Nachbarn im Osten. In: Osteuropa, Heft 2/2007 (im Erscheinen).
- 2 Vgl. allg. Koopmann, Martin/Lequesne, Christian (Hrsg.) (2006): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- 3 Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. KOM(2006) 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 2.
- 4 Vgl. Jünemann, Annette (2005): Zehn Jahre Barcelona-Prozess. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 45/2005, S. 7-14.
- 5 Vgl. Europäischer Rat (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12.12.2003, S. 7 und 8; Lynch, Dov (2005): The security dimension of the European neighbourhood. In: The International Spectator, Heft 1/2005, S. 33-43.
- 6 Vgl. die Studie von Michael Emerson (Project Director) et al. (2006): The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine. Centre for European Policy Studies. Brüssel.
- 7 Vgl. Rhein, Michael (2004): Die EU und der Mittelmeerraum. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2004): Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche. Bonn, S. 521-538.
- 8 Abschluss der Assoziierungsabkommen (Stand von Januar 2007): Algerien (09.2005), Ägypten (06.2004), Israel (06.2000), Jordanien (05.2002), Libanon (04.2006), Libyen (---), Marokko (03.2000), Palästinensische Autonomiebehörde (Interimsabkommen 07.1997), Syrien (---), Tunesien (03.1998).
- 9 Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. KOM(2006) 726 endg., Brüssel, 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 2.
- 10 Kempe, Iris (2006): Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Belarus, die Republik Moldau. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolf-

gang (Hrsg.) (2006): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006. Baden-Baden, S. 267-272, hier S. 268.

11 Bezüglich der 2. und 3. Säule besteht keine Assoziierungskompetenz der EG/EU. Zumeist werden die Abkommen deshalb als „gemischte Abkommen“ geschlossen, die in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Vgl. zur Revisi-on des neuen Nachbarschaftsartikels im VVE die Vorschläge des Europaabgeordneten Andrew Duff (2006): Plan B: How to Rescue the European Constitution. Paris (Notre Europe, Studies and Research, 52/2006), S. 26. Der Begriff Teilintegration ist nicht aus den europäischen Verträgen abzuleiten. Er bezieht sich hier auf Drittstaaten, ist also zunächst von Formen der differenzierten oder abgestuften Integration abzugrenzen (zur Flexibilisierungsproblematik vgl. weiterhin Claus Giering (1997): Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Bonn, bes. den Systematisierungsversuch auf S. 216, die auf Teilintegrationsformen von Mitgliedstaaten bezogen sind.)

12 Vgl. die Rede von Anna Fotyga auf der Konferenz des European Union Institute for Security Studies (IUSSI) und des Europazentrums Natolin „Europe as a Global Power“, Warschau-Natolin 19. Mai 2006; unter: [http://www.ms.gov.pl/Wystopienie,Pani,Minister,A,Fotygi,na,konferencji,w,Natolinie,\(19,maja,2006r.\),6107.html](http://www.ms.gov.pl/Wystopienie,Pani,Minister,A,Fotygi,na,konferencji,w,Natolinie,(19,maja,2006r.),6107.html) [abgerufen am 20.11.2006]; „Man darf nicht mit zweierlei Maß messen“, Handelsblatt-Interview von Reinhold Vetter mit dem polnischen Ministerpräsidenten Jaroslaw Kaczynski. In: Handelsblatt, 30. Oktober 2006; unter: [http://www.handelsblatt.com/news/\\_pv/\\_p/200051\\_t/ft/\\_b/1156714/default.aspx/index.html](http://www.handelsblatt.com/news/_pv/_p/200051_t/ft/_b/1156714/default.aspx/index.html); [abgerufen am 20.11.2006]; sowie die Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas auf der internationalen Konferenz „Caspian Outlook 2008“ in Bled (Slowenien) vom 27. August 2006; unter: <http://www.bledstrategicforum.org/govor-Vaitiekunasa.doc>; [abgerufen am 20.11.2006]. Das Europäische Parlament recurriert in dieser strittigen Frage im Wesentlichen nur auf die Vertragslage (Art. 49 EUV), spricht sich aber nicht dezidiert für eine Beitrittsperspektive aus; anders interpretiert bei Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik, [Fn. 10], S. 267-272, hier S. 268.

13 Vgl. Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. KOM(2006) 726 endg., Brüssel, 4.12.2006.

14 Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, 12.5.2004, S. 8 sowie Eneko Landaburu: From Neighbourhood to Integration Policy: Are there concrete alternatives to enlargement? CEPS-Konferenz „Revitalising Europe“, Brüssel, 23.1.2006, S. 4. Das Europäische Parlament fordert die „volle Beteiligung“ am Binnenmarkt, die „Beteiligung“ an der GASP und an EG-Politiken sowie in institutioneller Hinsicht die „Teilnahme an Bereichen von gegenseitigem Interesse“, Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.1.2006, P6\_TA (2006)0028, A6-0399/2005, Punkte 8 und 9.

15 Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. KOM(2006) 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 5; vgl. die Studie von Michael Emerson (Project Director) et al., 2006 [Fußnote 6].

16 Vgl. Giandomenico, Majone (1996): Regulation Europe. London.

17 So auch Michaela Dodini/Marco Fantini (2006): The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability. In: Journal of Common Market Studies, Heft 3/2006, S. 507-532.

18 Europäische Kommission, 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 6.

19 Dass die Kommission im Strategiepapier 2004 anders als im Wider-Europe-Papier von 2003 die vier Freiheiten nicht mehr im Einzelnen auflistet, unterstreicht die Sensibilität und Zurückhaltung. Vgl. Europäische Kommission (2003): Größeres Europa – Nachbarschaft. Brüssel 11.3.2003, S. 10, sowie generell Michaela Dodini/Marco Fantini: The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability. S. 507-532 [Fußnote 17]

20 Vgl. die Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas auf der internationalen Konferenz „Caspian Outlook 2008“ in Bled (Slowenien) vom 27. August 2006.

21 Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik: Die ersten Aktionspläne, Pressemitteilung IP/04/1453, Brüssel, 9.12.2004, S. 2.

22 Europäische Kommission: 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 11

23 Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, 12.5.2004, S. 14.

24 Vgl. Charles Grant (2006): Europe's blurred Boundaries. Rethinking enlargement and neighbourhood policy. Centre for European Reform. London, S. 70.

25 Vgl. Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik: Die ersten Aktionspläne, Pressemitteilung, 9.12.2004, S. 1.

26 Europäische Kommission: Stärkung der Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 6.

27 Vgl. Ferrero-Waldner: European Neighbourhood Policy, S. 3 f.

28 Europäische Kommission: Stärkung der Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 10.

29 Vgl. Lippert, Barbara/Becker, Peter (1998): Structured Dialogue Revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion. In: European Foreign Affairs Review, Heft 3/1998, S. 341-365.

30 Vgl. die Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas [Fn. 12].

31 Vgl. Lippert, Barbara (2006): Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkoordination: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik. In: integration, Heft 2/2006, S. 149-157, hier S. 152.

32 Vgl. Duff, Andrew: Plan B: How to Rescue the European Constitution. Notre Europe, [Fußnote 11], S. 26.

33 Vgl. Europäische Kommission: Stärkung der Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 4.12.2006, S. 14-15.

34 Vgl. Romano Prodi: A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability. Rede des Kommissionspräsidenten auf der 6. ECSA-World Conference, Jean Monnet Project, SPEECH/02/619, Brüssel, 6.12.2002.

35 Vgl. „Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.7.2006.

36 Vgl. auch den litauischen Vorschlag zur Nachbarschaftspolitik: Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas auf der internationalen Konferenz „Caspian Outlook 2008“.

37 Vgl. Brok, Elmar (2006): Glaubwürdigkeit statt „Alles oder Nichts“. Bei der Erweiterung stößt die EU an ihre Grenzen. In: Union in Europa, Heft 5/2006, S. 4-5.

38 Vgl. EFTA Secretariat: „This is EFTA“, Brüssel/Genf 2006, S. 14-17.

39 Andere kaum übertragbare Punkte wären die Mitfinanzierung der EU-Kohäsionspolitik durch die EWR-Länder. Gerade die multilaterale Dimension – „die Nachbarn miteinander verbinden“ – betrachtet aber das Europäische Parlament als essentiellen Bestandteil „eines Instruments nach dem Beispiel des Europäischen Wirtschaftsraums, das neben der Beteiligung am Binnenmarkt auch politische Fragen umfasst“, Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.1.2006, P6\_TA (2006)0028, A6-0399/2005, Punkt 35.

40 Vgl. das Interview mit dem ukrainischen Ministerpräsidenten Janukowitsch. In: FAZ, Nr. 250,

2710.2006, S. 6 sowie Konrad Schuller: „Modell Norwegen. Die Ukraine strebt in die Europäische Union und braucht eine westliche Perspektive“. In: FAZ, Nr. 252, 30.10.2006, S. 10. Vgl. ausführlich zur institutionellen Dimension: Marius Vahl: Models for the European Neighbourhood Policy. The European Economic Area and the Northern Dimension. CEPS Working Document No.218, 2005, bes. S. 6-9.

41 Vgl. EFTA Secretariat: „This is EFTA“, Brüssel/Genf 2006, S. 5.

42 Vgl. Elmar Brok, Union in Europa, [Fußnote 37], S. 5.

43 Vgl. ebd., S. 5.

44 Vgl. ebd., S. 5.

45 Vgl. ausführlich Lippert, Barbara (2006): Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkoordination. In: integration, Heft 2/2006, S. 149-157, hier S. 149-153.

46 Ebd., hier S. 151-152.

47 So auch die Argumentation des Generaldirektors der Generaldirektion Außenbeziehungen der Europäischen Kommission Eneko Landaburu: From Neighbourhood to Integration Policy: Are there concrete alternatives to enlargement? CEPS-Konferenz „Revitalising Europe“. Brüssel, 23.1.2006, S. 3. Unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/060223\\_el\\_ceps\\_en.pdf#search=%22From%20Neighbourhood%20to%20Integration%20Policy%3A%20are%20there%20concrete%20alternatives%20to%20enlargement%3F%22](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/060223_el_ceps_en.pdf#search=%22From%20Neighbourhood%20to%20Integration%20Policy%3A%20are%20there%20concrete%20alternatives%20to%20enlargement%3F%22) [letzter Zugriff: 25.1.2007].

48 Vgl. Jünemann Annette (2005): Zehn Jahre Barcelona-Prozess. [Fußnote 4] S. 7-14.

49 Begriff und Ausgangsidee in Anlehnung an den Bericht von Hänsch für den Institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments vom 21.5.1992, A3.0189/92 (Bericht Hänsch). Vgl. ausführlich Lippert, Barbara (2006): Beeping up the ENP: Towards a Modernisation and Stability Partnership in a Confed Europe. In: The International Spectator, Heft 4/2006, S. 85-100.

50 Aufzugreifen wäre hier der Vorschlag des Europäischen Parlaments, einen „europäischen Sonderfonds einzurichten, um Initiativen zur Förderung der parlamentarischen Demokratie in den Nachbarländern wirksam und flexibel zu unterstützen“, Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.1.2006, P6\_TA (2006)0028, A6-0399/2005, Punkt 15.



UNSERE AUTORIN

Dr. Barbara Lippert ist Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik in Berlin und nimmt einen Lehrauftrag an der Humboldt-Universität zu Berlin wahr. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind: Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU, Geschichte und aktuelle Entwicklung der Beziehungen der EU zur GUS, Transformation und Integration in Mittel- und Osteuropa, Deutsche Europa-politik und Außenpolitik.

# Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Annegret Bendiek

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist der ernsthafte Versuch, eine langfristige Politik der Konfliktprävention zu entwickeln. Er soll Staaten der südosteuropäischen Region an euro-atlantische Strukturen heranführen und ihnen die Perspektive eines EU-Beitritts eröffnen. Der auf Initiative der EU 1999 geschlossene Stabilitätspakt ist eine Reaktion auf den Kosovokrieg und will mithin „Lehren“ aus der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsunfähigkeit bzw. aus dem erfolglosen Krisenmanagement der EG/EU bei den Zerfallskriegen auf dem Balkan ziehen. Das Leitmotiv „Frieden durch Integration“ umschreibt die Intention dieses Paktes: Unter maßgeblicher Beteiligung der EU soll den südosteuropäischen Staaten bei der Bewältigung ihrer politischen und ökonomischen Probleme geholfen werden. Die „Europäisierung Südosteuropas“ erfordert ein Mehr an Verantwortung seitens der EU und umfasst neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Unterstützung in verschiedenen Politikfeldern (Sicherheitsfragen, Wirtschaft und Demokratisierung). Die Vorgeschichte des Stabilitätspaktes und dessen einzelne Etappen, die in dem Beitrag von Annegret Bendiek erörtert werden, zeigen, dass die eigentlichen Friedens- und Stabilisierungsanstrengungen letztlich aus der Region heraus entstehen müssen. Deshalb soll der Stabilitätspakt im Laufe des Jahres 2007 in das Konzept der Regional Ownership überführt werden. Durch den Umbau ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme im Hinblick auf eine EU-Beitrittsperspektive tragen die südosteuropäischen Staaten die Hauptlast der Verantwortung, den Frieden in Europa zu bewahren. Hierzu muss die Mitgliedschaftsperspektive dieser Länder aufrechterhalten werden, um die Stabilisierung Südosteuropas nachhaltig zu stützen. |

## Stabilisierung als politische Querschnittsaufgabe

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa vom 10. Juni 1999 war eindeutig die institutionelle Reaktion der Europäischen Union (EU) auf den Kosovokrieg.<sup>1</sup> Mit dem Pakt verankerten „Perspektive einer Annäherung an die euro-atlantischen Strukturen“ wurde die EU zum zentralen Orientierungspunkt der Staaten Südosteuropas. Sie stellt das Gravitationszen-

trum der Transformationsprozesse in den Staaten Südosteuropas dar, indem sie die konditionierte Aufnahme in die EU in Aussicht stellt. „Frieden durch Integration“ ist das Leitmotiv europäischer Außenpolitik in Südosteuropa. Im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa entwickelt die EU eine bisher einzigartige außenpolitische Handlungsfähigkeit, weil adäquate institutionelle Strukturen im Verbund mit Synergieeffekten zwischen der Gemeinschaftspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU in Form des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) der EU zusammengeführt werden. Unter dem Stichwort der Europäisierung Südosteuropas hat die EU kontinuierlich mehr Verantwortung bei der zivil-militärischen Absicherung des Stabilisierungsprozesses übernommen. Die Südosteuropapolitik der EU umfasst dabei neben der GASP die Bereiche Wiederaufbau-, Handelspolitik und Flüchtlingspolitik und schließt die so genannten externen Aspekte der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ein. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa soll Ende 2007 als *South-East European Cooperation Process* fortgesetzt und das Konzept der *Regional Ownership* umgesetzt werden (Altmann 2006). Für die deutsche Ratspräsidentschaft, aber auch die Teamratspräsidentschaft (Deutschland, Portugal, Slowenien) ist Südosteuropapolitik eine außenpolitische Priorität der EU. Angesichts der um sich greifenden Erweiterungsmüdigkeit und der daraus resultierenden Resignation auch in der Region Westbalkan fehlt es an neuen Formen der stufenweisen Mitgliedschaft, die nach Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens möglich wären und bis hin zur Vollmitgliedschaft reichen würden. Allerdings lässt die tatsächliche oder vermeintliche Erweiterungsmüdigkeit der EU vergessen, dass die Einführung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) historisch einmalig war. Darüber hinaus gerät außer Acht, dass trotz der finanziellen Unterstützung für die Balkanstaaten seitens der EU die eigentlichen Friedens- und Stabilisierungsanstrengungen aus der Region – also aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Mazedonien, und Serbien – heraus entstehen müssen. Nur durch den kompletten Umbau ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme im Hinblick auf die EU-Beitrittsperspektive und durch ihre Be-

reiterschaft, die regionale Kooperation in der Region voranzutreiben, tragen sie – neben der EU, den Stabilitätspakt-Teilnehmern und der Kontaktgruppe – die Hauptlast der Verantwortung, den Frieden in Europa zu bewahren. Hierzu muss die Mitgliedschaftsperspektive dieser Länder zur EU aufrechterhalten werden: *pacta sunt servanda*.

## Lehren aus der jungen Geschichte

Wenn sich in den EU-Mitgliedstaaten sowie in den Balkanstaaten die so genannte Erweiterungsmüdigkeit einstellt, hilft manchmal ein Blick zurück in die 1990er-Jahre, in denen in Europa wieder Kriege geführt wurden und die europäische Außenpolitik kläglich versagte. Diese Kriege auf dem Balkan gelten zu Recht als „Synonym für Europas außen- und sicherheitspolitische Handlungsunfähigkeit“ (Schmalz 1999, S. 191). Multilaterale Zusammenarbeit in der Konfliktbewältigung auf dem Balkan in den 1990er-Jahren hat zwar weitestgehend auf der Basis des Völkerrechts stattgefunden, die schweren Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien konnten aber nicht verhindert werden (Giersch 1998). Die erste Initiative zur Konfliktregulierung im ehemaligen Jugoslawien war der Vorschlag von Jacques Santer und Jacques Delors, in Belgrad Ende Mai 1991, Jugoslawien in Form einer losen Konföderation zu erhalten und ihm Finanzmittel in erheblicher Höhe zu gewähren. Der EG-Ratsvorsitzende und luxemburgische Außenminister Poos verkündete daraufhin, dass „die Stunde Europas“ gekommen sei, um die Reife der bisherigen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu demonstrieren. Auf Ersuchen der jugoslawischen Bundesregierung erzielte die Ministertrioika in der Besetzung Poos (Luxemburg), de Michelis (Italien) und van den Broek (Niederlande) mit den jugoslawischen Konfliktparteien den „Kompromiss von Brioni“ im Juli 1991, der eine dreimonatige Aussetzung der Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens bestätigte. Eine EU-Beobachter-Mission mit Sitz in Zagreb sollte dies überwachen. Ab September 1991 bemühte sich die von Lord Carrington für die EG geleitete „Friedenskonferenz über Jugoslawien“ in Den Haag um eine politische Gesamtlösung. Als in Kroatien kein Waffenstillstand möglich war und der Versuch einer politischen Gesamtlösung ebenfalls scheiterte, be-

schlossen die EG-Außenminister im November die Beendigung der Handelsvergünstigungen für Jugoslawien, die sofortige Kündigung des EG-Kooperationsabkommens und den Ausschluss aus dem PHARE-Programm. Die EG verhängte selektive Sanktionen gegen Serbien und erkannte einige Wochen später Slowenien und Kroatien als unabhängige Staaten an, womit die deutsche Bundesregierung Mitte Dezember 1991 ihre Anerkennungs-Vorstellungen in der Gemeinschaft durchsetzen konnte (Eisermann 2000). Im April 1992 proklamierten Serbien und Montenegro einen neuen, international nicht anerkannten Staat (Rest-Jugoslawien). Die EG einigte sich auf ein Handels- und Öl-embargo gegen diesen. Alle Sanktionsbeschlüsse verfehlten jedoch die ihnen zugesagte Wirkung (Ahlbrecht 2005 u. a., S. 139). Die Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina offenbarte die Uneinigkeit und Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten der EG in den Jahren 1991/92; die halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaften mit der dadurch wechselnden Außenvertretung der EG durch die Troika führten zu Defiziten in der Außendarstellung der EG (Nadoll 2000, S. 83-84). Diese Defizite gaben Anlass, die außenpolitische Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten zu überdenken. Im Juni 1992 beschloss der Europäische Rat auf seinem Gipfel in Lissabon, Ex-Jugoslawien zu einer geographisch definierten Zielregion der künftigen Gemeinsamen Aktion innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu erklären. So wurden in den Jahren 1992 bis 1994 vier verschiedene Verfassungsvorschläge<sup>2</sup> unter Einbeziehung dritter Parteien für eine Neuordnung Bosnien-Herzegowinas vorgeschlagen. Alle Friedenspläne scheiterten allerdings, weil deren zivil-militärische Durchsetzung im Rahmen der jungen GASP nicht durchsetzbar war. Im April/Mai 1994 wurde der ganzheitliche EU-Ansatz zur Konfliktbeilegung durch die Bildung der so genannten Kontaktgruppe abgelöst, die – teils mit, teils ohne Russland – ab Januar 1996 auch mit Italien die Führungsrolle der westlichen Hauptmächte symbolisierte und sich zu einem zentralen Steuerungsinstrument der internationalen Gemeinschaft auf dem Balkan entwickelte. Die politische Initiative zur Lösung des Konflikts wich hier der klassischen Diplomatie der „großen Mächte“. Unterschiedliche Konfliktbewertungen und Lösungsmodelle sowie fehlende Interventionsstrategien behinderten die Konfliktregulierung im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit (Giersch 1998, Eisermann 2000). Das erfolglose Krisenmanagement der EG/EU kann zusammenfassend auf drei Gründe zurückgeführt werden:

- auf die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bewertung der Konflikte und deren Bewältigung in Kroatien und Bosnien;
- auf das anfängliche Zögern, externen Akteuren ihren Anteil am Konfliktmanagement zuzubilligen. EG, NATO und UNO erwiesen sich als rivalisierende Institutionen;
- auf die mangelnde Bereitschaft bzw. Fähigkeit, Friedensinitiativen durch frühe, gezielte Wirtschaftsanktionen und glaubwürdige Androhung von militärischer Gewalt zu unterstützen (Nadoll 2000, S. 87-88).

### „Frieden durch Integration“ als Leitidee

Vor dem Hintergrund des Machtvakuum nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und des gescheiterten Krisenmanagements Anfang der 1990er-Jahre im ehemaligen Jugoslawien entschloss sich die EU, sich auf der Grundlage des Unionsvertrages eine neue außenpolitische Akteursrolle zuzusprechen. Der EU-Vertrag vom 7. Februar 1992 zeigt erstmals diesen Akteursanspruch, verknüpft er nicht nur das alte Europa mit einem 1992 noch recht konturlosen neuen Gebilde, sondern verbindet auch in seiner Drei-Säulen-Konstruktion Wohlfahrts-, Friedens- und Zivilisationsgemeinschaft. Nicht zuletzt ermöglichte der Vertrag, potenziell konfliktgenerierende Machtbestrebungen in einen multilateralen und supranationalen Politikrahmen einzubinden und damit zu entschärfen („Frieden durch Integration“). Die Entscheidung des Kopenhagener Europäischen Rates vom 21./22. Juni 1993, den Reformprozess der assoziierten Länder zwar zu unterstützen, die Möglichkeit eines EU-Beitritts aber erst dann zu eröffnen, wenn „ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen“<sup>3</sup>, muss als der logische Brückenschlag zwischen den Ebenen der deklaratorischen und der praktischen Politik in den 1990er-Jahren gesehen werden. Ohne Zweifel haben die Staaten des westlichen Kerneuropas in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre die friedenspolitische Dimension einer EU-Erweiterung – ganz zu schweigen von einer Südosterweiterung – nur recht zögerlich begreifen wollen. Sobald es um die konkrete Annäherung an die EU ging, war das Handeln der EU nicht immer konsequent. Am 20. Dezember 1993 beschloss der Rat, auf der Grundlage eines Vorschlags des französischen Premierministers Balladur und entsprechender Leitli-

nien des Europäischen Rates von Kopenhagen und von Brüssel, eine Gemeinsame Aktion über die Eröffnungskonferenz für den Stabilitätspakt für Europa. Dort sollten die assoziierten Länder bilaterale Abkommen über gutnachbarschaftliche Beziehungen sowie Grenz- und Minderheitenfragen als eine Voraussetzung für die weitere Heranführung an die EU unterzeichnen. Dieser Ansatz zielte allein auf eine umfassende Konfliktprävention in den mittel- und osteuropäischen Ländern, wurde aber nicht umfassend auf die Länder Südosteuropas ausgeweitet.

### Vorläufer einer Regionalstrategie der EU

Als wichtigster Schritt in der Balkanpolitik der EU ist der Übergang zur „Dekonzentration“ bzw. „Dezentralisierung“ der Hilfsmaßnahmen zu werten. Dies bedeutete, dass alle Angelegenheiten, die sich besser vor Ort verwalten und entscheiden ließen, nun nicht in Brüssel verwaltet wurden.<sup>4</sup> Dieser Prozess zeichnete sich mit der *EC/EU-Monitoring Mission* (ECMM/EUMM) seit 1991 ab, ging mit der *Task Force* der Europäischen Gemeinschaft vom 16. Oktober 1992 als operativem Arm von ECHO (*European Commission Humanitarian Aid Office*) in Kroatien, Slowenien, Bosnien und Herzegowina weiter und wurde in der EU-Administration in Mostar (EUAM) deutlich. Dieser Dezentralisierungsprozess konnte sich aber erst Mitte der 1990er-Jahre mit der Umsetzung des Dayton-Abkommens durch eine stärkere Präsenz von Delegationen der Europäischen Kommission, mit der Einsetzung von Sonderbeauftragten des Rates und schließlich mit der Errichtung der *European Agency for Reconstruction* (EAR) und von *EuropeAid* richtig entfalten. Der Blick auf frühere Initiativen europäischer Außenpolitik gegenüber den südosteuropäischen Staaten, wie die EU-Verwaltung in Mostar 1994 bis 1996 und die Wiederaufbauhilfe der EU in Folge des Abkommens von Dayton im November 1995, zeigen, dass europäische Außenpolitik auf dem Balkan ohne EU-Beitrittsperspektive, wie sie erst mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa bzw. dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) eingeführt wurde, zahnlos blieb.

### Die EU-Administration in Mostar

Im Anschluss an das Abkommen von Washington im März 1994, das den Konflikt zwischen Kroaten und Bosniaken beendete, wurde die Verwaltung der Stadt Mostar der EU übertragen. Es handelte sich um die erste große Gemeinsame Aktion der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf

der Grundlage von Artikel J.3 des EU-Vertrages.<sup>5</sup> Dieser Beschluss stellte die Verlängerung des Ratsbeschlusses vom 8. November 1993 dar, der eine Gemeinsame Aktion zur Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina betraf.<sup>6</sup> Die Verwaltung von Mostar (EUAM/ *European Union Administration of Mostar*) begann im Juli 1994. Gestützt auf den Grundsatz, dass der Frieden nur durch eine beträchtliche Wirtschaftshilfe konsolidiert werden könnte, hatte die Kommission einen umfassenden Plan für den Wiederaufbau der Stadt vorgesehen. Im Zeitraum von Juli 1994 bis Juli 1996 erhielt die Administration insgesamt 144 Millionen Euro. Eine Bewertung der EU-Administration in Mostar fällt jedoch negativ aus (Schmalz 1997, S. 44ff.). Die EU-Administration vermochte es nicht, die Konditionalität der Wiederaufbauhilfe konsequent umzusetzen, weil der Rat dem EU-Administrator jegliche Durchsetzungsmechanismen und Sanktionsmittel verweigerte. Die Mostar-Aktion war die erste Bewährungsprobe für die GASP, die die EU auch in den Augen der Öffentlichkeit nicht bestanden hat. Betrachtet man die übrigen EU-Beschlüsse im Rahmen der GASP, so wird deutlich, dass der Rat kurz nach dem In-Kraft-Treten des Maastrichter Vertrages keinen Gebrauch von Artikel J und insbesondere der Einschränkung des Einstimmigkeitsprinzips gemacht hat. Von November 1993 bis zum Abkommen von Dayton im November 2005 existierte die GASP, mit Ausnahme von Wahlbeobachtungen und der EU-Präsenz in Mostar, eigentlich nicht.

### Der Wiederaufbau nach dem Vertrag von Dayton

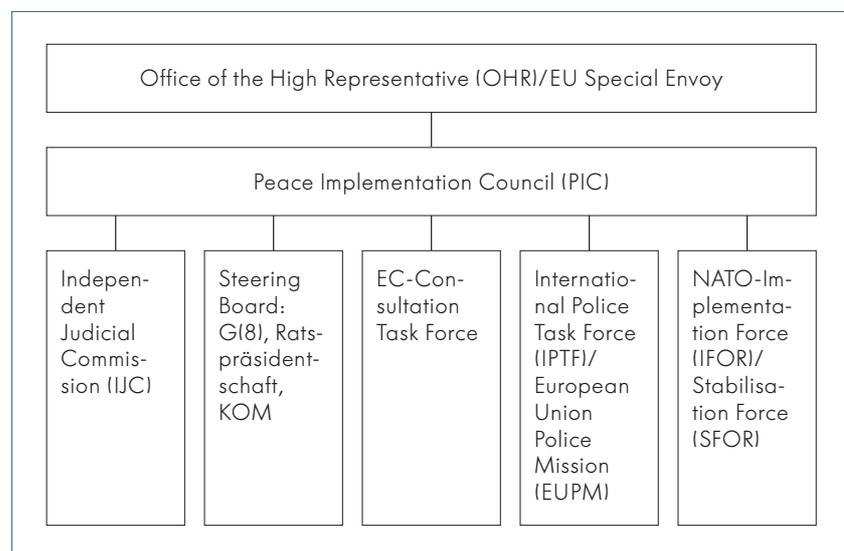
Das Vertragswerk über die Zukunft von Bosnien-Herzegowina wurde am 21. November 1995 in Dayton (Ohio) paraphiert und am 14. Dezember in Paris unterzeichnet.<sup>7</sup> Die Schlüsselpunkte des Dayton-Abkommens sahen die Trennung und Demilitarisierung der beiden Bestandteile („Entitäten“) Nachkriegsbosniens vor, der Bosniakisch-Kroatischen Föderation (Föderation BiH) und der Serbischen Republik (Republika Srpska/RS). Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Russland und die USA waren als Mitglieder der „Kontaktgruppe“ an dem Zustandekommen dieser Übereinkünfte beteiligt. Zum Vertragswerk gehörten Verabredungen der eigentlichen Vertragspartner mit der NATO. Die Erzwingung des Friedens sollte einhergehen mit der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher durch den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, mit der Rückkehr von Flüchtlingen sowie mit dem Wiederaufbau der Wirtschaft. Die UNO, OSZE und andere Organisationen wie die EU

waren zwar nicht Mitunterzeichner, wurden aber um Mitwirkung ersucht (siehe Abbildung 1).

Nach dem Friedensabkommen von Dayton/Paris stellte die EU eine Milliarde Euro für den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien im Zeitraum 1996-1999 bereit. In diesem Zeitraum wurde die Gemeinschaftshilfe für die Länder des westlichen Balkans hauptsächlich im Rahmen der OBNOVA-Verordnung<sup>8</sup> vom 25. Juli 1996 über die Hilfe für Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie über die PHARE-Verordnung<sup>9</sup> vom 18. Dezember 1989 über die Wirtschaftshilfe für bestimmte Länder in Mittel- und Osteuropa geleistet. Serbien und Montenegro waren bis zur demokratischen Wende am 5. Oktober 2000 aufgrund umfangreicher Sanktionen außenpolitisch isoliert. Deswegen beschränkte sich der Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien bis zum Kosovo-Krieg überwiegend auf Bosnien-Herzegowina und Kroatien und insbesondere auf Projekte, die eine schnelle Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen ermöglichen sollten (vgl. Annex 7 des Dayton-Abkommens „Abkommen über Flüchtlinge und Vertriebene“). Erst der im Dezember 1995 auf Initiative der Europäischen Kommission eingeleitete Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas (Royaumont-Prozess) war der Beginn einer EU-Regionalstrategie. Sie zielte darauf ab, die Umsetzung des Pariser Friedensabkommens in dem Sinne zu begleiten, dass dieses Abkommen in eine umfassendere Perspektive für die gesamte Region einbezogen wurde. Das Mandat eines Koordinators des Royaumont-Prozesses, der dem Prozess eine größere Kontinuität verleihen und Kontaktstelle sein sollte, wurde vom Rat erst

im Oktober 1997 gebilligt. Des Weiteren stützt sich der Regionalansatz auf die vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 29. April 1997 festgelegte politische und wirtschaftliche Konditionalität, die Voraussetzung für bilaterale Handelsbeziehungen zur EG (Anspruch auf autonome Handelspräferenzen), für finanzielle und wirtschaftliche Unterstützung (im Rahmen des OBNOVA und des PHARE-Programms) und für die Entwicklung der vertraglichen Beziehungen ist. Der im Oktober 1996 von der Kommission verabschiedete Regionalansatz sollte hauptsächlich dem Friedensabkommen dienen, durch Unterstützung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte eine Stabilitätszone schaffen und die Wirtschaftstätigkeit wiederankurbeln.<sup>10</sup> Friedenskonsolidierung und Reintegration Bosnien-Herzegowinas als staatliche Einheit sowie die Rückkehr von Flüchtlingen hätten die grenzüberschreitenden Beziehungen in Südosteuropa gestärkt, traten jedoch u. a. aufgrund des eskalierenden Kosovo-Konfliktes in den Hintergrund. Das Abkommen von Dayton und die nachfolgende Wiederaufbauhilfe wurden zwar finanziell weitestgehend von der EU geleistet, außenpolitische Sichtbarkeit der GASP wurde damit aber nicht erreicht. Im Gegenteil: Erst die entschlossene Bosnienpolitik der USA ermöglichte es den EU-Mitgliedstaaten, sich im Rahmen der UNO und der NATO der US-Politik anzuschließen, so dass der vier Jahre andauernde Krieg in Bosnien und Herzegowina beendet werden konnte (Holbrooke 1998).

Abb. 1: Die EU in Bosnien und Herzegowina



## Stationen des Kosovo-Krieges

Europa hatte vieles aus den Dayton-Erfahrungen gelernt, jedoch nicht den Kosovo-Krieg verhindern können. Der Konflikt um das Kosovo eskalierte, als Ende Februar und Anfang März 1998 bei Massakern mindestens 80 Albaner von serbischen Sicherheitskräften getötet wurden, darunter Frauen, Kinder und ganze Familien. In Anbetracht der eskalierenden Konfliktsituation einigte sich die Kontaktgruppe im März 1998 auf einen Aktionsplan, der unter anderem ein Waffenembargo des UN-Sicherheitsrats gegen Serbien beinhaltete, was mit der UN-Resolution 1160 vom 31. März 1998 mit sofortiger Wirkung geschah. Auch der Ministerrat der EU einigte sich auf eine Reihe von Maßnahmen (u. a. ein Waffenembargo, Lieferstopp von Material, das für interne Unterdrückungsmaßnahmen oder für Terrorakte genutzt werden konnte, Moratorium auf Ausfuhrkredite sowie Visumverbot für einige serbische Amtsträger), mit denen Belgrad zu einer friedlichen Lösung des Kosovo-Problems bewegt werden sollte. Dass die Resolution des UN-Sicherheitsrats vom 24. September 1998, in der im Kosovo eine den Weltfrieden gefährdende Entwicklung festgestellt wurde, keine Konsequenzen nach sich zog, war schlicht auf die enge Verbindung zwischen Russland mit dem in Serbien-Jugoslawien herrschenden Regime zurückzuführen. Die NATO drohte jedoch Anfang Oktober 1998 mit Luftschlägen, falls Milosevic nicht binnen 96 Stunden die UN-Resolution erfüllen würde. Im Oktober 1998 lenkte Milosevic nach Gesprächen mit US-Vermittler Holbrooke ein und stimmte einer OSZE-Beobachtergruppe sowie unbewaffneten Kontroll- und Aufklärungsflügen zu. Angesichts der fortdauernden Kämpfe und des schleppenden Abzugs der serbischen Sondereinheiten erhöhte die NATO durch Mobilmachung den Druck und setzte Ende Oktober 1998 ein neues Ultimatum. Tatsächlich beschleunigte Jugoslawien den Abzug der Sondereinheiten von Polizei und Militär aus dem Kosovo. Nach Ablauf des Ultimatums beschloss der NATO-Rat, den Aktivierungsbefehl für Luftschläge gegen Jugoslawien auf unbestimmte Dauer aufrechtzuerhalten.

### Kosovo: Chronologie der Ereignisse vor dem Eingreifen der NATO

**23.9.1998:** UNO-Resolution 1199: Sofortiger Waffenstillstand, Rückzug der serbischen Sondereinheiten.

**9.10.1998:** Die NATO droht mit Luftschlägen, falls Milosevic nicht innerhalb von 96 Stunden die UNO-Resolution 1199 erfüllt.

**13.10.1998:** Milosevic lenkt nach Gesprächen mit US-Vermittler Holbrooke ein und stimmt auch der Entsendung einer OSZE-Beobachtergruppe sowie unbewaffneten Kontroll- und Aufklärungsflügen zu.

**16.10.1998:** Angesichts der fortdauernden Kämpfe und des schleppenden Abzugs der serbischen Sondereinheiten erhöht die NATO den Druck durch „activation order“ und setzt mit dem 27. Oktober ein neues Ultimatum. Der Deutsche Bundestag stimmt einer Beteiligung der Bundeswehr an möglichen Luftschlägen gegen Jugoslawien zu.

**26.10.1998:** Jugoslawien beschleunigt den Abzug der Sondereinheiten von Polizei und Militär aus dem Kosovo.

**27.10.1998:** Nach Ablauf des Ultimatums beschließt der NATO-Rat die Aufrechterhaltung des Aktivierungsbefehls für Luftschläge gegen Jugoslawien auf unbestimmte Zeit.

**17.1.1999:** Massaker an 45 albanischen Zivilisten durch serbische Polizei. OSZE-Chef Walker wird aufgefordert, das Land zu verlassen. Aufmarsch der jugoslawischen Armee.

**19.1.1999:** NATO-Oberbefehlshaber Clark und Military Committee-Vorsitzender Naumann fordern in Belgrad Milosevic auf, sich bedingungslos zu den UN-Resolutionen zu bekennen und die Verantwortlichen des Massakers vor Gericht zu bringen.

**6.2.1999:** In Rambouillet bei Paris beginnen auf Beschluss der Balkan-Kontaktgruppe vom 29.1.1999 Friedensverhandlungen zwischen Kosovo-Albanern und Serben.

**20.2.1999, 12.00:** Das von der Balkan-Kontaktgruppe gesetzte Ultimatum läuft ab, keine Einigung in Rambouillet.

**23.2.1999, 15.00:** Zweites Ultimatum läuft ab. Verhandlungen vertagt.

**1.3.1999:** OSZE-Ratspräsident Knut Vollebaek (Norwegen) wird bei seinem Vermittlungsgespräch in Belgrad von Milosevic verhöhnt und beschimpft.

**8.3.1999:** Auch die Mission von Außenminister Fischer in seiner Eigenschaft als EU-Ratspräsident in Belgrad scheitert; Milosevic bleibt beim Nein zur Stationierung einer NATO-Friedenstruppe im Kosovo.

**11./12.3.1999:** US-Vermittler Richard Holbrooke und der russische Außenminister Igor Iwanow versuchen nacheinander in Belgrad Milosevic zur Annahme des Rambouillet-Friedensplans zu bewegen. Beide Missionen scheitern.

**15.3.1999:** Wiederaufnahme der Verhandlungen in Paris. Die Kämpfe im Kosovo halten an.

**19.3.1999:** Die Kosovo-Friedenskonferenz in Paris scheitert am Widerstand

der Serben, die nicht bereit sind, das Abkommen der Balkan-Kontaktgruppe zu unterschreiben und vor allem die Stationierung einer internationalen Friedenstruppe im Kosovo ablehnen.

**23.3.1999:** Alle OSZE-Beobachter verlassen den Kosovo. Die serbische Armee beginnt eine Großoffensive. Die NATO setzt ihre Vorwarnzeit auf wenige Stunden herab. US-Sonderbotschafter Holbrooke überbringt in Belgrad Milosevic eine letzte Warnung. Auch diese Mission scheitert.

**24.3.1999:** Die NATO beginnt mit Luftangriffen auf Jugoslawien

## Verhandlungen von Rambouillet

Berichte über Massenexekutionen und die Fortsetzung systematischer Vertreibungen veranlassten die Kontaktgruppe, am 29. Januar 1999 neue Friedensverhandlungen aufzunehmen (vgl. Rohloff 2000, S. 139–148), die am 6. Februar 1999 begannen. Bis zum gesetzten Ultimatum am 20. Februar 1999 konnte keine Einigung erzielt werden, woraufhin es bis zum 23. Februar verlängert wurde. Wiederholte Vermittlungsversuche, am 1. März 1999 durch den OSZE-Ratspräsidenten Knut Vollebaek (Norwegen) und am 8. März 1999 durch den deutschen Außenminister Joschka Fischer, scheiterten ebenfalls. Selbst die Bemühungen des US-Vermittlers Richard Holbrooke und des russischen Außenministers Igor Iwanow brachten keinen Erfolg. Zwar wurden am 15. März 1999 die Verhandlungen in Paris wieder aufgenommen, die Kämpfe zwischen der jugoslawischen Armee und der UCK (Befreiungsarmee des Kosovo) im Kosovo hielten aber an. Die Kosovo-Friedenskonferenz in Paris blieb ergebnislos, da die Serben dem Abkommen von Rambouillet und vor allem der Stationierung einer internationalen Friedenstruppe im Kosovo nicht zustimmen wollten. Nach dem Scheitern der Verhandlungen mussten Ende März 1999 alle OSZE-Beobachter aus dem Kosovo abziehen, das das Rambouillet-Abkommen unterzeichnet hatte. Belgrad jedoch startete eine neue Offensive im Kosovo. Insgesamt verloren aufgrund der serbischen Repressionsmaßnahmen mehr als 250.000 Kosovaren das Dach über dem Kopf, mehr als ein Fünftel der Bevölkerung war auf der Flucht bzw. vertrieben worden.

## Intervention der NATO

Ohne eine offizielle Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates abzuwarten, begann die NATO am 24. März 1999 mit Luftangriffen auf Jugoslawien. Dem Ziel,

die Gewalt in der Provinz zu stoppen und eine humanitäre Katastrophe abzuwenden, kam sie in den Kriegswochen allerdings nicht näher. Im Verlauf der Luftangriffe wurden mehrere tausend Kosovo-Albaner getötet, etwa 800.000 flohen oder wurden aus der Provinz vertrieben (UNHCR 2000/2001, S. 266f). Die Vertreibung diente der serbischen Kriegführung, nicht nur um die westliche Kriegführung praktisch zu stören, sondern auch deren Begründungszusammenhang zu verschleiern. Der Konflikt weitete sich, auch geopolitisch, aus. Die mazedonischen Behörden verriegelten Anfang 1999 vorübergehend die Grenze für zehntausende Kosovo-Albaner. Angesichts von Spannungen mit der eigenen albanischen Minderheit befürchtete die mazedonische Regierung eine Destabilisierung des Landes, sollte ein Zustrom von Kosovo-Albanern erfolgen. Um die Zahl der Flüchtlinge im eigenen Land zu verringern, forderte Mazedonien internationale Lastenverteilung und die Evakuierung oder Verlegung eines Teils der Flüchtlinge in Drittländer. Wegen der eskalierenden Gewalt und anwachsenden Flüchtlingsströme musste die NATO ihre politischen Ziele umformulieren. Am 2. April bat der ehe-

malige NATO-Generalsekretär Javier Solana dem UNHCR, die Hilfsoperationen für die Flüchtlinge zu unterstützen. Dies umfasste die Organisation einer Luftbrücke, mit der Hilfsgüter nach Albanien und Mazedonien gebracht wurden, Hilfe beim Transport von Flüchtlingen und logistische Unterstützung bei der Einrichtung von Flüchtlingslagern. Darüber hinaus durften Flüchtlinge aus dem Kosovo in Drittländer einreisen (vgl. UNHCR 2000/2001, S. 268). Während der NATO-Intervention (März bis Juni 1999) kam es zu verschärften Diskussionen über die Legitimität der Intervention, die so genannten Kollateralschäden, wie die irrtümliche Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad oder auch des staatlichen Fernsehens in Belgrad ließen die Zweifel an der Rechtmäßigkeit noch wachsen.

#### **Bundesdeutsche Ratspräsidentschaft und G-8-Vorsitz (1999)**

Am 8. April 1999 einigte sich der Rat der EU auf einen Forderungskatalog zur Konfliktbeilegung, der später von der NATO und dem UNO-Generalsekretär über-

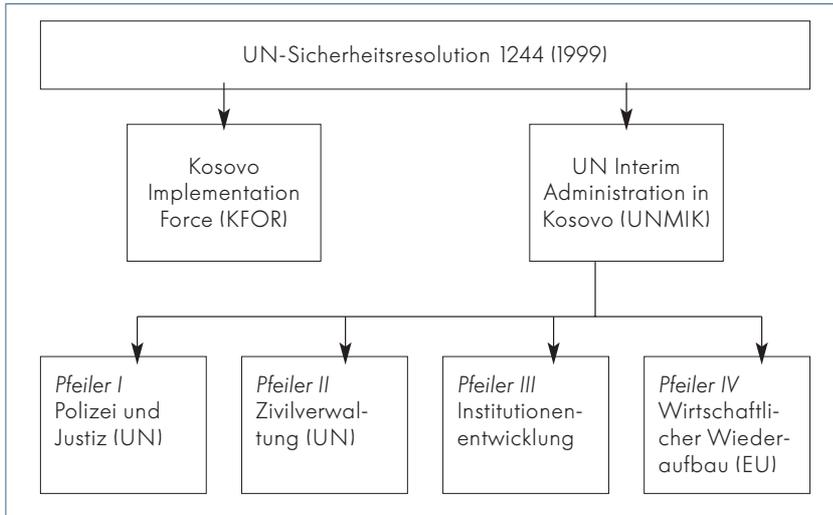
nommen wurde. Verlangt wurden: sofortige Beendigung der Gewalt, Rückzug aller militärischen Kräfte, Stationierung internationaler Truppen zur Friedenserhaltung, Rückkehr von Flüchtlingen und politische Verhandlungen auf der Basis des Friedensplanes von Rambouillet. Unter der bundesdeutschen EU-Ratspräsidentschaft präsentierte das Auswärtige Amt am 14. April einen von Außenminister Joschka Fischer erstellten Friedensplan, der die Umsetzung der Forderungen erleichtern sollte. Auf dieser Grundlage wurden Eckpunkte einer Übergangsordnung im Kosovo aufgestellt, aufbauend auf dem Rambouillet-Acquis, der eine substantielle Autonomie im Rahmen der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien vorsah. Es dauerte dann noch mehr als elf Wochen, vom 4. März bis zum 9. Juni 1999, bis sich zuerst die G-8-Staaten und dann auch der jugoslawische Präsident sowie die NATO auf die Modalitäten des jugoslawischen Truppenrückzuges und der Einstellung von Luftangriffen

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Frauen und Kinder, die aus dem Kosovo nach Mazedonien geflüchtet sind, warten darauf, von den Behörden registriert zu werden. Während der Luftangriffe wurden mehrere tausend Kosovo-Albaner getötet, etwa 800.000 flohen oder wurden vertrieben.

picture alliance/dpa

**Abb. 2: Organisatorische Struktur des UN-Mandats im Kosovo**



einigen konnten. Das am 9. Juni 1999 im mazedonischen Kumanovo unterzeichnete „militärisch-technische Abkommen“ kam einer bedingungslosen Kapitulation Belgrads gleich. Auf der Grundlage der UN-Resolution 1244 vom 10. Juni sowie des Berichts des Generalsekretärs marschierte die NATO-geführte Kosovo Force (KFOR) in die Krisenprovinz ein. Dieselbe Resolution autorisierte den UN-Generalsekretär, eine zivile Übergangsverwaltung im Kosovo zu schaffen, die so genannte *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) (Abbildung 2). Der Aufbau des Protektorats übertraf das bosnische Durcheinander von konkurrierenden internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen noch. Nach Angaben des UNHCR wurden trotz Kriegsende noch mehr als 170.000 Serben, Roma und andere nichtalbanische Volksgruppen vertrieben.

**Stabilitätspakt für Südosteuropa und SAP**

Die Idee, einen Stabilitätspakt für Südosteuropa zu lancieren, geht maßgeblich auf die Beilegung des Kosovo-Krieges sowie auf Initiativen zu Anfang der 1990er-Jahre sowie insbesondere das Friedensabkommen von Dayton zurück (Wittkowsky 2000, Ehrhart 2003). Der EU-Ratsarbeitsgruppe „Westlicher Balkan“ (CO-WEB) gelang es, unter enormem Zeit- und Erfolgsdruck einen auf dem „Fischerplan“ aufbauenden Kompromiss als Gemeinsamen Standpunkt vom 17. Mai 1999 auszuarbeiten, d.h., der Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde zunächst als Anhang im Gemeinsamen Standpunkt festgelegt (Friis/Murphy 2000, S. 7). Ziel des Stabilitätspaktes war es, „Staaten in Südosteuropa bei ihren Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der

Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstands zu stärken, um Stabilität in der Region zu erreichen.“<sup>11</sup> Der Pakt ist „eine politische Verpflichtungserklärung und Rahmenvereinbarung zur internationalen Kooperation in Südosteuropa zwischen mehr als 40 Staaten, Organisationen und regionalen Zusammenschlüssen“ (Calic 2001, S. 9). Aus der erfolgreichen deutschen Ratspräsidentschaft, in der es zur Beendigung des Kosovokrieges kam, resultierte die Ernennung des ehemaligen Kanzleramtsministers Bodo Hombach am 29. Juli 1999 zum ersten Koordinator des Stabilitätspaktes für Südosteuropa. Der Sonderkoordinator, der gleichzeitig die Funktion des EU-Sonderbeauftragten innehat, lenkt den „Regionaltisch Südosteuropa“ des Stabilitätspaktes. Diesem sind drei Arbeitstische unterstellt:

- Tisch I: Demokratisierung und Menschenrechte;
- Tisch II: Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung;
- Tisch III: Sicherheitsfragen (mit zwei Untertischen: Sicherheit und Verteidigung sowie Justiz und Inneres).

Die Pakteilnehmer beauftragten die Europäische Kommission und die Weltbank mit wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen, da dem Pakt selber keine eigenen finanziellen Mittel zur Verfügung standen. Jene bilden den Vorsitz der Hocharangigen Lenkungsgruppe, in der die Finanzminister der G-8-Staaten, der EU, die Vertreter internationaler Finanzorganisationen sowie der Sonderkoordinator vertreten sind. Die Teilnehmer des Stabilitätspaktes verabschiedeten ferner im Oktober 2000 eine NGO-Charta, die Nichtregierungsorganisationen fördern und die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen sicherstellen sollte (Calic 2001, S. 13). Im Gründungsdokument des Stabilitätspak-

tes wird der EU „die führende Rolle“ zugesprochen (Art. 18). In Art. 20 heißt es weiter: „Die EU wird die Region enger an die Perspektive einer vollständigen Integration dieser Länder in ihre Strukturen heranhelfen“. Im November 2000 bekräftigte die EU auf dem (Regional-)Gipfel von Zagreb ihre Ziele für den Balkan: Die schrittweise Integration der Balkanländer in die EU mithilfe des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) wurde als das vordringliche Interesse der EU genannt. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) konzentriert sich auf die Staaten des „westlichen Balkan“ (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien, Montenegro und Kosovo) und lässt sich nach zwei Interventionszonen der EU in Südosteuropa unterscheiden: Kroatien zählt aufgrund des Beitrittsgesuchs im Februar 2003 zur ersten Gruppe der SAP-Länder. Die zweite Interventionszone unterteilt sich wiederum nach Ländern, mit denen bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet wurde, und denen, die noch keine bzw. schon Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufgenommen haben. Die Zusammenarbeit mit den Staaten des westlichen Balkan wurde durch das CARDS-Programm (*Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization*) umgesetzt. Dafür hatte die EU für den



Zeitraum 2000 bis 2006 zunächst 4,65 Milliarden Euro bereitgestellt.

### Die erste Phase: Konkurrenz

In der ersten Phase des Stabilitätspaketes (bis Dezember 2001) standen der Aufbau der Organisationsstruktur sowie die Umsetzung des *Quick-Start*-Hilfsprogramms im Vordergrund. Hierbei wurden ausgewählte „Leuchtturmprojekte“ gefördert. Auf der ersten großen Geberkonferenz im Rahmen des Stabilitätspaketes in Brüssel (März 2000) konnten entgegen aller Skepsis für ein zwölfmonatiges Hilfsprogramm 2,4 Milliarden Euro organisiert werden, so dass eine Reihe von *Quick-Start-Packages* Finanzzusagen erhielt. Das erste Jahr war jedoch durch erhebliche „Startschwierigkeiten“ gekennzeichnet. So kritisierte Bodo Hombach, der Stabilitätspakt-Koordinator, die Kommission und insbesondere ihren bürokratischen Apparat, weil dieser seine Arbeit behindert hätte (vgl. FAZ, 17.1.2002). EU-Kommissar Chris Patten hingegen rechtfertigte die immer wieder angeführte Verzögerung bei der Räumung und Wiederschiffbarmachung der Donau, weil diese auf der klaren Entscheidung beruht habe, mit dem Milosevic-Regime und den ihm verbundenen Baufirmen nicht zusammenzuarbeiten (vgl. FAZ, 18.1.2002). Die Süd-

osteuropäer beklagten in der Anfangsphase das Ausbleiben von konkreten Projektergebnissen.

Im Gegensatz zum Stabilitätspakt betont der auf der Regionalkonferenz in Zagreb (November 2000) verabschiedete Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU die bilaterale Ausrichtung der Kooperation. Dementsprechend waren auch nur zehn Prozent des CARDS-Budgets der EU für regionale Kooperation vorgesehen. Im Laufe des Jahres 2001 wurden die drei Grundpfeiler (Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Handelspräferenzen und CARDS-Hilfen) des SAP etabliert, die ersten Ergebnisse sowohl auf Länder- als auch der Gesamtregionalebene wurden sichtbar. Noch im selben Jahr wurde mit Mazedonien und Kroatien ein Interimsabkommen abgeschlossen. Anstelle einer Gemeinsamen Strategie für Südosteuropa, wie sie der Europäische Rat von Wien im Dezember 1998 gefordert hatte, erarbeitete die Europäische Kommission im Oktober 2001 das CARDS-Regionalstrategiepapier, indem u. a. die folgenden Hauptinterventionsfelder genannt wurden: grenzüberschreitende Kriminalität, Korruptionsbekämpfung, illegale Migration, Minderheitenschutz, Aufbau von Zivilgesellschaft, Rückkehr von Flüchtlingen und Stärkung der regionalen Infrastruktur. Zusätzlich gewannen die Anfang 2002 von der Europäischen Kommission

vorgelegten Länderberichte und -strategiepapiere an Bedeutung. Sie enthalten eine Auflistung der EU-Politiken, die für das jeweilige Land relevant sind, und eine Analyse des jeweiligen *policy mix*. Die EU richtet sich in ihren Programmen für Hilfsmaßnahmen nach den in den Länder-/CARDS-Regionalpapieren festgelegten Prioritäten. Der Stabilitätspakt entwickelte sich zu einem „Zusatzinstrument des EU-Assoziierungsprozesses, entsprechend der Komplementarität“ (van Meurs 2003, S. 35). Sein Erfolg bestand darin, dass die regionale Kooperation in Südosteuropa eine neue Dynamik erhielt. Beim Bukarester Gipfel im Februar 2000 wurde die „Charta für eine gute Nachbarschaft, Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit in Südosteuropa“ verabschiedet, ein wesentlicher Grundstein für eine institutionalisierte Regional Kooperation im Rahmen des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (ISEECP/*Southeast European Cooperation Process*) sowie für die Entstehung von Euroregionen in diesem Raum (vgl. Calic 2001, S. 12). Der Stabilitätspakt ermöglichte es der Region, sich durch den Südosteuropäischen Kooperationsprozess (ISEECP) als das führende regionale Koordinierungsgremium stark zu engagieren.

### Die zweite Phase: Komplementarität

Die zweite Phase des Paktes (seit Anfang 2002) unter der Führung des zweiten Koordinators Erhard Busek stand im Zeichen einer stärkeren Komplementarität zwischen bilateraler und regionaler Zusammenarbeit in der Region sowie einer engeren Verzahnung des Stabilitätspaketes mit der Politik der EU (FAZ, 26.1.2002). In Artikel 7 der Gemeinsamen Aktion zur Ernennung des Sonderbeauftragten der EU für die Funktion des Koordinators für den Stabilitätspakt wird ausdrücklich erwähnt, dass Busek unmittelbar dem Hohen Vertreter untersteht und der Berichtspflicht gegenüber dem Rat über den Hohen Vertreter nachkommen muss.<sup>12</sup> Gleichzeitig soll er die Kommission „in vollem Umfang“ an seiner Arbeit beteili-

Ein Hinweisschild der Bundeswehr im Hauptquartier „Film City“ der unter deutschem Kommando stehenden KFOR-Truppen in Pristina, der Hauptstadt des Kosovo. In Pristina ist der Sitz von UNMIK sowie der wichtigsten Organe der provisorischen Selbstverwaltung des Kosovos.

picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

gen (Artikel 6) und eine enge Zusammenarbeit mit allen Organen der EU anstreben, um die Rolle der EU beim Stabilitätspakt zu stärken (Artikel 2). Der Sonderbeauftragte unterhält enge Verbindung zur Zivilverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo sowie zum Amt des Hohen Vertreters in Bosnien und Herzegowina (Artikel 4). In ihrem ersten Jahresbericht vom April 2002 über den SAP teilte die Kommission jedoch einschränkend mit: „Die Kommission wird sich an der Verwirklichung der vorrangigen Ziele beteiligen, die der Sonderkoordinator auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 11. März dargelegt hat, soweit diese unmittelbar zur Strategie der EU im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses beitragen.“<sup>13</sup> Sie kam zu dem Resümee: „Eine der größten Errungenschaften der EU in den letzten beiden Jahren war es, andere internationale Akteure und Geber dazu zu bringen, das langfristige Ziel der Integration in die EU und die dazugehörige Politik, nämlich den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU, als Kernstück der internationalen Anstrengungen und als Motor des Transformationsprozesses anzuerkennen. Diese richten so zunehmend ihre Bemühungen darauf aus, den Prozess zu ergänzen.“<sup>14</sup> Die Politik des Sonderkoordinators ist auch zunehmend dadurch charakterisiert, dass er seine Arbeit den Reformzielen der Europäischen Kommission unterordnet (Calic 2003, S. 34). Um die EU-Präsenz in der Region weiter auszubauen, formulierte der Rat im Februar 2002 zudem seinen Willen, den nächsten Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina als EU-Sonderbeauftragten in Bosnien und Herzegowina zu etablieren.<sup>15</sup> Gleichzeitig kristallisierte sich in Bezug auf die Rolle des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) innerhalb des Stabilitätspaktes im Jahr 2002 ein zentraler Widerspruch heraus: Je dominanter die Perspektive der EU-Integration für den Balkan anerkannt wurde, desto mehr wurde eine fast ausschließliche bilaterale Ausrichtung des Annäherungsprozesses innerhalb des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) in Frage gestellt. Deshalb wurde eine stärkere Kongruenz von multilateraler regionaler Kooperation und bilateraler EU-Assoziierung gefordert, „um eine Synchronie der Zeitpläne und eine Komplementarität der Strategien sicherzustellen“ (van Meurs 2003, S. 38). Im Jahr 2003 zeigte Griechenland als EU-Ratspräsident sein verstärktes Engagement für die Nachbarregion, indem es am 21. Juni 2003 ein Gipfeltreffen EU-Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki organisierte. Am Ende der Verhandlungen dieses Gipfeltreffens wurde im Wesentlichen der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess als Rah-

men für die Annäherung an die EU gestärkt (z.B. Schaffung von Europäischer Partnerschaften, Öffnung von EU-Programmen für die Staaten des westlichen Balkans). Ferner wurde das CARDS-Finanzierungsprogramm um rund 200 Millionen Euro aufgestockt. Mit Blick auf die regionale Kooperation konnte dem Stabilitätspakt nur eine komplementäre Rolle zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) attestiert werden (Cyprus 2003, S. 8-10).

### Vom Stabilitätspakt zur Regional Ownership

Im Laufe des Jahres 2007 soll der Stabilitätspakt für Südosteuropa in die neue Form des *Regional Cooperation Council* (RCC) überführt werden und den operativen Teil des *Southeast European Cooperation Process* (SEECPP) bilden, bisher ein rein regionales Diskussionsforum auf höchster politischer Ebene (Altmann 2006). Der Stabilitätspakt für Südosteuropa soll in das Konzept der *Regional Ownership* übergehen, womit die Strukturen des Stabilitätspaktes in personeller sowie finanzieller Hinsicht in die Verantwortung der Region bzw. der südosteuropäischen Länder übertragen werden sollen. Eine engere Kooperation zwischen dem Regional Cooperation Council (RCC) und dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU soll die übrigen (Nicht-EU)-Geber auch der Folgeinstitution des Stabilitätspaktes verpflichten. Die EU wird auch im künftigen *Regional Cooperation Council* (RCC) neben den zehn Zielländern das einzige nicht südosteuropäische Mitglied sein. Die EU-Kommission wird zusammen mit dem bisherigen Sekretariat des Stabilitätspaktes die institutionelle Umformung bewältigen müssen. Dabei wird von der EU erwartet, dass sie eine engere Arbeitsbeziehung zwischen dem *Regional Cooperation Council* (RCC) und dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU herstellt. Wenn der Stabilitätspakt für Südosteuropa im Jahr 2007 in die *Regional Ownership* überführt werden sollte, werden gegenüber dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) höhere Anforderungen gelten. Denn solange das Prinzip von *Regional Ownership* in der Südosteuropapolitik der EU nicht realisiert werden kann, ist die EU mit ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gefordert, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zivil-militärisch zu stützen. Im zivilen Bereich ist die EU unter der Federführung des OHR (*Office of the High Representative*) in Bosnien und Herzegowina und unter dem Dach der UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) im Kosovo präsent. In Bos-

nien-Herzegowina soll in naher Zukunft ein funktionsfähiger Staat entstehen, in dem die EU lediglich eine begleitende Rolle spielt. Um dies zu erreichen, soll das Amt des Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft, der zugleich UN-IUNSR) und EU-Sonderbeauftragter (EUSRI) ist, zum EU-Sonderbeauftragten umdeklariert werden. Im Kosovo steht die Überleitung des UNMIK-Protectorats in einen weitgehend selbständigen Staat Kosovo mit EU-Monitoring und Teilverwaltungsverantwortung bevor.

Militär- und Polizeiaufgaben nimmt die EU wahr oder koordiniert in Bosnien und Herzegowina (EUFOR und EUPM) und im Kosovo (KFOR und UNMIK Police). Die bisher größte Krisenmanagementmission der Europäer, Operation EUFOR ALTHEA, begann im Dezember 2004 in Bosnien und Herzegowina und setzt den Auftrag der zuvor NATO-geführten SFOR-Operation fort. Bei „Berlin Plus“-Einsätzen der EU, die auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen, wie zum Beispiel Operation CONCORDIA in Mazedonien und ALTHEA in Bosnien und Herzegowina, stützt sich die EU sogar auf das operative Nato-Hauptquartier (SHAPE) in Brüssel.

Im Mittelpunkt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) steht aber die Zukunft des Kosovo. Die Gespräche der Kosovo-Kontaktgruppe über den zukünftigen Status der Provinz sind aber noch längst nicht abgeschlossen. Sobald eine Entscheidung gefallen ist, voraussichtlich 2007, will die EU mit der bisher größten zivilen GASP- und eventuell ESVP-Mission die VN im Kosovo ablösen. Seit Juni 1999 war bzw. ist die EU durch ECHO (*Humanitarian Aid Office*) und nachfolgend durch die *European Agency for Reconstruction* (EAR) im Rahmen der *United Nations Interim Administration in Kosovo* (UNMIK) im Kosovo vertreten. Bei gewalttätigen Ausschreitungen im März 2004 gab es im gesamten Kosovo 19 Todesopfer, rund 1.000 Verletzte und fast 4.000 Vertriebene. Die Ausschreitungen bedeuteten für das Ziel eines stabilen und demokratischen Kosovo einen schweren Rückschlag. Sie haben deutlich werden lassen, wie unverzichtbar die internationale Präsenz, einschließlich militärischer und polizeilicher Kräfte, im Kosovo ist. Das Markenzeichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)/Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist vor allem der ausgewogene Einsatz von zivilen und militärischen Fähigkeiten, wie er insbesondere bei der Rekonstruktion und Stabilisierung des Balkans zum Tragen kommt. Das erfolgreiche Krisenmanagement der EU in Mazedonien (Abkommen von Ohrid vom 13. August 2001) mit der Anreizstruktur des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses deutete bereits früh auf das noch nicht

ausgeschöpfte Potenzial der GASP/ESVP-Entwicklung hin. In Mazedonien übernahm die EU im März 2003 die erste GASP-Mission CONCORDIA, die der Stabilisierung des Landes diente und Ende 2003 auslief. Bis 2006 folgten mit PROXIMA und EUPAT weitere Missionen, mit denen die EU die mazedonische Polizei an europäische Standards heranführte und bei der Bekämpfung der Kriminalität unterstützte. Seit 2005 gibt es in Mazedonien erstmals einen EU-Sonderbeauftragten, der gleichzeitig Leiter der Kommissionsdelegation ist. Die Zusammenführung der Funktionen des Leiters der Kommissionsvertretung und des EU-Sonderbeauftragten unter einem europäischen „Doppelhut“ soll gewährleisten, dass die EU außenpolitisch kohärent agiert. Ferner ernannte der Hohe Repräsentant der GASP vor der Durchführung des Unabhängigkeitsreferendums in Montenegro einen Persönlichen Beauftragten. Das Nebeneinander von Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinschaftspolitiken mit unterschiedlichen institutionellen und budgetrechtlichen Zuständigkeiten, Verfahren und Strukturen einerseits sowie der EU und den 27 nationalstaatlichen Außenpolitiken andererseits setzt einer europäischen Außenpolitik aus einem Guss nach wie vor Grenzen. Ein europäischer Außenminister, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission wäre, sollte die außenpolitische Handlungsfähigkeit des globalen Akteurs EU optimieren. Solange der Verfassungsvertrag aber nicht in Kraft ist, wird es umso mehr darauf ankommen, dass die EU ihre außenpolitische Leitidee „Frieden durch Integration“ in den südost-

europäischen Staaten glaubwürdig aufrechterhält. Allein mit der Beitrittsperspektive wird, falls überhaupt, die Stabilisierung Südosteuropas und damit der Frieden in Europa nachhaltig gestützt werden.

#### LITERATUR

- Altman, Franz-Lothar: Rekonstruktion und Stabilisierung des Westlichen Balkans. In: Perthes, Volker/Mair, Stefan (Hrsg.): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft. Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006, Berlin 2006
- Ahlbrecht, Katrin/Bendiek, Annegret/Meyers, Reinhard/Wagner, Sabine: Konfliktregelung und Friedenssicherung im internationalen System. Studienmaterial des Friedenswissenschaftlichen Weiterbildungsstudiums. Hagen 2005
- Bendiek, Annegret: Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und die Europäische Integration. Eine Analyse ausgewählter Politikfelder. Wiesbaden 2004
- Calic, Marie-Janine: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/2001, S. 9-16.
- Calic, Marie-Janine: Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt? Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Studie S 11, Berlin 2003
- Calic, Marie-Janine: Kosovo 2004. Optionen deutscher und europäischer Politik. Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Studie S 1, Berlin 2004
- Cyrus, Lieselore: Gipfeltreffen EU-Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki. In: Südosteuropa Mitteilungen, 4-5/2003, S. 7-13.
- Eisermann, Daniel: Der lange Weg nach Dayton. Die westliche Politik und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien 1991-1995. Baden-Baden 2000
- Ehrhardt, Hans-Georg: A good idea, but a rocky road ahead: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe. In: Carment, David/Schnabel, Albrecht (Hrsg.): Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion? Tokyo u. a. 2003, S. 113-132.
- Friis, Lykke/Murphy, Anna: Negotiating in a Time of Crisis. The European Union's Response to the Military Conflict in Kosovo. RSC Working Paper, No. 2000/20, European University Institute, Florenz 2000
- Giersch, Carsten: Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995: Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO. Baden-Baden 1998
- Imbusch, Peter: Der Konflikt in Ex-Jugoslawien. In: Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen. Opladen 1996, S. 196-217.
- Meurs, Wim van: Den Balkan integrieren. Die europäische Perspektive der Region nach 2004. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11/2003, S. 34-39.
- Nadoll, Jörg: Die Europäische Union und die Konfliktbearbeitung in Ex-Jugoslawien 1991-1998 – Mühlstein oder Meilenstein. In: Schubert, Klaus/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik. Opladen 2000, S. 81-101.
- Rohloff, Christoph: Nachholende Prävention. In: Friedensgutachten 2000. Herausgegeben von Ulrich Ratsch u. a. Münster 2000, S. 139-148.
- Schmalz, Uwe: Kohärenz der EU-Außenbeziehungen? Der Dualismus von Gemeinschaft und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik in der Praxis. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1997
- Schmalz, Uwe: Aufbruch zu neuer Handlungsfähigkeit: Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft. In: Integration, 3/1999, S. 191-204.
- UNHCR: Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. 50 Jahre Humanitärer Einsatz. Bonn 2000/2001

#### ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org); [www.seerecon.org](http://www.seerecon.org); [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).
- 2 „1. Nach dem Schweizer Kantonsmodell vom Frühjahr 1992 sollte die Macht in Bosnien-Herzegowina nach ethnisch-nationalen Kriterien verteilt werden und die Republik aus drei ‚konstitutiven Einheiten‘ bestehen. Die mögliche territoriale Aufteilung blieb allerdings strittig, da alle Volksgruppen (insbesondere Serben und Kroaten) das Gros des Landes für sich beanspruchten, so dass keine Einigung erzielt wurde. 2. Der ‚Vance/Owen-Plan‘ favorisierte zum Jahresende 1992 angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen und ‚ethnischer Säuberungen‘ eine Regionalisierung der Vielvölkerrepublik in zehn weitgehend autonome Provinzen mit gemeinsamer Zentralregierung und Erhalt der staatlichen Einheit Bosnien-Herzegowinas. Nach dem Scheitern des ‚Vance/Owen-Plans‘ und den Mitte 1993 offen artikulierten Gebietsansprüchen des kroatischen und serbischen Präsidenten schwand bei den Vermittlern die Hoffnung auf den Erhalt eines multi-ethnischen Einheitsstaates. 3. Gemäß dem neuen Entwurf von EU und UN (‚Owen/Stoltenberg-Plan‘) sollte nun eine aus drei ethnischen Staaten bestehende ‚Union der Republiken Bosnien-Herzegowinas‘ als Konföderation geschaffen werden, die sich aus drei Staatsvölkern zusammensetzten und jeweils weit reichende Kompetenzen besitzen sollte, so dass das Ende der staatlichen und territorialen Einheit des Landes vorprogrammiert war. Nachdem dieser Plan Anfang 1994 aufgrund der anhaltenden Kämpfe zwischen den Konfliktparteien gescheitert war, sah der vierte Vermittlungsversuch unter Leitung der seit April 1994 bestehenden internationalen Kontaktgruppe (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Russland, USA) kein unitarisches Staatsmodell mehr vor. 4. Eine ‚Bosnische Föderation‘ sollte nach ethnischen Gesichtspunkten in acht Kantone zerfallen, in denen unterschiedliche Staatsvölker jeweils die Oberhoheit hatten. De facto lief dies auf einen Teilungsplan hinaus, in dem die muslimisch-kroatische Föderation 51 Prozent, die ‚Serbische Republik‘ 49 Prozent des Territoriums erhalten sollte“ (Imbusch 1996, S. 214-215).
- 3 Europäischer Rat in Kopenhagen. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 60. 8. Juli 1993, S. 629-640.
- 4 Vgl. KOM (2002) 490 vom 12.9.2002, 13ff.
- 5 Beschluss 94/308/GASP des Rates vom 16. Mai 1994.
- 6 Beschluss 93/603/GASP des Rates vom 8. November 1993.
- 7 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Initialed in Dayton on 21th December 1995 and signed in Paris on 14th December 1995. Vgl.: <http://www.ohr.int/gfa/gfa-frm.htm>
- 8 ABl. L 204 vom 14.8.1996, 1.
- 9 ABl. L 375 vom 23.12.1989, 11.
- 10 Vgl. KOM 1961 476 vom 2.10.1996.
- 11 Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999 (Endfassung). (<http://www.stabilitypact.org>)
- 12 ABl. L 337 vom 20.12.2001, S. 62.
- 13 KOM(2002) 163 endg. vom 3.4.2002, 1-30, 14.
- 14 Ebd., 10.
- 15 ABl. L 70 vom 13.3.2002, S. 1.



UNSERE AUTORIN

Dr. Annegret Bendiek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit in Berlin. Im Rahmen der Forschungsgruppe „EU-Außenbeziehungen“ forscht und arbeitet Annegret Bendiek in den Feldern Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Governance in der erweiterten Union, interregionale Beziehungen der EU, externe Dimension des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

# Die Euro-Mediterrane Partnerschaftspolitik – Ein Überblick

Annette Jünemann

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP), deren Grundstein 1995 in Barcelona gelegt wurde, umfasst die institutionalisierten Beziehungen der EU zu den nordafrikanischen und im Nahen Osten gelegenen Mittelmeeranrainerstaaten. Orientiert am normativen Leitbild einer Zivilmacht sind die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowie der kulturelle und soziale Austausch erklärte Ziele und Politikfelder dieser Partnerschaftspolitik. Nach mehr als zehn Jahren werden die Erfolge dieses ambitionierten Projektes eher mit Skepsis betrachtet: Trotz dem Aufbau einer vertrauensvollen Kooperation und der Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen bleiben die demokratischen Entwicklungen in den Partnerländern, die durch den so genannten „Barcelona-Prozess“ gefördert werden sollen, hinter den Erwartungen zurück. Gerade die Demokratisierungspolitik lässt zu wünschen übrig. Die Mittelmeerdrütländer (MDL) weigern sich, Reformen in Angriff zu nehmen, und die EU zögert, ihnen ernst gemeinte Reformen abzurufen. Annette Jünemann bilanziert die Euro-Mediterrane Partnerschaftspolitik und lotet dabei Möglichkeiten einer besseren Umsetzung aus. Der Schwerpunkt ihrer Analyse gilt hierbei der EU, die als Initiatorin der Euro-Mediterranen Partnerschaftspolitik einen nicht unerheblichen Teil der politischen Verantwortung trägt, und konzentriert sich auf die Politikfelder der Äußeren und Inneren Sicherheit und die damit zusammenhängenden Bereiche der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik.

## Einführung

Im November 2005 jährte sich zum zehnten Mal die Konferenz von Barcelona; Geburtsstunde der von Europa initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP).<sup>1</sup> Die Bilanz nach zehn Jahren praktischer Erfahrung mit diesem ambitionierten Projekt, das sich nicht weniger als die Schaffung eines „Raumes des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstandes“<sup>2</sup> auf die Fahnen geschrieben hat, ist allerdings bescheiden. Keines der Ziele wurde auch nur annähernd erreicht, so dass sich diesseits und jenseits des Mittelmeeres Frustration und Enttäuschung ausbreitet. Dieser Beitrag geht von der These aus, dass die Konzeption der Euro-Mediterranen Partner-

schaft den ersten Versuch der EU darstellt, ihre Außenpolitik – deren Handlungsspielräume nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gewachsen sind – am normativen Leitbild einer Zivilmacht zu orientieren. Bei der praktischen Umsetzung dieser Politik wird die EU jedoch, wie sich am Beispiel der Euro-Mediterranen Partnerschaft besonders deutlich aufzeigen lässt, den selbst gesetzten Ansprüchen nicht gerecht. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft soll, allen ihren Misserfolgen zum Trotz, nicht prinzipiell in Frage gestellt werden, vielmehr wird versucht, auf der Grundlage einer kritischen Bilanz Möglichkeiten für eine Verbesserung ihrer Konzeption und Umsetzung auszuloten. Dabei wird der Schwerpunkt bewusst auf die EU und ihre Mitgliedstaaten gelegt und weniger auf die Mittelmeerdrütländer, weil die EU als Initiatorin der Euro-Mediterranen Partnerschaft und als stärkerer Partner in dieser extrem asymmetrischen Partnerschaft den größeren Teil der politischen Verantwortung trägt.<sup>3</sup> Eine weitere Schwerpunktlegung betrifft die Politikfelder: Während die Mittelmeerdrütländer ein primäres Interesse an der euro-mediterranen Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft zeigen, fokussiert dieser Beitrag die für die EU relevanten Politikfelder der Äußeren und Inneren Sicherheit und die damit eng zusammenhängenden Bereiche der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik.<sup>4</sup>

## Konzeption und Entwicklung

In Analogie zum Helsinki-Prozess<sup>5</sup> basiert die – auch als Barcelona-Prozess bezeichnete – Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) auf einer Deklaration, die wiederum aus einer Präambel und drei eng miteinander verknüpften Körben besteht: Korb I, die Politische und Sicherheitspartnerschaft, bildet den Rahmen für einen multilateralen politischen Dialog. Korb II, die

**Israelischer Sperrwall bei Abu Dis (Westbank). Der Zusammenbruch des nahöstlichen Friedensprozesses entzog der Euro-Mediterranen Partnerschaft eine ihrer wesentlichen Grundlagen, nämlich die Kooperationsbereitschaft zwischen Israel und den arabischen Mittelmeerdrütländern. picture alliance/dpa**

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft, basiert im Wesentlichen auf Assoziationsabkommen mit den einzelnen Mittelmeerdriftländern, die zusammengenommen bis 2010 eine euro-mediterrane Freihandelszone begründen sollen. Korb III, die Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich, ist ein wenig kohärentes Sammelbecken für Themen der Inneren Sicherheit und des kulturellen Austauschs.

Während Korb II als Reform der traditionellen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn bezeichnet werden kann, sind Korb I und III Innovationen, mit denen die euro-mediterranen Beziehungen eine politische Dimension erhalten haben. Langfristiges Ziel ist die Stabilisierung der Region durch wirtschaftliche und politische Entwicklung. Demokratisierung wird dabei nicht nur aus normativen Erwägungen heraus gefordert, sondern mehr noch aufgrund ihrer Funktion als Entwicklungsresource.<sup>6</sup> Finanziert wird die Euro-Mediterrane Partnerschaft von der EU über das MEDA-Programm,<sup>7</sup> teilweise aus Mitteln der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)<sup>8</sup> und neuerdings zu einem geringen Anteil auch aus Mitteln, die von den Mittelmeerdriftländern aufgebracht werden.<sup>9</sup>

### „Weiche“ Sicherheitsrisiken und das Zivilmachtkonzept

Entwickelt wurde das Konzept des Barcelona-Prozesses im zeitgeschichtlichen Kontext der frühen 1990er-Jahre. Das Ende des Ost-West-Konflikts hatte der EG neue außenpolitische Handlungsspielräume geöffnet, welche die zur politischen Union gereifte EU schnell zu nutzen begann.<sup>10</sup> Die Region südlich des Mittelmeeres bot sich für ein erstes internationales Engagement insofern an, als von dieser Region qualitativ neue Risiken für Europas Sicherheits- und Wohlfahrtsinteressen ausgingen. Gemeint sind damit so genannte „weiche“ Sicherheitsrisiken, die eine Gesellschaft unterhalb der Schwelle des Krieges bedrohen und so unterschiedliche Phänomene wie die Gefährdung der Energiezufuhr, die Ausbreitung militant islamistischer Bewegungen, sich verschärfende Regionalkonflikte (Nahost, Westsahara, Zypern) sowie Drogenhandel, organisierte Kriminalität und illegale Migration umfassen. Freilich gab es sie auch schon vorher, ihre Bedeutung wurde aber vom Ost-West-Antagonismus überdeckt oder verdrängt. Da diese „weichen“ Sicherheitsrisiken von einzelnen Staaten diesseits oder jenseits des Mittelmeeres alleine nicht bewältigt werden können, war ein gänzlich neuer Ansatz notwendig geworden, der in der Konzeption des Barcelona-Prozesses mündete. Voraussetzung für diese europäische Initiative war also die Erkenntnis, dass Abschottung allein zur Wahrung europäischer Sicherheitsinteressen nicht ausreicht. Ganz im Gegenteil war man zu der Überzeugung gekommen, dass es eines die Mittelmeerdriftländer integrierenden Konzeptes bedarf, um die Probleme in der Region von ihrer Wurzel her bekämpfen zu können. Diese Konzeption entspricht dem Zivilmachtkonzept,<sup>11</sup> das der EG/EU seit Beginn der Entwicklung europäischer Au-

ßenbeziehungen in den 1970er-Jahren als normatives Leitbild dient und für dessen Umsetzung sich nach dem Ende des Ost-West Konflikts ein „window of opportunity“ bot.

Als die „Ostbedrohung“ entfiel und gleichzeitig die Destabilisierungstendenzen im Mittelmeerraum zunahmen, wurde die so genannte „Südbedrohung“ zu einem zentralen sicherheitspolitischen Topos in ganz Europa.<sup>12</sup> Angesichts der neuen Herausforderungen im Osten wie im Süden zeichnete sich zunächst eine Art „Arbeitsteilung“ ab, der zufolge die mittel- und osteuropäischen Länder der Verantwortung Deutschlands und die Mittelmeerdriftländer der Verantwortung Frankreichs zugeordnet wurden. Mit der fortschreitenden Entgrenzung innerhalb Europas – Stichwort Binnenmarkt und Schengen – verlor diese geo-politisch begründete „Arbeitsteilung“ jedoch zunehmend ihren Sinn; eine Erkenntnis, auf die als erstes die Architekten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) reagierten. Indem der Europäische Rat auf seinem Lissabonner Gipfeltreffen im Juni 1992 sowohl Mittel- und Osteuropa als auch den Mittelmeerraum zu geographischen Gebieten für gemeinsame Aktionen gemäß Artikel J 3 des Unions-Vertrages erklärte, verpflichtete er alle EU-Mitgliedstaaten, sich nun auch mit den Regionen auseinander zu setzen, denen sie aufgrund ihrer geographischen Entfernung bislang wenig Interesse beigegeben hatten. Wenn Deutschland und Frankreich – freilich unter Beibehaltung ihrer traditionellen Prioritäten – sich heute im Osten und im Süden politisch engagieren, dann ist dies nicht nur auf die Ausweitung ihrer nationalen Interessen im entgrenzten Europa zurückzuführen, sondern auch auf die Eigendynamik der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Maghreb konnte die EU an die traditionell engen Beziehungen Algeriens, Marokkos und Tunesiens zur Gemeinschaft anknüpfen sowie an eine Phase der politischen Öffnung der autoritären Regime Ende der 1980er-Jahre.<sup>13</sup> Im Mashrek boten die hoffnungsvollen Entwicklungstendenzen des nahöstlichen Friedensprozesses die Chance, sogar einen (fast) alle Küstenanrainer umfassenden Politikansatz zu wagen.<sup>14</sup> Es bestanden also international wie regional günstige Rahmenbedingungen, um den neuen Herausforderungen im Bereich der regionalen Sicherheitspolitik konstruktiv zu begegnen und gleichzeitig das außen- und sicherheitspolitische Profil der Gemeinschaft international zu stärken. Diese Hintergründe sind wichtig zum Verständnis der Euro-Mediterranen Partnerschaft, die von Anbeginn ein europäi-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Javier Solana während einer Pressekonferenz am Ende des EU-Mittelmeergipfels in Barcelona (28. November 2005). Nach mehr als zehn Jahren werden die Erfolge der Euro-Mediterranen Partnerschaftspolitik eher mit Skepsis betrachtet: Trotz Kooperation und intensiven Wirtschaftsbeziehungen bleiben die demokratischen Entwicklungen in den Partnerländern hinter den Erwartungen zurück.

picture alliance/dpa

sches Projekt war, in dem – allem normativen Partnerschaftsgeist zum Trotz – europäische Interessen der Außen- und Sicherheitspolitik dominieren.

### Massive Verschlechterung der Rahmenbedingungen

Mittlerweile haben sich sowohl die internationalen als auch die regionalen Rahmenbedingungen massiv verschlechtert. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 beherrscht der Kampf gegen den internationalen Terrorismus die politische Agenda der Staatenwelt. Der völkerrechtswidrige Irakkrieg von 2003, der u. a. mit dem vorgeblichen Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert wurde, hat neue Risse entstehen lassen – sowohl im transatlantischen Verhältnis als auch im Verhältnis zwischen „dem Westen“ und „dem Islam“. Die Enttabuisierung militärischer Mittel in der westlichen Außen- und Sicherheitspolitik, auch und gerade in Bezug auf die Region des Nahen und Mittleren Ostens, erschüttert das Vertrauen in das europäische Zivilmachtkonzept, über das selbst innerhalb der EU scheinbar kein Konsens mehr besteht. Erschwerend kommt hinzu, dass die hoffnungsvollen Ansätze des nahöstlichen Friedensprozesses, die den Beginn der Euro-Mediterranen Partnerschaft überhaupt erst ermöglicht hatten, kaum ein Jahr anhielten. Die 1996 einsetzende Krise des Friedensprozesses und dessen völliger Zusammenbruch im November 2000 entzogen der Euro-Mediterranen Partnerschaft eine ihrer wesentlichen Grundlagen, nämlich die Kooperationsbereitschaft zwischen Israel und den arabischen Mittelmeerdrittländern. Begleitet werden diese negativen Entwicklungen von wachsender Kritik an der Umsetzung der Euro-Mediterranen Partner-

schaft: Weder entspricht das EU-Engagement für eine Demokratisierung der Mittelmeerdrittländer dem deklarierten Anspruch, noch verhält sich die EU als fairer Partner beim wirtschaftlichen Transformationsprozess. Seitens der Mittelmeerdrittländer ist eine gewisse Reformbereitschaft allenfalls im ökonomischen Bereich erkennbar, nicht aber im politischen Bereich, mit der bedingten Ausnahme der jungen Monarchien Marokkos und Jordaniens. Auch das Interesse an einer regionalen Integration beschränkt sich zurzeit noch auf den Abschluss einiger subregionaler Freihandelszonen.<sup>15</sup>

### Blockaden der Zusammenarbeit

Nie zuvor gab es ein multilaterales Gesprächsforum, das – unter Einschluss der Konfliktparteien des Nahostkonflikts – sicherheitspolitische Themen der Region diskutiert. Insofern kann allein schon die Existenz dieses Forums als Erfolg der Euro-Mediterranen Partnerschaft gewertet werden. Dessen ungeachtet gilt gerade die Zusammenarbeit in Korb I als extrem unbefriedigend. Um konkrete Ergebnisse erzielen zu können, bedürfte es einer gemeinsamen Sicherheitsperzeption und damit einer gemeinsamen Antwort auf die Frage, welche sicherheitspolitischen Themen in dieser Region von Bedeutung sind. Für die Europäer sind es nach wie vor die weichen Sicherheitsrisiken, seit neuestem aber auch und vor allem der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der die Grenze zwischen weichen und harten Sicherheitsrisiken verschwimmen lässt. Den Mittelmeerdrittländern geht es hingegen um die dem Nahostkonflikt inhärenten, von Arabern und Israelis gleichermaßen als vital wahrgenommenen Sicherheitsrisiken.<sup>16</sup> Solange der Nahostkonflikt nicht beige-

legt ist, weigern sich die arabischen Mittelmeerdrittländer, mit Israel über Sicherheit zu reden, weil dies lediglich einen für sie ungünstigen Status quo festschreiben würde. Somit kann der Nahostkonflikt als eines der größten Hindernisse für eine fruchtbare Zusammenarbeit in Korb I identifiziert werden. Seit Ausbruch der zweiten Intifada im November 2000 ist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit fast vollständig blockiert. Auch die für 2000 geplante Verabschiedung der Charta for Peace and Stability<sup>17</sup> musste auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Die Blockadehaltung der arabischen Mittelmeerdrittländer war jedoch zu keinem Zeitpunkt vollständig; auf unteren Arbeitsebenen wurde die Kommunikation zwischen nördlichen und südlichen Mittelmeerdrittländern sowie zwischen Arabern und Israelis stets aufrechterhalten. Infolge dieser regelmäßigen Treffen hat sich unter den Teilnehmern sogar ein „sozialisierender“ Effekt eingestellt und eine Art „Partnerschaftsgeist“ entwickelt, wobei dieser Effekt zwischen den Mittelmeerdrittländern weniger intensiv ist als zwischen nördlichen und südlichen EMP-Partnern.<sup>18</sup> Zudem war es möglich, wenn auch auf niedrigem Niveau, einige vertrauensbildende Maßnahmen zu schaffen. Ebenfalls positiv hat sich die Zusammenarbeit im so genannten ESVP-Dialog entwickelt. ESVP steht für die in den 1990er-Jahren initiierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mit der sich die EU auf den Weg gemacht hat, ein autonomer internationaler Akteur mit eigenen militärischen Fähigkeiten zu werden. Anfänglich reagierten die Mittelmeerdrittländer irritiert und argwöhnten, dass sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegen sie richten könnte. Der diplomatische Konflikt konnte jedoch beigelegt werden, indem

die EU die Mittelmeerdrittländer zunehmend in die ESVP integrierte. Mittlerweile wurde ein ESVP-Mittelmeerdialo g initiiert, der der Zusammenarbeit im Bereich der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements dient.<sup>19</sup>

Eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf den Bereich der Militärpolitik mag dazu beitragen, das Misstrauen zwischen südlichen und nördlichen EMP-Partnern abzubauen. Aufgrund der unterschiedlichen Sicherheitskulturen demokratischer und autoritärer Systeme ist diese Zusammenarbeit jedoch nicht unproblematisch. Die Militärpolitik der EU ist im Zivilmacht-konzept verankert, demzufolge das Militär kein Mittel der Machtpolitik ist, weder nach außen und erst Recht nicht nach innen. Aus dieser Perspektive ist der militärpolitische Sektor der meisten Mittelmeerdrittländer defizitär, weil es an ziviler Partizipation und Kontrolle mangelt, weil die Trennung zwischen Militär und Polizei unzureichend ist und weil viele Regierungen "Sicherheit für ihr Land" mit „Sicherheit für ihr Regime“ gleichsetzen.<sup>20</sup> Die Kluft zwischen den Sicherheitskulturen kann erst überwunden werden, wenn die Mittelmeerdrittländer sich und ihren militärpolitischen Sektor demokratisiert haben.

### Das Politikfeld der Inneren Sicherheit

Seit den Terroranschlägen auf New York und Washington am 11.9.2001 genießt der Kampf gegen den internationalen Terrorismus oberste Priorität in der europäischen Sicherheitspolitik, auch und vor allem im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft. Die maßgeblichen Instrumente und Strategien fallen vorwiegend in das Politikfeld der Inneren Sicherheit. Weil die Zusammenarbeit in Korb I weitgehend paralyisiert ist, verlagerte die EU alle sicherheitspolitisch relevanten Themen zunehmend in Korb III. Der dritte Korb wurde damit zum Sammelbecken unterschiedlichster Politikfelder: Kultureller Austausch unter besonderer Berücksichtigung legaler Immigranten einerseits und Innere Sicherheit inklusive der Abwehr illegaler Immigranten andererseits. Diese thematische Kombination lässt strukturelle Ähnlichkeiten mit dem 1999 in Amsterdam definierten Ziel der EU erkennen, in Europa einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) aufzubauen, und zwar durch eine Mischung aus liberaler Öffnung nach innen und Verschärfung der sicherheitspolitischen Kontrolle nebst Abschottung nach außen. Natürlich gibt es auch konzeptionelle Unterschiede zwischen dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) und Korb III, die der Tatsache geschuldet sind, dass im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft Demokratien mit autoritären Regimes im äußerst sensiblen

Bereich der Inneren Sicherheit kooperieren wollen. Die Zusammenarbeit in Korb III befindet sich in einem – dem Politikfeld Innere Sicherheit per se inhärenten – Spannungsfeld zwischen „Freiheit“ und „Sicherheit“: Freiheit und Sicherheit bedingen sich gegenseitig, aber ein „Mehr“ des einen ist immer nur durch ein „Weniger“ des anderen zu haben. Notwendig wäre also eine ausgewogene Balance zwischen „Freiheit“ und „Sicherheit“. Davon kann jedoch kaum die Rede sein, denn die Regierungen der Mittelmeerdrittländer legen eindeutige Priorität auf die Sicherheit, wobei sie mehr an die Sicherung des eigenen Machterhalts als an die Sicherheit ihrer Bürger denken. Aber auch die EU und ihre Mitgliedstaaten tendieren dazu, der Sicherheit Vorrang einzuräumen – notfalls auch auf Kosten der Freiheit.

Seit den Terroranschlägen vom 11. September ist zu beobachten, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in vielen Mittelmeerdrittländern auf rechtsstaatlich bedenkliche Weise politisch instrumentalisiert wird.<sup>21</sup> Diese Entwicklung wird durch das Fehlen einer innerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft verbindlichen Definition von „Terrorismus“ begünstigt.<sup>22</sup> So rechtfertigt Israel seine völkerrechtswidrigen Exekutionen führender Personen von Hamas und Hisbollah mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, ebenso die Bombardierung der Häuser von Terrorverdächtigen. In den arabischen Mittelmeerdrittländern werden Oppositionsgruppen, seien sie islamistischer oder demokratischer Provenienz, zunehmend als Terroristen kriminalisiert. Rechtsstaatliche Standards im Verfahren gegen Terrorismusverdächtige wurden heruntergeschraubt und selbst die Folter als Mittel im scheinbar alles rechtfertigenden Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert.<sup>23</sup> Die EU nimmt diese Fehlentwicklungen in Kauf, weil man die Kooperation mit den Mittelmeerdrittländern im Kampf gegen einen Terrorismus, der seine Wurzeln in einem extrem radikalisierten Islamismus hat, für unverzichtbar hält. Die anfangs recht pragmatische Kooperation wurde im April 2002 auf der Euro-Med-Außenministerkonferenz von Valencia offiziell in die Euro-Mediterrane Partnerschaft integriert und programmatisch fortgeschrieben.<sup>24</sup> Dies gelang jedoch nicht reibungslos, da sich die Mittelmeerdrittländer dagegen wehrten, die Vorschläge der EU ohne Einbringung ihrer eigenen Interessen zu übernehmen. So ergänzten sie das in Valencia verabschiedete sicherheitspolitische Dokument um die Themen Migration und Personenfreizügigkeit. In der Tat ist es eine der Inkonsistenzen der EU, dass sie im Zuge der geplanten euro-mediterranen Freihandelszone zwar Freizügigkeit für Waren,

Kapital und Dienstleistungen anvisiert, die Freizügigkeit des Personenverkehrs jedoch ausklammern möchte. Diese Abschottung passt weder zum erklärten Partnerschaftsgeist, noch vermag sie dem von der EU immer wieder angeregten Dialog der Kulturen die rechte Glaubwürdigkeit zu verleihen.<sup>25</sup> Die Abschottung der EU-Außengrenzen entspricht jedoch den sicherheitspolitischen Interessen der EU und ihrem Plan, innerhalb Europas einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zu schaffen. Offensichtlich sind die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nur bedingt kompatibel. Positiv zu vermerken sind hingegen einige Aktivitäten der EU gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Phänomene die sich oft gegen Immigranten aus den Mittelmeerdrittländern richten. Die im Jahre 2005 gegründete Anna-Lindh-Stiftung, Dach von 35 unterschiedlichen Netzwerken auf der Ebene der Zivilgesellschaft, will sich vorwiegend der Annäherung der Kulturen widmen, der Überwindung von Stereotypen und dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

### Demokratieförderung als Instrument der Sicherheitspolitik

Das Eintreten der EU für Demokratie und Menschenrechte auch außerhalb ihrer Grenzen ist Ausdruck ihrer Identität als Wertegemeinschaft. Deshalb ist die EU-Demokratisierungspolitik jedoch nicht frei von Interessen. Im südlichen Mittelmeerraum erklärt sie sich primär aus dem sicherheitspolitischen Interesse, von möglichst vielen Demokratien umgeben zu sein. Demokratien gelten nicht nur als innenpolitisch vergleichsweise stabil, gemäß der Theorie des Demokratischen Friedens wird von ihnen auch erwartet, dass sie – zumindest untereinander – Konflikte friedlich lösen. Demokratien in der Nachbarschaft sollen Europa aber auch bei der Bewältigung von weichen Sicherheitsrisiken unterhalb der Schwelle des Krieges helfen, denen in der Mittelmeerpolitik besonders hohe Bedeutung zukommt. Als eine Wurzel dieses qualitativ neuen Bedrohungspotenzials, das nicht mehr von Staaten ausgeht und auch nicht mehr militärisch definiert werden kann, hat die EU in den 1990er-Jahren die wirtschaftliche Unterentwicklung der meisten Mittelmeerdrittländer identifiziert. Diesem Sicherheitsrisiko wollte man nicht mehr allein mit Mitteln der Entwicklungspolitik begegnen, sondern auch mit

dem Instrument der Demokratieförderung. Viele autoritäre Regime, die sich während des Kalten Krieges strategisch motivierter Entwicklungshilfe erfreuen durften, hatten wenig Interesse am Gemeinwohl ihrer Völker gezeigt und vor allem sich selbst und ihre Klientel bedient. Es bedurfte des Endes der Blockkonfrontation, damit sich die Erkenntnis durchsetzen konnte, dass Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimes ineffektiv ist.<sup>26</sup> Erst in den 1990er-Jahren erkannte die EU die Demokratisierung als bislang sträflich vernachlässigte Entwicklungsressource und schrieb ihre Förderung als verbindliches Ziel in den EU-Vertrag.<sup>27</sup> Letztendlich ist die externe Demokratisierungspolitik der EU auch ein Teil ihrer Strategie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und zwar der Teil, der an den Wurzeln des Problems ansetzt. Die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit vor allem der jüngeren Generationen in den Mittelmeerdriftländern, ihr Gefühl, Verlierer der Globalisierung zu sein, ihre wachsende Frustration über den ungelösten Nahostkonflikt sowie nicht zuletzt das Fehlen von demokratischen Partizipationsmöglichkeiten vermögen den Terrorismus nicht zu erklären. Diese Faktoren begünstigen jedoch die Radikalisierung bestimmter Segmente der Gesellschaften in den Mittelmeerdriftländern und bereiten den Boden für Terrornetzwerke wie al-Qaida, die dort Sympathisanten und potenziellen Nachwuchs rekrutieren. Die externe Demokratisierungspolitik der EU ruht entsprechend auf der Annahme, dass es ohne Demokratie im Mittelmeerraum weder Frieden, noch Stabilität, noch wirtschaftliche Entwicklung geben kann. Entsprechend durchzieht das Ziel, Demokratie und Menschenrechte im Mittelmeerraum zu fördern, die Dokumente aller Politikfelder der Euro-Mediterranen Partnerschaft.

### Die EU-Demokratieförderung in der Praxis

Die Bekenntnisse zu Demokratie und Menschenrechten in der Präambel und Korb I der Deklaration von Barcelona haben vorwiegend deklaratorischen Charakter.<sup>28</sup> Praktische Instrumente zur Umsetzung der Demokratisierungspolitik finden sich hingegen in den Körben II und III. Dabei ist zwischen zwei strategischen Ansätzen der EU zu unterscheiden: Zum einen verfolgt sie einen Top down-Approach, der auf institutionelle Reformen, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und verantwortliches Regieren zielt. Dieser Ansatz richtet sich direkt an die Regierungen der Mittelmeerdriftländer, die mit „Zuckerbrot und Peitsche“ zu politischen Reformen gedrängt werden sollen. Diese Art von Einflussnahme erfolgt – zumindest

theoretisch – über die Finanzierung der Euro-Mediterranen Partnerschaft. Das Budget der beiden MEDA-Programme I und II wird von der EU unilateral unter den Mittelmeerdriftländern aufgeteilt, wobei die Summe der jedem Mittelmeerdriftland zugeteilten Mittel u. a. von Fortschritten im politischen Reformprozess abhängig gemacht werden kann.<sup>29</sup> Des Weiteren enthält das MEDA-Programm eine Suspensionsklausel, die es der EU erlaubt, die Kooperation teilweise oder vollständig zu suspendieren, wenn das jeweilige Mittelmeerdriftland die demokratischen Spielregeln grob verletzt oder sich schwere Menschenrechtsverletzungen zu Schulden kommen lässt. Solche Suspensionsklauseln finden sich auch in den Euro-Med-Assoziierungsabkommen, die die EU mit den einzelnen Mittelmeerdriftländern abschließt.<sup>30</sup> Es ist jedoch bemerkenswert, dass dieser „Instrumentenkasten“ bislang nicht zum Einsatz kam, obwohl die Verweigerung politischer Reformen in etlichen Mittelmeerdriftländern dazu Anlass gegeben hätten, ebenso wie die Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Terrorabwehr sowohl in den arabischen Mittelmeerdriftländern als auch in Israel.

Ergänzt wird der – in der Praxis kaum implementierte – Top down-Approach durch einen Bottom up-Approach der Demokratisierung, der in Korb III verankert wurde. Dieser Ansatz richtet sich nicht an die Regierungen, sondern versucht, über die Zivilgesellschaften Einfluss auf die gesellschaftspolitische Entwicklung der Mittelmeerdriftländer zu nehmen. Blickt man jedoch auf die Entwicklung der letzten zehn Jahre zurück, so fällt auf, dass die entsprechenden Programme immer unpolitisch wurden. In den derzeit laufenden Programmen Euro-Med Heritage, Euro-Med Audiovisual und Euro-Med Youth dominiert der kulturelle Dialog gegenüber einer expliziten Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik.<sup>31</sup> Somit ist auch beim Bottom up-Approach der EU-Demokratisierungspolitik sichtbare Zurückhaltung zu konstatieren. Politisch ambitioniertere Programme finden sich außerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft, im Rahmen der Regionen übergreifenden „European Initiative for Democratisation and Human Rights“.<sup>32</sup> Relevant sind in diesem Kontext auch die Zivilforen,<sup>33</sup> die die Euro-Mediterrane Partnerschaft seit ihrer Gründung kritisch begleiten. Im April 2005 haben sie sich in Luxemburg durch die Gründung einer Euro-Med Non-Governmental Platform einen lockeren institutionellen Rahmen gegeben.

Positiv zu bewerten sind zaghafte Ansätze, die Zielgruppe zivilgesellschaftlicher Projekte auszuweiten. Bisher rekrutierten sich die Projektpartner der EU aus den säkularen, westlich sozialisierten Eliten der

Mittelmeerdriftländer. Sie stehen europäischen Denkstrukturen und Wertvorstellungen nahe, sind jedoch wenig repräsentativ für ihre jeweiligen Gesellschaften. Die exklusive Zusammenarbeit der EU mit den säkularen Eliten lag in dem uneingestanden Wunsch begründet, das Ergebnis des demokratischen Prozesses – die Gestaltung der Gesellschaftsordnung – vorwegzunehmen.<sup>34</sup> Dieser Versuch ist in eine Sackgasse geraten, denn um gesellschaftlichen Wandel von unten anzustoßen, ist die Zusammenarbeit vor allem mit denjenigen Kräften notwendig, deren politisches Engagement auch eine gewisse Breitenwirkung entfalten kann. Das sind in den Mittelmeerdriftländern vor allem die gesellschaftlich tiefer verwurzelten islamistischen Organisationen. Solange sie das Prinzip des Pluralismus respektieren und gewaltfrei agieren, sind sie durchaus mit christlich orientierten Parteien im Westen vergleichbar, denn es gibt nichts intrinsisch Islamisches, das mit der Demokratie unvereinbar wäre.<sup>35</sup> Noch ist nicht absehbar, inwieweit die EU sich der Zusammenarbeit mit moderaten Islamisten öffnen wird, denn immerhin haben auch Radikalismus und Terrorismus ihre Wurzeln im politischen Islam. Gleichzeitig wächst jedoch das Bewusstsein, dass dies der einzige Weg ist, um der ebenso künstlichen wie gefährlichen Dichotomie zwischen „dem Islam“ und „dem Westen“ entgegenzuwirken. Im Kommissionsbericht zum zehnjährigen Jubiläum der Euro-Mediterranen Partnerschaft wird die Rolle moderater islamistischer Organisationen bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zumindest erwähnt.<sup>36</sup>

Das generelle Problem jeglicher Kooperation auf Ebene der Zivilgesellschaft besteht darin, dass keine Einigkeit über ihre Rolle innerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft besteht. Für die Kommission sind die Vertreter der Zivilgesellschaft gleichermaßen Mittler wie Legitimationspender. Insofern vertritt die Kommission die Position, dass die Zivilgesellschaft nicht nur über die Zivilforen und die Zusammenarbeit in Korb III in die Euro-Mediterrane Partnerschaft einbezogen werden sollte, sondern auch über die Mitarbeit in anderen Politikfeldern, beispielsweise der Aushandlung von Assoziierungsabkommen.<sup>37</sup> Diese Rolle ist jedoch inakzeptabel für die Mehrzahl vor allem der arabischen Mittelmeerdriftländer, da sie den Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich staatlicher Kontrolle entziehen und oft auch gegen das Regime gerichtet sind, mit größtem Misstrauen begegnen. Sie wollen die Mitarbeit der Zivilgesellschaft auf die subsidiären Politikfelder der Caritas beschränkt wissen. Gleichzeitig weigern sie sich, die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die zivilgesellschaftliche Akteure brau-

chen, um sich produktiv und gewaltfrei in den politischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozess einbringen zu können.<sup>38</sup>

Um auf eine Verbesserung dieser Rahmenbedingungen hinzuarbeiten, müsste die EU sehr viel konsequenter Druck auf die Regierungen der Mittelmeerdrittländer ausüben. Bevor dies nicht geschieht, ergibt auch die Integration moderater Islamisten, von der sich Experten neue Impulse für den Bottom up-Approach erhoffen,<sup>39</sup> wenig Sinn. Wenn nicht gleichzeitig auf institutionellen Reformen, Rechtstaatlichkeit, Gewaltenteilung und verantwortlicher Regierungsführung bestanden wird, könnte sie sogar kontraproduktiv wirken. Vor einer spürbaren politischen Einflussnahme auf die Mittelmeerdrittländer scheut die EU jedoch zurück, wie die insgesamt bescheidene Bilanz ihrer EU-Demokratisierungspolitik im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft beweist.

### Perspektiven der Euro-Mediterranen Partnerschaft

Seit 2004 gestaltet die EU ihre Beziehungen zu allen benachbarten Drittstaaten im Rahmen einer neu konzipierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).<sup>40</sup> Eigentlich zielte die Europäische Nachbarschaftspolitik gar nicht auf die „alten“ Nachbarn im Süden, sondern auf die nach der Erweiterung hinzugekommenen, „neuen“ Nachbarn im Osten. Die Mittelmeerdrittländer wurden erst nachträglich und nur deshalb in das Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik integriert, weil Frankreich, Spanien und Italien auf einer Balance zwischen Ost- und Südpolitik beharrten. Wesentliches Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind so genannte Aktionspläne, die der Vertiefung der bilateralen Beziehungen mit den einzelnen Nachbarländern dienen. Mit Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien und der palästinensischen Autonomiebehörde wurden bereits individuelle Aktionspläne ausgehandelt, die kurz vor ihrer Implementierung stehen und die Euro-Med-Assoziierungsabkommen ergänzen werden.<sup>41</sup>

Der Mehrwert der Aktionspläne besteht darin, dass ihre Inhalte gemeinsam mit den Mittelmeerdrittländern festgelegt werden. Das hat zum einen den Vorteil,

dass Reformprogramme künftig besser auf die jeweilige Situation im Land abgestimmt werden können. Zum anderen relativiert diese Form der Zusammenarbeit die Dominanz der EU. Letztlich kann auch erwartet werden, dass die Mittelmeerdrittländer bei der Umsetzung selbst gestalteter Reformprogramme mehr Eigenverantwortung übernehmen und besser kooperieren. Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll künftig in regelmäßigen Intervallen überprüft werden. Anders als die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) ist die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) also sehr viel ergebnisorientierter.<sup>42</sup>

Romano Prodi, der ehemalige Kommissionspräsident, versprach den neuen

Nachbarn, dass eine Annäherung an die EU alle Politikfelder in der Kompetenz der EU umfassen kann, also weit mehr als eine Freihandelszone. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie sich reformbereit zeigen. Der Strategiewechsel von der angedrohten (aber nie eingesetzten) „Peitsche“ im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft zum „Zuckerbrot“ im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist als Lernerfolg der EU zu werten: Der erfolgreiche EU-Beitrittsprozess einerseits und zehn Jahre Erfolglo-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Romano Prodi, der ehemalige Kommissionspräsident, versprach den neuen Nachbarn, dass eine Annäherung an die EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) alle Politikfelder in der Kompetenz der EU umfassen kann, also weit mehr als eine Freihandelszone. picture alliance/dpa

sigkeit im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft andererseits haben gezeigt, dass Transformationsprozesse ohne überzeugende Anreize für die regierenden Eliten von außen nicht angestoßen werden können. Dieses neue Erkenntnis kommt jedoch auch in der Europäischen Nachbarschaftspolitik nicht in aller nötigen Konsequenz zum Tragen. Während nämlich das in den Aktionsplänen enthaltene Benchmarking der ökonomischen Modernisierung relativ konkret ist, fehlt Vergleichbares für die innenpolitischen Reformen.<sup>43</sup> Offensichtlich setzt die EU weiterhin auf die wirtschaftliche Liberalisierung als Zuggpferd und erhofft sich davon Spill-over-Effekte auf die politische Ebene. Viele der autoritären Regime im Mittelmeerraum unterlaufen jedoch seit zehn Jahren diese Dynamik, indem sie wirtschaftliche Reformen mit verstärkter staatlicher Repression begleiten.<sup>44</sup> Daran werden auch die Aktionspläne wenig ändern können, solange für den Bereich der politischen Reformen keine verbindlichen Benchmarks ausgehandelt werden. Unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten fällt die Evaluation der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) also ambivalent aus. Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund, weshalb die Europäische Nachbarschaftspolitik mit einiger Skepsis zu betrachten ist. Ihr bilateraler Ansatz enthält zweifelsfrei Chancen auf eine Dynamisierung, da jedes Mittelmeerdriftland nunmehr selber die Geschwindigkeit bestimmen kann, mit der es sich auf Wirtschaftsreformen einlässt und der EU annähert. Gleichzeitig wird jedoch der ohnehin schon gegebene so genannte „hub and spoke“-Effekt verfestigt: die EU bestärkt die Mittelmeerdriftländer in ihrer Konkurrenz um eine Annäherung an die EU, gibt ihnen jedoch wenig Anreize, regionale Integrationsprozesse voranzutreiben. Es ist bezeichnend, dass vor allem die Mittelmeerdriftländer Wert darauf legen, dass die bilaterale Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) die multilaterale Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) lediglich ergänzt und nicht abgelöst. Jedes Mittelmeerdriftland für sich kann von dem partnerschaftlichen Ansatz der Aktionspläne profitieren, die Region als Ganzes droht jedoch an Verhandlungsmacht zu verlieren und könnte überdies gegenüber den östlichen Nachbarn der EU ins Hintertreffen zu geraten. Insgesamt könnten die interregionalen Beziehungen noch asymmetrischer zu werden, als sie es heute schon sind. Vor diesem Hintergrund kommt der im März 2004 von der EU verabschiedeten „Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten“<sup>45</sup> einige Bedeutung zu. Sie soll die Euro-Mediterrane Partnerschaft geographisch mit den Golfstaaten, Irak, Iran, Jemen und Libyen verknüpfen. Damit könn-

te die immer wieder als künstlich kritisierte Grenzziehung der konstruierten Mittelmeerregion korrigiert und das Gewicht der arabischen Mittelmeerdriftländer innerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft gestärkt werden. Da die Strategische Partnerschaft jedoch lediglich eine Zusammenführung bereits bestehender, sehr unterschiedlicher Strukturen vorsieht, kann nicht von einer geographischen Ausweitung der Euro-Mediterranen Partnerschaft gesprochen werden. Die Länder der Strategischen Partnerschaft werden nicht verpflichtet, den umfassenden Barcelona-Acquis zu übernehmen. Insofern könnte die Strategische Partnerschaft sogar kontraproduktiv wirken, indem sie erste Ansätze einer erfolgreichen Regionenbildung im enger definierten Mittelmeerraum wieder aufweicht.

### Mehrwert trotz deutlicher Defizite

Eine abschließende Bewertung der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) ist nicht einfach. Gemessen an der Zielvorgabe, einen Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands schaffen zu wollen, könnte man der Euro-Mediterranen Partnerschaft glattes Versagen vorwerfen, wobei ein wesentlicher Grund hierfür außerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft, nämlich im Scheitern des nahöstlichen Friedensprozesses liegt. Missst man die Euro-Mediterrane Partnerschaft jedoch an dem bescheideneren Ziel, einen Rahmen für eine vertrauensvolle Kooperation zwischen nördlichen und südlichen Küstenanrainern aufzubauen, so sind ihr einige Erfolge zuzugestehen. Allein die Tatsache, dass der Barcelona-Prozess bislang alle Krisen überstanden hat, zeugt davon, dass alle Teilnehmer der Euro-Mediterranen Partnerschaft einen Mehrwert zugehen, den sie trotz nicht zu leugnender Defizite nicht missen wollen. Das Interesse der Mittelmeerdriftländer an engen Kontakten zur benachbarten Wohlstandsregion Europa ist genauso ungebrochen wie das Interesse der EU, den aus dem Mittelmeerraum stammenden Sicherheitsrisiken in Kooperation mit den Mittelmeerdriftländern entgegenzutreten.

Allerdings fehlt es auf beiden Seiten an der notwendigen Bereitschaft, die Euro-Mediterrane Partnerschaft konsequent umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Demokratisierungspolitik: Die Mittelmeerdriftländer weigern sich beharrlich, Reformen in Angriff zu nehmen, die über kosmetische Korrekturen hinausgehen, und die EU zögert, ihnen ernsthafte Reformen abzurufen. Das neue Konzept der EU, künftig mit positiven Anreizen auf die politische Reformbereitschaft der Mittelmeerdriftländer einzuwirken zu wollen,

weist zwar in die richtige Richtung, müsste jedoch durch die Festlegung verbindlicher Benchmarks nachgebessert werden. Erst damit käme der Mehrwert der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zum Tragen. Sie sollte die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) jedoch allenfalls ergänzen und nicht ablösen, da sonst der regionalpolitische Ansatz gefährdet würde, mit dem die Euro-Mediterrane Partnerschaft im Bereich der Vertrauensbildung einige Erfolge erzielt hat. Dieses Vertrauen mag fragil sein, aber es ist ausbaufähig. Die in Analogie zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gewählte Bezeichnung Barcelona-Prozess verdeutlicht besser als der Name Euro-Mediterrane Partnerschaft das Potential, das dieses regionalpolitische Projekt noch in sich birgt.

### ANMERKUNGEN

1 Gründungsmitglieder der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) waren die EU und ihre damals noch 15 Mitgliedstaaten sowie zwölf von der EU ausgewählte Mittelmeerdriftländer (MDL): Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Libanon, Syrien, Jordanien, die palästinensische Autonomiegebiete sowie die Türkei, Zypern und Malta.

2 Vgl. Schlusserklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona (27./28. November 1995). In: Agence Europe, 6. Dezember 1995.

3 Für die Perspektive der arabischen Länder vgl. Harders, Cilja/Jünemann, Annette (Hrsg.) (2005): 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft in: Orient, 3/2005, S. 388-413.

4 Für eine kritische Analyse der euro-mediterranen Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft vgl. Schumacher, Tobias (2005): Zum Mythos des Fortschrittsoptimismus der Euro-Mediterranen Partnerschaft. In: Harders, Cilja/Jünemann, Annette (Hrsg.) (2005): 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft in: Orient, 3/2005, S. 468-491.

5 Anders als im Helsinki-Prozess (dessen Rahmen die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa war) stehen sich im Barcelona-Prozess keine gleich starken Blöcke gegenüber. Vielmehr sieht sich die ausgesprochen heterogene, politisch und wirtschaftlich eher schwache Gruppe der Mittelmeerdriftländer (MDL) mit der relativ homogenen und stärkeren Gruppe der EU und ihrer Mitgliedstaaten konfrontiert. Übernommen wurde aus Helsinki zum einen das normative Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten und zum anderen die langfristige Perspektive. Ähnlich wie der Helsinki-Prozess dient auch der Barcelona-Prozess keiner ad hoc-Lösung akuter Probleme, vielmehr bildet sie einen stabilen Rahmen für die Entwicklung nachhaltiger Problemlösungsstrategien.

6 Das Ziel der Demokratisierung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Ziel der Stabilisierung, da in den meisten Mittelmeerdriftländern (MDL) mit turbulenten Transformationsprozessen gerechnet werden muss. Die Aufrechterhaltung von Stabilität durch Unterstützung autoritärer Regime birgt langfristig jedoch größere Risiken als die konsequente Unterstützung demokratischer Entwicklungen; vgl. Jünemann, Annette (1998): Democratization – Reflections on the Political Dimension of the Euro-Mediterranean Partnership. In: Xuereb, Peter (Hrsg.) (1998): The

Mediterranean's European Challenge. Valetta, S. 89-118.

7 MEDA I reichte von 1995 bis 1999 mit einem Finanzvolumen von 3,435 Mrd. €; MEDA II von 2000 bis 2006 und einem Finanzvolumen von 5,35 Mrd. €. Vgl. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/me-da.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/me-da.htm) (22.11.2006).

8 Die Zusammenarbeit in Korb I berührt auf Seiten der EU Kernbereiche der weitgehend intergouvernemental organisierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und wird deshalb auch in deren Rahmen finanziert. So operiert beispielsweise der EU-Sonderbeauftragte für den Nahen Osten, Marc Otte, im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion der GASP. Vgl. Jünemann, Annette (2000): Strukturelle Probleme der auswärtigen Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Schubert, Klaus (Hrsg.) (2000): Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik. Opladen, S. 73.

9 Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament (2005): Tenth Anniversary Of The Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme To Meet The Challenges Of The Next Five Years. In: Euromed Report 89 (2005), S. 30.

10 Mit dem Maastrichter Vertrag von 1993 hat sich die EG zu einer politischen Union weiterentwickelt, die sich, unter Einbeziehung ihrer neu geschaffenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der ebenfalls neu geschaffenen Innen und Justizpolitik (IJP), als Europäische Union (EU) bezeichnet.

11 Zum Zivilmachtkonzept vgl. Maull, Hanns W. (1997): Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1997): Frieden machen. Frankfurt a. M. 1997, S. 63-76; Kirste, Knut/Maull, Hanns W. (1996): Zivilmacht und Rollentheorie. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2/1996, S. 283-312; Jünemann, Annette/Schörning, Niklas (2002): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. Ein Widerspruch in sich? Frankfurt am Main. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSK-Report 13 (2002).

12 Zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen im Mittelmeerraum vgl. u.a. Aliboni, Roberto/Joffé, George/Niblock, Tim (Hrsg.) (1996): Security Challenges in the Mediterranean Region. London; Lemke, Hans-Dieter (1999): Europas Südliches Vorfeld. Erfordernisse, Anforderungen und Perspektiven euro-atlantischer Stabilitätspolitik. Arbeitspapier 3095 der Stiftung Wissenschaft und Politik. Ebenhausen im März 1999; Masala, Carlo/Jacobs, Andreas (Hrsg.) (2000): Hannibal ante portas? Analysen zur Sicherheit an der Südfanke Europas. Baden-Baden.

13 Vgl. Asseburg, Muriel (2005): Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt? In: Harders, Cilja/Jünemann, Annette (Hrsg.) (2005): 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft in: Orient, 3/2005, S. 9.

14 Mauretanien und Libyen spielten bei der Gründung der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) nur als Mitglieder der beobachtenden Union du Maghreb Arabe eine Rolle, da Mauretanien seine Beziehungen zur EU bereits über die Lomé-Verträge regelt und zu Libyen aufgrund der vom UN-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen keine Beziehungen bestehen. Anders als Mauretanien wurde Libyen jedoch von Anfang an als potenzieller Partner betrachtet. Aufgrund der Bemühungen von Staatschef Muammar al-Gaddafi, in die internationale Staatengemeinschaft zurückzukehren, erhielt Libyen mittlerweile einen eigenen Beobachterstatus und könnte, sobald es der Barcelona-Aquius akzeptiert, jederzeit der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) beitreten. Jordanien wurde, obwohl kein Küstenanrainer, aufgrund seiner Bedeutung im Nahen Osten

in die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) integriert.

15 Vgl. Zorob, Anja (2005): Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Süd-Süd-Integration. In: Harders, Cilja/Jünemann, Annette (Hrsg.) (2005): 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft in: Orient, 3/2005, S. 492-508.

16 Zum Sicherheitsbegriff der Mittelmeerdrittländer (MDL) vgl. Harders, Cilja (2005): Kooperation unter Bedingungen der Asymmetrie – zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft aus arabischer Sicht. In: Harders, Cilja/Jünemann, Annette (Hrsg.) (2005): 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft in: Orient, 3/2005, S. 388-413.

17 Für eine vertiefende Analyse der Interdependenzen zwischen dem Nahostkonflikt und der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) vgl. Schäfer, Isabel (2005): Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt im Kontext jüngster internationaler Entwicklungen – zwischen Blockade und Vertrauensbildung. In: Harders, Cilja/Jünemann, Annette (Hrsg.) (2005): 10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft in: Orient, 3/2005, S. 429-445.

18 Vgl. Asseburg 2005 (s. Anmerkung 13), S. 8.

19 Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament (2005) (s. Anmerkung 9), S. 14.

20 Vgl. Tanner, Fred (2005): Security Co-operation: A New Reform Orientation? In: Youngs, Richard et al. (Hrsg.): The Barcelona Process Revisited. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Madrid, S. 10.

21 Vgl. Haddadi, Said (2003): The EMP and Morocco: Diverging Political Agendas? In: Jünemann, Annette (Hrsg.): Euro-Mediterranean Relations after September 11, International, Regional and Domestic Dynamics. London 2003, S. 85. Auch erschienen als Special Issue of Mediterranean Politics, 2-3/2003.

22 Vgl. EuroMedCo (2005): Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. Lissabon, S. 61.

23 Vgl. ebenda, S.60 und Asseburg 2005 (s. Anmerkung 13), S. 12.

24 Vgl. Presidency Conclusions. In: Euromed Report 42 (2002).

## DIE EURO-MEDITERRANE PARTNERSCHAFTSPOLITIK

25 Vgl. Pace, Michelle (2005): EMP cultural initiatives: what political relevance? In: Fernández, Haizam Amira/Youngs, Richard (Hrsg.) (2005): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade (FRIDE). Madrid 2005, S. 12.

26 Zur Interdependenz zwischen Demokratie und Entwicklung vgl. u. a. Boeckh, Andreas: Entwicklungstheorien – Eine Rückschau. In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1992): Handbuch der Dritten Welt. Band. 1. Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn 1992, S. 110-130.

27 Vgl. Titel XXI, Art. 181 a, Abs. 1 EU-V.

28 Euro-Mediterranean Human Rights Network (2005): Position Paper on Barcelona + 10 and Human Rights. Brüssel, S. 3.

29 Vgl. European Commission DG I (1995): Cooperation with Mediterranean Countries – The New Financial Framework. Brüssel 11.7.1995, S. 2; sowie European Commission, DG IB (1995): MEDA Programme Implementation procedures, OIB/56/96 EN. Brüssel 20.11.1995.

30 Vgl. Euro-Mediterranean Partnership (2005): Information Note No. 10, European Commission, Unit. IB/A.1, 1998.

31 Vertiefend zur Kooperation im kulturellen Bereich vgl. Pace (2005) (s. Anmerkung 25).

32 Vgl. Euro-Mediterranean Human Rights Network 2005, S. 4.

33 Zu den Zivilforen vgl. Hanafi, Sari (2005): Civil Society in North-South Relations. The Case of the Euro-Mediterranean Partnership. In: Orient, 3/2005, S. 414-428; Jünemann, Annette (2003): The Forum Civil Euromed: Critical Watchdog and Intercultural Mediator. In: Panebianco, Stefania (Hrsg.) (2003): A New Euro-Mediterranean Cultural Identity. London, S. 84-107.

34 Vgl. Asseburg (2005) (s. Anmerkung 13), S. 13.

35 Vgl. Ibrahim, Saad (1995): Democratization in the Arab World. In: Schwedler, Jillan (Hrsg.) (1995): Towards Civil Society in the Middle East? London, S. 38.

36 Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament (2005) (s. Anmerkung 9), S. 5. Erste Schritte in diese Richtung hat Deutschland eingeleitet. Vgl. Jünemann, Annette (2005): European National Policies in the Mediterranean: The Case of Germany. In: Youngs, Richard et al. (Hrsg.) (2005) (s. Anmerkung 20), 111-120.

37 Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament (2005) (s. Anmerkung 9), S. 31.

38 Vgl. Asseburg (2005) (s. Anmerkung 13), S. 12.

39 Vgl. u.a. Shahin, Emad (2005): Political Islam: Ready for Engagement? Working Paper 3. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Madrid; Hamzawy, Amr (2004): Der Westen muss jetzt mit den Islamisten sprechen. In: Neue Zürcher Zeitung vom 4. Januar 2004.

40 European Commission (2004): Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Com(2004)1373 final. Brüssel 12.5.2004; Brussels European Council, 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusion: Establishing New Partnership Initiatives, European Neighbourhood Policy.

41 Vgl. Euromed Synopsis 305 (2005), S. 1.

42 Vgl. Asseburg (2005) (s. Anmerkung 13), S.16.

43 Vgl. Asseburg (2005) (s. Anmerkung 13), S.16.

44 Vgl. Euro-Mediterranean Human Rights Network (1999): The State of Liberties and Human Rights in Tunisia. Kopenhagen.

45 Vgl. Schlussfolgerungen des EU-Gipfels vom 25. März 2004 in Brüssel (Erklärungen zum Nahen Osten und Irak). Unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/79702.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79702.pdf) (22.11.2006).



UNSERE AUTORIN

Prof. Dr. Annette Jünemann lehrt seit November 2003 am Institut für Internationale Politik der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr in Hamburg. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind: Internationale Beziehungen, Europäische Integration, EU-Außenbeziehungen, Mittelmeerpolitik und Demokratisierungspolitik. Von Annette Jünemann liegen zahlreiche Veröffentlichungen zu diesen Themenschwerpunkten vor.

# Die EU und Russland – eine „strategische Partnerschaft“?

Sabine Fischer

Mehr als 15 Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion ist der Prozess der politischen Neuordnung in Europa weiterhin in vollem Gange. Nach der Osterweiterung der EU im Jahre 2004 und dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist es ein wichtiges Anliegen der EU, einen „Ring gut regierter Länder“ zu schaffen und dabei die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit auf die neuen Nachbarstaaten auszuweiten. Russland nimmt schon aufgrund seiner Größe, seines politischen Gewichts und seines Wirtschaftspotentials hierbei eine Sonderrolle ein. Obwohl Russland in wirtschaftlichen Standards eine „Teileuropäisierung“ vollzogen hat, bietet der Kreml der EU eher eine Interessen- statt eine Wertegemeinschaft an. Unter pragmatischen Gesichtspunkten wird eine Kooperation mit westlichen Industriestaaten durchaus angestrebt und eine Modernisierungspolitik propagiert. Gleichzeitig jedoch will sich Russland als Großmacht in der internationalen Politik rehabilitieren. Dies erschwert eine konsistente Politik der EU gegenüber Russland und dem postsowjetischen Raum. Der Beitrag von Sabine Fischer analysiert die Beziehungen zwischen der EU und Russland, um Aussagen über ihre Potentiale für eine strategische Partnerschaft machen zu können. Die Motive für den schwankenden Europakurs Russlands und die eher zurückhaltende Position der EU sind nur nachvollziehbar, wenn die oft widersprüchlichen innen- und außenpolitischen Entwicklungen Russlands, aber auch die Inkohärenzen der EU-Außenpolitik aufgezeigt werden. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst ein knapper Rückblick auf die Entwicklung der Beziehungen seit der Entstehung der Europäischen Union im Vertrag von Maastricht 1992 und dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991/92. Daran anschließend werden in drei Konfliktfeldern Probleme nachgewiesen, welche die Beziehungen belasten. |

## Eine enge, wenngleich schwierige Partnerschaft

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland sind in den vergangenen 15 Jahren zu einem bestimmenden Faktor für Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent geworden. Die EU hat nach zwei Erweiterungsrounds, nach der

Fortentwicklung und Vertiefung ihrer Integrationsprozesse auch in der zweiten und dritten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/GASP; Justiz und Inneres) weiter an Profil gewonnen. Die russische Außenpolitik hat sich nach den Schwankungen der 1990er-Jahre seit Beginn dieses Jahrzehnts eindeutiger auf enge Beziehungen zur EU ausgerichtet. Auch die wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen Russland und EU-Europa sind enger geworden – wenn auch asymmetrisch geblieben. Russland wickelt seit der Osterweiterung der EU 2004 über 50 Prozent seines Handels mit den EU-Staaten ab. Der russische Anteil am Außenhandel der EU bleibt zwar mit ca. 5 Prozent sehr niedrig. Die Bedeutung Russlands als Energieexporteur ist für die EU jedoch in den vergangenen Jahren immens gestiegen. Dies gilt insbesondere für Erdgas, welches die EU-Staaten zu ca. 40 Prozent aus Russland beziehen.

Die EU und Russland pflegen enge politische Beziehungen. Neben zwei Gipfeltreffen der russischen Staatsführung und der EU-Troika jährlich sind zahlreiche Dialogformate auf unterschiedlichen diplomatischen Ebenen entstanden, in denen politische, gesellschaftliche, Wirtschafts- und Energiebeziehungen diskutiert werden. Im Ergebnis dieser Interaktionsprozesse sind zahlreiche Strategie-papiere und Dokumente entstanden, welche den rechtlichen und politischen Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Russland abstecken.

Gleichzeitig wurden in den vergangenen Jahren immer wieder Divergenzen sichtbar. Im Vordergrund stehen dabei autoritäre Tendenzen im russischen politischen System, Verletzungen der Menschenrechte sowie die nach wie vor prekäre Situation in der vom Bürgerkrieg gezeichneten russischen Teilrepublik Tschetschenien. Einzelne Mitgliedstaaten sowie Institutionen der EU haben diese Missstände immer wieder kritisiert. In jüngster Zeit und spätestens seit dem so genannten „Gaskrieg“ zwischen Russland und der Ukraine (und kürzlich auch Belarus) kommt auf EU-Seite die Sorge um die eigene Energiesicherheit hinzu. Die russische Führung ihrerseits verwahrt sich unter Hinweis auf die staatliche Souveränität Russlands gegen jede Form der Einmischung in innere Angelegenheiten und erhebt gleichzeitig den Anspruch, als Großmacht in der glo-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

balen Politik wahrgenommen und anerkannt zu werden.

Sowohl in EU-europäischen als auch in russischen Verlautbarungen zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland ist immer wieder vom Aufbau bzw. von der Existenz einer strategischen Partnerschaft die Rede. Versteht man unter einer solchen Partnerschaft die langfristige und planvolle Koordination nationaler (bzw. im Falle der EU: gemeinschaftlicher) Politiken zur Erreichung bestimmter, auf der Basis gemeinsamer Interessen definierter Ziele, so spricht zwar angesichts der gewachsenen politischen und wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen der EU und Russland einiges für, mit Blick auf die genannten Divergenzen jedoch auch einiges gegen die Möglichkeit einer solchen strategischen Partnerschaft.

## Geschichte und Charakteristika der Beziehungen

Die europäische Sicherheitsstrategie von 2003 nennt Russland direkt nach den USA als einen der „Schlüsselakteure“, mit denen gemeinsam die EU globalen Sicherheitsrisiken begegnen will. „Wir müssen uns weiter um engere Beziehungen zu Russland bemühen, das einen wichtigen Faktor für unseren Wohlstand und unsere Sicherheit bildet. Die Verfolgung gemeinsamer Werte wird die Fortschritte auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft bestärken.“<sup>1</sup> Gleichzeitig bleibt jedoch

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

unklar, wie eine solche „strategische Partnerschaft“ gestaltet und rechtlich verankert werden soll. Die Beziehungen der EU mit anderen internationalen „Schlüsselakteuren“ (die USA, Japan, China, Kanada, Indien) nehmen unterschiedliche Formen an. In den meisten Fällen existiert kein umfassendes Abkommen. Stattdessen bilden gemeinsame politische Erklärungen über den Charakter und die Reichweite der Partnerschaft einen politischen, rechtlich nicht bindenden Rahmen für die Kooperation. Für die Beziehungen der EU mit den USA gibt es kein bilaterales Abkommen. Sie sind vielmehr eingebettet in jene multilateralen Organisationen, die die euroatlantische Nachkriegsordnung begründen (UN, NATO, OECD, GATT/WTO etc.). Ein rechtliches Standardmodell für strategische Partnerschaften der EU existiert demnach nicht. Vielmehr haben sich die Beziehungen wie auch ihre rechtlichen Formate unterschiedlich – und in starker Abhängigkeit vom jeweiligen Partner – entwickelt. Geschichte und Charakteristika der Beziehungen zwischen Russland und der EU sind deshalb von entscheidender Bedeutung für die Frage, ob sie das Potential zu einer strategischen Partnerschaft haben und wie diese gestaltet werden könnte. Russland war die erste ehemalige Sowjetrepublik, mit welcher die EU ein so genanntes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) abschloss. Diese gemischten – die erste und die zweite Säule der EU berührenden – Abkommen nutzte

die EU nach 1992, um ihre Beziehungen zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu gestalten. Im Gegensatz zu den Europa-Abkommen mit den mitteleuropäischen Staaten boten sie keine Beitrittsperspektive, sondern regelten in erster Linie die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, den politischen Dialog sowie die technische Unterstützung der postsowjetischen Transformationen im Rahmen des TACIS-Programms.<sup>2</sup> Die Verhandlungen über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland wurden zwar bereits 1994 abgeschlossen, jedoch suspendierte die EU nach dem Ausbruch des ersten Tschetschenienkrieges im Dezember 1994 die Ratifizierung des Abkommens, so dass es erst 1997, nach der Beendigung des Krieges, in Kraft treten konnte. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bildet seitdem die rechtliche Grundlage für die Beziehungen der EU mit Russland. Es legt verschiedene Ziele fest, welche die Vertragspartner mit ihrer Kooperation erreichen wollen: Russland soll mit Unterstützung der EU seine Transformation in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft vorantreiben und sein Rechtssystem dem *Acquis Communautaire* der EU angleichen. Beide Seiten setzen sich die Intensivierung ihrer wirtschaftlichen Beziehungen und die Errichtung einer Freihandelszone zum Ziel. Schließlich schreibt das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) den Willen Russlands und der EU fest, sich in Übereinstimmung mit internationalen Normen für die

Das russische Unternehmen Gazprom dreht der Ukraine das Gas ab. Spätestens seit dem so genannten „Gaskrieg“ zwischen Russland und der Ukraine kommt auf der EU-Seite – neben anderen Divergenzen mit Russland – die Sorge um die eigene Energiesicherheit hinzu. **picture alliance/dpa**

Wahrung des Friedens und des Prinzips friedlicher Konfliktbeilegung sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene einzusetzen.

1999 verabschiedete der Europäische Rat eine Gemeinsame Strategie der EU für Russland, in der noch einmal die wesentlichen Ziele und Handlungsfelder der Kooperation mit dem östlichen Nachbarn festgeschrieben wurden. Diese Gemeinsame Strategie muss im Kontext des Verhältnisses zwischen Russland und „dem Westen“ insgesamt gesehen werden. In den Jahren 1998 und 1999 hatten sich die Auseinandersetzungen zwischen Moskau und der NATO bzw. den USA über ein angemessenes Vorgehen im Konflikt zwischen dem nach Abhängigkeit strebenden Kosovo und Rest-Jugoslawien zugepunktet und mit dem Ausbruch des Kosovo-Krieges im März 1999 in einen offenen Konflikt geführt. Die Veröffentlichung der Gemeinsamen Strategie der EU im Juni desselben Jahres war nicht zuletzt ein kooperatives Signal der westlichen Staatengemeinschaft an Russland. Der Schritt fiel zeitlich mit dem Amtsantritt Wladimir Putins als russischer Premierminister im August 1999 zusammen. Die neue russische Regierung veröffentlichte in Reaktion auf die Gemeinsame Strategie der EU im September eine „Mittelfristige Strategie der Russischen Föderation“ gegenüber der EU (2000-2010), in der eine klar sichtbare Positionsbestimmung erfolgte. Zwar wird einerseits ein deutlicher Akzent auf die Bedeutung der EU als wichtigster Kooperations- und Modernisierungspartner Russlands gelegt – eine Position, die auch die weitere EU-Politik der Administration Putin bestimmte. Gleichzeitig schreibt die Strategie fest, dass Russland für den Zeitraum ihrer Gültigkeit weder nach Beitritt noch nach Assoziation mit der EU strebe. Vielmehr betont das Dokument Russlands Eigenständigkeit, Souveränität und Position als Großmacht in einer multipolaren Welt.

### **Beständige Ausdifferenzierung der Beziehungen**

Die Beziehungen zwischen Russland und der EU haben sich seit Mitte der 1990er-

Jahre beständig ausdifferenziert. Dies wird auch an Institutionalisierungstendenzen auf unterschiedlichen Ebenen sichtbar. Das dynamischste Element sind sicherlich die Wirtschaftsbeziehungen, auf die auch der größte Teil der im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen festgehaltenen Bestimmungen abzielt. Zwischen 1997 und 2000 entstand auf finnische Initiative hin die Nördliche Dimension (ND), ein grenzüberschreitendes multilaterales Bündnis, in dem sowohl EU-Mitglieder (Schweden, Dänemark, Finnland, die drei baltischen Staaten und Deutschland) als auch Nichtmitglieder (Norwegen, Island und Russland) kooperieren. Innerhalb der Nördlichen Dimension (ND) stehen nicht-militärische Sicherheitsinteressen wie sozio-ökonomische und ökologische Risiken im Zentrum der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Nördliche Dimension (ND) ist das einzige Kooperationsformat zwischen Russland und der EU, welches der russischen Seite (wenn auch beschränkter) Zugang zu Entscheidungsprozessen innerhalb der EU einräumt. Außerdem werden innerhalb der Nördlichen Dimension (ND) realisierte Projekte aus russischen Mitteln teilfinanziert.

Um die Kooperation im Bereich der Energiebeziehungen zu intensivieren, beschlossen die EU und Russland bereits 2000 die Institutionalisierung des so genannten Energiedialogs, der zur Errichtung einer europaweiten Energieinfrastruktur beitragen sollte. In dem seit 2003 umgesetzten Kommunikationsformat geht es um die gleichen Fragen, die beide Seiten auch im Zusammenhang mit der von Russland noch immer nicht ratifizierten Energiecharta verhandeln – ohne bislang Einigkeit erzielt zu haben. Ähnliches gilt für das Projekt des Gemeinsamen Wirtschaftsraums, der 2001 auf Stapel gelegt wurde, um 2004 in den Vier Gemeinsamen Räumen aufzugehen. Auch hier soll institutionalisierte Kommunikation zu vertiefter Kooperation führen. Die Kooperation stagniert jedoch immer wieder in Auseinandersetzungen über gegenseitige Handelshemmnisse und mangelnde Liberalisierung.

### **Wegekarten zu den Vier Gemeinsamen Räumen**

Mit dem Herannahen der EU-Osterweiterung setzten innerhalb der EU Diskussionen über die Gestaltung der Beziehungen zu den künftigen „neuen“ Grenznachbarn im Osten und Süden ein. Ergebnis war in Gestalt der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ein neues außenpolitisches Instrument, welches zunächst auch Russland umfassen sollte. Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ist die Schaffung eines ein-

heitlichen Nachbarschaftsraumes, innerhalb dessen die Beziehungen zu den einzelnen Staaten, aber auch die subregionale Kooperation entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnissen ausgestaltet werden sollen. Es wurde jedoch rasch deutlich, dass Russland aufgrund seiner schieren Größe und regionalen wie internationalen Bedeutung den Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sprengen würde. Die russische Seite bestand darüber hinaus selbst auf einen Sonderstatus und lehnte die Eingliederung in die Reihe der übrigen ENP-Staaten als unangemessen ab. Um diesem Sonderstatus Rechnung zu tragen, wurde deshalb die bereits 2001 entwickelte Idee eines Gemeinsamen Wirtschaftsraumes aufgegriffen und zum Konzept der Vier Gemeinsamen Räume (1. Wirtschaft; 2. Freiheit, Sicherheit, Justiz; 3. Äußere Sicherheit; 4. Erziehung und Wissenschaft) ausgebaut. Im Mai 2005 verabschiedeten Russland und die EU nach langen und mühsamen Verhandlungen (rechtlich nicht bindende) Wegekarten zu den Vier Gemeinsamen Räumen, die Bedingungen und Ziele der sektoralen Kooperation festlegen und so die weitere Entwicklung der Beziehungen strukturieren sollen.

Die Verhandlungen über die Wegekarten waren von Auseinandersetzungen über die Frage geprägt, welchen Stellenwert die so genannten „gemeinsamen Werte“ Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen dieser Dokumente einnehmen sollten. Während sie dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) in einer Präambel vorangestellt sind, tauchen sie in den Wegekarten in der Einleitung zum zweiten Raum der Freiheit, Sicherheit und Justiz auf. Dies kann auf die russische Weigerung zurückgeführt werden, dem europäischen Postulat der Wertegebundenheit Folge zu leisten. Im Frühjahr 2007 werden Brüssel und Moskau die Verhandlungen über die Zukunft des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens eröffnen, welches im November 2007 ausläuft. Auch wenn beide Seiten immer wieder die zentrale Bedeutung enger und konstruktiver Beziehungen betonen, ist dennoch anzunehmen, dass auch diese Verhandlungen von Konflikten gekennzeichnet sein werden, die im Wesentlichen in drei Feldern verortet werden können.<sup>3</sup>

### **Drei Konfliktfelder**

#### ***EU-Politik im postsowjetischen Raum: Ambivalenzen und Inkohärenzen***

EU-Politik im postsowjetischen Raum hat eine wichtige interne Dimension, da sie in engem Zusammenhang mit der Entwicklung des außen- und sicherheitspoliti-

schen Instrumentariums der Union steht und Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ist. Darüber hinaus sah sich die EU nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mit einem vollkommen veränderten internationalen Umfeld sowie mit osteuropäischen Transformationsstaaten konfrontiert, deren Entwicklung in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie sie unterstützen sollte. Der Charakter der EU-Politik und mit ihm ihre Wirkung auf die regionalen Beziehungen sind ohne die Zusammenführung dieser externen und internen Dimensionen nicht nachzuvollziehen. Die Gestaltung der Beziehungen zu den postsowjetischen Staaten liegt – anders als bei den mittelosteuropäischen Beitrittskandidaten in den 1990er-Jahren – zu großen Teilen beim Europäischen Rat bzw. bei den Mitgliedstaaten. Dichotomien zwischen supranationalen und intergovernmentalen EU-Institutionen, aber auch Widersprüche zwischen nationalen Regierungen kommen in dieser Konstellation zum Tragen. Dies ist im Falle Russlands von Bedeutung, da seine innen- und außenpolitischen Entwicklungen als wichtige Determinanten für die Stabilität des postsowjetischen Raums wie Europas insgesamt gelten. Es nimmt daher nicht Wunder, dass die Beziehungen zu Russland für die EU wie für ihre Mitgliedstaaten von besonderer Relevanz sind.

Inhalt und Ausrichtung einer angemessenen Russlandpolitik sind bis heute umstritten. In den vergangenen Jahren haben sich unterschiedliche Gruppierungen herausgebildet. Die „großen“ Mitgliedstaaten Frankreich, Deutschland und Italien treten trotz der Entdemokratisierungstendenzen der vergangenen Jahre für eine pragmatische Haltung gegenüber Russland ein. Hintergrund sind wirtschaftliche Interessen vor allem an Russland als Energielieferant. Für die Bundesrepublik ist darüber hinaus angesichts der problematischen deutschen Geschichte die Einbindung Russlands in Europa ein zentrales außenpolitisches Ziel. Andere Staaten vertreten wesentlich striktere Positionen hinsichtlich der Realisierung von Demokratie und Menschenrechten in Russland. Diese Widersprüche wurden beispielsweise während und unmittelbar nach der italienischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2003 offenbar, als sich an der affirmativen Haltung des damaligen italienischen Premierministers Berlusconi gegenüber der russischen Tschetschenienpolitik heftige EU-interne Kritik entzündete.<sup>4</sup>

Seit der Erweiterung beeinflussen in Gestalt der neuen Mitgliedsstaaten darüber hinaus neue Akteure die europäische Außenpolitik, die sehr spezifische historische Erfahrungen, Perspektiven und Präferenzen mit Blick auf Russland einbringen. Besonders deutlich wurden die außenpoliti-

schen Akzentsetzungen und Aktivitäten der neuen Mitglieder während der „Orangen Revolution“ in der Ukraine, als auf polnische und litauische Initiative hin die EU nach anfänglichem Zögern deutlich Position für die Demokratiebewegung um Viktor Juschtschenko bezog.

Auch externe Impulse haben maßgeblichen Einfluss auf die Formulierung der europäischen Außenpolitik. Auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sah sich die EU Anfang der 1990er-Jahre 15 neuen unabhängigen Staaten gegenüber, die in ihrer Transformation auf externe Hilfe angewiesen waren. In dieser frühen Phase war darüber hinaus die Bereitschaft der postsowjetischen politischen Eliten, diese Hilfe anzunehmen, die Konditionalitätsformeln im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu akzeptieren, sich außenpolitisch nach Westen zu orientieren und in die europäischen internationalen Organisationen zu integrieren, sehr groß. Dieses Bild hat sich seit Mitte der 1990er-Jahre ausdifferenziert: Die Transformationsprozesse in den postsowjetischen Staaten verliefen nicht linear, sondern brachten hybride politische Systeme hervor, die durch autoritäre Elemente, staatliche Dysfunktionalität, Korruption und enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft gekennzeichnet sind. Auch in Georgien und der Ukraine, wo Demokratiebewegungen 2003 und 2004 korrupte und semi-autoritäre Regime gestürzt haben, weisen die neuen Transformationsschübe bereits wieder Brüche auf. Der prekäre Verlauf veränderte auch die Haltung großer Teile der Eliten und der mehrheitlich verarmten Bevölkerungen gegenüber westlichen Akteuren und erschütterte den am Anfang gehegten Glauben in deren Fähigkeit, den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft wirkungsvoll zu unterstützen. Zeitgleich mit den auseinander driftenden Entwicklungen der politischen Systeme hat sich auch die außenpolitische Orientierung der postsowjetischen Staaten ausdifferenziert. Während nach den jüngsten Transformationsschüben in der Ukraine und Georgien diese Staaten gemeinsam mit Moldawien nach Anbindung an die EU und NATO streben, richten sich andere Staaten stärker an Russland aus. Schließlich prägen die nach wie vor ungelösten Konflikte in Moldawien, Georgien und Aserbaidschan das regionale Umfeld.

In diesen komplexen und unübersichtlichen regionalen Kontext hinein entwickelte die EU ihre außenpolitischen Instrumente. Ähnlich wie in den Beziehungen zu Russland ergibt sich für den postsowjetischen Raum wie für die Politik gegenüber Russland ein Set unterschiedlich entwickelter, nicht konsequent aufeinander abgestimmter bilateraler Instrumente.<sup>5</sup> Diese sind häufig weniger Ergebnis strategischer Politikplanung als EU-inter-

ner, intergouvernementaler Aushandlungsprozesse. Das Gebot horizontaler und vertikaler Kohärenz, also der Übereinstimmung der auswärtigen Politiken im Rahmen der drei Säulen einerseits, sowie zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten beziehungsweise den Mitgliedsstaaten untereinander andererseits, wird in der EU-Politik gegenüber dem postsowjetischen Raum nicht eingehalten. Es ist deshalb unmöglich, von der EU als einem einheitlichen Akteur mit einer konsistenten Politik gegenüber Russland und dem postsowjetischen Raum zu sprechen.

Dennoch ist die EU in den vergangenen 15 Jahren im postsowjetischen Raum immer sichtbarer geworden. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) unternimmt sie seit zwei Jahren einen weiteren, in der Folge des Erweiterungsprozesses wesentlich breiter angelegten Versuch, ihre unmittelbare Nachbarschaft in ihrem Sinne ordnungspolitisch zu gestalten und in einem „Ring von Freunden“<sup>6</sup> bzw. „gut regierten“ Staaten zu stabilisieren. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) bedeutete zum Zeitpunkt ihrer Entstehung damit einen Wechsel von der auf Russland konzentrierten Ostpolitik zu einer auf den gesamten Raum gerichteten Ordnungspolitik.

#### **Russland im postsowjetischen Raum: „strategischer Partner“ oder „geopolitischer Rivale“?**

Die russische Außenpolitik war seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion von zahlreichen Schwankungen und Widersprüchen gekennzeichnet. Die anfängliche prowestliche Euphorie wich gegen Mitte der 1990er-Jahre partiell einer konfrontativeren Politik gegenüber den USA und Westeuropa, die während des Kosovo-Krieges 1999 in einen offenen Konflikt führte. Seit dem Machtwechsel 1999/2000 verfolgt Moskau zwei zentrale Richtungen in seiner Außenpolitik. Zum einen wird die Kooperation mit den westlichen Industrienationen nach wie vor als elementarer Aspekt russischer Außen- und vor allem Modernisierungspolitik propagiert. Hier lässt sich eine Akzentverschiebung weg von den USA und hin zur EU beobachten, die als wichtigste politische Handels- und Modernisierungspartnerin Russlands gilt. Gleichzeitig verfolgt Moskau auf der Basis der Einnahmen aus den Energieträgerexporten und der inneren Festigung des Landes seit 2000 das Ziel, Russland als Großmacht in den internationalen Beziehungen zu rehabilitieren.

Dieses Bestreben ist nicht ausdrücklich gegen andere „Global Player“ gerichtet, kann jedoch unter Umständen mit ihren Interessen und Politiken kollidieren. In den Beziehungen zwischen Russland und der EU hat sich in den letzten Jahren ein deutlicher Widerspruch zwischen den beiden

zentralen außenpolitischen Zielrichtungen entwickelt. Das nahe Ausland als „Interessensphäre“ spielt seit jeher eine zentrale Rolle in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Etwa seit Mitte der 1990er-Jahre bemühte Moskau sich immer wieder um die politische und wirtschaftliche (Re)Integration der ehemaligen Sowjetrepubliken unter russischer Führung. Unter Wladimir Putin wurde diese Orientierung neu justiert: Zwar blieb die enge Anbindung der neuen unabhängigen Staaten an Russland ein wichtiges außenpolitisches Ziel, doch verlagerte sich der Schwerpunkt der russischen Politik jüngst auf ökonomische Integrationsprozesse. Die neue russische Führung hielt zwar rhetorisch an der Existenz der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fest, setzte jedoch gleichzeitig die Tendenz fort, Parallel- und Substrukturen zu schaffen und damit die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) weiter auszuhöheln. Die beiden wichtigsten Kooperationsstrukturen, um die sich die Integrationspolitik der Ära Putin rankt, sind die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) und der Einheitliche Wirtschaftsraum (EWRI). Ihre Entwicklung seit 2000 spiegelt gleichzeitig die wachsende Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der EU im postsowjetischen Raum.

Die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) wurde 2000 von Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan gegründet. Ohne die Ukraine hatte sie jedoch aus Moskauer Perspektive nicht das Potential zu einem neuen regionalen „Integrationskern“. Deshalb wurde im September 2003 unter Einbindung Kiews der Einheitliche Wirtschaftsraum (EWRI) aus der Taufe gehoben.<sup>7</sup> Die ukrainische Seite ließ sich jedoch nur unter großen Vorbehalten auf diesen Vertrag ein.

Die Jahre 2003 und 2004 können als Hochphase der „neuen“ russischen Politik im postsowjetischen Raum gelten, die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im November und Dezember 2004 hingegen als ihr Wendepunkt. Bereits die „Rosenrevolution“ in Georgien im November 2003 war in Russland auf heftige Kritik gestoßen. Der gescheiterte Versuch jedoch, die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im eigenen Sinne (mit) zu entscheiden und einen Machtwechsel von Kutschma/Janukowitsch zu Juschtschenko zu verhindern, war zugleich ein Faln des schwindenden russischen Einflusses im westlichen postsowjetischen Raum und die erste offene Manifestation der wachsenden Konkurrenz mit der erweiterten EU in der „gemeinsamen Nachbarschaft“.

Die Ukraine, Georgien und Moldawien hatten nach den „farbigen“ Revolutionen

auch auf regionaler Ebene einen engeren Schulterschluss gesucht. Seit dem Frühjahr 2005 trieben sie verschiedene subregionale Zusammenschlüsse (GUAM/Gemeinschaft der Demokratischen Wahl) voran, die russischer Dominanz in der Region entgegenwirken und „Lokomotiven der dritten Welle demokratischer Revolutionen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion“ werden sollten. Besonders die damalige ukrainische Führung wollte mit dieser Politik außenpolitische Akzente setzen und ihren Anspruch auf eine führende Position in der Region und Gegenpol zu Russland deutlich machen. Die Ukraine, Moldawien und Georgien bemühten sich außerdem darum, durch die stärkere Einbindung der EU Bewegung in die so genannten „gefrorenen Konflikte“ zu bringen.

Die viel explizitere Westorientierung der ukrainischen Führung unter Präsident Juschtschenko ließ die Zukunftsperspektiven des Einheitlichen Wirtschaftsraums (EWR) rasch schrumpfen. Seit dem Sommer/Herbst 2005 zeichnet sich eine Umorientierung der russischen Politik nach Zentralasien ab, z.B. in Gestalt einer Reaktivierung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU). Auch die aktivere Politik im Rahmen der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) zeugt von einer zumindest vorübergehenden Verschiebung der Gewichte in Zentralasien und einer zunehmenden Konzentration russischer Politik in dieser Region.

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt – vor allem nach den jüngsten innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine – schwer absehbar, ob dies eine nur vorübergehende Reaktion auf die Entwicklungen im westlichen GUS-Raum oder ein anhaltender Trend ist. Deutlich wird jedoch, dass Russland in den vergangenen Jahren eklatante Einflussverluste in den westlichen neuen unabhängigen Staaten hinnehmen musste. Dies betrifft sowohl Belarus, dessen Präsident Lukaschenko sich russischer Dominanz zu entziehen sucht, als auch Moldawien, das eine möglichst enge Anbindung an westliche internationale Organisationen anstrebt. Die „Umorientierung“ der russischen Politik auf die Subregion Zentralasien ist deshalb vor allem reaktiv und Folge der Unfähigkeit der russischen Führung, die für den postsowjetischen Raum definierten Ziele umzusetzen. Energiebeziehungen bzw. wirtschaftliche Interdependenzen werden zunehmend repressiv eingesetzt, um die Nachbarstaaten an Russland zu binden.

**Externe Demokratisierung versus „souveräne Demokratie“: normative Divergenzen zwischen der EU und Russland**

Ein zentrales Motiv der EU-Außenpolitik besteht in der Förderung von Demokratie

und Rechtsstaatlichkeit außerhalb der EU-Grenzen, um vor allem in benachbarten Regionen regionale Kooperation, Frieden und Stabilität zu stärken. Auch in den Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken spielt der Aspekt der Demokratiehilfe eine wichtige Rolle. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Ostblocks sah sich die EU mit einer fundamental veränderten Situation konfrontiert. Die Sowjetunion war in 15 neue Staaten zerfallen, deren multidimensionale Transformationsprozesse Sicherheitsrisiken für den gesamten europäischen Kontinent implizierten. Die Unterstützung dieser Transformationen in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft wurde deshalb ein wichtiges Element der Politik gegenüber diesen Staaten. Bereits 1991 startete die EU in Gestalt von TACIS ein Unterstützungsprogramm, das später von den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den ehemaligen Sowjetrepubliken rechtlich gerahmt wurde. Das Programm bindet die finanzielle und technische Unterstützung für die betroffenen Staaten an die Einführung und Einhaltung demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Normen.

Diese Konditionalitätspolitik kennzeichnete auch die technische Kooperation mit Russland. Während in den 1990er-Jahren technische Unterstützung wenig fokussiert auf zahlreiche wirtschaftliche und administrative Sektoren verteilt wurde, fand nach einer kritischen Evaluation gegen Ende des Jahrzehnts eine Neujustierung und Ausrichtung des Programms auf die Unterstützung der staatlichen Regulierungskapazitäten sowie weiterer Demokratisierungsmaßnahmen statt. Dieser Strategiewechsel verlief parallel zu den weit reichenden innenpolitischen Wandlungsprozessen, welche sich in Russland um die Jahrzehntwende abzeichneten:

Die Amtszeit des russischen Präsidenten Putin seit 1999/2000 ist von der Gleichzeitigkeit innenpolitischer Reformbemühungen und zunehmender Entdemokratisierung im politischen System gekennzeichnet. Erster Teil des Putinschen Reformprojektes waren in der ersten Legislaturperiode die Föderalismusreform und die Steuerreform. Nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2003/2004 wurde ein Programm zur Reform des öffentlichen Sektors aufgelegt, das aus drei Komponenten besteht: Verwaltungsreform, Reform des öffentlichen Dienstes und Budgetreform. Schließlich betreibt die Administration Putin bereits seit Beginn des Jahrzehnts die Reform der russischen Sozialsysteme. Dabei wurde bis 2005 eine konsequente Monetarisierung der Sozialleistungen bei gleichzeitiger Stärkung privatwirtschaftlicher Anteile in den sozialen Sicherungssystemen (z.B. im medizinischen Bereich oder durch die Förderung von privaten Altersversiche-

rungen), also ein wirtschaftsliberales Programm verfolgt, das von der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik ausging. Seit 2005 jedoch kehrt der Staat, getragen von seinen Einnahmen aus dem Energieexport, verstärkt in die Sozialpolitik zurück und bemüht sich, über ein aus dem staatlichen Stabilitätsfonds finanziertes Sozialprogramm soziale Diskrepanzen auszugleichen. Dieser veränderte Zugang wird darauf zurückgeführt, dass die Regierung die Zunahme sozialer Proteste (wie nach der Monetarisierung staatlicher Sozialleistungen Anfang 2005) und ihre mögliche Ausweitung nach dem Modell der „farbigen“ Revolutionen fürchtet. Insgesamt hat sich das Tempo der Reformen deutlich verlangsamt.

Das TACIS-Länderstrategiepapier 2002-2006 nimmt explizit auf die Reformvorhaben der russischen Regierung Bezug und richtet die technische Hilfe der EU daran aus: „(...) die EU sollte den sozio-ökonomischen Reformprogrammen der Regierung volle Unterstützung zukommen lassen und sich auf den Aufbau rechtlicher, institutioneller und administrativer Strukturen konzentrieren, die wirtschaftliche Entwicklung durch private Initiative und Marktkräfte erlauben. Rechtliche und institutionelle Konvergenz auf der Basis von Modellen und Standards der EU sollte

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

gefördert werden.“<sup>8</sup> Entsprechend führt die EU gemeinsam mit russischen Partnern in politischen Institutionen und Behörden TACIS-Projekte, Twinning-Programme und Expertisetransfer in allen Reformbereichen durch. Die Einschätzung der Effizienz von TACIS-Projekten sowie des Einflusses von TACIS auf den Verlauf von Transformationsprozessen in Russland fällt jedoch sehr zurückhaltend aus. Verwiesen wird zum einen auf die schwierigen Implementationsbedingungen, institutionelle Widerstände, Korruption und das Fehlen einer staatlichen Gesamtkonzeption für die Reformprogramme, sowie auf komplexe, bürokratisierte und ineffiziente Projektabläufe auf EU-Seite.

Zu den Hindernissen auf der Mikroebene der Projektimplementation tritt darüber hinaus die Entdemokratisierung des makropolitischen Kontextes, die einhergeht mit der zunehmenden Verslossenheit der politischen Eliten gegenüber den Versuchen externer Akteure, Einfluss auf die Entwicklung des politischen und wirtschaftlichen Systems Russlands zu nehmen.<sup>9</sup> Was als von Europa und den USA unterstützte Kampagne zur Wiedergewinnung von Staatlichkeit unter Wladimir Putin begann, entfaltete sich in Gestalt der Rezentralisierung des föderalen Systems, der Gleichschaltung der Medien-

landschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Entmachtung von Föderationsrat und Duma sowie der sukzessiven Einebnung der russischen Parteienlandschaft in einem höchst ambivalenten Prozess. Der Tschetschenienkonflikt war Demokratisierungsprozessen ebenfalls nicht förderlich.

Die innenpolitischen Rezentralisierungstendenzen des politischen Systems werden von einer beispiellosen Stabilisierung des russischen Staatshaushaltes und rasantem wirtschaftlichen Wachstum flankiert. Beides basiert auf den drastisch gestiegenen Deviseneinnahmen durch Energieexporte bei anhaltend hohen Weltmarktpreisen für Energieträger. Gleichzeitig verläuft die Diversifizierung der russischen Wirtschaft trotz der gestiegenen Möglichkeiten und Spielräume langsam. Die Gewinne aus den Energieexporten fließen in den nationalen Stabilitätsfonds, werden aber kaum systematisch in den Ausbau verarbeitender Industrien, der Infrastruktur oder die Modernisierung veralteter Förderanlagen und Pipelinesysteme im Energiesektor investiert. Auch der „gestärkte“ russische Staat zeigt sich also den Herausforderungen, die die strukturellen Defizite der aus Sowjetzeiten ererbten Volkswirtschaft an ihn stellen, nicht gewachsen.

Gleichzeitig versetzen Wirtschaftswachstum und Einnahmen aus den Rohstoffexporten die russische Regierung zu nehmen in die Lage, Reformmaßnahmen aus russischen Mitteln zu finanzieren, während TACIS-Gelder für Russland in den vergangenen Jahren stetig zurückgegangen sind. Hier macht sich die Verschränkung von steigenden Einnahmen aus den Energieexporten, Entdemokratisierung und Stagnation bzw. Umdeutung der Reformprogramme bemerkbar, auf welche die EU keinen Einfluss hatte.

Während also in den 1990er-Jahren die politischen Rahmenbedingungen für eine konsequente, demokratisch und marktwirtschaftlich orientierte Reformpolitik aufgrund staatlicher Schwäche nicht hergestellt werden konnten, ist es nun die vermeintliche Stärke des russischen Staates, der aufgrund seiner Selbstdistanzierung im Namen staatlicher Souveränität einem solchen Wandel skeptisch gegenüber steht. Gleichzeitig leiden Reformprogramme noch immer am Mangel staatlicher Durchsetzungsfähigkeit auf der Implementationsebene. Die Intransparenz des politischen Prozesses, Korruption und Intransparenz erschweren eine stringente Reformpolitik und verzerren angestrebte Reformziele bis zur Unkenntlichkeit. Gleichzeitig verbessert sich die wirtschaftliche Situation der Russischen Föderation, was zur Abnahme ihrer externen Abhängigkeiten führt.

Externe Demokratisierer wie die EU verlieren damit Einfluss auf die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Russland. Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung unter TACIS hatte in einzelnen Reformbereichen durchaus positiven Einfluss. Der Einfluss der EU-Politik auf den gesamtheitlichen Verlauf der Transformation blieb jedoch gering. Dies entspricht Thomas Carothers' genereller Einschätzung, dass Demokratiehilfe in sich demokratisierenden Staaten Reformen zwar vertiefen, in Staaten, die sich nicht demokratisierten jedoch lediglich punktuell wirken könne. Auf die generelle Richtung politischer Entwicklungen in den Empfängerstaaten habe sie keinen wesentlichen Einfluss.<sup>10</sup> In dem Maße, wie Entdemokratisierungstendenzen fort-

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Der Oppositionspolitiker Kasparow (links im Bus) wird in Moskau festgenommen. Unter Putin nehmen Repressionen gegen die Opposition und zivilgesellschaftliche Organisationen merklich zu. Dies führt zu normativen Divergenzen zwischen der EU und Russland. **picture alliance/dpa**

schreiten, Russland für sich die Anerkennung als gleichberechtigter Partner der EU einfordert und seine finanzielle Eigenständigkeit wächst, nehmen die Erfolgsaussichten von Programmen wie TACIS ab. Gleichzeitig nimmt auch hier das Konfliktpotenzial zwischen Russland und der EU zu, da die Grenzen transzendierende Demokratieförderpolitik der EU mit russischen Vorstellungen einer klassischen strategischen Partnerschaft zwischen souveränen, in ihrem Inneren autonomen und eigenständigen, gleichwertigen Akteuren kollidiert. Vor diesem Hintergrund ist die immer heftiger werdende Kritik der russischen Seite an der so empfundenen Werte-Asymmetrie der Beziehungen mit der EU zu verstehen, die in den vergangenen Jahren bereits zu einer deutlichen Schwächung der Bedeutung von „Werten“ in gemeinsam verabschiedeten Dokumenten geführt hat.

### Fazit – gemeinsame oder überlappende Interessen?

Die Frage, ob die Beziehungen zwischen Russland und der EU das Potential zu einer strategischen Partnerschaft im eingangs umrissenen Sinne haben, lässt sich angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität ihres Verhältnisses nicht leicht beantworten. Russland und die EU teilen zahlreiche Interessen: Vor allem im wirtschaftlichen Bereich, wo die Beziehungen am engsten sind, sind auch die gegenseitigen Abhängigkeiten am größten. Während die EU auf die Energielieferungen aus Russland angewiesen ist, braucht auch die russische Seite die EU-Mitglieder als wichtigste Abnehmer seiner Energieexporte und gleichzeitig als Partner bei der Modernisierung der russischen Wirtschaft und Infrastruktur. Eine rasche Umorientierung des russischen Energiesektors auf Abnehmer in anderen Regionen ist gerade auch deshalb unwahrscheinlich, weil zu diesem Zweck immense Investitionen in den Ausbau von Pipelinesetzen usw. getätigt werden müssten. Gleichzeitig ist jedoch im Wirtschaftssektor nicht nur die gegenseitige Abhängigkeit, sondern auch die Asymmetrie zwischen Russland und der EU am größten. Angesichts des geringen Anteils von konkurrenzfähigen Industrieprodukten an der russischen Exportpalette könnte ein Verfall der Weltmarktpreise für Energieträger das derzeitige Gleichgewicht in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der EU spürbar verändern. Es fragt sich deshalb, ob derart asymmetrische Wirtschaftsbeziehungen Grundlage einer auf die Zukunft gerichteten strategischen Partnerschaft sein können. Auf globaler Ebene lassen sich ebenfalls überlappende Interessen feststellen. Der Kampf gegen den internationalen Terror-

ismus ist dabei spätestens seit 2001 oberste Priorität für Russland wie für die EU. Allerdings nähern sich beide Seiten diesem Problem auf der Grundlage unterschiedlicher Definitionen und Strategien. Dies wird am deutlichsten mit Blick auf den Krieg in Tschetschenien. Während die russische Führung ihren Krieg in der Teilrepublik als „Beitrag“ zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus verstanden wissen will, werden innerhalb der EU vor allem die mit ihm verbundenen Menschenrechtsverletzungen wahrgenommen. Während sowohl Russland als auch die EU die Stabilität des postsowjetischen Raums als ein zentrales Interesse definieren, sind doch die Vorstellungen von den regionalen Beziehungen und einer angemessenen Ordnungspolitik in der Region unterschiedlich bis gegensätzlich.

Gemeinsame Interessen, die die Grundlage für eine längerfristige strategische Partnerschaft bilden könnten, existieren demnach in den Beziehungen zwischen Russland und der EU (noch) nicht. Zu unterschiedlich sind die Weltbilder und Wahrnehmungen, welche die jeweiligen Politiken bestimmen. Es ist deshalb angemessener, von Überlappungen der Interessen zu sprechen – diese sind jedoch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts

durch Kooperation beständig gewachsen. Russland und die EU werden in den Bereichen, in denen ihre Interessen sich überlappen, weiter kooperieren. Ihre Beziehungen werden sich durch diese Kooperation weiter wandeln. Diese Wandlungsprozesse können sie zu einer strategischen Partnerschaft führen – sie müssen es aber nicht.

### LITERATUR

- Allison, Roy/Light, Margot/White, Stephen (2006): *Putin's Russia and the Enlarged Europe*. Oxford
- Antonenko, Oksana/Pinnick, Kathryn (Hrsg.) (2005): *Russia and the European Union*. London/New York
- Bastian, Katrin (2006): *Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik*. Wiesbaden
- Johnson, Debra/Robinson, Paul (Hrsg.) (2005): *Perspectives on EU-Russia Relations*. London/New York
- Peter, Rolf (2005): *Russland im neuen Europa. Nationale Identität und außenpolitische Präferenzen (1992-2004)*. Münster

### ANMERKUNGEN

- 1 Ein sicheres Europa für eine bessere Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, S. 14.
- 2 TACIS: Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States.
- 3 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Sabine Fischer (2006): *Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft*. SWP-Studie 34, Dezember 2006.
- 4 Vgl. Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Beziehungen EU-Russland (2004). A5-0053/2004, 2. Februar 2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia. COM (2004) 106, 09/02/04.
- 5 Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Gemeinsame Strategien gegenüber Russland und der Ukraine, Sonderbeauftragte für den Südkaukasus, Zentralasien und jüngst die Moldau, eine Polizeimission an der ukrainisch-moldauischen Grenze, Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), Vier Gemeinsame Räume mit Russland.
- 6 Europa als globaler Akteur – Aktuelle Schwerpunkte Europäischer Außen- und Nachbarschaftspolitik. Rede von Dr. Benita Ferrero-Waldner, Kommissarin für Außenbeziehungen und die Europäische Nachbarschaftspolitik, vor der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Berlin, 24. Januar 2005. Unter: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/news/ferrero/sp05\\_30.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/ferrero/sp05_30.htm).
- 7 Ihm gehören außerdem Belarus und Kasachstan an.
- 8 Country Strategy Paper 2002-2006.
- 9 Diese Tendenzen werden jüngst unter dem Schlagwort der souveränen Demokratie diskutiert. Vgl. Vladislav Surkov (2006): *Suverenitet – eto političeskij sinonim konkurentosposobnost' [Souveränität ist das politische Synonym von Wettbewerbsfähigkeit]*. In: Nikita Garađia (Hrsg.) (2006): *Suverenitet [Souveränität]*. Moskva, S. 43-80; Andrej Koko in (2006): *Real'nyj suverenitet i suverennaja demokratija [Wirkliche Souveränität und souveräne Demokratie]*. In: Nikita Garađia (Hrsg.) (2006): *Suverenitet*. Moskva, S. 89-130.
- 10 Carothers, Thomas (1999): *Aiding Democracy Abroad*. Washington 1999, S. 308.



UNSERE AUTORIN

Dr. Sabine Fischer, geboren 1969, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institute for Security Studies der EU in Paris. Stationen ihrer Laufbahn sind die Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, die Freie Universität Berlin, das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung und die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main. Ihre Veröffentlichungen umfassen Aufsätze und Monographien zur russischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie zu regionalen Beziehungen und zur Transformation im postsowjetischen Raum.

# Draußen und doch mittendrin: Die Schweiz und die EU

Burkard Steppacher

Beobachtern aus Übersee ist meist nur mit Mühe zu erklären, warum die Schweiz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts kein EU-Mitglied geworden ist. Oft wird die Schweiz mit Gibraltar, Andorra oder den Kanalinseln verglichen, einer Off-Shore-Republik, kurioserweise allerdings nicht am Rand, sondern inmitten der sie umgebenden Europäischen Union (EU) gelegen. Mit ihrer „neutralen“ Position in einem zusammenwachsenden Europa erscheint die Schweiz wie ein isoliertes Überbleibsel aus einer vergangenen Zeit. Doch dem aufmerksamen Betrachter kann sich auch die Frage stellen: Ist dieses Land vielleicht ein mögliches Modell für Europa? Ein Modell für die künftige Entwicklung der Europäischen Union, die politisch weder Staatenbund noch Einheitsstaat sein kann und will, die wirtschaftlich dem Erfolg der Schweiz nacheifert und die in ihrer kulturellen und gesellschaftlichen Verschiedenartigkeit der Eidgenossenschaft in vielem ähnelt? Der Beitrag von Burkard Steppacher will die besondere Situation der Schweiz in Europa darstellen und das eigenständige Handeln der Schweizer gegenüber der EU dem Außenstehenden erklären. Eckpunkte sind hierbei das Nein zum EWR-Abkommen 1992 und der anschließend gewählte bilaterale Ansatz in den Beziehungen. Es bestehen allerdings starke Bedenken, ob dieses Vorgehen „à la carte“ nicht auf Dauer zu kompliziert und zu schwerfällig ist.

## Anders als die anderen ... Vom Werden der Eidgenossenschaft

Paradoxerweise ist die Schweiz zugleich das bekannteste und das unbekannteste Land Europas. Zwar hat jedermann rasch ein Dutzend Klischees zum Stichwort „Schweiz“ parat, aber im konkreten Detail ist das politische System der Eidgenossenschaft, sind Wirtschaft, Kultur und Gesellschaftsstruktur der Schweiz in der Regel nur schemenhaft bekannt.

Um die aktuelle Europadebatte und das europapolitische Handeln der Schweiz besser zu verstehen und die oft mythenbehafteten Diskussionen transparenter zu machen, sollen zunächst kurz und überblickartig die historischen Besonderheiten und die zentralen Kernelemente

des politischen Systems der Eidgenossenschaft dargestellt und anschließend die Europapolitik der Schweiz nach 1945 unter die Lupe genommen werden.

Die Beziehungen der Schweiz zu ihren europäischen Nachbarn sind traditionell eng, der Abstand der Schweiz zur EU als politischem Integrationsprojekt ist dagegen, vor allem aus historischen, politisch-kulturellen und verfassungsrechtlichen Gründen, eher groß. Allerdings ist im Lauf der Zeit ein dicht geflochtenes System bilateraler Abkommen entstanden.

Per Definition ist die Schweiz „anders“: Bereits von ihrer Entstehung her hebt sich die Eidgenossenschaft ausdrücklich von der sie umgebenden (Staaten-)Welt ab. Die Urkantone waren ursprünglich Randgebiete von Territorien, die im Lauf der Zeit ihren Herrschaftsanspruch über diese Regionen nicht mehr durchsetzen konnten. Im Bündnis zwischen Städten und Bauern gelang es, den Einfluss von Kaiser, Adel, Papst und Kirche schrittweise zurückzudrängen. Die Eidgenossenschaft ist so vom Ansatz her ein Zusammenschluss für Autonomie und gegen fremde Herrschaft.<sup>1</sup>

Prägend im historischen Verständnis der Loslösung vom „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ ist dabei der „Schwabenkrieg“, nördlich des Rheins auch „Schweizerkrieg“ genannt.<sup>2</sup> Durch ihn erhielten die Eidgenossen die Unabhängigkeit vom Reichskammergericht und von der Reichssteuer (Frieden zu Basel 1499). Im Westfälischen Frieden von 1648 bestätigte der Kaiser den Schweizern schließlich die „so gut wie volle Freiheit vom Reiche“.

## Wo steht die Schweiz in der Wahrnehmung der EU?

„Es gibt ja diese Europakarte mit den gelb eingefärbten Mitgliedstaaten der EU, den schraffierten Beitrittskandidaten – und zwei weißen Flecken: der Schweiz und Norwegen. Die Schweiz ist ein interessanter Sonderfall. Sie ist eine Art De-facto-Mitglied, ohne wirklich dazuzugehören. Die EU hat zur Kenntnis genommen, dass der EU-Beitritt für die Schweiz kein strategisches Ziel mehr ist. Nun kommt es darauf an, gutnachbarliche

Beziehungen zu pflegen, die dieser besonders engen Verflechtung Rechnung tragen. Dazu gehört auf beiden Seiten Vertrauen und gegenseitige Rücksichtnahme. Gewisse Dinge müssen natürlich den Mitgliedern vorbehalten sein.“

*Botschafter Dr. Michael Reiterer,  
Leiter der EU-Vertretung in Bern*

(Interview in der NZZ am Sonntag, 31.12.2006, S. 7)

Speziell in der Deutschschweiz zehrt man noch heute von diesem Prozess des Unabhängigwerdens, der – anders als der Rütlichschwur – auch historisch eindeutig fassbar ist.<sup>3</sup> In der französischsprachigen Romandie ist diese Polarität weit weniger ausgeprägt. In der Zeit des Ancien Régime war das „Welschland“, abgesehen von Städten wie Genf oder Freiburg i. Ue., entweder Untertanenland oder Gemeine Herrschaften der deutschsprachigen Kantone – oder auch völlig unabhängig, wie das souveräne Fürstbistum Basel, der heutige Kanton Jura. Dort und im Tessin blickt man auch heute, gerade im Zeitalter der elektronischen Massenmedien, oft stärker nach Frankreich oder Italien als nach Bern oder Zürich, geschweige denn nach Deutschland oder Österreich.

## Politisches System Schweiz – Charakteristische Unterschiede

Direkte Demokratie, Neutralität und Konkordanzregierung sind Kennzeichen der Schweizer Politik, durch die sich die Eidgenossenschaft von ihren Nachbarn unterscheidet.<sup>4</sup> Wie kam es dazu? Nach dem Ende des spätmittelalterlichen Versuchs einer eigenständigen europäischen Großmachtspolitik der Schweiz, gescheitert durch innere Uneinigkeit (Schlüsseldatum ist die Schlacht bei Marignano 1515), strukturierten die Eidgenossen ihre auswärtigen Beziehungen in ein spannungsvolles Netz zum Teil widersprüchlicher Bündnisverträge. Innere Schwäche und Gegensätze ließen eine Parteinahme der Eidgenossen in den europäischen Kriegen nicht zu, so wurde man – ohne es bewusst anzustreben – zu einer *neutralen Haltung* genötigt. Nicht nur im Dreißigjährigen Krieg konnten da-

durch äußere Kriegseinwirkungen von der Schweiz ferngehalten werden.

Innere Gegensätze wie die konfessionelle Spaltung der Schweiz stärkten aber auch in positiver Weise den Zusammenhalt, indem dadurch ältere Konfliktlinien wie der Stadt-Land-Gegensatz überlagert und entschärft wurden. Das Phänomen der geographischen Kleinkammerigkeit der Schweiz und die einander mehrfach überlappenden Minderheitensituationen (die Mehrheit der Schweizer gehört, sei es auf gemeindlicher, kantonaler oder Bundesebene, einer Minderheit an: sprachlich, politisch, konfessionell etc.) fördern die Bereitschaft zu Toleranz und Minderheitenschutz. In der Praxis findet dies heute häufig seinen Ausdruck in einem die jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Minderheiten berücksichtigenden Proporz.

Nicht nach dem Mehrheitsprinzip werden Gremien besetzt und Entscheidungen getroffen, vielmehr wird in der Regel der Ausgleich auf der Basis von *Konsens* oder *Proporz* gesucht. Bekanntestes Beispiel dafür ist der Bundesrat, die Landesregierung, die als siebenköpfiges Kollegialorgan seit 1959 in einer übergroßen Koalition nach einer so genannten „Zauberformel“ besetzt ist, wobei zugleich die Aspekte politische und regionale Repräsentation, Sprache und Geschlecht zu berücksichtigen sind.<sup>5</sup> Seit 2003 setzt sich die Regierung aus zwei Freisinnigen, zwei Sozialdemokraten, zwei Vertretern der Schweizer Volkspartei und einem Bundesrat aus den Reihen der Christlichdemokratischen Volkspartei zusammen. Die *Konkordanzpraxis* hat ihre historischen Wurzeln nicht allein in der politischen Kultur des Landes, ein weiteres wichtiges Element ist auch der föderalistische Aspekt zwischen Bund und Kantonen: Nach dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft 1798 in den Wirren der Französischen Revolution und dem eher restaurativen Bundesvertrag von 1815 war die Bundesverfassung von 1848 ein klarer Schritt hin zur Stärkung der Zentralgewalt. Innere und äußere Entwicklungen, unter anderem auch der Eindruck des deutsch-französischen Krieges von 1870/71, führten 1874 zu einer Totalrevision der Bundesverfassung mit nochmaliger Stärkung der Bundeskompetenzen.

Gegenläufiges Element zu den zentralistischen Tendenzen ist in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der allmähliche Übergang von der repräsentativen Demokratie zur (*halb-*)direkten Demokratie, in welcher das Schweizervolk auch auf Bundesebene zum Teil umfangreiche Referendums- und Initiativrechte hat. Angesichts des politischen Drohpotentials dieser Volksrechte sah sich der anfänglich alleinherrschende Freisinn gezwungen, schrittweise auch Repräsentanten

anderer politischer Parteien in die Landesregierung aufzunehmen. Mit der Aufnahme direktdemokratischer Elemente in die Bundesverfassung wurde der politische Entscheidungsprozess jedoch schwerfälliger. Zugleich hat der Einfluss von Verbänden aller Art im Lauf der Jahrzehnte deutlich zugenommen. Mit der angestrebten stärkeren Legitimation wird die Geschwindigkeit der Politik zwar verlangsamt, zugleich eröffnet sich aber damit die Möglichkeit, die Akzeptanz zu steigern und viele Entscheidungen weitgehend „referendumssicher“ zu machen. Sieht man von den Krisenjahren nach 1798 und einem Mini-Bürgerkrieg (Sonderbundskrieg 1847) einmal ab, gelang es der Schweiz über Jahrhunderte, inneren und äußeren Frieden zu wahren. Menschlich verständlich ist die Einstellung: „Was 200 Jahre gut gegangen ist, das hat sich bewährt und geht auch künftig gut!“ Zeugt eine solche Einschätzung aber auch von politisch verantwortlichem Denken? Ist eine Position, die auf Souveränität, Neutralität und Unabhängigkeit setzt, im Zeitalter der Globalisierung, der Überschallflugzeuge, der Telekommunikation und der Interkontinentalraketen, inmitten einer integrierten EUNachbarschaft noch angemessen?

### Die Schweiz und ihre Nachbarn seit 1945

Mit rund 7,5 Millionen Einwohnern (davon sind knapp 1,5 Millionen Ausländer) und 41.284 km<sup>2</sup> Fläche ist die Schweiz ein europäischer Kleinstaat. Wirtschaftlich steht das Land im internationalen Vergleich zwar in vielem an der Spitze, jedoch ist die Schweiz nicht nur beim Import von Rohstoffen, sondern auch bei den Exporten stark vom internationalen Umfeld abhängig: Der Freihandel mit der EU, dem mit Abstand größten Handelspartner der Schweiz, hat dabei beträchtliche Wohlstandsgewinne für die Schweiz gebracht. Umgekehrt ist die Schweiz mit einem Handelsvolumen von 120 Milliarden Euro der Handelspartner Nummer Zwei der EU, nach den USA und noch vor China und Japan.

Die Schweiz ist kein EU-Mitglied, sie versucht aber unter strenger Kosten-Nutzen-Abwägung an den ökonomischen und nichtökonomischen Vorteilen der europäischen Zusammenarbeit zu partizipieren. Von den politischen Einigungsbemühungen des zerstörten Nachkriegs-Europas hielt sich die Schweiz weitgehend fern, hauptsächlich mit dem Hinweis auf ihre neutralitätspolitische Position (selbstgewählt, dauernd, bewaffnet). Eine Mitgliedschaft im anfänglich stark politisch orientierten Europarat lehnte die Schweiz 1948/49 ab.<sup>6</sup> Erst als dessen anfänglicher Elan schon lange

verfliegen war, trat die Schweiz 1963 als Vollmitglied dem Europarat bei, den sie nun als nützliches Diskussions- und Beratungsforum ansah, ohne dass die politischen Standpunkte und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz beeinträchtigt würden.

Nach dem Scheitern der Gründung einer „Großen Freihandelszone“ 1956-58 und parallel zum Aufbau der EWG beteiligte sich die Schweiz 1960 an der Gründung der Europäischen Freihandelszone (EFTA), dies mit dem Ziel der Förderung des Freihandels mit Industriegütern. Ein Assoziationsgesuch der Schweiz im Gefolge des ersten britischen EWG-Beitrittsgesuchs 1961 verlief nach dessen Scheitern im Sande. Erst im Zusammenhang mit dem Wechsel von Großbritannien und Dänemark in die damalige EG konnten die Schweiz und die übrigen verbleibenden EFTA-Mitglieder 1972 bilaterale Freihandelsabkommen mit der EWG und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) abschließen. Durch diese sektorielle EWG-Assoziation entstand ein umfassendes, großes europäisches Freihandelssystem für Industriegüter zwischen den damals neun EG-Staaten und den restlichen sieben EFTA-Staaten. Das Freihandelsabkommen von 1972 ist bis heute einer der tragenden Pfeiler der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen.<sup>7</sup> In der Folgezeit gelang es der schweizerischen Wirtschaftsdiplomatie, auf der Basis der Entwicklungsklausel des Freihandelsabkommens weit über 100 ergänzende Einzelabkommen abzuschließen.

#### Partner, die sich ergänzen

„Unsere Partnerschaft mit der Schweiz geht weit über gemeinsame Landesgrenzen hinaus: Sie baut auf gemeinsamen Werten und Interessen auf. Unsere vielen gemeinsamen Tätigkeiten und Übereinkommen in Bereichen, die von den Steuersystemen bis zur Fusionsenergie reichen, haben den Bürgern der Schweiz und der EU gleichermaßen Vorteile gebracht.“

*Kommissionsmitglied  
Benita Ferrero-Waldner (zuständig für  
Außenbeziehungen und Europäische  
Nachbarschaftspolitik)*

(Quelle: EU-Presseerklärung IP/06/1328, 6. Oktober 2006)

#### Das Schweizer Nein zum EWR

Ein wichtiger Wendepunkt in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU war das Projekt des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), den der damalige EG-Kommissionspräsident Jacques

Delors 1989 den EFTA-Staaten als Rahmen zur Gestaltung der zukünftigen Beziehung angeboten hatte. Angesichts der konkreten Pläne der EG, bis 1992 einen Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten zu verwirklichen, wuchs in den 1980er-Jahren in der Schweiz und den anderen EFTA-Staaten der Wunsch, direkt oder indirekt an den Vorteilen dieses EG-Binnenmarktes teilhaben zu können. Leitgedanke für das politische Handeln der Schweiz war dabei der Grundsatz „Beitrittsfähig werden, um nicht beitreten zu müssen“ (Blankartsches Paradoxon).<sup>8</sup> Dementsprechend beteiligte sich die Schweizer Regierung (Bundesrat) 1990-92 aktiv an der Aushandlung eines Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Wegen der aus Schweizer Sicht nachteiligen Zwei-Säulen-Struktur des EWR-Abkommens, in der die EFTA-Staaten gegenüber der EG mit einer Stimme sprechen müssen, und der begrenzten Möglichkeiten, die das Abkommen den einzelnen EFTA-Staaten bei Änderungen des *Acquis Communautaire* bietet (Mitsprache-, aber keine Mitentscheidungsrechte), wechselte der Bundesrat im Oktober 1991 – noch während der EWR-Verhandlungen – seine Strategie und betrachtete in der Folge den Beitritt zur EG als dasjenige integrationspolitische Instrument, das langfristig die

besten Voraussetzungen für die optimale schweizerische Interessenvertretung in Europa bietet. Am 26. Mai 1992 reichte der Bundesrat daher, wie zuvor schon die Regierungen der EFTA-Partner Österreich (1989) und Schweden (1990), ein offizielles Beitritts-gesuch der Schweiz bei der EG ein.

Der Abstimmungskampf über das EWR-Abkommen war kurz, heftig und emotional geführt, die Stimmbeteiligung lag mit 78,7 Prozent außergewöhnlich hoch. Das EWR-Abkommen scheiterte in der Schweiz am 6. Dezember 1992 in der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) sowohl beim Volksmehr (50,3 Prozent Nein-Stimmen) als auch beim erforderlichen Ständemehr (Mehrheit der Kantone).

Die Gründe für das Scheitern liegen nicht zuletzt in der widersprüchlichen Zielkonstruktion: Den einen bot es zu wenig, für EU-Skeptiker war dagegen die mit dem Abkommen verbundene Beitrittsperspektive zu viel. Das Abstimmungsergebnis zeigt dabei zum einen ein bemerkenswertes Gefälle zwischen den Integrationsbefürwortern in der Exportwirtschaft (Industrie, Versicherungen, Banken etc.) und einer sowohl EWR- wie beitrifts-skeptischen Binnenwirtschaft (Landwirtschaft und Gewerbe), zum anderen eine deutliche Spaltung zwischen der tendenziell integrationsfreundlicheren franzö-

sichsprachigen Westschweiz und der EU-kritischeren Deutschschweiz.

### Bilaterale Kooperation als Alternative

Um nach dem EWR-Nein des Volkes eine europapolitische Isolierung des Landes zu vermeiden, legte der Bundesrat im Februar 1993 innenpolitisch das so genannte „Swisslex“-Programm vor. Mit ihm sollte zum einen die Binnenwirtschaft stärker dereguliert werden, zum anderen wurde eine Anpassung der schweizerischen Gesetze an das EG-Recht in wirtschaftlich bedeutungsvollen Bereichen vorgenommen. Die Gefahr der selbst gewählten Satellitenstellung durch den „autonomen Nachvollzug“<sup>9</sup> suchte die Regierung zu umgehen, indem sie bei der Europäischen Union die Aufnahme von bilateralen sektoriellen Verhandlungen anregte. In diesem Zusammenhang beschloss der Bundesrat 1993, das Beitritts-gesuch bei der EU zunächst nicht weiter zu verfolgen, es aber auch nicht zurückzuziehen.

Dieses Bild kann aus  
urheberrechtlichen Gründen  
nicht angezeigt werden

Blick auf die mit „Nein“ votierten Stimmzettel für die Volksabstimmung am 6. Dezember 1992. Äußerst knapp mit 50,3 Prozent der Wählerstimmen und der Mehrheit der Kantone hat die Schweizer Bevölkerung den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. picture alliance/ dpa

## Bilaterale Verträge I

Das erste Paket bilateraler Vereinbarungen (*Bilaterale I*), das in zeitweise mühsamen Verhandlungen zwischen den Unterhändlern der Schweiz und der EU in den Jahren 1994 bis 1998 ausgehandelt wurde, enthält Regelungen zu folgenden sieben Bereichen: Personenverkehr (Personenfreizügigkeit), Straßenverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, Technische Handelshemmnisse, Öffentliches Beschaffungswesen sowie Forschungskooperation. Ziel der bilateralen Verträge ist es, die wirtschaftlichen Nachteile, welche durch die Nichtteilnahme der Schweiz am EWR entstehen, zu mildern und dabei zugleich die strittigen Punkte, die zur Ablehnung des EWR-Abkommens durch das Volk geführt hatten, auszuklammern. Teils liegen die Vorteile eher bei der Schweiz, teils eher bei der EU. Um ein eventuelles „Rosinenpicken“ der Schweiz zu vermeiden, sind die sieben Verträge durch eine so genannte „Guillotine-Klausel“ miteinander verbunden, durch die beim Scheitern eines Abkommens auch die anderen automatisch gekündigt würden.

1999 wurden die entsprechenden Verträge unterzeichnet; wegen eines durch Unterschriftensammlung erzwungenen Referendums konnte das Vertragspaket allerdings nur verzögert in Kraft treten: Erst nachdem die Schweizer Stimmbürger am 21. Mai 2000 mit 67,2 Prozent Ja-Stimmen dem Vertragspaket zugestimmt hatten, setzten die 15 EU-Staaten die Ratifikation fort, so dass die bilateralen Verträge erst zum 1. Juni 2002, acht Jahre nach Verhandlungsbeginn, in Kraft traten.

Dass die Skepsis der EU gegenüber der Schweiz nicht aus der Luft gegriffen war, zeigen die 2005 und 2006 zustande gekommenen erneuten Referenden im Zusammenhang mit der Ausdehnung des bilateralen Abkommens über die Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitglieder: Dem erweiterten Abkommen wurde zwar in der Volksabstimmung vom 25. September 2005 mit 56,0 Prozent Ja-Stimmen klar zugestimmt, jedoch wurde anschließend gegen das damit verbundene Osthilfegesetz von rechtsbürgerlicher Seite eine erneute Volksabstimmung angestrengt. Entsprechend den Beschlüssen von Parlament und Regierung will die Schweiz die neuen EU-Mitgliedstaaten mit einer Milliarde Schweizer Franken (ca. 630 Mio. Euro) auf zehn Jahre verteilt unterstützen, um deren Bemühungen zum Aufbau und zur Festigung der Demokratie sowie beim Übergang zur Marktwirtschaft und in deren sozialer Ausgestaltung zu fördern. Die so genannte „Kohäsionsmilliarde“ wurde schließlich, nach einem heftigen Abstimmungskampf, am 26. November 2006 bei einer Stimmbeteiligung von 44,3 Prozent mit 53,4 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

**Abb. 1: Meilensteine der bilateralen Beziehungen Schweiz – EU. Zusammenstellung zentraler europapolitischer Entscheidungen in der Schweiz**

3. Dezember 1972	Freihandelsabkommen	72,5% Ja-Stimmen
6. Dezember 1992	Europäischer Wirtschaftsraum	50,3% Nein-Stimmen
21. Juni 1999	Bilaterale Abkommen I	Unterzeichnung
21. Mai 2000	Bilaterale Abkommen I	67,2% Ja-Stimmen
4. März 2001	Volksinitiative „Ja zu Europa“	76,8% Nein-Stimmen
26. Oktober 2004	Bilaterale Abkommen II	Unterzeichnung
5. Juni 2005	Schengen/Dublin	54,6% Ja-Stimmen
25. September 2005	Ausdehnung der Personenfreizügigkeit	56% Ja-Stimmen

Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD, Bern 2007  
 (Website: <http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/00681/index.html?lang=de>)

## Bilaterale Verträge II

Ende der 1990er Jahre stand die Europäische Kommission dem Abschluss weiterer bilateralen Vereinbarungen zunächst eher ablehnend gegenüber. Schließlich einigte man sich aber aufgrund jeweils einseitiger Interessen der EU (Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung) und der Schweiz (Wunsch nach Beitritt zum Schengener Abkommen und Klärung der aus den bilateralen Verträgen I übrig gebliebenen offenen Fragen) auf die Aushandlung eines zusätzlichen Vertragsbündels (*Bilaterale III*), das unter anderem folgende Themen abdeckt: Einbindung der Schweiz in das EU-System der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung, wobei das Schweizer Bankgeheimnis gewahrt bleibt; Ausweitung der Zusammenarbeit zur Aufklärung von Betrugsfällen; Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration); Abschluss von Vereinbarungen über den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten; Statistik; Umwelt; Medien; Bildung; Altersversorgung und Dienstleistungsliberalisierung.<sup>10</sup> Die Verhandlungen, die 2002 begannen, wurden in allen zehn Dossiers parallel geführt mit dem Ziel eines gemeinsamen Abschlusses. Dieser Verhandlungs-Parallelismus garantierte, dass 2004 ein ausgewogenes Gesamtergebnis erreicht wurde, welches sowohl die schweizerischen wie die EU-Interessen berücksichtigte. Lediglich das Dossier Dienstleistungsliberalisierung wurde auf einen späteren Zeitpunkt vertagt.

Als geographische Insel innerhalb der EU hat die Schweiz ein großes Interesse, an den Schengen-Standards teilzuhaben. Das Abkommen über die Schengen-Assoziierung ermöglicht der Schweiz auch ohne EU-Mitgliedschaft eine Teilnahme an den Schengen/Dubliner Vereinbarungen und dem Schengener Informationssystem (SIS), ähnlich wie Island

und Norwegen. Obwohl der damit verbundene Wegfall spezieller Visumvorschriften gerade für die Tourismusbranche von großem Vorteil ist, wurde auch gegen die Schengen-Teilnahme das Referendum ergriffen: Bei der Volksabstimmung am 5. Juni 2005 stimmten jedoch 54,6 Prozent der Schweizer Stimmbürger für den Beitritt zum Abkommen. Es wird allerdings frühestens 2008 nach Einrichtung der erforderlichen Sicherheitssysteme in Kraft treten können.

## Die Schweiz aus EU-Sicht

Die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten wird allmählich und mit Übergangsregelungen eingeführt – ähnlich wie sie bereits in den alten EU-Mitgliedstaaten angewandt wird. (...) Zusammen mit dem Assoziationsabkommen zum Schengen-Raum schafft jenes über die Freizügigkeit mit der Schweiz ein Gebiet des freien Personenverkehrs ohne interne Grenzkontrollen. Die Assoziierung an Schengen und Dublin wird voraussichtlich innerhalb von drei Jahren umgesetzt werden.

„Ich begrüße die Entscheidung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die Personenfreizügigkeit auf alle Bürger der Europäischen Union auszuweiten. Diese Abstimmung zeigt, dass die Schweiz und die Europäische Union gemeinsam und erfolgreich daran arbeiten, die Integration unserer Bürger und unserer Wirtschaftsräume als auch das Zusammenwachsen Europas zu stärken.“

*Erklärung von Kommissionspräsident José Manuel Barroso zu den Ergebnissen des Schweizer Referendums zur Erweiterung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten am 25. September 2005*

## Die EU-Abstimmung 2001

Das Schweizer Beitritts-gesuch zur EG von 1992 wurde nach dem EWR-Nein von der Regierung nicht mehr weiter verfolgt, aber trotz innenpolitischer Proteste der EU-Kritiker bislang auch nicht definitiv zurückgezogen. Die Frage des weiteren Vorgehens in Sachen EU-Beitritt war so zwar vom Tisch, befindet sich aber immer noch im Raum.

EU-skeptische Gruppen wie die „Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz“ (AUNS) oder die rechtsbürgerliche „Schweizerische Volkspartei“ (SVP) fordern seit langem einen offiziellen Rückzug des Beitritts-gesuchs, umgekehrt befürworten beispielsweise die „Neue Europäische Bewegung Schweiz“ (NEBS) und „Young European Suisse“ (YES) die Aufnahme von Beitritts-verhandlungen zur EU.

Als Reaktion auf das Nein zum EWR-Abkommen hatten Beitrittsbefürworter 1992 eine Volksinitiative für die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union gestartet. Mit überraschend deutlicher Mehrheit haben die Schweizer Stimmbürger am 4. März 2001 in einer Volksabstimmung dies jedoch abgelehnt: Die Volksinitiative „Ja zu Europa“ erhielt nur 23,3 Prozent Ja-Stimmen. Eine mögliche Erneuerung des Beitritts-gesuchs ist schweizintern umstritten. Vorrang hat derzeit klar der bilaterale Weg.

### Europakompatibilität der Schweiz – Reformbedarf der Europäischen Union

„Aus heutiger Sicht (ist) eine Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union (bei den Eidgenossen) nicht mehrheitsfähig (...). Die Gründe dafür liegen aber nicht nur im ‚Sonderfall Schweiz‘, sondern auch im aktuellen Zustand der Europäischen Union: Die EU ist in keiner guten Verfassung. (...) In vielem erinnert die heutige EU an die Schweiz vor 1848. Erst wenn die EU einen vergleichbaren Quantensprung macht, sowohl was ihre Aufgabendefinition, ihre Institutionen als auch den Grad der Demokratie in der EU betrifft, kann sie neue Attraktivität gewinnen. Wenn sich dann der Nebel in den europäischen Tälern lichtet, könnte es auch für die Schweizer interessant werden, von ihren Gipfeln herabzusteigen und sich auf den Weg nach Straßburg und Brüssel zu machen.“

*Burkard Steppacher,*

*Ist die Schweiz „eurokompatibel“?  
In: Die Politische Meinung, Nr. 386,  
Januar 2002, S. 78.*

## Perspektiven

Was die längerfristige Europapolitik anbelangt, hat der Schweizer Bundesrat (Regierung) entsprechend der Legislaturplanung 2003-2007 am 28. Juni 2006 einen umfassenden *Europabericht 2006* verabschiedet.<sup>11</sup> Darin kommt der Bundesrat zum Schluss, dass mit der Weiterentwicklung des bestehenden Vertragswerks die

### DIE SCHWEIZ UND DIE EU: DAS MODELL DER BILATERALEN VERTRÄGE

Ziele der Schweiz erreicht werden können, solange eine ausreichende „Teilnahme an der Entscheidungsfindung“<sup>12</sup> und genügend Handlungsspielraum bestehen sowie zudem die außenpolitische Mach-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Von der „Schweizerischen Volkspartei“ (SVP) inszenierte Protestaktion gegen das Abkommen von Schengen. Trotz großer Vorteile wurde auch gegen die Schengen-Teilnahme das Referendum ergriffen: Bei der Volksabstimmung am 5. Juni 2005 stimmten jedoch 54,6 Prozent für den Beitritt.

picture alliance/dpa

barkeit und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stimmen. Ändern sich diese Faktoren, müssten die Instrumente angepasst werden. Der Europabericht 2006 analysiert die Auswirkungen europapolitischer Handelns auf rund zwanzig Schlüsselbereiche wie direkte Demokratie, Föderalismus, Neutralität, Arbeitsmarkt, Finanzen, Steuerwesen, Infrastrukturpolitik und Wirtschaftspolitik generell. Damit will der Bundesrat insbesondere innenpolitisch zur Versachlichung der Debatte beitragen. Ausgangspunkt aller Überlegungen ist nicht die Frage der institutionellen Zugehörigkeit, sondern die Zielsetzung bestmöglicher Interessenwahrung. Das EU-Beitritts-gesuch vom Mai 1992 bleibt so vorläufig weiter tief in der Schub-lade liegen.

Entsprechend zurückhaltend und abwartend ist umgekehrt die Position der EU gegenüber dem erklärten Drittland Schweiz.<sup>13</sup> Nahezu jede politische, rechtliche, wirtschaftliche Veränderung in der EU hat gleichwohl auch Auswirkungen auf das Nicht-EU-Mitglied Schweiz. Weitaus stärker als noch in den 1970er- und 1980er-Jahren sind heute rasche Anpassungsschritte erforderlich. Das als „autonomer Nachvollzug“ beschriebene Verhältnis zur EU wird so immer zwangsläufiger und bleibt letztlich von außen vorherbestimmt.

Auch wenn es die Eidgenossen schmerzen mag: Für die Handelnden in der EU und ihre Mitgliedstaaten ist die Schweiz, im Vergleich zu anderen Drittstaaten, letztlich ein zu vernachlässigendes, kleines Nebenthemen, das nur gelegentlich interessant ist, wenn es gilt konkrete Einzelfragen zu lösen. Im Rahmen von Kompensationsgeschäften wird der Schweiz dann zwar mangels EU-interner Uneinigkeit manchmal ein überraschendes Zugeständnis gemacht, gleichberechtigte Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeit kann letztlich jedoch nur EU-Mitgliedern zugestanden werden.

Mit der Fortsetzung des bilateralen Wegs ist es zwar grundsätzlich möglich, zum einen konkret anstehende Interessen und Probleme zwischen der Eidgenossenschaft und der EU durch bilaterale, sektorspezifische Verhandlungen und Abkommen in pragmatischer Weise zu regeln, zum anderen das bestehende Vertragswerk auszubauen und zu systematisieren, sofern das im beiderseitigen Interesse ist. Allerdings gibt de facto die EU die Richtung vor.<sup>14</sup>

Mittlerweile wird in der Schweiz der Wunsch nach einem „Dachabkommen“ artikuliert, das zum einen die bestehende Unübersichtlichkeit in den insgesamt über 100 Vereinbarungen ein wenig beiseitigen könnte, zum anderen einen Rahmen für einen ständigen politischen Dialog bieten soll. Doch ändert dies nichts an der grundsätzlichen Tatsache, dass

die Schweiz als Nichtmitglied eben nicht gleichberechtigt bei EU-Entscheidungen mitwirken kann, auch wenn diese später für die Schweiz relevant sein könnten.

## LITERATUR

- Altwegg, Jürg (2002): Ach, du liebe Schweiz. Essays zur Lage der Nation. Zürich.
- Epiney, Astrid/Karine Siegwart/Michael Cottier/Nora Refaell (1998): Schweizerische Demokratie und Europäische Union. Bern.
- Integrationsbüro EDA/EVD (Schweiz): <http://www.europa.admin.ch/>
- Klöti, Ulrich u. a. (Hrsg.) (2006): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse. 4. Auflage, Zürich.
- Kreis, Georg (2005): Die schweizerische Europa-politik aus der Sicht des Historikers. In: ders. (2005): Vorgeschichten zur Gegenwart. Ausgewählte Aufsätze. Bd. 3. Basel.
- Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 2. Auflage, Zürich.
- Neidhart, Leonhard (2002): Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen. Zürich.
- Reinhardt, Volker (2006): Geschichte der Schweiz. München.
- Schwok, René/Stephan Bloetzer (2005): Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen. In: integration, Heft 3/2005, S. 201-216.
- Steppacher, Burkard (2005): Tonartwechsel in der Schweiz: Der Dreiklang von Volksrechten, Konkordanz und erneuerter „Zauberformel“. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2005, S. 311-326.
- Steppacher, Burkard (2005): Schweiz – EU. In: Mickel, Wolfgang W./Bergmann, Jan (Hrsg.)

(2005): Handlexikon der Europäischen Union. 3. Auflage, Stuttgart, Baden-Baden, S. 657-660.

Vatter, Adrian (Hrsg.) (2006): Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz. Zürich.

## ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Altwegg, Jürg (2002): Ach, du liebe Schweiz. Essays zur Lage der Nation. Zürich.
- 2 Vgl. u. a. Reinhardt, Volker: Geschichte der Schweiz, München 2006, S. 40ff.
- 3 Seit über 500 Jahren pflegen so Deutsche und (Deutsch-)Schweizer ein spezielles, nicht immer spannungsfreies Verhältnis zueinander. Vgl. dazu: Altwegg, Jürg/Roger de Weck (Hrsg.) (2003): Kuhschweizer und Sauschwaben. Schweizer, Deutsche und ihre Hassliebe. Zürich.
- 4 Vgl. z. B. Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 2. Auflage, Zürich.
- 5 Vgl. Steppacher, Burkard: Tonartwechsel in der Schweiz: Der Dreiklang von Volksrechten, Konkordanz und erneuerter „Zauberformel“. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36. Jg., H. 2/2005, S. 311 – 326.
- 6 Vgl. Du Bois, Pierre (1990): Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945-1992. Zürich.
- 7 Das Freihandelsabkommen wurde von den Schweizer Stimmbürgern in der Volksabstimmung am 3. Dezember 1972 mit 72,5 Prozent Ja-Stimmen angenommen.
- 8 Das Paradoxon ist benannt nach dem Schweizer Spitzendiplomaten Franz A. Blankart, ehemals langjähriger Staatssekretär und Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft.
- 9 Vgl. dazu die warnende Position: Freiberg-haus, Dieter (2004): Heteronomer Nachvollzug? Oder wie sich die Autonomie verflüchtigt. In: Die Volkswirtschaft, 77. Jg., Nr. 9, 2004, S. 35.
- 10 Zu den Inhalten der „Bilateralen II“ im Einzelnen vgl. Schwok, René/Bloetzer, Stephan (2005): Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen. In: integration, 28. Jg., 3 (2005), S. 201-216, hier: S. 207ff.
- 11 Abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/D/ff/2006/6815.pdf>. Er steht in der Tradition der europapolitischen Berichte von 1988 (Integrationsbericht), 1990, 1992, 1995 und 1999; vgl. <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00460/00685/index.html?lang=de>
- 12 Integrationsbericht 2006, BBl 2006, 6815ff., hier: S. 6983 (lbzw. S. 154 im Sonderdruck).
- 13 Vgl. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/switzerland/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm)
- 14 Vgl. Freiberghaus, Dieter (2004): Heteronomer Nachvollzug? Oder wie sich die Autonomie verflüchtigt. In: Die Volkswirtschaft, 77. Jg., Nr. 9, 2004, S. 35.



UNSER AUTOR

Dr. Burkard Steppacher, Politikwissenschaftler, geboren 1959, Studium an den Universitäten München, Freiburg/Schweiz und Tübingen, seit 1991 Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung. 1998 wurde er Abteilungsleiter Europa-forschung, 2001 bis 2003 war er für das umfangreiche Leitprojekt „Zukunft der europäischen Ordnung“ verantwortlich. Er hat einen Lehrauftrag an der Universität zu Köln. Forschungs- und Beschäftigungsschwerpunkte u. a. Deutschland und die Europäische Union, Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, Bildungs-, Forschungs- und Hochschulpolitik, Bürgerrechte in der europäischen Demokratie, Politisches System der Schweiz, Deutsch-Polnische Beziehungen.

# Norwegen und Europa: Die Grenzen der Autonomie

Ulf Sverdrup / Hans-Jörg Trenz

Norwegen hat mehrfach um die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft nachgesucht. In den Sechzigerjahren scheiterte die Aufnahme des Landes in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft am Veto Frankreichs. 1972 und zuletzt 1994 votierte die norwegische Bevölkerung gegen eine Mitgliedschaft in der EU. Vor dem Referendum 1994 trat Norwegen dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bei, einem zwischenstaatlichen Abkommen der EU- und EFTA-Mitglieder. Mit dem erneuten Negativvotum des norwegischen Volkes ist das EWR-Abkommen – so die These von Ulf Sverdrup und Hans-Jörg Trenz – zu einer Dauerlösung geworden, das zwar eine enge Verflechtung Norwegens mit der EU rechtlich kodifiziert, eine Vollmitgliedschaft aber vorläufig ausschließt. Wenn auch die Kooperation zwischen Norwegen und der EU zum wechselseitigen Vorteil gereicht, ist eine Gleichberechtigung der Partner des EWR-Abkommens nicht gegeben. In der politischen Praxis zeigt sich eine deutliche Dominanz der EU, die den EWR-Staaten rechtliche Standards diktiert. Norwegen ist ein „gehorsamer Rechtsumsetzer“ und will seine enge Beziehung zur EU nicht gefährden. Der Status dieser „halben Mitgliedschaft“ wird anhalten, weil das kontroverse Thema einer EU-Mitgliedschaft derzeit im politischen und öffentlichen Diskurs in Norwegen gemieden wird. Norwegen – so das Fazit des Beitrags – hat sich in seiner peripheren Außenseiterposition recht gut eingerichtet.

## Mehr als Freihandelszone aber weniger als Mitgliedschaft

Im November 1994 ist die in Aussicht gestellte Mitgliedschaft Norwegens in der Europäischen Union (EU) bereits zum zweiten Mal per Volksentscheid abgelehnt worden. Mit 52,2 Prozent Gegenstimmen wich das Ergebnis des Referendums nur marginal von dem 22 Jahre zuvor erzielten Votum ab. Das Volk setzte sich damit beharrlich gegen die Präferenzen der Mehrheit seiner politischen Führer durch, welche die langwierigen und harten Beitrittsverhandlungen in Brüssel bereits zum Abschluss gebracht hatten. Zugleich zog das Referendum auch einen

Schlussstrich unter eine intensiv und emotional geführte Debatte, die das Land bis in die Familien hinein gespalten hatte. Auch wenn die marginale Mehrheit durchaus reversibel erscheinen mag, so wurde sie dennoch von der politischen Führung des Landes akzeptiert. Eine erneute Initiative zum EU-Beitritt des Landes ist in naher Zukunft nicht zu erwarten.

Als freiwilliger Außenseiter bewahrt Norwegen nichtsdestotrotz enge Beziehungen zur Europäischen Union. Bereits im Jahre 1992 hatte die norwegische Regierung unter Gro Harlem Brundland den Vertrag zum Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unterzeichnet, dem Norwegen zum 1. Januar 1994 angeschlossen wurde. Damit war Norwegen de facto dem EU-Binnenmarkt angeschlossen und verpflichtete sich, seine Gesetze und Handelsbestimmungen entsprechend anzupassen. Darüber hinaus war Norwegen dem Schengener Abkommen beigetreten und somit in die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres eingebunden. Traditionell pflegt das NATO-Mitgliedsland Norwegen sich auch außen- und sicherheitspolitisch eng am transatlantischen Bündnis zu orientieren. Im Zuge der Neuorientierung dieses Bündnisses nach dem Kalten Krieg wurde Norwegen als freiwilliger Partner in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU aufgenommen.

Die Autonomie des Landes ist damit, auch wenn die Option auf Nichtmitgliedschaft bewahrt bleibt, durch wechselseitige Verpflichtungen zwischen Norwegen und der EU erheblich eingeschränkt. So kontrovers der EU-Beitritt des Landes diskutiert wurde, werden diese selbst auferlegten Verpflichtungen gegenüber den europäischen Nachbarn dennoch relativ widerstandslos hingenommen. Insbesondere das EWR-Freihandelsabkommen konnte innenpolitisch relativ problemlos umgesetzt werden. Da es sich formaljuristisch um ein internationales Vertragswerk zwischen gleichberechtigten Partnern handelte, bedurfte es zur Ratifizierung weder einer Verfassungsänderung noch eines Volksentscheids. Dieses Modell der gleichen Partnerschaft war jedoch spätestens mit dem EU-Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands am 1. Januar 1995 in Frage gestellt. Der EWR-Raum konstituierte sich nun aus der mächtigen EU und ihrer übrig gebliebenen Partner-

länder Norwegen, Island und Liechtenstein mit einer Bevölkerung von weniger als fünf Millionen Einwohnern.

Wie im Folgenden zu argumentieren sein wird, ist die Einbindung Norwegens in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) eine realpolitische Notwendigkeit, um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes gegenüber seinen europäischen Nachbarn aufrecht zu halten. Gerade als kleines und peripheres Land profitiert Norwegen und seine Wirtschaft von den Vorzügen des gemeinsamen Binnenmarkts. Allerdings erwirkt die dynamische Entwicklung des Binnenmarktes, seine Intensivierung und Ausweitung einen De-facto-Autonomieverlust erheblichen Ausmaßes, welcher die prinzipielle Option auf Nichtmitgliedschaft in der EU in Zweifel rückt.

## Norwegen und Europa

Norwegen hatte sich erst im Jahre 1905 von der „Zwangsunion“ mit Schweden losgesagt. Schon damals war der Wunsch nach Selbstständigkeit mit einem Referendum besiegelt worden. Damit war das Land erstmals seit der dänischen Unterwerfung im 14. Jahrhundert wieder ein unabhängiges Königreich. Als relativ junge Nation an der nördlichen Peripherie Europas war sich Norwegen aber auch seiner Abhängigkeiten vom Rest Europas bewusst. Traditionell bestehen sehr enge nachbarschaftliche Beziehungen zu den skandinavischen Ländern, und insbesondere auch zu Großbritannien, die nach dem Zweiten Weltkrieg noch weiter intensiviert wurden. Der europäischen Einigungsbewegung wurde in den Fünfzigerjahren zunächst eine nordische Zusammenarbeit entgegengehalten, die so weitgehende Errungenschaften wie Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Abschaffung von Grenzkontrollen einschloss. Zugleich optierte das Land für eine frühe NATO-Mitgliedschaft und damit für eine enge transatlantische Bindung. Die weltpolitische Lage und seine nördlichen Außengrenze mit der Sowjetunion, aber auch die starke wirtschaftspolitische Abhängigkeit von amerikanischen Importen in den Jahren des Wiederaufbaus des Landes nach dem Zweiten Weltkrieg vermögen diese Präferenzen zu erklären.

Nachdem Norwegen im Nachkriegswirtschaftsboom die Handelsbeziehungen

zum europäischen Kontinent intensiviert, erschien ein Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft wünschenswert. 1960 wurde Norwegen Mitglied der neu gegründeten EFTA (European Free Trade Association/Europäische Freihandelsassoziation) und reichte auch zugleich ein EG-Beitrittsersuchen ein. Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) scheiterte in diesen Jahren jedoch noch am legendären Widerstand des französischen Staatspräsidenten de Gaulle, der einer Erweiterung in den angelsächsischen Raum skeptisch gegenüberstand. Erst in den frühen Siebzigerjahren konnte die erste EG-Beitrittsrunde eingeleitet werden, welche die ursprünglich sechs Unterzeichner der Römischen Verträge auf zehn erweitern sollte. Als einziges der vorgesehenen Neumitglieder scheiterte jedoch der bereits ausgehandelte Beitritt Norwegens am Mehrheitswillen des Volkes.

Nach dem gescheiterten Beitrittsreferendum im Jahre 1972 mussten die Handelsbeziehungen des Nichtmitgliedslandes Norwegen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) neu geregelt werden. Wie auch die übrigen skandinavischen Länder, die nach der Erweiterungsrunde des Jahres 1973 außerhalb der EWG verblieben, schloss Norwegen noch im selben Jahr ein Handelsabkommen mit der Gemeinschaft, das die Zusammenarbeit im Rahmen der EFTA stabilisierte und ausweitete. Die EFTA bestand zu dieser Zeit aus einer Reihe von Vertragspartnern, die privilegierte Handelsbeziehungen zur EWG unterhielten und bestimmte Produkte von Abgaben befreiten. Der Grad der Institutionalisierung war gering und der traditionelle volkswirtschaftliche Protektionismus wurde lediglich durch einige Sonderregelungen aufgeweicht, aber noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Erst mit dem in der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 vorgelegten Fahrplan zur Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes erfuhr die europäische Zusammenarbeit einen neuen Motivationschub. Da es zu befürchten stand, dass die Position der EFTA-Länder gegenüber dem vollendeten Binnenmarkt erheblich geschwächt würde, wurden Ende der Achtzigerjahre parallele Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern der Europäischen Gemeinschaft und den Nichtmitgliedern, die das EFTA-Abkommen unterzeichnet hatten (darunter Norwegen), eingeleitet. Der 1992 unterzeichnete EWR-Vertrag ist das Resultat dieser Bemühungen. Seine ursprüngliche Aufgabe bestand darin, die verbleibenden EFTA-Staaten auf eine baldige Mitgliedschaft in der EU vorzubereiten. Im Falle Schwedens, Finnlands und Österreichs erfolgte dieser Beitritt am 1. Januar 1995, wohingegen der norwegische Beitritt

sprichwörtlich in letzter Minute infolge des negativen Volksentscheids wieder abgesagt werden musste. Nachdem die Schweiz ihren Antrag auf Aufnahme in die EFTA zurückzog, bestand der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) somit nur noch aus den EU-Mitgliedsländern, den zwei verbleibenden EFTA-Staaten Norwegen und Island sowie dem neuen EFTA-Beitrittsland Liechtenstein.

Mitte der Neunzigerjahre erlebte das Land eine verbissene Auseinandersetzung, in der sich Euroskeptiker und Integrationsbefürworter scheinbar unveröhnlich gegenüberstanden. Von der Gegenseite ist die EU-Beitrittsdebatte erfolgreich als ein Volksaufstand gegen die Elite in Szene gesetzt worden. Die euroskeptische Gruppierung „Nei til EU“ (Nein zur EU) wuchs zu einer Volksbewegung an, die bis zu 145.000 Mitglieder (bei nur 4,4 Millionen Einwohnern) um sich scharen konnte. Die Integrationsbefürworter konnten trotz deutlich besserer Ressourcen und Unterstützung durch die Mehrzahl der politischen Führer des Landes nur knapp 35.000 Mitglieder mobilisieren (Hille 2005, S. 19).

Nach dem Referendum ebten die Wogen bald wieder ab. Mit dem erneuten Negativvotum des norwegischen Volkes im Jahre 1994 ist das EWR-Abkommen zu einer Dauerlösung geworden, das zwar eine enge Verflechtung Norwegens mit der EU rechtlich kodifiziert, eine Vollmitgliedschaft aber vorläufig ausschließt. Die intensiviert Zusammenarbeit Norwegens und der EU hat dabei von ihrer ursprünglichen Dynamik nur wenig eingeüßt. Mit anderen Worten: der EWR-Vertrag sorgt für die kontinuierliche Umsetzung von EU-Recht, das Norwegen immer enger in den Gemeinsamen Binnenmarkt einbindet (Müller-Graf 1999). Die „dynamische Heranführung“ Norwegens an die Europäische Union wird fortgesetzt, ohne an der ursprünglichen Zielbestimmung einer Vollmitgliedschaft festzuhalten. Das EWR-Abkommen kann damit für eine „versteckte Integration“ verantwortlich gemacht werden. Es fördert die kontinuierliche Heranführung Norwegens an die EU und es dient effektiv als Sprungbrett für die Ausweitung der Kooperation auf Regelungsbereiche, die ursprünglich nicht im EWR-Abkommen vorgesehen waren.

### Regelungsbereiche

Als EWR-Mitglied ist Norwegen in den Binnenmarkt der EU als Quasi-Mitglied eingebunden und somit auch verpflichtet, entsprechende Direktiven im vollen Umfang umzusetzen. Neben den Eckpunkten des Handels und Wettbewerbs umfasst die Zusammenarbeit zentrale Regelungsbereiche wie Erziehung, Forschung, Um-

weltschutz, Sozialpolitik und Verbraucherschutz. Das Abkommen legt aber auch eine Reihe von Ausnahmen fest, in denen norwegische Sonderinteressen gegenüber der EU durchgesetzt werden sollten. Diese Ausnahmen umfassen insbesondere die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik, sowie einzelne Zollbestimmungen (z.B. beim Import von Alkohol). Gerade in sensiblen Bereichen sollten somit nationale Entscheidungsbefugnisse bewahrt bleiben.

Das Ziel des EWR-Assoziierungsabkommens bestand darin, eine „beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Einhaltung gleicher Regeln zu fördern, um einen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen.“ (Art. 1) Es handelt sich somit um eine „fortschrittliche Freihandelszone“ (Müller-Graff 1999, S. 19), welche alle vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes umfasst: freier Verkehr nicht nur von Waren, sondern auch von Personen, Dienstleistungen und Kapital. Im Gegensatz zum Gemeinsamen Binnenmarkt schließt dies allerdings eine Zollunion ausdrücklich aus. Neben dem freien Warenverkehr (z.B. Verbot von Importzöllen) wird also insbesondere die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer garantiert und damit eine der wesentlichen Errungenschaften des Maastrichter Vertragswerkes übernommen.

Durch den EWR-Vertrag nimmt Norwegen gleichberechtigt an EU-Aktionsprogrammen und Austauschprojekten in der Bildungspolitik teil (z.B. Erasmus, Leonardo da Vinci und Sokrates). Daneben leistet das Land seinen Beitrag zu den Forschungsprogrammen der EU mit den gleichen Pflichten und Rechten wie die anderen Staaten der Union und beteiligt sich an deren Finanzierung.

### Entscheidungsfindung und Mitbestimmung

Die Institutionen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) fungieren parallel zu den Institutionen der Europäischen Union. Für die Umsetzung des EWR-Vertrages wurden folgende gemeinsame Organe zwischen den EU- und den EFTA-Staaten geschaffen:

Der *Rat* ist das oberste Gremium des EWR, das die Leitlinien für die Verwirklichung und die Weiterentwicklung der gemeinsamen Zusammenarbeit festlegt. In ihm treffen die Außenminister oder andere Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zweimal jährlich zusammen. Der Vorsitz wird von dem Land eingenommen, das auch die EU-Ratspräsidentschaft innehält. Auch der Kommissar für Außenbezie-

hungen nimmt an den Treffen teil. In den Sitzungen wird der politische Dialog zwischen den Vertragsparteien gepflegt, aber keine verbindlichen Entscheidungen getroffen.

Der *Gemeinsame Ausschuss* beschließt neue Richtlinien und Verordnungen. Er besteht aus hohen Beamten der derzeit 30 Mitgliedstaaten, die sich monatlich in Brüssel treffen. Diesen obliegt die Bearbeitung von Sachfragen, die in vier Unterausschüssen vorbereitet werden. Beschlüsse werden einstimmig gefasst.

Der *Gemischte Parlamentarische EWR-Ausschuss* trägt zum Dialog und zur Verständigung zwischen den EU- und EFTA-Staaten bei. Er setzt sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Parlamente der EFTA-Staaten zusammen. Diese beraten sich zweimal jährlich und können gemeinsame Stellungnahmen erarbeiten, die den Regierungen der Mitgliedstaaten unterbreitet werden.

Daneben existiert ein *Konsultativ-Ausschuss*, in dem Vertreter der Sozialpartner aus den EU- und EFTA-Staaten zusammentreffen, um ihre Meinung zu anstehenden EWR-Entscheidungen zu äußern. Der Ausschuss setzt sich zusammen aus Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaft und Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Verbandsvertretern aus den EFTA-Staaten.

Neben diesen gemeinsamen EWR-Organen treffen sich die EFTA-Staaten noch in einer Reihe von Sonderausschüssen, die vornehmlich der Vorbereitung der gemeinsamen Treffen und gegebenenfalls der Vorbereitung gemeinsamer Positionen gegenüber der EU dienen. Als von den Regierungen unabhängige Kontrollinstanz ist eine EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA Surveillance Authority/ESA) etabliert worden, die von einem EFTA-Gerichtshof flankiert wird. Beide Organe sollen sicherstellen, dass die EFTA-Staaten ihre Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen erfüllen. Als zuverlässiger Rechtsumsetzer blieb Norwegen bislang von den Aktivitäten dieser Kontrollbehörden weitestgehend unberührt.

### Die Praxis der Zusammenarbeit

Wie gestaltet sich die Praxis der Zusammenarbeit und der Mitbestimmung zwischen den EU- und EWR-Institutionen? Gleichwohl das rechtliche und institutionelle Rahmenwerk des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) im formalen Sinne eine symmetrische Beziehung zwischen den Vertragspartnern festgelegt, ist die tatsächliche Zusammenarbeit von einer tief greifenden Asymmetrie des Verhältnisses gekennzeichnet. In den Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen der EWR-Treffen auf bürokratischer und

ministerieller Ebene finden sich zahlreiche Evidenzen für diesen De-facto-Autonomieverlust Norwegens im Verhältnis zur EU.

Trotz weitgehender Verpflichtungen zur Umsetzung von EU-Recht stehen Norwegen als Nichtmitglied nur beschränkte Mitbestimmungsmöglichkeiten zur Verfügung. Artikel 99 des EWR-Abkommens verpflichtet die Kommission bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften in allen Regelungsbereichen, die unter das Abkommen fallen, norwegische Gesandte zu konsultieren, in gleichem Maße wie sie bei der Ausarbeitung von Vorschlägen auch den Rat von Sachverständigen der EG-Mitgliedstaaten einholt. In der Praxis bedeutet dies, dass die norwegischen Gesandten in Brüssel in die Expertengruppen und Beratungsgremien der Kommission eingebunden sind. Die Vertreter der norwegischen Regierung treten allerdings eher als Lobbyisten auf und sitzen oft gemeinsam mit den Interessengruppen auf den hinteren Bänken. Vergleichende Studien weisen aus, dass die norwegische Teilnahme in den Konsultationsrunden der Kommission eher schlecht organisiert ist. Gegenüber den viel professionelleren Experten der EU-Mitgliedsländer und ihrer engen Zusammenarbeit mit EU-Beamten, gelingt es den norwegischen Fachbeamten in deutlich geringem Maße, Einfluss auf EU-Entscheidungsprozesse zu nehmen (Egeberg/Trondal 1999).

Als besonders nachteilig für die Bewahrung nationaler Interessen erweist sich der Ausschluss norwegischer Vertreter von allen Entscheidungsgremien der Gemeinschaft, sei es in der Kommission oder im Ministerrat. Während in der Kommission zumindest noch im Vorfeld der Entscheidungsfindung norwegische Interessen geltend gemacht werden können, bleiben im Ministerrat norwegische Beamte auf allen Ebenen von der Beratung bis zur Beschlussfassung außen vor. Die Ausnahme sind hier die Treffen der Justiz- und Innenminister, die unter das Schengen-Abkommen fallen, an denen norwegische Gesandte ohne Stimmrecht teilnehmen dürfen. Norwegische Ministerialbeamte sind damit auf informelle Kanäle der Einflussnahme angewiesen und müssen dabei oftmals die Erfahrung machen, dass ihren Repräsentanten in Brüssel kaum mehr Gehör geschenkt wird als den Vertretern privater Interessen. Auch demokratische Kontrollinstanzen wie das Europäische Parlament oder der Europäische Gerichtshof (EuGH) können von Norwegen nicht in Anspruch genommen werden.

Selbstverständlich ist Norwegen auch von der Mitentscheidung bei Vertragsänderungen durch die Regierungskonferenzen der EU ausgeschlossen, gleichwohl Vertragsrevisionen, die den Binnenmarkt

betreffen, unmittelbar auf Norwegen Anwendung finden. Im Gegensatz zur Türkei war Norwegen auch nicht als Beobachter geladen, um an den Verhandlungen des Verfassungskonvents teilzunehmen. Da die Bestimmungen des Verfassungsvertrages aber sehr wohl norwegische Interessen betreffen, war die norwegische Regierung auch hier auf Kanäle der informellen Einflussnahme angewiesen. Informationen über laufende Verhandlungen konnten nur indirekt, etwa durch die Entsendung von Presseattachés, eingeholt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass norwegische Interessen gegenüber den entscheidungsfassenden Organen der EU lediglich auf Expertenebene wahrgenommen werden können. Eine gezielte Einflussnahme auf die Beschlussfassung durch die Vertreter des Volkes ist nicht möglich und auch die horizontale Koordinierung der EU-Aktivitäten durch die norwegische Regierung wird durch die sektorale Auffächerung der Regelungsbereiche erschwert (Egeberg/Trondal 1999). In der Rechtsumsetzung erwirkt das EWR-Abkommen mit seinem Implementationsautomatismus eine Stärkung der Stellung der norwegischen Gerichte gegenüber der Exekutive und Legislative. Es obliegt den Gerichten, die sich in der Umsetzung von EU-Recht öffnenden Interpretationsspielräume zu füllen und die Behörden und Ministerien anzuweisen. Dabei kommt es zu einer schleichenden Supranationalisierung, da das EU-Recht vielfach als Entscheidungsvorlage dient und auch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) oftmals als Muster für die nationale Rechtsprechung anerkannt werden.

### Der Finanzmechanismus des EWR-Abkommens

Das EWR-Abkommen fixiert keine Mitgliedsbeiträge, aber einen der EU vergleichbaren Verteilungsschlüssel, nach dem die jährlichen Zahlungen festgelegt werden, über die sich die EFTA-Staaten an EU-Programmen beteiligen. Norwegen trägt bis zum Jahre 2009 mit einem jährlichen Transfer von etwa 200 Millionen Euro zur Finanzierung der Gemeinschaftspolitik bei. Allein drei Viertel der norwegischen Beiträge fließen in die EU-Forschungsrahmenprogramme. Im Jahre 2007 belief sich dies auf eine Summe von knapp 115 Millionen Euro. Norwegen kofinanziert auch die Schengen-Institutionen sowie das INTERREG-Programm zur Förderung der regionalen Infrastruktur. Im

Vergleich mit den Mitgliedsländern ist das Nichtmitglied Norwegen damit ein Nettobeitragszahler der EU, dessen positive Beiträge in den Gemeinschaftshaushalt etwa mit denen Dänemarks und Österreichs vergleichbar sind und die Beitragszahlungen Finnlands sogar fast um das Doppelte übersteigen.

Neben dieser Ko-Finanzierung von EU-Programmen existiert ein Finanzmechanismus zur Förderung von strukturschwachen Ländern und Regionen des Gemeinsamen Binnenmarkts.<sup>1</sup> Wohlgerne fließen diese Sonderfonds nicht in den gemeinsamen EU-Haushalt ein, sondern werden von den EFTA-Staaten selbst in Abstimmung mit der Europäischen Kommission verwaltet. Aus Anlass der Erweiterungsrunde des Jahres 2004 und nochmals 2007 (Beitritt Bulgariens und Rumäniens) wurde dieser Finanzmechanismus neu ausgehandelt und erheblich aufgestockt. Norwegen allein trägt nun 97,5 Prozent der Kosten dieses Fonds. Von 2004 bis 2009 sollen insgesamt knapp 1,2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden, die ausgewählten Projekten in den Bereichen Umweltschutz, Kultur, Gesundheit und Erziehung in den neuen Mitgliedsstaaten zufließen.

### **Verflechtung führt zum wechselseitigen Vorteil**

Das EWR-Abkommen der EU mit Norwegen ist seit nunmehr zwölf Jahren in Kraft. Welche Erfahrungen sind in dieser Zeit in der zunehmenden Verflechtung zwischen der EU und Norwegen gesammelt worden?

Allgemein kann beobachtet werden, dass die Kooperation zwischen Norwegen und der EU im vergangenen Jahrzehnt zum wechselseitigen Vorteil beider Partner und relativ konfliktfrei vorangeschritten ist. Die EU gewinnt mit Norwegen einen verlässlichen Partner, der in eine Reihe von EU-Programmen eingebunden werden kann und dabei für die Stabilität der Zusammenarbeit Sorge trägt. Norwegen erlangt über das EWR-Abkommen unumschränkten Zugang zum Gemeinsamen Binnenmarkt und kann flexibel für eine Partizipation in der Gemeinschaftspolitik optieren, wann immer dies den Interessen des Landes entgegenkommt, allerdings ohne die rechtliche Bindung als Vollmitglied einzugehen.

In der quasi automatisierten Umsetzung des EWR-Abkommens ist die schleichende Ausweitung von Regelungsbereichen zumeist unumstritten und im Interesse der involvierten norwegischen Partner. Die Integration Norwegens im EU-Binnenmarkt ist im vergangenen Jahrzehnt nicht zuletzt dadurch erleichtert worden, dass die politischen Mehrheiten des Landes dem von der EU verfochtenen Marktredo nahe-

standen; Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken also in Übereinstimmung mit innenpolitischen Präferenzen in Norwegen durchgesetzt werden konnten. Die Attraktivität des EWR-Abkommens und die Wahrnehmung seines politischen und wirtschaftlichen Nutzens sind damit aber vom politischen Zeitgeist abhängig. Erst ein möglicher Präferenzwandel norwegischer Eliten könnte eine Änderung dieser wohlwollenden Interpretation des europäischen Integrationsverhältnisses herbeiführen.

Aus der Perspektive der vergangenen 15 Jahre erschien der Anschluss Norwegens an den Gemeinsamen Binnenmarkt in erster Linie aus wirtschaftspolitischen Erwägungen wünschenswert. Dabei ging es weniger um die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der ohnehin hoch subventionierten norwegischen Wirtschaft als um die Intensivierung der engen Handelsbeziehungen mit dem Rest Europas. Die Nachbarländer Schweden und Dänemark sowie die Bundesrepublik Deutschland sind die engsten Geschäfts- und Handelspartner Norwegens. 80 Prozent des norwegischen Exports gehen in die EU, und 70 Prozent des Handelsimports stammen aus den EU-Ländern. Den Unternehmen des Landes wird der freie Zugang zum Gemeinsamen Binnenmarkt gewährt. Damit ist die Chancengleichheit norwegischer Firmen in Konkurrenz mit dem europäischen Ausland gesichert. Die Wirtschaft des Landes floriert bei niedriger Arbeitslosigkeit, hoher Lohnrate und gleich bleibenden Wachstumszahlen.

Auch die Bürger des Landes profitieren vielfach von der Teilnahme ihres Landes am Gemeinsamen Binnenmarkt. Das Warenangebot hat sich bei steigender Kaufkraft stetig gebessert. Die Bürger Norwegens sind praktisch gleichberechtigt mit den EU-Bürgern. Sie genießen Niederlassungsfreiheit im gesamten Binnenmarkt und können überall in der EU eine Arbeit aufnehmen. Selbstverständlich sind auch norwegische Studierende und Schüler Nutznießer der Austauschprogramme mit den europäischen Nachbarländern.

Norwegische Juristen betonen als weiteren Vorteil die Flexibilität des Abkommens (Sejersted 1999). Ein opt-out ist zumindest theoretisch jederzeit möglich, auch wenn de facto kaum jemals davon Gebrauch gemacht wird. Die herrschende Meinung ist dabei, dass der Autonomieverlust verschmerzbar sei, da ja gerade die sensiblen Bereiche wie gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik von dem Abkommen ausgenommen wurden.

Neben diesen wirtschaftspolitischen Vorzügen ist auf eine innenpolitische Logik hingewiesen worden, wonach das EWR-Abkommen einen nationalen Kompromiss zwischen den Befürwortern und Gegnern der EU-Mitgliedschaft ermöglicht hat

(Claes 2003, S. 226). Damit konnte es in den Neunzigerjahren gelingen, die politische Landschaft von aufreibenden Konflikten zu befrieden. In den skandinavischen Konsensdemokratien sind polarisierende Auseinandersetzungen, wie sie Norwegen mit der Beitrittsdebatte zu Beginn der Neunzigerjahre durchlaufen hatte, durchaus unüblich. Viele Norweger waren erschrocken über die ungewohnte Aggressivität der scheinbar unversöhnlichen Konfrontation zwischen EU-Gegnern und EU-Befürwortern und wünschten sich eine Rückkehr zum normalen politischen Alltagsgeschäft.

### **Norwegens Sonderweg in Europa**

Norwegens Sonderweg in Europa wird vor allem mit seiner Position als drittgrößter Erdölexporteur der Welt gerechtfertigt. Die norwegischen Ölvorkommen in der Nordsee sind zwar begrenzt, das vornehmlich dem norwegischen Staat zufließende Einkommen aber scheint auf Jahrzehnte gesichert. Dies ermöglicht eine Reihe von protektionistischen Maßnahmen, die Norwegen von den Schwankungen des Weltmarkts und dem Liberalisierungsdruck mit Preisdumping und Importen aus billigen Produktionsländern abschottet. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben gezeigt, dass die hohen Profite aus der Ölförderung in der Nordsee die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Sektoren gut kompensieren können. Norwegen ist damit in der Tat von einer EU-Mitgliedschaft weniger abhängig als der Rest Europas (Sciarini/Listhaug 1997, S. 413).

Ein wichtiges Element des norwegischen Sonderwegs ist auch die Aufrechterhaltung eines rigiden Steuersystems verbunden mit einem staatlichen Protektionismus, welcher in einer Zollunion mit der EU durch Preis- und Lohndumping unterminiert würde. Das norwegische Wunder eines hohen Preis- und Lohnniveaus bei Quasi-Vollbeschäftigung wird weitgehend durch Subsidiarisation aufrecht gehalten. Eine Deregulierungspolitik ist deshalb für das Land nur wenig attraktiv und wird auch von Unternehmerseite gerade in den Sektoren, die international nicht wettbewerbsfähig sind, nur selten eingefordert. Diese weitgehend durch den Ölboom abgesicherte Subsidiaritätswirtschaft wird auch durch das EWR-Abkommen im Kern nicht angegriffen.

### **Autonomieverlust und „schleichende“ Europäisierung**

Den Vorzügen der Mitgliedschaft sind die Kosten eines Autonomieverlusts infolge der schleichenden Europäisierung einzelstaatlicher Regelungsbereiche entgegen-

genzuhalten. In der Umsetzung von EU-Recht ist zum einen auf eine für Norwegen typische Logik der sektoralen Durchdringung zu verweisen (Egeberg/Trondal 1999). Der sektoral aufgefächerten EU-Politik mangelt es demzufolge an horizontaler Koordination, die in den EU-Mitgliedsländern über den Ministerrat erfolgt, von dem Norwegen jedoch ausgeschlossen ist. Norwegische Ministerialbeamte werden dabei leicht zum Werkzeug der einzelnen Fachbereiche der Kommission und schauen nur selten über ihren Tellerrand hinaus. In der Praxis manifestiert sich dies auch in der kontinuierlichen Ausweitung der Zusammenarbeit auf andere Regelungsbereiche, die weit vom Kernbereich des EWR-Abkommens abrücken, wie etwa die Umweltpolitik, die Erziehungs- und Forschungspolitik, der Verbraucherschutz, die Innen- und Justizpolitik oder die Außen- und Sicherheitspolitik.

Das Besondere im norwegischen Falle ist, dass die Begrenzung nationaler Gestaltungsräume nicht durch entsprechende Mitgestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf EU-Ebene kompensiert wird. Norwegen ist zur bedingungslosen Implementation von EU-Recht verpflichtet, ohne auf die Politikformulierung adäquat Einfluss nehmen zu können. Gerade durch den Verzicht auf Vollmitgliedschaft gerät Norwegen in die Abhängigkeit der EU-Behörden und wird zum passiven Empfänger von Direktiven aus Brüssel.

Der „Import der vorgefertigten Innenpolitik“ (Claes 2003; 2004, S. 227) erfolgte bislang weitgehend konfliktfrei. Studien weisen auf einen bislang reibungslosen, automatisierten Verlauf der Rechtsumsetzung hin (Sverdrup 2004). Die der norwegischen Regierung zugestandene Vetooption hat bislang noch in keinem Fall Anwendung gefunden. Die Rechtsumsetzung erfolgt im Durchschnitt schneller und effizienter als in den Mitgliedsländern. Ebenso selten musste von der Kommission bzw. der Kontrollbehörde (ESA) ein Mahnverfahren gegen Norwegen eingeleitet werden. Eine Politisierung erscheint aber im Rahmen der Kompetenzausweitung wahrscheinlich und wird den Konsens bröckeln lassen. Eine neue Grundsatzzdebatte über Norwegens Beziehung zur EU ist damit lediglich hinausgeschoben.

Gerade diese Routine in der Rechtsumsetzung spiegelt in gewisser Weise die Position des Landes als Außenseiter und passiver Regelempfänger wider. Die vorliegenden Studien belegen auch, dass die Kenntnisse der entsprechenden Direktiven bei den zuständigen Ministerialbeamten oft gering sind. Das fundamentale Prinzip der Rechtssicherheit ist dadurch gefährdet, dass die Rechtssetzer und die Rechtsumsetzer nicht dieselben sind. Da norwegische Beamte an der Bearbeitung

neuer Rechtsvorlagen nur sehr beschränkt beteiligt sind, fällt ihnen auch die Anwendung dieses „fremden“ Rechts entsprechend schwer. Es bedarf spezifischer Kenntnisse des EU-Rechts und darüber hinaus auch des noch komplizierten EWR-Rechts, das norwegische Beamte aber durch fehlende Teilnahme im EU-Entscheidungsprozess kaum erwerben können (Sejersted 1999, S. 68).

Die Erfahrung zeigt demzufolge, dass die Option einer Nichtmitgliedschaft in der EU zur Bewahrung nationaler Handlungsautonomie nur sehr ungeeignet ist. Eine Gleichberechtigung der Partner des EWR-Abkommens besteht lediglich auf dem Papier. Im politischen Alltagsgeschäft zeigt sich die Dominanz der EU, die ihre Direktiven den EWR-Staaten geradezu aufdrängt. Das EWR-Abkommen fördert somit eine Fremdbestimmung im klassischen Sinne: der Import von Gesetzen ohne faktische Teilnahme. Pro forma verbleibt Norwegen zwar immer noch der Rückzug auf Vetopositionen, um seiner Souveränität gegenüber der EU unmissverständlich Ausdruck zu verschaffen. De facto aber ist die norwegische Regierung ein gehorsamer Rechtsumsetzer, allein schon zur Vermeidung ökonomischer oder struktureller Nachteile und nicht zuletzt auch, um seine enge Beziehung zur EU nicht aufs Spiel zu setzen.

### Wird sich die Asymmetrie verschärfen?

Durch die EWR-Einbindung Norwegens in den europäischen Binnenmarkt ist die Stellung des Landes der Stellung eines EU-Mitgliedslandes prinzipiell vergleichbar, was die Verpflichtung zur kontinuierlichen Umsetzung von EU-Verordnungen betrifft. Norwegen beteiligt sich darüber hinaus an der Finanzierung von EU-Programmen und trägt als Nettobeitragszahler in erheblichem Umfang zum Gemeinschaftshaushalt bei. Im Zuge der EU-Erweiterung wird Norwegen damit zu einem wichtigen Unterstützer der neuen Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa, denen nach dem Umverteilungsschlüssel der EU die anteilmäßig höchsten Zuschüsse zufließen.

Dieser Autonomieverlust wird aber im Falle des Nichtmitgliedslandes Norwegens nur unzureichend durch entsprechende Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf der supranationalen Steuerungsebene kompensiert. Vertreter der norwegischen Regierung sind allenfalls in technische und administrative Verwaltungsabläufe eingebunden, ohne auf die sie betreffenden Entscheidungen unmittelbaren Einfluss nehmen zu können. Vor allem die Stellung des norwegischen Parlaments (Storting) ist diesbezüglich geschwächt worden. Eine Stärkung von Subsidiarität

und Mitbestimmungsrechten der nationalen Parlamente, wie sie etwa im Verfassungsvertrag der EU vorgesehen waren, findet auf Norwegen gerade keine Anwendung. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich die Asymmetrie im Verhältnis zwischen Fremdbestimmung und Beteiligung im norwegischen Falle durch den Verzicht auf Vollmitgliedschaft eher noch verschärfen wird.

Der EWR-Vertrag kann deshalb aus normativer Perspektive als eine verschleierte Mitgliedschaft mit erheblichen Folgekosten für die Autonomie und Selbstbestimmung des Landes kritisiert werden. Es handelt sich um eine pure Kosmetik, um negative Volksentscheide und Wählerpräferenzen pro forma zu akzeptieren, de facto aber sich so eng wie irgendwie möglich an die EU anzuschließen. Norwegens derzeitiger Ministerpräsident Jens Stoltenberg sprach noch in seiner Zeit als Oppositionsführer in diesem Zusammenhang von Norwegens „Fax-Demokratie“ (Economist, 7. 10.2004), in der die politischen Verantwortlichen des Landes vor ihren Fax-Maschinen sitzen, auf denen die Direktiven aus Brüssel eintreffen, die sie widerspruchslos umzusetzen haben.

### Ausblick

Welche Perspektiven eröffnen sich aus dieser unbefriedigten Gesamtlage für die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses Norwegens zur EU? Wird dieses Muster der starken Dependenz, der beschränkten Teilnahme und des geringen Einflusses beibehalten werden? Oder stellt das EWR-Abkommen nur eine Zwischenlösung dar, die den Weg zur Vollmitgliedschaft in naher Zukunft ebnet?

Das Szenario einer immer engeren Kooperation bis hin zur unausweichlichen Mitgliedschaft wirkt plausibel, vergewagt man sich die expansive Dynamik des EWR-Abkommens. Die „norwegische Methode der Integration“ (Eliassen/Sitter 2003) besteht gerade darin, die Zusammenarbeit mit der EU beständig zu intensivieren und auf neue Zuständigkeitsbereiche auszuweiten. Eingriffe der Kommission und der EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA Surveillance Authority/ESA) zwingen die norwegische Regierung zudem, die Hoheit von EU-Recht über nationales Recht auch in sensiblen Fragen des Erwerbs von Eigentum, der Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt, der Energiepolitik bis hin zur Fischereipolitik anzuerkennen. Das Problem ist allerdings, dass

die Akzeptanz der norwegischen Bevölkerung und ihre Bereitschaft, eine Vollmitgliedschaft per Volksentscheid zu legitimieren, mit dieser schleichenden Kompetenzerweiterung nicht steigen.

In der innenpolitischen und öffentlichen Debatte steht die EU-Mitgliedschaft derzeit nicht auf der Agenda. Pro- und antieuropäische Einstellungen sind zwischen den politischen Lagern in etwa gleich verteilt, was eine Thematisierung erschwert und einen Parteienkonflikt zum Thema ausschließt (Sitter 2007). Das „heiße Eisen“ einer EU-Mitgliedschaft wird von daher von Regierungs- wie Oppositionsparteien gleichermaßen gemieden und auch von Seiten des Parlaments sind keine Initiativen zu erwarten. Es bleibt damit den pro- und antieuropäischen Lobbyverbänden überlassen, das Thema von Zeit zu Zeit in Erinnerung zu rufen. Allerdings kann auch der „Euroskeptizismus“ nicht mehr die Massen mobilisieren, wie ihm das noch Mitte der Neunzigerjahre gelungen ist. Die Vertreter der wichtigsten antieuropäischen Bewegungen sind vielmehr auf Ausgleich bemüht (Hille 2005), allerdings ohne auf die Resonanz eines breiteren Publikums hoffen zu dürfen.

Auch von EU-Seite ist keine Initiative zu erwarten, die Beziehungen zu den EWR-Ländern zu intensivieren oder zum Beitritt aufzufordern. Da Norwegen als Muster-schüler in der Umsetzung von EU-Recht gelten darf und mit seinen Nettobeitragszahlungen erheblich zur Finanzierung der jüngsten Erweiterungsrunde beiträgt, gibt es für die Brüsseler Behörden nur wenig Anlass am Status quo des EWR-Abkommens zu rütteln.

Die norwegische Bevölkerung darf in ihrer Einstellung zur EU nach wie vor als stark polarisiert gelten, wenn auch Konflikte in den letzten Jahren latent gehalten wurden. Im Umgang mit EU-Themen wählen die norwegische Regierung und die führenden Parteien zumeist eine Konfliktvermeidungsstrategie, welche die öffentliche Aufmerksamkeit gering hält. Auch die jüngste EU-Verfassungsinitiative ist in Norwegen auf wenig Resonanz gestoßen. Norwegen ist damit eigentümlicher Weise gegen die verbreitete EU-Skepsis in den alten Mitgliedsländern, wie sie in den Referenden zum Verfassungsvertrag zum Ausdruck gebracht wurde, gefeit.

Demgegenüber findet das EWR-Abkommen in Norwegen weitestgehend Akzeptanz. In der Einstellung der Bevölkerung hat sich eine Art „permissiver Konsens“ herausgebildet, der mit einem niedrigen Grad an Informiertheit und Kenntnissen über die Inhalte und Implikationen des Abkommens korreliert. Das EWR-Abkommen hat keine Freunde, aber auch immer weniger Feinde. Es spielt sich vielmehr ein Pragmatismus im Umgang mit der EU ein, welcher die „Kosten“ der Integration still-

schweigend zu akzeptieren bereit ist. Das Land beginnt sich damit in seiner peripheren Außenseiterposition auf einem bequemen Polster einzurichten. Solange die dem Ölboom geschuldete Prosperität des Landes fort dauert, scheint dieser Sonderweg gesichert.

#### LITERATUR

- Clæs, Dag Harald: EØS-avtalen mellom diplomati og demokrati. In: Internasjonal politikk, Vol. 61, No. 3/2003, S. 275-302.
- Clæs, Dag Harald: Norwegen. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Staatenwelt Europas. Bonn 2004, S. 220-228.
- Egeberg, Morten/Trondal, Jarle: Differentiated Integration in Europe: The Case of EEA Country, Norway. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 37, No 1/1999, S. 133-142.
- Eliassen, Kjell A./Sitter, Nick: Ever Closer Cooperation? The limits of the "Norwegian Method" of European Integration. In: Scandinavian Political Studies, Vol 26, No 2/2003, S. 125-144.
- Hille, Jochen: Gute Nation oder Europa? Euroskeptizismus in Norwegen und in der deutschsprachigen Schweiz. Dissertation. Humboldt-Universität Berlin 2005
- Müller-Graff, Peter Christian: EEA-Agreement and EC Law: A Comparison in Scope and Content – Overview on the Basic Legal Link between

Norway and the European Union. In: Peter-Christian Müller-Graff/Selvig, Erling (Hrsg.): The European Economic Area – Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe. Berlin/Oslo 1999, S. 17-24.

Sciarini, Pascal/Listahug, Ola: Single Cases or a Unique Pair? The Swiss and Norwegian „No“ to Europe. In: Journal of Common Market Studies, 1997, Vol. 35, Issue 3, S. 407-438.

Sejersted, Frerik: Between Sovereignty and Supranationalism in the EEA Context – On the Legal Dynamics of the EEA-Agreement. In: Peter-Christian Müller-Graff/Selvig, Erling (Hrsg.): The European Economic Area – Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe. Berlin/Oslo 1999, S. 43-74.

Sitter, Nick: The European Question and the Norwegian Party System since 1961. In: Taggart, P./Szczerbiak, A. (eds): Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism, Volume 1. Oxford University Press 2007

Sverdrup, Ulf: Compliance and conflict resolution in the European Union – Nordic Exceptionalism. In: Scandinavian Political Studies, Vol. 27, No 1/2004, S. 23-43.

#### ANMERKUNG

- 1 Derzeit qualifizieren die zwölf neuen Mitgliedsstaaten sowie Spanien, Portugal und Griechenland zum Empfang von Unterstützungsleistungen aus diesem Fond.



UNSER AUTOR

Dr. Ulf Sverdrup, Jahrgang 1968, hat eine Forschungsprofessur bei ARENA, Centre for European Studies an der Universität von Oslo. Seine Forschungsschwerpunkte sind: EU-Institutionen, deren Dynamik und Weiterentwicklung; Reformen und „Europäisierung“ des norwegischen Verwaltungs- und Rechtssystems.



UNSER AUTOR

Dr. Hans-Jörg Trenz, Jahrgang 1966, hat eine Forschungsprofessur bei ARENA, Centre for European Studies an der Universität von Oslo. Seine Forschungsschwerpunkte sind: europäische Zivilgesellschaft, europäische Identität, Migration und ethnische Minderheiten, Politische Theorie.

# Marginalisierung oder Neubestimmung? Zur Handlungsfähigkeit einer größeren EU

Franco Algieri / Janis A. Emmanouilidis

Der europäische Integrationsprozess hat an Dynamik verloren. Unterschiedliche Vorstellungen über die weitere Entwicklung und zukünftige Architektur der EU sind das eigentliche Problem dieser Stagnation. Hinzu kommt, dass die EU auf veränderte welt- und sicherheitspolitische Konstellationen reagieren muss. Unterlässt sie dies in angemessener Weise, droht ihr die Gefahr, in eine politisch marginale Rolle zu geraten. Franco Algieri und Janis A. Emmanouilidis plädieren in ihrem Beitrag für eine nach innen gerichtete „Strategie der institutionellen Effizienz“ und eine nach außen gerichtete „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“. Die erste Strategie setzt einen tragfähigen Kompromiss in der Fortsetzung der Verfassungsdebatte voraus. Als realistische Option könnte ein „Vertrag über den Vertrag von Nizza“ die Substanz der Verfassung erhalten und einen Grundbestand institutionell notwendiger Reformen sowie einen verbindlichen Integrationskern garantieren. Die „Strategie der weltpolitischen Mitgestaltung“ zielt auf eine differenzierte Weiterentwicklung der EU ab. Diese Strategie erfordert zunächst die Etablierung neuer Akteurskonstellationen, neuer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im institutionellen Gefüge der EU, damit die europäische Außenpolitik deutlicher als bisher „Gesicht und Stimme“ erhält. Vor allem im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind erweiterte Maßnahmen und Aufgaben notwendig, damit die Handlungsfähigkeit als Akteur in den internationalen Beziehungen verbessert und die EU zu einer Gestaltungsmacht in ihrer direkten Nachbarschaft und auf globaler Ebene wird. |

## Europäische Union – Quo vadis?

Die Erfolgsgeschichte des europäischen Integrationsprozesses zeigt deutliche Risse. Die Attraktivität von Integration hat dem Kontinent Frieden und Prosperität beschert und letztlich nach über 50 Jahren die Wiedervereinigung Europas ermöglicht. Doch das europäische Erfolgsmodell, das auch heute noch fortwirkt und auf weitere Staaten Anziehungskraft ausübt, hat seine innere Dynamik eingebüßt. Nationale Partikularinteressen, eine zunehmende Skepsis der Bürger und

eingeschränktes außen- und sicherheitspolitisches Handlungspotential prägen das gegenwärtige Bild der Europäischen Union (EU).

Das eigentliche Grundproblem der Integration liegt im konzeptionellen Schisma hinsichtlich der Perspektiven über die Zukunft Europas: Während die einen die Vertiefung der EU zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ für erforderlich halten, betonen andere, sie seien nur einem Binnenmarkt beigetreten. Diese unterschiedlichen Vorstellungen über die finale Perspektive drohen der Erfolgsgeschichte der Integration ein abruptes Ende zu bereiten. Unübersehbar ist mittlerweile, dass der integrationspolitische Grundkonsens der Vergangenheit angehört. Solange der Begriff „Europäische Union“ für ein Zielbild stand, konnten unterschiedliche Leitbilder über die Finalität des Integrationsprozesses nebeneinander bestehen. Heute geht es um die Regierbarkeit einer Union der 27 und mehr Mitgliedstaaten – dies lässt Ambivalenz nur um den Preis geringer Handlungsfähigkeit zu. Vordergründig wird um Vertragstexte gestritten. Im Kern geht es jedoch um antagonistische Zukunftsfixierungen. Ohne eine Verständigung über die künftige Rolle des Kontinents könnte die Integration Europas erodieren, möglicherweise sogar zerfallen.

Angesichts der neuen Konstellationen und Bedingungen der internationalen Politik ist die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit in einer sich stetig verändernden globalen Ordnung von zentraler strategischer Bedeutung. Es geht darum, ob Europa in der Lage sein wird, die politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Regeln einer neuen Weltordnung auf der Basis seiner Wertvorstellungen mit zu gestalten. Nach dem Ende des Kalten Krieges, mit dem Aufkommen neuer wirtschaftlicher und politischer Mächte in Asien und Südamerika und durch die Globalisierung von Ökonomie, Ökologie und Sicherheit wird die Zukunft Europas zunehmend durch Entwicklungen außerhalb des alten Kontinents entschieden. Falls Europa darauf nicht reagiert, droht dem alten Kontinent die Gefahr einer schleichenden Marginalisierung.

Europa als Friedensprojekt bleibt auch weiterhin ein zentraler Grundstein des europäischen Integrationsprozesses. Weite-

re Aspekte verdienen heute jedoch größeres Augenmerk: So sind die Mitgliedstaaten der EU gefordert, die Strukturen transnationalen Regierens weiter zu optimieren und im Rahmen europäischer Außenpolitik globale Verantwortung zu übernehmen. Nach innen gerichtet muss die EU eine „Strategie der institutionellen Effizienz“ entwickeln, um die Handlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit des großen Europa zu sichern. Nach außen gerichtet bedarf es einer „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“, um die Position und die Interessen der Union in ihrer direkten Nachbarschaft und auf globaler Ebene zu stärken.

## I. Strategie der institutionellen Effizienz

Gleichsam ein Strukturprinzip der europäischen institutionellen Architektur ist ihre stetige Veränderung. Inhaltliche Vertiefung und geographische Erweiterung machen es notwendig, ein System zu etablieren, das gleichermaßen stabil und anpassungsfähig ist. Kritik an schleppenden Reformen mag zwar berechtigt sein, jedoch gilt es gleichermaßen zu berücksichtigen, dass es den Mitgliedstaaten bisher am Ende immer gelungen ist, Reformen zu beschließen und zu verwirklichen. In dieser Perspektive erscheint die Europäische Union reformfähiger als viele andere politische Systeme. Die institutionelle Effizienz auch über weitere Vertiefung und Erweiterung hinaus zu garantieren, bleibt eine Aufgabe für die Zukunft. Zwei Dinge werden dabei von besonderer Bedeutung sein: die künftige Verfasstheit der EU und die Differenzierung Europas.

## Die Verfasstheit Europas

Die Europäische Union ist durch eine „Mehrebenen- und Verflechtungsstruktur“ gekennzeichnet, in der Kompetenzübertragung zum Kern politischer Machtarchitektur geworden ist.<sup>1</sup> Die Dichte der europäischen Integration hat heute ein Niveau erreicht, das die Frage nach der inneren Struktur der Europäischen Union zwangsläufig aufwirft. Ein Europa, das magnetisch immer mehr Aufgaben und immer mehr Mitglieder an sich gezogen hat, verlangt geradezu nach verbürgter Zuverlässigkeit.

## Gesamtbewertung des europäischen Verfassungsvertrags

Positiv		Negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenführung der bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument</li> <li>• Rechtsverbindliche Übernahme der Grundrechtscharta</li> <li>• Verleihung einer Rechtspersönlichkeit an die EU</li> <li>• Einführung von Kompetenzkategorien</li> </ul>	<b>Transparenz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein knappes, verständliches und übersichtliches Verfassungsdokument</li> <li>• Auslagerung wichtiger Bestimmungen in Protokolle</li> <li>• Mangelnde Systematik und Trennschärfe der Kompetenzkategorien</li> <li>• Keine klare Trennung zwischen Gesetzgebungsrat und anderen Ministerräten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren in der Gesetzgebung</li> <li>• Ausweitung der Fälle, in denen nach dem Mitentscheidungsverfahren entschieden wird</li> <li>• Ausdehnung der EP-Rechte im Haushaltsverfahren</li> <li>• Einführung einer „europäischen Bürgerinitiative“</li> <li>• Stärkerer Einfluss des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten</li> </ul>	<b>Demokratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Wahl des Kommissionspräsidenten / keine „echte“ Wahl durch das EP</li> <li>• Abschluss des Ernennungsverfahrens der Kommissare durch Mehrheitsbeschluss des Europäischen Rates und nicht durch das EP</li> <li>• Keine konsequente Umsetzung des Prinzips der degressiven Proportionalität bei der Bestimmung der EP-Abgeordnetenzahl</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung der „doppelten Mehrheit“ im Ministerrat</li> <li>• Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen</li> <li>• Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates</li> <li>• Etablierung eines EU-Außenministers mit Auswärtigen Dienst</li> <li>• Verringerung der Zahl der Kommissare (2/3 der Mitgliedstaaten)</li> <li>• Stärkung des Kommissionspräsidenten</li> </ul>	<b>Effizienz und politische Führung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung zusätzlicher Kriterien bei der „doppelten Mehrheit“</li> <li>• Nicht-Einführung von Mehrheitsentscheidungen in bestimmten Bereichen (u.a. Teile der Handels-, Umwelt- und Einwanderungspolitik, GASP)</li> <li>• Unklare Arbeitsteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem Kommissionspräsidenten und dem EU-Außenminister</li> <li>• Verkleinerung der Kommission erst ab 2014</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reform des Differenzierungsinstruments der „Verstärkten Zusammenarbeit“</li> <li>• Neue Flexibilisierungsinstrumente in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik</li> <li>• Vereinfachte Änderung der Details zu internen Politiken</li> <li>• Vereinfachte Änderung der Entscheidungsverfahren (Passarelle-Klausel)</li> </ul>	<b>Fortentwicklung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unklarheit beim Scheitern der Ratifikation der Verfassung</li> <li>• Künftige Verfassungsreform erfordert Ratifikation aller EU-Staaten</li> <li>• Keine Zweiteilung der Verfassung in konstitutionelle und Ausführungs- bzw. Detailbestimmungen</li> <li>• Verstärkte Zusammenarbeit in der GASP erfordert Einstimmigkeit</li> </ul>

© Janis A. Emmanouilidis, C·A·P, München

Doch komplizierte Entscheidungsverfahren und komplexe institutionelle Strukturen, ein in über fünfzig Jahren gewachsenes, kaum zu durchdringendes Vertragsdickicht sowie Unklarheit darüber, wer in der EU für was verantwortlich ist, lassen die Union in den Augen des Souveräns undurchsichtig und zu zentralistisch erscheinen. Die vier großen Vertragsreformen seit Mitte der 1980er-Jahre von der Einheitlichen Europäischen Akte über Maastricht, Amsterdam bis hin zu Nizza waren meist auf halbem Weg stecken geblieben.

Bisher ist der europäische primärrechtliche Rechtsbestand auf mehrere Verträge verteilt, deren Struktur und Inhalt sehr unübersichtlich ist. So etwas wie das deutsche Grundgesetz, ein einheitliches und übersichtliches Grundlagendokument besitzt die Union bisher nicht. Die bestehenden Verträge – in erster Linie sind dies der EG-Vertrag, der EU-Vertrag sowie

zahlreiche Protokolle und Erklärungen in der Fassung von Nizza – sind unzureichend. Das Grundproblem besteht darin, dass die erweiterte EU nicht nach einem Regelwerk regiert werden kann, das im Kern ursprünglich für sechs Staaten konzipiert worden war.

Mit dem vom Europäischen Verfassungskonvent zwischen 2002 und 2003 ausgearbeiteten und von den EU-Regierungen im Juni 2004 verabschiedeten „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ sollte das politische System der EU grundlegend reformiert werden. Im Verfassungsvertrag wurden die bestehenden Verträge neu strukturiert und erstmals in einen einzigen Text mit vier Teilen und 448 Artikeln zusammengeführt. Teil I beschreibt in 60 Artikeln die Grundbestimmungen zu Zielen und Werten, Zuständigkeiten und Organen der EU. Teil II beinhaltet die unter dem Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog

entstandene Charta der Grundrechte (54 Artikel). Teil III mit mehr als 300 Artikeln führt den ersten Teil mit besonderen Bestimmungen zu den Organen und Politikfeldern aus. Teil IV enthält die Schlussbestimmungen, in denen die Aufhebung früherer Verträge, diverse Verfahren zu künftigen Vertragsänderungen und das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags geregelt werden (12 Artikel). Hinzu kommen 36 Protokolle und 50 Erklärungen, die sich im Anhang zum neuen EU-Grundlagendokument befinden.

Der Verfassungsvertrag beinhaltet trotz inhaltlicher und struktureller Defizite wesentliche Verbesserungen für die demokratische Legitimation, die Effizienz und Handlungsfähigkeit der EU (siehe Schaubild zur Gesamtbewertung des Verfassungsvertrags).<sup>2</sup> Zu den wichtigsten Eckpunkten des Verfassungsvertrags gehören die Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren, die verbindliche

Verankerung von Grundrechten sowie mehr Mitspracherechte für das Europäische Parlament (EP) und für die nationalen Parlamente.

Doch bevor der Verfassungsvertrag in Kraft treten kann, muss er in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Bis Anfang 2007 hatten 18 der 27 Mitgliedstaaten, die mehr als die Hälfte der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren, den neuen Vertrag verabschiedet.<sup>3</sup> Aber die Ablehnung des Verfassungsvertrags in zwei EU-Gründerstaaten führte zu einer neuen Diskussionslage. Nach dem eindeutigen „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden zum europäischen Verfassungsvertrag im Mai/Juni 2005 bestimmten zunächst Lähmung und Hilflosigkeit, dann Ratlosigkeit und Unentschlossenheit die Europapolitik. Auch nach einer selbst verordneten Phase der Reflexion konnten sich die EU-Staaten auf keine Auswegstrategie einigen. Zu groß waren die Meinungsunterschiede: Manche sahen im Votum der Franzosen und Niederländer einen willkommenen Anlass, den ungeliebten Verfassungsvertrag umgehend für tot zu erklären und ihre nationalen Ratifikationsprozesse einzustellen. Andere sträubten sich dagegen, dieses Integrationsprojekt vorschnell aufzugeben. Sogar im anfänglichen Zustand des Schocks hielten sie reflexartig am Verfassungsvertrag fest. Nachdem 18 Mitgliedstaaten das neue Primärrecht ratifiziert haben – sechs davon sogar nach den beiden negativen Referenden<sup>4</sup> –, haben die Anwälte des Verfassungsvertrags neuen Mut geschöpft und sehen reale Chancen für eine Wiederbelebung des Projekts.

### Welche Optionen können die Verfassungssubstanz retten?

Das Schicksal der Europäischen Verfassung wird 2007 entschieden. Die deutsche EU-Präsidentschaft hat es sich auf die Fahnen geschrieben, dem stockenden Verfassungsprojekt neue Dynamik zu verleihen.<sup>5</sup> Die Erwartungen sowie der Preis eines möglichen Misserfolgs sind hoch: Sollte unter deutscher und portugiesischer Präsidentschaft kein tragfähiger Kompromiss über das weitere Vorgehen erzielt werden, wäre wohl nicht nur der Verfassungsvertrag selbst gescheitert, sondern auch die Rettung seiner inhaltlichen Substanz gefährdet. Die Europäische Union müsste weiter auf der Basis des Nizza-Vertrags regiert werden und bis zu einem erneuten Anlauf, das Primärrecht zu reformieren, würden Jahre vergehen.

Um diese Entwicklung zu vermeiden, dreht sich die Diskussion darum, den Verfassungsvertrag oder zumindest seine Substanz zu retten. Doch welche Optionen stehen zur Verfügung? Eine Vielzahl

von Alternativen zum Inkrafttreten des ursprünglichen Verfassungsvertrags liegt auf dem Tisch:

■ Die *Option eines Festhaltens am ursprünglichen Verfassungsvertrag* setzt voraus, dass das neue Primärrecht in unveränderter Form den Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden erneut zur Abstimmung vorgelegt wird. Ein derartiges Referendum wäre in beiden Ländern zum Scheitern verurteilt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Ratifizierung eines unveränderten Verfassungsvertrags auch in weiteren EU-Staaten, die (noch) nicht über das neue Primärrecht abgestimmt haben, misslingen würde.<sup>6</sup>

■ Die *Option des „Ausschöpfens von Nizza“* ist nicht ausreichend, um die künftige Handlungs- und Funktionsfähigkeit sowie die demokratische Legitimation der erweiterten EU zu sichern. Die praktische Umsetzung von Verfassungsneuerungen auf der Grundlage der bestehenden Verträge und damit unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung – beispielsweise in Form interinstitutioneller Abkommen oder modifizierter Geschäftsordnungen – erhöht nicht nur die Intransparenz der EU, in vielen Fällen lässt sie sich auch nicht umsetzen. Versuche, das Gesamtpaket aufzuschneiden und einzelne Teile aus dem Verfassungsvertrag „herauszupicken“ (*cherry picking*), werden aufgrund nationaler Befindlichkeiten am politischen Widerstand einzelner Mitgliedstaaten scheitern. Darüber hinaus wird sich die Umsetzung von „Nizza Plus“ aus rechtlichen Gründen in vielen Fällen als problematisch erweisen. Dies gilt für die Etablierung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates genauso wie für die Einführung des Abstimmungsverfahrens der doppelten Mehrheit im Rat (Mehrheit der Bevölkerung und der Staaten). Die Umsetzung dieser zentralen Neuerungen des Verfassungsvertrags sowie die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments (EP), die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat oder die Schaffung eines Europäischen Außenministers wird ohne Änderung des Primärrechts nicht möglich sein.

■ Eine weitere Option besteht darin, den Bürgern eine „gekürzte Verfassung“ in der Terminologie eines „Grundvertrags“ vorzulegen, in dem die Teile I und II des Verfassungsvertrags gebündelt werden. Damit wäre der Umfang der „Verfassung“ erheblich kürzer – ein aus Sicht der Verfechter dieser Lösung herausragender Vorteil gegenüber dem 448 Artikel umfassenden ursprünglichen Verfassungsvertrag. Doch auch

diese Alternative bringt Probleme mit sich: Zum einen werden die Gegner der Verfassung argumentieren, dass es sich bei dieser abgespeckten Variante des ursprünglichen Verfassungsvertrags um eine Mogelpackung handelt. Das negative Votum der Franzosen und Niederländer würde letztlich missachtet: die äußerliche Form und die Struktur hätte sich zwar verändert, die kritikwürdigen Inhalte blieben jedoch bestehen. Zum anderen bedingt diese Alternative, dass der geltende Nizza-Vertrag an die inhaltlichen, strukturellen und semantischen Erfordernisse der „gekürzten Verfassung“ angepasst wird. Absehbar ein äußerst langwieriger Prozess, der ohne die Einberufung eines erneuten Konvents nicht auskommen wird. Die Ratifizierung des neuen Primärrechts noch vor den Europawahlen 2009 – wie es die Anhänger dieser Variante fordern – wäre zeitlich kaum zu bewerkstelligen.

### Ein „Vertrag über den Vertrag von Nizza“

Eine pragmatische Option zur Sicherung der Substanz des Verfassungsvertrags besteht darin, den Kernbestand an Neuerungen in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das geltende Primärrecht zu übertragen.<sup>7</sup> Hierzu müssten die zentralen Verfassungsreformen identifiziert und der Vertrag von Nizza entsprechend verändert werden. Aus dem provozierenden Großtitel der „Verfassung“ würde in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza die bescheidene Variante eines Vertrags gemacht.

Ein „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ scheint eine realistische Option, die das Votum der französischen und niederländischen Bevölkerungen nicht übergeht, gleichzeitig aber eine Umsetzung des Grundbestands der Reform sicherstellt. Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten hat sich am Kern der Verfassung festgemacht. Der wesentliche Fortschritt, den der Verfassungsvertrag im Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität und die demokratische Legitimation der EU bringen sollte, wurde nicht in Frage gestellt. Die Verfassung war aber von Anfang an mit einem schweren Webfehler behaftet. Der Text ist zu umfangreich, zu kompliziert, zu unverständlich. Deshalb konnten die Gegner der Verfassung auch ungestraft alles Mögliche in die Verfassung hinein interpretieren. Zudem lud der Text geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen freizusetzen.

Der „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ würde die Reformen am Primärrecht entdramatisieren und die zentralen Innovationen des Verfassungstextes aufgreifen. Dieser Änderungsvertrag sollte folgende Neuerungen der Verfassung umfassen: 1. die Reform des institutionellen Systems der EU, 2. die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren, 3. die Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration sowie 4. eine Reihe weiterer Verfassungsinnovationen.

1. **Reform des Institutionensystems:** Die zentralen institutionellen Reformen des Verfassungsvertrags sollten in die geltenden Verträge inkorporiert werden. Dies betrifft vor allem die Einsetzung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, die Verkleinerung der Europäischen Kommission sowie die Stärkung ihres Präsidenten (siehe Schaubild „Die neue Architektur der Europäischen Union“). Diese Personalisierung der europäischen Führungsarchitektur ermöglicht eine klare Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik. Dies ist besonders deshalb so bedeutend, weil die Zunahme der Heterogenität der Interessen und die wachsende Komplexität der Entscheidungsprozesse in einer EU-27+ auf allen Ebenen ein höheres Maß an politischer Steuerung erfordern.

2. **Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren:** Will die EU handlungsfähig bleiben und ihre demokratische Legitimation ausbauen, muss sie die Entscheidungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren und die nationalen Parlamente stärker einbeziehen. Vor allem die Einführung der „doppelten Mehrheit“ ist eine Zäsur in der Entwicklung der Europäischen Union. Die Zahl der Bürger und die Zahl der Staaten als Entscheidungsbasis bei Abstimmungen im Ministerrat spiegeln die beiden Legitimationsstränge der EU wider. Die doppelte Mehrheit erschwert die Bildung von Mitgliedstaatlicher Blockadekoalitionen und fördert konstruktive Mehrheiten. Darüber hinaus ist die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat unverzichtbar für die Problemlösungskompetenz einer erweiterten EU. Schließlich sollten die Rechte der nationalen Parlamente durch die Einführung des Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus ausgebaut, plebiszitäre Elemente (Bürgerbegehren) etabliert und die Haushaltsbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess gestärkt werden.

3. **Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration:** In der erweiter-

ten EU werden die Interessen der Mitgliedstaaten immer heterogener. Strategien differenzierter Integration erlangen deshalb eine herausragende Bedeutung. Bei einer Veränderung der geltenden Verträge sollten die im Verfassungsvertrag vorgenommenen Reformen der bereits bestehenden Flexibilitätsinstrumente (Verstärkte Zusammenarbeit) sowie die Einführung neuer Instrumente vor allem im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) übernommen werden.

4. **Weitere Verfassungsinnovationen:** Abschließend sollte eine Reihe zentraler Bestimmungen des Verfassungsvertrags im Kontext einer Reform der geltenden Verträge übernommen werden. Hierzu gehören die rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte, die Einführung der Kompetenzkategorien, die Übernahme der so genannten „Passerelle-Klauseln“ (d.h. die Möglichkeit, die Entscheidungsverfahren in der Union ohne Vertragsänderungen zu verbessern) sowie die Übernahme der Solidaritätsklausel und die Einführung der gegenseitigen Beistandspflicht.

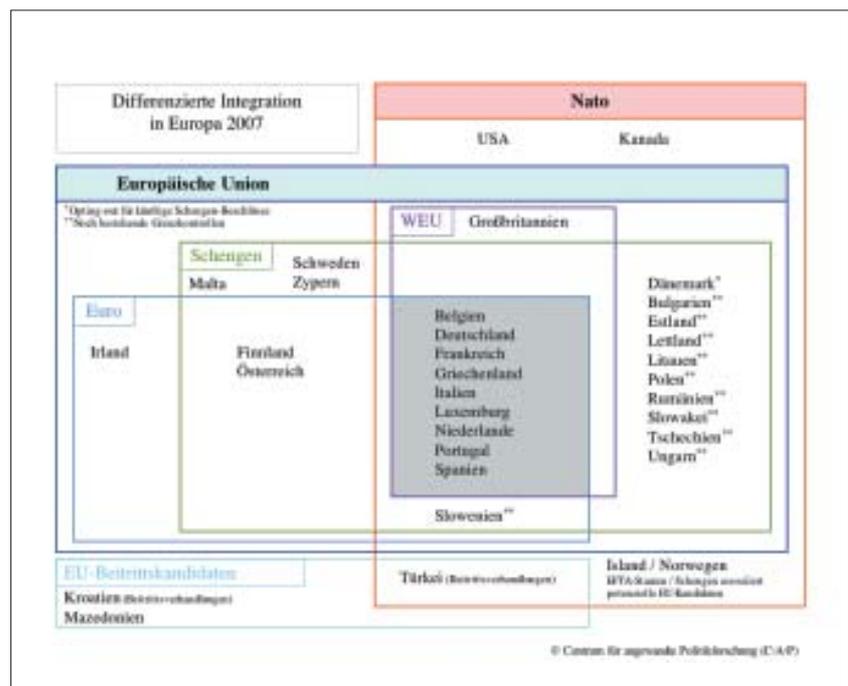
In der neuen Bescheidenheit eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza liegt eine realistische Lösung für die gegenwärtige Verfassungskrise. Auf der Grundlage eines „Vertrags zum Vertrag von Nizza“ kann in einem nächsten Schritt die Erarbeitung und Verabschiedung eines verschlankten Verfassungstextes in Angriff genommen werden, der lediglich zentrale konstitutionelle Bestimmungen enthält und die Ausführungsbestimmungen in einen

Text unterhalb des Verfassungsniveaus ausgliedert. Diese „Zweiteilung der Verträge“ wäre die Basis für ein lesbares Verfassungsdokument, das sowohl den Erfordernissen europäischen Regierens als auch den Erwartungen der Bürger stärker entgegenkommt.

## Die Differenzierung Europas

Die Handlungsfähigkeit des größeren Europa wird nicht allein durch die künftige Verfasstheit der EU bestimmt. Die zunehmende Vielfalt von Interessen und eine wachsende Komplexität von Entscheidungen erfordern ein höheres Maß an aktiver und sichtbarer politischer Steuerung. Diese wird über die traditionellen Führungsimpulse der Vergangenheit hinausgehen müssen. Dazu braucht Europa mehr als in der Vergangenheit verschiedene Geschwindigkeiten. Ob in der Innen- und Justizpolitik, in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Steuer-, Umwelt- oder Sozialpolitik, auf allen diesen Feldern erwarten die Bürger, dass die EU staatsähnliche Leistungen erbringt. Diese können und wollen jedoch nicht alle Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt und mit gleicher Intensität leisten. Wie bereits in der Vergangenheit im Falle der gemeinsamen Währung, bei Schengen oder in der Sozialpolitik kann eine engere Zusammenarbeit in einem kleineren Kreis von Ländern zur Überwindung von Blockaden und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Europäischen Union beitragen (siehe Schaubild zur Differenzierung in Europa).

## Differenzierung in Europa

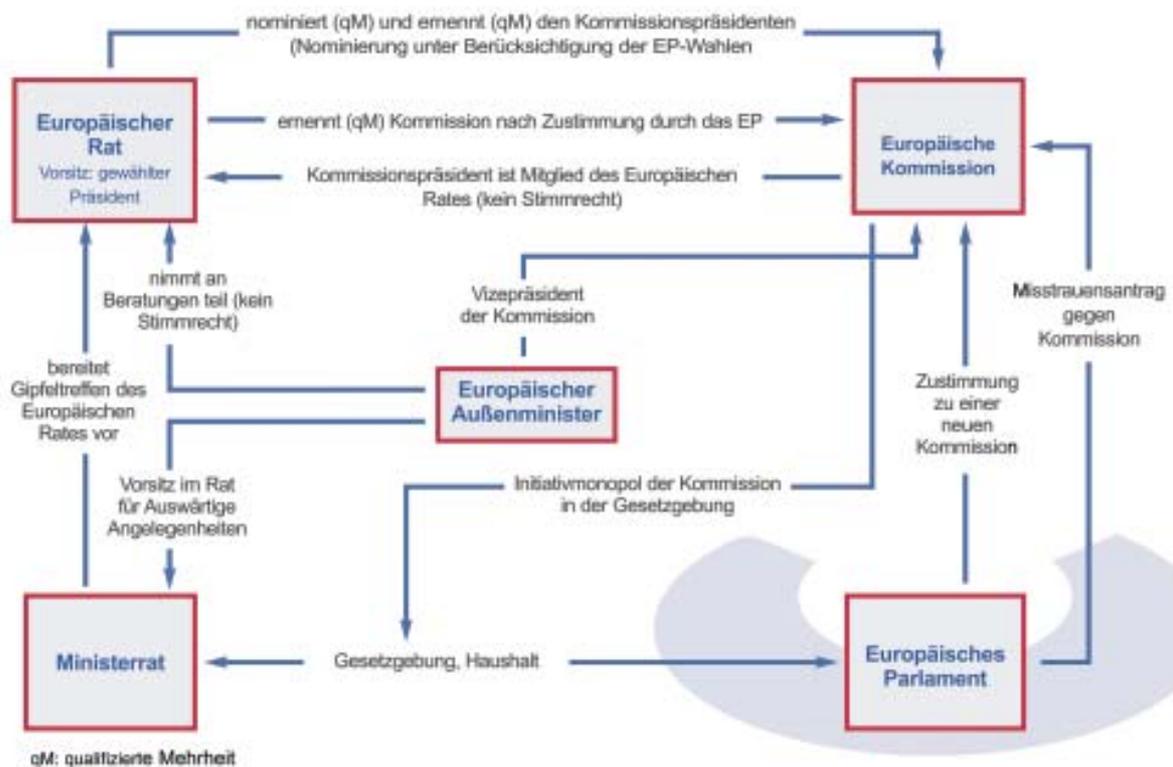


Die Bildung von Inseln differenzierter Integration ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Schaffung eines geschlossenen Kerneuropas, in dem eine kleine Gruppe von Staaten die Geschicke der Integration dominiert. Die Diskussionen über ein Europa der Triumvirate, der Direktorien oder Pioniergruppen – wie es manche fordern und andere befürchten – sind unrealistisch und kontraproduktiv. Unrealistisch, weil sich die Idee eines geschlossenen Kerneuropas, in dem eine begrenzte Länderzahl den Einigungsprozess im kleinen Kreis fortführt, nicht umsetzen lässt. Eine überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten wird der Differenzierungscoalition angehören wollen – schon allein, um die Etablierung eines engen Führungszirkels zu verhindern. Die Schaffung eines exklusiven Kerneuropas würde daher voraussetzen, dass eine kleine Staatengruppe den Beteiligungswunsch seiner EU-Partner aktiv verneint. Eine solche Ablehnung würde keines der potenziellen Kernländer aussprechen. Direktoriumsdebatten sind zudem kontraproduktiv und erschweren es, Differenzierung als strategische Chance zu verstehen. Durch die Gleichsetzung von Differenzierung und Kerneuropa wird die Chance unterlaufen, sinnvolle Kooperationsvorhaben auch ohne die Unterstützung

und Teilnahme aller EU-Länder umzusetzen. Die eigentlichen Potentiale einer zunehmenden Differenzierung Europas werden sich erst in der Praxis offenbaren. Bei der Nutzung der unterschiedlichen Möglichkeiten differenzierter Integration wird es vor allem darum gehen, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten Erfahrungen mit dem im Vertrag von Amsterdam eingeführten und in Nizza und im Verfassungsvertrag modifizierten Differenzierungsinstrument der so genannten „Verstärkten Zusammenarbeit“ sammeln. In einem ersten Schritt sollte dieses Instrument, das bisher noch nie angewandt wurde, im Kontext kleinerer Differenzierungsprojekte in unterschiedlichen Politikbereichen eingesetzt werden. Nur so kann überprüft werden, inwieweit die bisherigen primärrechtlichen Bestimmungen praxistauglich sind und an welchen Stellen nachgebessert werden muss, um das zentrale Instrument der Differenzierung handhabbar zu machen. In der politischen Praxis wird die Lösung von Sachfragen durch Instrumente der Differenzierung keinen Kern von Staaten, sondern wechselnde Führungskoalitionen hervorbringen. Aus der Summe einzelner Kooperationsprojekte und der Schnittmenge der beteiligten Länder wird somit das Bild eines „offenen Gravitations-

raums“ entstehen, der eine Anziehungskraft auf weitere EU-Staaten ausüben könnte. Die prinzipielle Offenheit für weitere Mitgliedstaaten darf aber die Erfolgchancen der Differenzierung nicht unterlaufen. Deshalb muss die Teilnahme an den einzelnen Differenzierungsprojekten an bestimmte Beteiligungsvoraussetzungen geknüpft werden. In der Konsequenz wird der offene Gravitationsraum in manchen Politikbereichen für einen gewissen Zeitraum zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten führen. Dieser Wandel der Integrationslogik wird das Gesicht der Europäischen Union, die bisher durch den Ansatz des gemeinsamen Vorgehens aller Mitgliedstaaten und einer rechtlichen Einheitlichkeit dominiert war, verändern. Ein solcher Schritt beinhaltet Risiken – bis hin zur Zerfaserung der Integration. Folglich bedarf es der Wahrung eines für alle Mitglieder verbindlichen Integrationskerns. Wird Differenzierung in dieser Form gedacht und praktiziert, bleibt die EU auch mit 30 und mehr Mitgliedstaaten regierbar und zukunftsfähig.

## Die neue EU-Architektur laut Verfassungsvertrag



## II. Strategie weltpolitischer Mitverantwortung

Die Optimierung institutioneller Effizienz ist eine Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der EU als internationaler Akteur. Mit dem Vertrag von Maastricht war der Grundstein für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gelegt worden. Doch sehr schnell zeigte sich in verschiedenen Reformatappen, dass das Nebeneinander und das mit zunehmender Entwicklungsdichte der Außen- und Sicherheitspolitik stärker werdende Ineinandergreifen von intergouvernementalen und gemeinschaftlichen Entscheidungsmechanismen zu einer Situation führte, die häufig abträglich für den Leistungsgrad und die Wahrnehmbarkeit einer gemeinsamen Politik war und bis heute ist.

Im Verfassungsvertrag sind für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einige Modifikationen der bislang gültigen Vertragsgrundlage vorgesehen, durch die sich die Akteurskonstellationen und die institutionellen Beziehungen deutlich verändern würden. Der Europäische Rat ist das übergeordnete und für die Außenpolitik der EU Impulse gebende Organ. Seine Rolle bei der Bestimmung der strategischen Interessen der Union und der Festlegung der außen- und sicherheitspolitischen Ziele und Prioritäten würde durch den Verfassungsvertrag noch deutlicher hervorgehoben. Gemeinsam mit dem Ministerrat bildet der Europäische Rat das Forum, in dem die Mitgliedstaaten ihr Vorgehen abstimmen und festlegen. Würde, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, als neuer Akteur ein Präsident des Europäischen Rats auftreten, so würde dieser auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mit zur Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP beitragen.

Entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates ist der Rat in der Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“ für die Gestaltung des auswärtigen Handelns der Union zuständig und trägt dafür Sorge, dass dieses kohärent ist. Für die Sicherstellung der Kohärenz arbeitet der Rat mit der Europäischen Kommission zusammen und wird vom Hohen Vertreter für die GASP bzw. künftig vom Außenminister der Union unterstützt. Die Akteurswandlung vom Hohen Vertreter für die GASP hin zum Außenminister der Union würde nicht nur hinsichtlich der EU-internen Akteursstrukturen eine bemerkenswerte Veränderung bedeuten. Die Staats- und Regierungschefs der EU hatten im Juni 2004 Javier Solana als Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bestätigt und sich mit dem Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso darauf geeinigt, dass Solana mit Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zum Außenminister der Union ernannt

werden soll.<sup>8</sup> Ein solcher Akteur könnte der GASP deutlicher als bislang „Gesicht und Stimme“ verleihen. Ob mit Blick auf die Interessen der Mitgliedstaaten die wiederkehrende Vielstimmigkeit europäischer Außenpolitik gänzlich verschwinden würde, wird in der täglichen Praxis der GASP zu prüfen sein.

Die Leitung der GASP wäre Aufgabe des Außenministers der Union, der an den Arbeiten des Europäischen Rates teilnehmen, Vorschläge zur Festlegung der GASP entwerfen und diese im Auftrag des Ministerrates durchführen könnte. Des Weiteren würde er den politischen Dialog mit Dritten führen und in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen den Standpunkt der Union vertreten. Bei der Durchführung der GASP ist der Außenminister auf das Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten und deren einzelstaatlichen Mittel angewiesen. Unterstützung fände er durch den vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienst, der mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet. Dieser Dienst setzt sich aus Beamten der einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordneten Beamten der Mitgliedstaaten zusammen.

Der Ministerrat bleibt das zentrale Forum zur Koordination der Tätigkeiten des Hohen Vertreters, beziehungsweise des Außenministers der Union und der mit auswärtigen Angelegenheiten betrauten Ministern in den Mitgliedstaaten. Doch auch die Europäische Kommission übernimmt, mit Ausnahme der GASP und anderer spezifisch geregelter Fälle, eine tragende Rolle bei der Formulierung und Umsetzung des auswärtigen Handelns der Union. Über den Außenminister bekäme sie ein stärkeres Gewicht bei der Außenvertretung im Rahmen der GASP. Denn innerhalb der Kommission wäre der EU-Außenminister einer der Vizepräsidenten und für die Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen wie auch der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns verantwortlich.

Die Hervorhebung eines Akteurs im Rahmen der GASP, wie sie in Person des Außenministers der Union stattfinden würde, entspräche der Logik einer außenpolitischen Prozessoptimierung. Durch seine Einbettung in Rat und Kommission sowie mit Blick auf die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates in der Außenpolitik stünde der Außenminister in einem dreiseitigen Beziehungsgeflecht, welches unter Umständen zu einer Einschränkung seiner Funktion führen kann. In einem negativen Szenario, das von Macht- und Prestigekämpfen zwischen Kommission und Rat und zwischen Europäischem Rat und Außenminister gekennzeichnet ist, kann es neben institutionellen „Kompetenzrangelien“<sup>9</sup> zu einer Schwächung bis hin zur

Einschränkung der Effektivität außen- und sicherheitspolitischen Handelns der EU kommen. Außerdem müsste der Außenminister eine dreifache Koordinierungsfunktion übernehmen, d. h. zwischen Rat und Europäischem Rat, zwischen Rat und Europäischer Kommission und zwischen den Mitgliedstaaten. Abzuwarten bleibt, wie sehr Kommissionsinteressen über den Außenminister in die entsprechenden Beschlüsse Eingang finden könnten. Die Kommission kann allein keine Vorschläge einbringen, sondern nur im Zusammenwirken mit dem Außenminister. Was geschieht, wenn der Außenminister in einen Interessenkonflikt zwischen Rat und Kommission gerät und er diesen in seiner Doppelfunktion als Mitglied der Kommission und des Rates nicht ausgleichen kann? Werden Entscheidungen auf der Ebene des Europäischen Rates dadurch unumgänglich?<sup>10</sup> Was ergibt sich für das Profil des Außenministers, wenn eine Gruppe von großen Mitgliedstaaten beabsichtigt, ihre außenpolitischen Interessen auch gegen dessen Widerstand durchzusetzen? In der Vergangenheit wurde gerade die Parallelität von Aktivitäten des Hohen Vertreters und einzelner Mitgliedstaaten sowie einer damit häufig verbundenen unterschiedlichen Interessenartikulation gegenüber Dritten als Schwäche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik empfunden. Viel wird davon abhängen, wie sehr der Außenminister sich aufgrund seiner strukturellen Macht gegenüber einschränkenden Handlungen der Mitgliedstaaten emanzipieren kann. Des Weiteren wird zu prüfen sein, ob über ihn die Kohärenz von Interessen, Politikbereichen und Handeln wesentlich gestärkt werden kann.

Hinsichtlich der im Rahmen der GASP anzuwendenden Verfahren bei der Beschlussfassung bringt der Verfassungsvertrag zwar Änderungen, jedoch keinen entscheidenden Durchbruch. Das Prinzip, wonach der Europäische Rat die Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen kontrolliert, bleibt bestehen. Zwar findet sich ein Anknüpfungspunkt für die Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse, doch ob dieser tatsächlich genutzt wird, ist mit Blick auf die bisherige Praxis fraglich. Letztendlich haben die Mitgliedstaaten die Frage zu beantworten, ob Mehrheitsentscheidungen im Bereich der GASP – mit Ausnahme der Bereiche mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen – zum bestimmenden Prinzip werden sollen.

### Flexibilisierung im Rahmen der GASP

Alle Reformen der vertraglichen Grundlagen europäischer Außenpolitik stellen einen stetigen Optimierungsversuch der Entscheidungs- und Beschlussfassungs-

verfahren im Rahmen der EU dar, ohne jedoch deren intergouvernementalen Charakter und damit einhergehend die dominierende Rolle der Mitgliedstaaten im Wesentlichen zu verändern. Mit steigender Zahl der an dem System EU beteiligten Akteure und damit einhergehend einer zunehmenden Heterogenität von Interessen birgt das Festhalten am Intergouvernementalismus die Gefahr in sich, die Handlungsfähigkeit und die Reaktionsgeschwindigkeit der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen einzuschränken. Folglich richtet sich die Aufmerksamkeit auf flexible Formen der Ausgestaltung europäischer Außenpolitik. Hinsichtlich der GASP findet hier die „Verstärkte Zusammenarbeit“ Aufmerksamkeit.<sup>11</sup> Der Verfassungsvertrag würde den im Vertrag von Nizza festgelegten Ansatz in großen Teilen fortführen.<sup>12</sup> Weiterhin ausgenommen sind Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen. Eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ ist immer nur als letztes Mittel möglich, wenn die entsprechenden Ziele andernfalls nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können.

### Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

War zu Beginn der 1990er-Jahre in Europa zunächst noch eine Aufbruchstimmung in ein neues, wenngleich noch nicht definierbares Zeitalter der Sicherheitspolitik erkennbar geworden, so zeichnete sich am Ende des vergangenen Jahrzehnts ein deutlich anderes Bild ab. Insbesondere durch den Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens, der die Rückkehr von Krieg nach Europa bedeutete, wurde eine Antwort auf die Frage unausweichlich, welches Profil die Europäische Union als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur übernehmen wollte und sollte.

Seit ihrer Anfangsphase befindet sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem ununterbrochenen Entwicklungsprozess und bildet einen dynamischen Bereich des europäischen Integrationsprozesses. Die im Vertragswerk von Nizza festgehaltenen Vereinbarungen zur ESVP können lediglich als Zwischenschritt und in Verbindung mit weiteren Vereinbarungen der EU-Mitgliedstaaten zur Verbesserung des gemeinsam nutzbaren sicherheits- und verteidigungspolitischen Potentials gelesen werden. Nachdem die Debatte über die ESVP in Gang gekommen war und der externe Handlungsdruck auf die Union zugenommen hatte, folgten eine Vielzahl unterschiedlichster Initiativen, Erklärungen und Vereinbarungen zwischen einzelnen und teilweise auch zwischen allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in ihrer Gesamtheit zu heute erreichten si-

cherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklungsniveau der EU beigetragen haben.<sup>13</sup>

Die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Regelungen zur ESVP brächten in mehrfacher Hinsicht Neuerungen. Erwähnenswert ist zunächst die Erweiterung des Fähigkeitspektrums. Die unter dem Begriff „Petersberg-Aufgaben“ subsumierten Maßnahmen, d. h. humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen (Art. 17 Abs. 2 EU-Vertrag), werden im Verfassungsvertrag präzisiert und erweitert. Missionen der Europäischen Union könnten demnach künftig folgende Maßnahmen und Aufgaben umfassen:

- gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen;
- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze;
- Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung;
- Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens;
- Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

In der Gesamtschau lassen die institutionellen Entwicklungen, die militärischen, polizeilichen und zivilen Missionen wie auch die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur die Dynamik im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erkennen. Doch dabei darf nicht übersehen werden, dass es sich bei der ESVP um ein Integrationsprojekt handelt, zu dem nicht alle EU-Mitgliedstaaten stets den gleichen qualitativen und quantitativen Beitrag leisten können und wollen. Mit Blick auf die EU-27, deren Mitglieder unterschiedlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepten folgen, die über unterschiedliche zivile und militärische Fähigkeiten verfügen und deren Bereitschaft zu einer weit reichenden Vertiefung der Gemeinsamkeiten in diesen sensiblen Politikbereichen keineswegs gleich stark ausgeprägt sind, ist es wichtig, dass Akteursstrukturen und Formen der Zusammenarbeit klar erkenntlich sind.

Flexibilität und die Übertragung von Handlungsverantwortung auf eine Gruppe von Staaten sind wichtige Voraussetzungen, damit eine an Mitgliedstaaten derart umfassende EU nicht zum selbst blockierenden System wird und wirksames sicherheits- und verteidigungspolitisches Handeln nicht erschwert wird. Dem Verfassungsvertrag folgend könnte eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ von den EU-Mitgliedstaaten begründet werden, die anspruchsvolle Kriterien bezüglich der militärischen Fähigkeiten erfüllen und sich zu Missionen mit

höchsten Anforderungen fest verpflichten. Diese Form der Zusammenarbeit berührt nicht die Bestimmungen zu Missionen im Bereich des genannten erweiterten Spektrums der Petersberg-Aufgaben. Für die Durchführung einer Mission zur „Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen“ würde der Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten beauftragen. Voraussetzung hierfür ist, dass diese Staaten es wünschen und dazu fähig sind. Die beteiligten Staaten würden untereinander die Ausführung der Mission im Einvernehmen mit dem Außenminister der Union vereinbaren.

Weitgehend Übereinstimmung herrscht unter den Mitgliedstaaten bezüglich des Bekenntnisses zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff und der Erkenntnisse über die Art der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die im Verfassungsvertrag genannte Solidaritätsklausel nimmt explizit auf die Möglichkeit der terroristischen Bedrohung des Hoheitsgebiets, der Institutionen und der Zivilbevölkerung der Mitgliedstaaten Bezug. Diese Klausel umfasst darüber hinaus auch Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen. Wenn ein Mitgliedstaat entsprechend betroffen wäre, leisteten ihm die anderen Mitgliedstaaten Unterstützung. Dies bedeutet jedoch keinen Automatismus: vielmehr bedarf es des Ersuchens der politischen Organe des betroffenen Staates. Durch die Solidaritätsklausel wird der Fall eines militärisch bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union nicht abgedeckt. Hierfür ist eine Beistandsregelung vorgesehen und sollte es zu einem bewaffneten Angriff kommen, müssten die anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten.

Von Beginn an war erkennbar, dass der Vertiefungsgrad einer gemeinsam zu schaffenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik von den Interessen der Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft zur Öffnung sensibler Bereiche nationaler Souveränität bestimmt sein würde. Dies muss grundsätzlich berücksichtigt werden, wenn die Nachhaltigkeit der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik und die Glaubwürdigkeit der EU in diesem Politikfeld beurteilt werden sollen. Entscheidend ist, ob sich das vertragliche Regelwerk als stabil und gleichzeitig flexibel genug erweist, um nicht nur mitgliedstaatliche Interessen zusammenzuführen, sondern auch, um eine nutzbare Ausgangsbasis für die konkrete Ausge-

staltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu bieten.

## Resümee

Als eine der Ursachen, weshalb die EU häufig nicht als kohärenter und effizienter Akteur wahrgenommen wird, kann die anhaltende Fixierung auf die Entwicklung von institutionellen und prozeduralen Strukturen genannt werden. Dem kann wiederum entgegengehalten werden, dass durch die Verfeinerung bestehender bzw. die Errichtung neuer gemeinsamer Institutionen und Verfahren ein Regelungsrahmen entsteht und weiterentwickelt wird, in dem die unterschiedlichen nationalen Interessen zusammengeführt, koordiniert und im Sinne gemeinsamen Handelns umgesetzt werden können. Mit steigender Zahl der an den Entscheidungsverfahren der EU beteiligten Staaten besteht jedoch die Gefahr, dass die Leistungsfähigkeit des Regelungsrahmens überdehnt und dadurch seine Effektivität eingeschränkt wird. Deshalb gewinnen Formen der Differenzierung an Bedeutung. Die Mitgliedstaaten der EU haben ihre Handlungsweisen immer stärker an die Veränderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb dieses supranationalen Systems anzupassen. Gelingt dies, so eröffnet sich ihnen die Möglichkeit, Gestaltungsmacht auf regionaler und globaler Ebene zu sein. Wenn sie damit jedoch scheitern, werden sie über reaktives Handeln kaum hinausreichen und ihre eigenen Handlungsoptionen immer weniger selbst bestimmen können.

## ANMERKUNGEN

1 Hrbek, Rudolf (1998): Wie sollen sich Arbeitsteilung, Subsidiarität und regionale Beteiligung nach Amsterdam entwickeln? In: Bertelsmann Stiftung/Forschungsgruppe Europa (Hrsg.) (1998): Systemwandel in Europa. Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung. Gütersloh, S. 27-39, hier: S. 35. Vgl. außerdem Knodt Michèle (2005): Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem – die internationale Einbettung der EU. Baden-Baden.

2 Vgl. u. a. Emmanouilidis, Janis A. (2004): Historisch einzigartig, im Detail unvollendet – eine Bilanz der Europäischen Verfassung. Reform-Spotlight 3/2004, Juni 2004; Weidenfeld, Werner (2005): Die Verfassung in der Analyse. Gütersloh; Wessels, Wolfgang (2004): Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. In: integration, 4/2004, S. 284-300.

3 Der Verfassungsvertrag wurde in folgenden EU-Staaten verabschiedet: Belgien (10,46 Mio.), Bulgarien (7,8 Mio.), Deutschland (82,5 Mio.), Estland (1,35 Mio.), Finnland (5,24 Mio.), Griechenland (11,07 Mio.), Italien (58,46 Mio.), Lettland (2,31 Mio.), Litauen (3,42 Mio.), Luxemburg (0,45 Mio.), Malta (0,4 Mio.), Österreich (8,21 Mio.), Rumänien (21,7 Mio.), Slowakei (5,41 Mio.), Slowenien (1,99 Mio.), Spanien (43,04 Mio.), Ungarn (10,22 Mio.) und Zypern (0,75 Mio.). Diese 18 Staaten repräsentieren 274,78 Mio. der insge-

samt 490,81 Mio. Bürger der EU-27. Dies entspricht einem Anteil von 55,71 Prozent. Für eine aktuelle Übersicht über den Stand der nationalen Ratifizierungsverfahren siehe <http://www.cap-lmu.de/themen/eureform/ratifikation/index.php>

4 Die sechs Staaten, die den Verfassungsvertrag nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ratifiziert haben, sind: Belgien, Finnland, Lettland, Luxemburg, Malta und Zypern.

5 Vgl. Außenminister Walter Steinmeier bei der Auftaktpressekonferenz zur deutschen Ratspräsidentschaft am 19.12.2005; Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zur Doppelpräsidentschaft vom 14.12.2006; Programm der deutschen Präsidentschaft: Europa gelingt gemeinsam, S. 4-6.

6 Folgende Staaten haben Anfang 2007 (noch) nicht über den Verfassungsvertrag abgestimmt: Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Schweden, Tschechien und das Vereinigte Königreich.

7 Vgl. Centrum für angewandte Politikforschung (C:A-P) und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. München/Gütersloh, Juni 2006 (2. überarbeitete Fassung; Fassung: Juni 2005) (download unter: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php>).

8 Vgl. Council of the European Union (2004): 2595th Council meeting Heads of State and Government, 10995/04, Brüssel, 29. Juni 2004.

9 Klein, Nadia/Wessels, Wolfgang (2004): Eine Stimme, zwei Hüte, viele Pioniere? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem EU-Konvent. In: WeltTrends, (12) 42, 2004, S. 11-26, hier S. 22.

10 Vgl. Ruffert, Matthias (2004): Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte, Institutionen, Kompetenzen, Ratifizierung. In: Europarecht, (39) 2, 2004, S. 165-201.

11 Vgl. Jaeger, Thomas (2002): Enhanced cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy. In: European Foreign Affairs Review, Nr. 3, Vol. 7, 2002, S. 297-316.

12 Vgl. Emmanouilidis, Janis (2005): Der Weg zu einer neuen Integrationslogik: Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2005): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Gütersloh, S. 149-172.

13 EU Institute for Security Studies (EU ISS) (2001): From St.-Malo to Nice. European defence core documents, Vol. I, compiled by Maartje Rutten. Chaillot Paper 47, 2001; EU ISS (2002): From Nice to Laeken. European defence core documents, Vol. II, compiled by Maartje Rutten. Chaillot Paper 51, 2002; EU ISS (2003): From Laeken to Copenhagen. European defence core documents, Vol. III, compiled by Jean-Yves Haine, Chaillot Paper 57, 2003; EU ISS (2003): From Copenhagen to Brussels. European defence core documents, Vol. IV, compiled by Antonio Missiroli, Chaillot Paper 67, 2003; EU ISS (2004): EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75, 2005; EU ISS (2006): EU security and defence. Core documents 2005, Chaillot Paper 87, 2006.



UNSER AUTOR

Janis A. Emmanouilidis war nach seinem Studium der Wirtschaftswissenschaften und der internationalen Beziehungen wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (1995–1997). Seit 1999 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C:A-P) der Ludwig-Maximilians-Universität München, verantwortlich für den Forschungsbereich Reform und Weiterentwicklung der Europäischen Union.



UNSER AUTOR

Franco Algieri war nach seinem Studium wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik in Bonn (1992–1994). Seit 1994 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C:A-P) der Ludwig-Maximilians-Universität München; verantwortlich ist er für die Forschungsbereiche „Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ sowie „Beziehungen EU-Asien“. Franco Algieri ist Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München, am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen und hat zudem eine Gastprofessur an der Renmin-Universität in Peking.

# Das Europa der Projekte

Almut Möller

In Europa grassierte seit den negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005 der „Europa-Pessimismus“. Nach diesen beiden herben Tiefschlägen, die eine Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union (EU) in bisher ungekanntem Ausmaß offenbarten, wird in der EU erneut über die Notwendigkeit eines „Europa der Projekte“, oft auch „Europa der Resultate“ genannt, diskutiert. Diese Forderung zielt darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger wieder stärker in den Blick der Europapolitik zu nehmen. Die EU muss die Unionsbürger nicht nur mit guter Politik überzeugen, sondern auch die Kommunikation im Mehrebenensystem der EU verbessern und vor allem eine Orientierung im Zeitalter der globalisierten Moderne bieten. Benötigt wird eine plausible Antwort auf die Frage, wozu die Unionsbürger die EU auch in Zukunft brauchen werden. Das politische Projekt Europa kann erst dann eine neue Faszinationskraft und Akzeptanz gewinnen – so eine der Hauptthesen von Almut Möller – wenn es in der konkreten Lebensrealität der Bürger überzeugt und zur gleichen Zeit in Großprojekten (z.B. in einer engeren sicherheitspolitischen Integration) eine Antwort auf transnationale Problemlagen zu bieten vermag. Während der deutschen EU-Präsidentschaft wurden dazu Akzente gesetzt. |

## Europa ist kein Selbstläufer

„Europa ist wie ein Fahrrad. Hält man es an, fällt es um.“ Diese Worte Jacques Delors, von 1985 bis 1995 Präsident der Europäischen Kommission, werden häufig bemüht, um einen besonderen Wesenszug der Europäischen Union (EU) zu beschreiben. Das Rad der europäischen Integration müsse am Laufen gehalten werden, ansonsten drohe Stillstand, oder – das Bild vom „Umfallen“ legt dies nahe – sogar ein Scheitern des Integrationsprozesses.

Nach der europäischen Durststrecke zwischen den Jahren 1973 und 1986, für die der Begriff der „Eurosclerose“ geprägt wurde, kann die Zeit unter Delors rückblickend als ein goldenes Zeitalter der europäischen Integration bezeichnet werden. Große und ehrgeizige Ziele wurden formuliert und erreicht. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde die Vollendung des europäischen Binnenmarktes organisiert. Delors war eine zentrale Figur in diesem

Projekt. Mit seinem Drei-Stufen-Plan zur Währungsunion aus dem Jahr 1989 stellte der ehemalige französische Finanzminister auch die konzeptionellen Weichen für die gemeinsame Währung. 310 Millionen Unionsbürger in dreizehn der derzeit 27 Mitgliedstaaten zahlen heute schon mit dem Euro-Bargeld. Slowenien trat zum 1. Januar 2007 als erstes Neumitglied der Eurozone bei. In die Zeit von Kommissionspräsident Delors fällt auch die Verabschiedung des Vertrags von Maastricht, mit dem die Europäischen Gemeinschaften durch zwei weitere Säulen der Zusammenarbeit flankiert wurden, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Kooperation in Fragen der Innen- und Justizpolitik. Die Europäische Union als Dach der drei Säulen war geboren.

Es waren ehrgeizige Projekte, versehen mit entsprechenden Zeit- und Umsetzungsplänen, durchgeführt von Personen vom Schlege eines Delors, die das „europäische Fahrrad“ nach einer Phase der Stagnation in den Siebziger- und Achtzigerjahren des 20. Jahrhunderts wieder anzuschleichen vermochten. Darüber hinaus war es auch die neue Lage auf dem europäischen Kontinent nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, die die 1990er-Jahre zu einem europäischen Jahrzehnt mit erheblicher Dynamik machten. Die institutionellen Grundlagen für die Wiedervereinigung des Kontinents wurden mit den Vertragsreformen von Amsterdam (1999) und Nizza<sup>1</sup> (2003) gelegt und die Erweiterung um (zunächst) zwölf neue Mitglieder beschlossen, die zum 1. Januar 2007 mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union abgeschlossen wurde.

Seit den negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 wird in der Europäischen Union nun wieder verstärkt über die Notwendigkeit eines „Europa der Projekte“ diskutiert. Diese Forderung, oft auch als „Europa der Resultate“<sup>2</sup> bezeichnet, ist mittlerweile fast zu einem Allgemeinplatz in der europapolitischen Debatte geworden und oft ist nicht klar, was genau mit diesem Schlagwort gemeint ist. Im Grunde zielt der Slogan darauf ab, den Bürger wieder stärker in den Blick der Europapolitik zu nehmen. Die Referenden haben eine Vertrauens-, Legitimations- und Akzeptanzkrise der Europäischen Union in bisher unbekanntem Ausmaß offenbart. Die Europäische Union muss auf diese Krise nicht nur konzeptionell rea-

gieren und sich Gedanken über die grundlegende Ausrichtung der Integration machen, sondern die Unionsbürger vor allem wieder mit guter Politik überzeugen: Das „Europa der Projekte“ ist so als Ausdruck des Willens zu verstehen, die Europäische Union als Projekt für die Unionsbürger greifbar zu machen.

## Europapolitik sichtbar machen

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben sich seit der Einheitlichen Europäischen Akte intensiv mit zwei Großthemen, dem institutionellen Reformprozess und der Erweiterung, befasst. Kommunikation über das „Alltags-Europa“, das sich im Hintergrund seit den Römischen Verträgen kontinuierlich weiterentwickelt hat, ist dabei oft zu kurz gekommen. Das geforderte „Europa der Projekte“ oder der „Resultate“ ist in vielen Bereichen entweder schon Realität – insbesondere durch die Verwirklichung des Binnenmarktes –, oder aber auf den Weg gebracht – wie es die vielen Konzepte, Programme und Aktionspläne etwa in der Innen- und Justizpolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik, der Forschungs- und Innovationspolitik, der Sozial- und zuletzt auch der Klima- und Energiepolitik deutlich machen. In der Europäischen Union gibt es heute Unmengen von „Projekten“ – vielleicht so viele, dass der Blick auf das große Ganze manchmal verstellt ist. Dass diese Projekte freilich nicht alle optimal und reibungslos funktionieren, hat mit den zunehmenden Interessenlagen in der wachsenden Europäischen Union sowie mit unzureichenden institutionellen Strukturen zu tun. Es geht also nicht darum, das Rad neu zu erfinden. Bestehende und künftige europapolitische Projekte benötigen jedoch eine neue Informations-, Kommunikations- und Partizipationskultur<sup>3</sup> in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Denn aufgrund der sprichwörtlichen aber auch faktischen „Ferne“ ist europäische Politik für den Bürger heute noch zu wenig erfahrbar. Europapolitik erreicht den Bürger in der Regel erst durch eine Übersetzungsleistung der nationalen, regionalen oder kommunalen Ebenen und ist damit für ihn nicht mehr als „europäisch“ zu identifizieren. Europa ist damit kein Bezugspunkt für die meisten Unionsbürger. Beteiligungsmöglichkeiten sind trotz der wachsenden Bedeutung des Europäischen Parlaments immer noch gering ausgeprägt.

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist es jedoch für ein politisches System notwendig, die Bürger in den politischen Entscheidungsprozess mit einzubeziehen und dessen Ergebnisse vom Volk legitimieren zu lassen.<sup>4</sup> Grundbedingung für das Funktionieren demokratischer Prozesse ist neben diesem Zustimmungs- oder Ablehnungsrecht die ausreichende Bereitstellung und Vermittlung von Informationen. Auf der Grundlage der bereitgestellten Informationen kann sich jeder und jede Einzelne ein Urteil über die politischen Alternativen und Handlungsmöglichkeiten bilden und dieses wiederum über dialogische Kommunikationskanäle in den politischen Entscheidungsprozess einfließen lassen. Die Europäische Union hat nach zahlreichen institutionellen Reformen, besonders nach der Vertragsrevision von Maastricht Anfang der 1990er-Jahre, bereits staatliche Qualitäten angenommen und greift in viele Lebenssphären ihrer Bürger direkt ein. Daher muss heute auch die EU als quasi-staatliches Gebilde an normativen Kriterien demokratischen Regierens gemessen und den Anforderungen an demokratische Legitimität<sup>5</sup> gerecht werden.

### Kommunikationspolitik als „weiches“ Legitimationsinstrument

Neben der formalen Legitimation eines politischen Systems über Institutionen und Entscheidungsprozesse übernimmt gerade in der Europäischen Union die politische Kommunikation eine zentrale Funktion als „weiches“ Legitimationsinstrument. Zum einen kann Kommunikationspolitik über die Leistungen eines politischen Systems informieren und diese für den Bürger sichtbar und verständlich machen. In diesem ersten Schritt fungiert Kommunikationspolitik als Darstellungsinstrument der Leistungen eines politischen Systems und ist ein Mechanismus zur Output-Legitimation. Zum anderen kann politische Kommunikation einen dialogischen Austausch zwischen Regierenden und Regierten ermöglichen. Kommunikationspolitik trägt somit zur Input-Legitimation eines Systems bei, indem sie die verschiedenen Meinungsströme in der Bevölkerung bündelt, kanalisiert und in den politischen Entscheidungsprozess einspeist. Schließlich birgt politische Kommunikation die Chance, Schritt für Schritt einen kollektiven Diskursraum zu schaffen, in dem sich die Teilnehmer als wechselseitig legitime und gleichberechtigte Gesprächspartner anerkennen und so ein spezifisches Wir-Gefühl entwickeln. Damit wäre ein bedeutender Schritt in Richtung einer sozialen Legitimation der Europäischen Union getan.

Die gescheiterten Verfassungsreferenden haben als eine Art Weckruf dazu beigetragen,

Eine der Kommunikationsinitiativen ist die Stärkung der Rolle der Bürger durch (politische) Bildung. Bundesbildungsministerin Annette Schavan unterhält sich in Ulm mit der Schülerin Uta Rothermel. Die Ministerin besuchte das Ulmer Hans und Sophie Scholl-Gymnasium am Europatag (22.1.2007). Anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand bundesweit ein Aktionstag statt, an dem Schülerinnen und Schüler mit Europa vertraut gemacht wurden. picture alliance/dpa

tragen, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten wieder verstärkt mit den Defiziten europäischer Kommunikationspolitik auseinandersetzen. Die Europäische Kommission hat im Februar 2006 ihr Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik<sup>6</sup> vorgelegt. Eine europäische Kommunikationspolitik auf allen Ebenen der EU soll die Legitimität und Akzeptanz europäischer Politik sichern und dazu beitragen, das Demokratiedefizit der Union abzutragen.

Als der europäische Verfassungsvertrag<sup>7</sup> nach einer langen Zeit des Ringens um Detailbestimmungen schließlich von damals 25 EU-Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichnet wurde, wurde dieser Moment als historische Stunde in der Geschichte des europäischen Kontinents gefeiert. Die Herausbildung einer informierten europäischen Öffentlichkeit war mit dem Verfassungsprozess jedoch nicht einhergegangen, wie eine kurz nach der Unterzeichnung der Verfassung erstellte Eurobarometer-Umfrage offen legte.<sup>8</sup> Über die Hälfte der EU-Bürger sagte aus, wenig über den Verfassungsvertrag zu wissen, lediglich elf Prozent gaben an, gut über das Dokument informiert zu sein. Alarmierend war die Zahl derjenigen, die noch nie etwas über die Verfassung gehört hatten: 33 Prozent hatten keinerlei Kenntnis vom Verfassungstext. Die neue EU-Kommissarin für Kommunikationsfragen, Margot Wallström, reagierte auf diese alarmierenden Befunde und verschrieb sich dem Ausbau einer aktiven Kommunikationspolitik als einem ihrer primären Arbeitsziele. Sie skizzierte gleich zu Beginn ihrer Amtszeit im Herbst 2004 – das Amt der Kommunikationskommissarin war zum ersten Mal innerhalb des Kommissionskollegiums als eigenständige Zuständigkeit eingerichtet worden – die Eckpunkte ihrer Vision für eine dialogische Kommunikationspolitik: Gehör für die Belange der Menschen, eine Professionalisierung der Medienarbeit, die Personalisierung europäischer Politik, eine zielgerichtete, objektive und verständliche Informationsvermittlung und eine prozessbegleitende Kommunikation an-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

stelle einer schlichten Ergebnisproklamation.

Durch eine Strategie der Öffnung der Kommissionsaktivitäten gegenüber den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen soll das Informationsangebot besser auf den spezifischen Informationsbedarf der Bürger abgestimmt werden. Die Wahrung der nationalen, regionalen und lokalen Unterschiede soll ein zentrales Prinzip aller Vermittlungsmaßnahmen der Kommission darstellen.

### Kommunikationsinitiativen der Kommission

Die Kommission legte angesichts der gescheiterten Referenden eine Reihe weiterer Kommunikationsinitiativen vor. Zunächst sollte ein im Juli 2005 erschienener Aktionsplan<sup>9</sup> dazu dienen, „das eigene Haus in Ordnung zu bringen“ und die Organisation der Kommunikationspolitik

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

griff das Weißbuch die fundamentale Kritik am Demokratiedefizit der EU auf und zielte insbesondere auf die Verbesserung der sozialen Legitimation der Union durch die Initiierung einer breiten öffentlichen Debatte als Grundlage einer europäischen Öffentlichkeit ab. Das Ziel der Kommission war es, die Bürger über Grenzen hinweg miteinander in Kontakt zu bringen, um sich über Themen von gemeinsamem Interesse auszutauschen. Die nationalen Öffentlichkeiten sollten dabei nicht abgeschafft, sondern um die europäische Dimension ergänzt werden.

In einer fünfgliedrigen Systematik benannte die Kommission die geplanten Maßnahmen für eine neue Kommunikationspolitik, an der sich möglichst alle Teile des europäischen Mehrebenensystems – von der supranationalen bis hin zur kommunalen Ebene – beteiligen sollten:

- In einem ersten Schritt sollten *gemeinsame kommunikationspolitische Grundsätze* festgelegt werden, um damit ein einheitliches Grundgerüst für die europaweite Kommunikation zu schaffen.
- Als nächstes will die Kommission *die Rolle der Bürger stärken*, indem die politische Bildung zu Europa verbessert wird, die Bürger miteinander in Kontakt gebracht und die Kommunikationskanäle zwischen den Bürgern und öffentlichen Einrichtungen ausgeweitet werden.
- Darüber hinaus will die Kommission *die Kooperation mit den Medien verbessern* und neue Kommunikationstechnologien nutzen. Die im Weißbuch enthaltene Überlegung, möglicherweise eine eigene interinstitutionelle Nachrichtenagentur zu gründen, zog Kommunikationskommissarin Wallström allerdings schon kurz nach der Veröffentlichung des Textes aufgrund heftiger Kritik aus den Medien zurück.
- Zudem wurde vorgeschlagen, *die Feedbackmechanismen*, insbesondere den Umfragedienst des „Eurobarometer“, zu *professionalisieren* und auf spezifische Kommunikationsthemen zu fokussieren. Dadurch, so die Hoffnung, könnte die europäische öffentliche Meinung trotz mangelhafter Ausprägung von intermediären Strukturen, wie z.B. Parteien oder Verbänden, zu den politischen Entscheidungsträgern der europäischen Ebene transportiert werden.
- Der letzte Aspekt des Maßnahmenkatalogs betonte nochmals die Bedeutung eines *partnerschaftlichen, gemeinsamen Vorgehens* aller am Vermittlungsprozess beteiligten Akteure und Ebenen. Der Beitrag der Kommission soll sich dabei überwiegend auf die finanzielle Unterstützung von Kommunikationsmaßnahmen beschränken, die Umsetzung obliegt den nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen.

der Kommission neu zu strukturieren. Im Oktober veröffentlichte die Kommission dann den so genannten „Plan Demokratie, Debatte und Dialog“.<sup>10</sup> Plan D sollte die direkte Antwort auf die Fehler der Kommunikationspolitik der Kommission während des Verfassungsprozesses sein. Ziel war es, nationale Debatten zur Zukunft der Europäischen Union anzustoßen und nach Auswegen aus der Verfassungskrise zu suchen. Schließlich veröffentlichte die Kommission im Februar 2006 ihr „Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik“, das über die Vermittlung der Verfassung hinausgehen und „in eine zukunftsorientierte Agenda für eine bessere Kommunikation zur Intensivierung der öffentlichen Debatten in Europa münden“ sollte.<sup>11</sup> Mit dem Weißbuch strebt die Kommission das ehrgeizige Ziel an, gemeinsam mit allen am europäischen Politikentscheidungsprozess beteiligten Akteuren „Europas Platz in der öffentlichen Sphäre zu festigen.“<sup>12</sup> Damit

Wie sind nun diese Vorschläge zu bewerten? Grundsätzlich fällt ins Auge, dass alle fünf Kernbereiche, in denen Aktionen vorgeschlagen werden, mit vorsichtigen Formulierungen wie „könnte“, „sollte“, „würde“ oder „ist geplant“ beschrieben werden. Eine inhaltliche Präzisierung fehlt weitgehend, die vagen Formulierungen lassen daher Spielraum für verschiedene Deutungen. Zudem kann der Mehrwert einer Wiederholung von Schlagworten wie „Partizipation“, „Vielfalt“ oder „Einbeziehung“ ohne konkrete Vorschläge zur Umsetzung angezweifelt werden.

Die verstärkten Anstrengungen im Bereich der politischen Bildungsarbeit erscheinen einen sinnvollen Anknüpfungspunkt zu bieten. Wie Eurobarometer-Umfragen in Spanien, Frankreich und den Niederlanden gezeigt haben, waren es vor allem die jungen Wähler, die sich aufgrund mangelnder Kenntnis über die Verfassung und Europa der Wahl enthielten. Ein breiter pädagogischer Ansatz erscheint durchaus sinnvoll, um ein Bewusstsein der Menschen für Europa und die europäischen Mitbürger zu erzeugen. Der Einfluss, den die Kommission hier nehmen kann, darf jedoch nicht überschätzt werden – Bildungspolitik ist Sache der Mitgliedstaaten und ihrer Subebenen.

Der dritte Aktionsbereich, den die Kommission identifiziert hat, befasst sich mit der Ausgestaltung der Medienpolitik. Das Fernsehen ist in allen Mitgliedstaaten der EU das reichweitenstärkste Medium, ein Großteil der Bürger bezieht seine Informationen aus diesem Medium. Brüsseler Politik mangelt es jedoch an fernsehtauglichen Bildern. Langwierige Aushandlungsprozesse – so sie überhaupt öffentlich sind – und fehlende Gesichter auf europäischer Ebene entsprechen nicht dem von den Medien bevorzugten Nachrichtenwertfaktor Personalisierung.<sup>13</sup> Dass sich die Kommission daher um eine effizientere Medienpolitik und einen engeren Kontakt mit den Medien bemüht, ist durchaus verständlich. Mit ihrem Vorschlag zur Errichtung einer eigenen Nachrichtenagentur handelte sie sich jedoch prompt – und zu Recht – den Vorwurf der versuchten Manipulation ein.

Der vierte Aktionsbereich – ein Ausbau der Kanäle, die die öffentliche Meinung nach Brüssel transportieren – ist angesichts der immer noch defizitär ausgeprägten intermediären Strukturen in der EU zu begrüßen. Auf Dauer ist es jedoch zweifelhaft, ob sich die Bürger mit dialogischen Elementen allein zufrieden geben werden. Eine weitere Politisierung der Europäischen Union erscheint in diesem Zusammenhang als die einzig trag-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Am 25. März 2007 fand der Festakt „50 Jahre Römische Verträge“ statt. Die friedliche Einigung des Kontinents war in der Gründerzeit der EU ein solides Fundament. Angesichts der gegenwärtigen Akzeptanzkrise ist jedoch fraglich, ob die „alten“ Begründungen ausreichen, um Bürgerinnen und Bürgern den Mehrwert des Integrationsprojektes zu vermitteln. picture alliance/dpa

fähige und langfristige Option, um die faktische Akzeptanz der Bürger sicherzustellen. Die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger müssen ausgeweitet werden, um zu signalisieren, dass ihre Stimme in Europa wahrgenommen wird.

Der fünfte Punkt der Weißbuch-Agenda beinhaltet schließlich einen entscheidenden Schlüssel, ohne den eine erfolgreiche Umsetzung der Politikvermittlungsaktivitäten der Europäischen Kommission nicht möglich ist: Erst durch die partnerschaftliche Einbeziehung aller Ebenen und Akteure kann gewährleistet werden, dass die kommunizierten Botschaften tatsächlich auch bei den unzähligen Teilpublika in den 27 Mitgliedstaaten ankommen. 480 Millionen Unionsbürger umfasst die Europäische Union heute schon und ist damit ein höchst ausdifferenzierter Kommunikationsraum, der nicht ausschließlich von Brüssel aus organisiert werden

kann. Wenn es der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten gelingt, eine neue Form der Information und Kommunikation über bestehende europapolitische Projekte zu etablieren, dann ist bereits ein wichtiger Schritt dazu getan, die Unionsbürger wieder für den Integrationsgedanken zu gewinnen.

### **Orientierung bieten in der globalisierten Moderne**

In der gegenwärtigen Lage reicht es aber nicht aus, Kommunikation zu verbessern und den Bürgern näher zu bringen, wofür europäische Politik heute steht. Denn das Integrationsprojekt steckt in einer mentalen Orientierungskrise. Europäische Identität war immer schon kompliziert und vergleichsweise dünn entwickelt, überlagert von nationalen und regionalen Selbstver-

ständnissen. In den letzten Jahrzehnten hat die europäische Selbsterfahrung an Profil gewonnen – gezeichnet durch gemeinsames Leiden und daran anschließend durch eine gemeinsame Erfolgsgeschichte. Beides bildet die Grundlage gemeinsamer europäischer Werte. Heute aber scheint dieser Halt aus seiner Verankerung gerissen. Es besteht eine strategische Unentschiedenheit der Politik über die Zukunft Europas, die die Verwirrung in den Köpfen der Bürger verstärkt hat. Im Zeitalter der globalisierten Moderne haben sich weltweit vorgefundene Interpretationsordnungen aufgelöst. Durch ein bisher beispielloses Maß an Mobilität, Pluralität und Flexibilität sind alte Identifikationsmöglichkeiten zerbrochen. Dem modernen Menschen fehlt es an wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Orientierung. Der Bedarf an gemeinsamen Umweltbeschreibungen und

Zuordnungen ist entsprechend hoch. Die Erbringung einer europäischen Orientierungsleistung wird jedoch durch den Vertrauensverlust der Bürger in die Gestaltungsfähigkeit der Politik erschwert. Während das fehlende Vertrauen in die Politik eine Renaissance der nationalen und vor allem der regionalen Ebene befördert, wird die europäische Ebene zunehmend geschwächt. Wenn es nicht gelingt, eine neue Identität förderndes europäisches Selbstbewusstsein zu entfachen, wird Europa die gegenwärtige Orientierungs- und Legitimationskrise nicht überwinden können.

Dieser Befund spricht dafür, dass es notwendig ist, jenseits der Vielzahl bestehender und künftiger kleinerer Projekte auch eine Gesamtperspektive für die Zukunft der Integration zu entwerfen. Auf diese Weise kann einerseits ein Handlungsrahmen für die politischen Entscheidungsträger abgesteckt und andererseits den Bürgern eine umfassende Idee für den europäischen Kontinent vermittelt werden.<sup>14</sup> Bisher gilt das Projekt Europa vielen Menschen nicht als Antwort auf die vielschichtigen Herausforderungen der Globalisierung. Im Gegenteil: Die Europäische Union ist in den Augen vieler Bürger der Katalysator einer ungebremsten Globalisierung – wie die von diffusen Ängsten dominierte Debatte über die Erweiterung 2004 in einigen EU-Staaten belegt. Europa als Teil der Antwort auf eine neue weltweite Dynamik – dies müssen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern vermitteln. Nicht abstrakt, sondern ganz konkret. Dazu muss die Europäische Union nicht neu erfunden werden. Sie wurde in der Gründerzeit auf ein solides Fundament gebaut: Die friedliche Einigung des Kontinents sowie wirtschaftliche Prosperität in einem Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung bleiben Motive für die Zukunft. Die alten Begründungen sind aber nicht länger ausreichend, um dem Bürger den künftigen Mehrwert des Integrationsprojekts zu vermitteln.

Die Europäische Union sollte unter Bezugnahme auf aktuelle Herausforderungen neu interpretiert werden. Ein innovativer, zukunftsfähiger Zugriff auf den Europagedanken, der Vergangenheit und Zukunft, Stabilität und Wandel, Altes und Neues gleichermaßen einbezieht: Diese intellektuelle Leistung gilt es unter den europäischen Eliten zu organisieren und in einer neuen Begründungslogik zu bündeln. Die Entfaltung neuer Dynamik erfordert keine gemeinsame Festlegung der Finalität des Einigungsprozesses. Eine solche Debatte wäre angesichts der unüberbrückbaren konzeptionellen Gegensätze zwischen den EU-Staaten gegenwärtig kontraproduktiv. Gegenseitiges Misstrauen würde noch weiter geschürt, Lähmung statt Aufbruch wären die Folge. Da-

rüber hinaus erschwert die anhaltende Globalisierungsdynamik die Einigung über Finalitätskonzepte: Zu wenig ist absehbar, in welche Richtung sich die Welt und Europa entwickeln wird. Angesichts der Ungewissheiten innerhalb und außerhalb des alten Kontinents können weder die Grenzen der Erweiterung noch die Grenzen der Integration heute definitiv bestimmt werden. Was Europa heute dringender benötigt als Finalitätsdebatten ist eine überzeugende und verständliche Formel für die künftige Notwendigkeit der europäischen Integration. Eine schlichte Antwort auf die einfache Frage: Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten?

Auf einer abstrakten Ebene ist eine Antwort auf diese Frage noch relativ leicht zu formulieren. Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirken kann. Diesen Begründungszusammenhang gilt es aber zu konkretisieren. Viele Beispiele untermauern schon heute die globale Rolle Europas: die Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung in den WTO-Verhandlungen, die Bedeutung der erweiterten EU im globalen Handel, die Rolle Europas als Stabilisierungsanker und Unterstützer von friedlichen Transformationsprozessen, die Vorbildfunktion der EU-Integration für die ökonomische und politische Zusammenarbeit in anderen Regionen der Welt sowie das „Erfolgsmodell“ der pluralistischen EU, die Vielfalt nicht nur zulässt, sondern von ihr sogar profitiert und damit ein gelebtes Gegenmodell zum „Clash of Cultures“ bietet. Es wird jedoch nicht ausreichen, den neuen Begründungszusammenhang in Form einer feierlichen Erklärung mit Gruppenbild zu proklamieren. Das Projekt Europa wird erst dann eine neue Faszination für Bürger und Eliten ausstrahlen, wenn es in der konkreten Lebensrealität überzeugt.

### **Einzelprojekte reichen nicht aus**

Im Gegensatz zu den Nationalstaaten ist die Europäische Union auch heute noch kein Selbstläufer und noch nicht stabil genug, um ohne ein Legitimation stiftendes Großprojekt auszukommen. Zur Steigerung europäischer Outputlegitimität werden einzelne Projekte in unterschiedlichen Politikbereichen nicht genügen. Einzelprojekte reichen nicht aus, da sie für den Bürger entweder individuell nicht spürbar genug sind, oder in ihrer Gesamtheit wie ein aus Einzelmaßnahmen bestehender Flickenteppich ohne gemeinsames Dach erscheinen. Die Revitalisierung des Integrationsprojekts braucht ein neues Großprojekt jenseits eines

„Europa der kleinen Projekte“. Europapolitik war immer dann besonders dynamisch und erfolgreich, wenn ein großes, ambitioniertes Gestaltungsziel verfolgt wurde. Eindrucksvollstes Beispiel ist hier das bereits eingangs zitierte Binnenmarktprogramm „Europa '92“. Die Kunst der Europapolitik wird heute darin liegen, die neue Begründungslogik mit einem ambitionösen aber zugleich realistischen Großprojekt zu verbinden, in dem sich die zentrale Idee des neuen Europa widerspiegelt.

Zwei Bereiche bieten sich für ein Großprojekt zur Stärkung europäischer Gestaltungskraft an, in denen der Handlungsdruck und die Erwartungshaltung der Bürger erheblich sind: der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales sowie der Bereich der Sicherheit. Unabhängig von seiner unumstrittenen Bedeutung für die Bürger Europas erscheint der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales jenseits kleinerer Projekte aus mehreren Gründen wenig geeignet für ein neues europäisches Großprojekt. Zum einen verfügt die Europäische Union nur über unzureichende Kompetenzen und es ist nicht davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten bereit sein werden, weitere Zuständigkeiten zu zentralisieren. Darüber hinaus wäre ein Großprojekt mit dem Ziel einer europäischen wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung für viele Menschen mit harten Einschnitten verbunden – eine „neue Begeisterung“ der Bürger für Europa ließe sich auf diesem Weg kaum erreichen. Und schließlich wäre eine wirtschafts- und sozialpolitische Integration, die über Einzelmaßnahmen zur Vervollkommnung des Binnenmarkts und über eine engere wirtschafts- und sozialpolitische Abstimmung zwischen den EU-Staaten hinausgeht, auch aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen. Sind nicht gerade die Konkurrenz der Systeme und der Wettbewerb zwischen den EU-Staaten ein wesentlicher Pfeiler für den ökonomischen Erfolg Europas?

### **Schaffung einer kohärenten Sicherheitsarchitektur**

Die innere und äußere Verletzlichkeit des europäischen Kontinents sprechen für ein Großprojekt im Bereich der Sicherheit. Eine engere sicherheitspolitische Integration ist für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger mit Vorteilen verbunden, die die Nationalstaaten im Alleingang nicht mehr erzielen können. Gemeinsame Antworten auf transnationale Probleme wie grenzüberschreitende Kriminalität, illegale Mi-

gration, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus sowie neue regionale und globale Risiken würden durch die Bündelung von sicherheitspolitischen Ressourcen Effizienz- und Kostenvorteile für die Mitgliedstaaten bieten. Die EU-Staaten haben diesen Mehrwert der Kooperation längst erkannt. Seit Maastricht hat die Europäische Union in der Innen- und Justizpolitik und in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhebliche Fortschritte erzielt. Doch viele der bereits initiierten Einzelmaßnahmen stehen bisher unverbunden nebeneinander, ohne ein schlüssiges Gesamtbild zu vermitteln. Darüber hinaus fehlt es an einer engen konzeptionellen Verzahnung der Aspekte innerer und äußerer Sicherheit. Bereits bestehende Einzelprojekte im Bereich der Sicherheit müssten in einen klaren Rahmen mit ehrgeizigen, aber zugleich realistischen Zielvorgaben gefasst werden. Für den Bereich der äußeren Sicherheit wäre zum Beispiel die Schaffung einer Europäischen Armee eine entsprechende Zielvorgabe, die jedoch durch ein äquivalentes Projekt im Feld der inneren Sicherheit ergänzt werden müsste. Grundsätzlich setzt die Realisierung eines Großprojekts im Bereich Sicherheit die Entwicklung eines kohärenten Konzepts voraus, das europäische Sicherheitsinteressen in einem umfassenden Verständnis definiert, innere und äußere sowie zivile und militärische Aspekte von Sicherheit aufeinander abstimmt, und die zu erbringenden Einzelmaßnahmen identifiziert und mit einem verbindlichen Zeitplan versieht.

Wenn es gelingt, die Europäische Union in allen Aspekten inneren und äußeren Handelns zu einem kohärenten Sicherheitsakteur heranreifen zu lassen, wird Europa nicht nur in der Lage sein, einen zentralen Beitrag zur Mitgestaltung der künftigen Weltordnung zu leisten, sondern die europäische Integration wird auch wieder zu einem greifbaren Zukunftprojekt für die Unionsbürger.

### Ohne Vision ist das Integrationsprojekt in Gefahr

Jenseits des europäischen „Pflichtprogramms“ – der Verbesserung der Kommunikation über die Politik der Europäischen Union und der Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen – benötigt die Europäische Union heute vor allem ein Konzept für die Zukunft. Die beiden großen Themen der letzten zwanzig Jahre – Verfassung und Erweiterung – bleiben zwar kurz- bis mittelfristig auf der Tagesordnung, da die Zukunft des Verfassungsvertrags noch unentschieden und die Erweiterung ein auch in Zukunft andauernder Prozess ist. Als Triebkräfte für die künftige Integration sind diese beiden Strän-

ge jedoch beide nicht mehr ausreichend. Wo liegt die Zukunftsidee für das Integrationsprojekt? Bis jetzt haben die EU und ihre Mitgliedstaaten noch keine Antwort auf diese Frage gefunden. Vielleicht ist es mit der „Berliner Erklärung“, die im März 2007 aus Anlass der 50-Jahr-Feier der Römischen Verträge unter deutscher EU-Präsidentschaft verabschiedet wurde, gelungen, einen Impuls zu setzen. Dies werden die kommenden Monate zeigen. Die vergangenen Monate nach den negativen Verfassungsreferenden haben gezeigt, dass durchaus etwas dran ist an Delors' Bild des Fahrrads: Fehlt es den Europäern an einer gemeinsamen Vision, so ist das Integrationsprojekt in Gefahr. Um das europäische Einigungsprojekt wieder in die Erfolgsspur zu bringen, sind aber mehr als gute Ideen gefragt. Denn ein Fahrrad kann nur dann fahren, wenn jemand kräftig in die Pedale tritt – dazu werden auch heute mutige Europäerinnen und Europäer gebraucht.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Eine detaillierte Analyse der Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza bietet Werner Weidenfeld (Hrsg.) (2001): Amsterdam in der Analyse. Gütersloh; und derselbe (Hrsg.) (2001): Nizza in der Analyse. Gütersloh.
- 2 Vgl. dazu etwa die Debatten auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 15./16. Juni 2006; siehe Almut Metz/Kristina Notz (2006): So klingt Europa. Eine Bilanz des österreichischen EU-Vorsitzes im ersten Halbjahr 2006. CAP Analyse 3/2006 (abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2006/cap-analyse-2006-03.php>).
- 3 Vgl. Michael Bauer/Almut Metz/Sarah Seeger (2005): Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union. CAP Aktuell 3/2005 (abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/cap-aktuell-2005-03.php>).

4 Hier und im Folgenden siehe Almut Metz/Sarah Seeger (2006): Das Weißbuch der Europäischen Kommission für eine europäische Kommunikationspolitik und die kommunale Ebene. In: Ulrich von Alemann/Claudia Münch (Hrsg.) (2006): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden, S. 233–250.

5 Zu den verschiedenen Legitimitätsarten siehe Bettina Thalmaier (2005): Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform. Baden-Baden.

6 KOM (2006) 35 endgültig.

7 Für eine Analyse der Europäischen Verfassung siehe Werner Weidenfeld (Hrsg.) (2005): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Gütersloh.

8 Eurobarometer Special 214.

9 SEC (2005) 985 endgültig.

10 KOM (2005) 494 endgültig. Für eine Auswertung des Plan D siehe Bauer/Metz/Seeger 2005 (vgl. Anm. 3).

11 KOM (2006) 35 endgültig, Seite 2.

12 KOM (2006) 35 endgültig, Seite 5.

13 Durch den Verfassungstext würden im Hinblick auf eine stärkere Personalisierung der Europapolitik Fortschritte gemacht. Die Verfassung sieht die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers und eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates vor. Vgl. dazu Werner Weidenfeld (2006): Die Europäische Verfassung verstehen. Gütersloh.

14 Vgl. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (2006): Die strategischen Antworten Europas. Strategiepapier für das X. International Bertelsmann Forum am 22. und 23. September 2006 in Berlin (abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/aktuell/events/2006/ibf.php>).



UNSERE AUTORIN

Almut Möller ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen das politische System der Europäischen Union und der EU-Reformprozess, europabezogene Bildungsarbeit sowie die Beziehungen zwischen der EU und dem Nahen und Mittleren Osten.

**Geschichten aus Brüssel**

Katja Ridderbusch:  
**Der Tross von Brüssel.**  
**Geschichten aus der Hauptstadt Europas.**

Czernin Verlag, Wien 2006.  
 128 Seiten, 18,40 Euro.

Man kennt diese Bilder von den Abendnachrichten: Die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten steigen aus ihren schwarzen Limousinen und verschwinden nach kurzem Winken in die Kameras im Eingang des Brüsseler Ratsgebäudes. Da die Europäische Union seit Januar 2007 insgesamt 27 Mitglieder zählt, dauert diese Prozedur inzwischen fast eine Stunde, wenn es in Brüssel mal wieder einen Stau gibt. Empfangen werden die Gäste am Eingang von Hans Brunmayr. Er ist österreichischer Diplomat und Protokollchef beim Rat der Europäischen Union, also der Institution, in der sich die Staats- und Regierungschefs viermal im Jahr treffen, um dort um einvernehmliche Lösungen bei den großen und kleinen Streitfragen zu ringen. Hans Brunmayr ist eine von zwölf Personen aus dem Innenleben der EU, welche Katja Ridderbusch, die ehemalige Brüsselkorrespondentin der Tageszeitung „Die Welt“, in ihrem Büchlein porträtiert. Brunmayr berichtet der Journalistin von alten Aufzügen im Ratsgebäude, die immer mal wieder stecken bleiben – und

man kann sich leicht vorstellen, dass dies nicht nur für die Herren in den dunklen Anzügen und die Damen in ihren Business-Kostümen, die möglichst schnell in den Verhandlungssaal gelangen wollen, sehr unangenehm ist. Oder eine andere Anekdote, von der der langjährige Protokollchef zu erzählen weiß: Im Frühjahr 2004 geleitet Brunmayr die türkische Delegation mit Regierungschef Erdogan an der Spitze durch die verwinkelten Gänge des Brüsseler Ratsgebäudes und nimmt den falschen Weg, so dass er minutenlang mit der größeren Delegation „durch schmale Gänge und über steile Hintertreppen“ (S. 48) umherirrt, ehe er die immer nervöser werdenden türkischen Diplomaten und Spitzenpolitiker erleichtert im gesuchten Verhandlungssaal abliefern kann. Auch die anderen Personen aus dem häufig als anonym und bürgerfern gescholtenen Brüssel stellt Ridderbusch in ähnlich interessanten Porträts vor: Dazu gehören der Netzwerker, die Kommissionssprecherin, der Lobbyist, die Journalistin, der Butler, der „Antici“, die Dolmetscherin, der Ideenhändler, der Umzugsbeauftragte, der Koch und die Praktikantin. Die „Antici“ sind Beamten der Mitgliedstaaten, die bei den häufig bis in die frühen Morgenstunden dauernden Verhandlungen in Brüssel den Boten spielen zwischen dem inneren Kreis, zu dem nur die Staats- und Regierungschefs Zugang haben, und den Delegationen aus den

Mitgliedstaaten, die in einem äußeren Kreis darauf warten, was ihre Chefs gerade ausgehandelt haben und abchecken müssen, ob dieser oder jener Kompromiss zu Hause akzeptabel ist. Benannt sind die „Antici“ nach einem italienischen Beamten namens Paolo Massimo Antici, der Mitte der 1970er-Jahre diese Funktion erstmals ausübte. Alle porträtierten Personen sind mehr oder weniger zufällig zu „Berufseuropäern“ geworden. Sie leisten Tag für Tag einen stillen Beitrag für den in Sonntagsreden beschworenen Aufbau der Europäischen Union und dafür, dass „Brüssel“ trotz der immer wiederkehrenden kleinen und großen Krisen funktioniert. Katja Ridderbusch schafft es jedoch in bester aufklärerischer Manier mit ihrem teils nachdenklichen, teils amüsanten, jedoch immer echte Einblicke vermittelnden Buch, die Europäische Union und ihre Hauptstadt Brüssel lebendig werden zu lassen. Der Band bietet einen spannenden und vergnüglichen Blick hinter die Kulissen Brüssels und entlarvt die von Medien und Politikern ständig wiederholten Halbwahrheiten über die angeblich überbordende und gesichtslose „Herrschaft der Brüsseler Bürokraten“ als baren Unsinn. Alle, die wissen wollen, wie die EU in ihrem Innersten wirklich funktioniert, müssen dieses kleine Buch lesen.

Martin Große Hüttmann

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und Centrum für angewandte Politikforschung (Hrsg.):  
**„Europa sind wir!“ - Methoden für die europapolitische Jugendbildung**  
 Bausteine, Stuttgart 2007, 88 Seiten



Wie kann Europa jugendgerecht vermittelt werden? Der vorliegende Materialienband bietet sowohl bekannte Methoden der politischen Bildungsarbeit, die speziell für das Thema Europa adaptiert wurden, als auch neue Methoden, die im Rahmen der Juniorteam - Arbeit entwickelt wurden. Insgesamt liegt mit dieser Zusammenstellung ein bunter Strauß von Materialien und Modellen vor. Die Methoden sind dabei so konstruiert, dass sie an aktuelle Entwicklungen angepasst und damit problemlos auch weiterentwickelt werden können.

- Inhalt:
1. Warming up und Kennenlernen
  2. „Setting the Stage“ - Hinführung zum Thema
  3. Inhaltliche Grundmodule
  4. Auswertung und Reflexion
  5. Literatur

Kostenlos erhältlich (Einzelexemplare) per Fax 0711.164099-77, über [marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de) oder Webshop: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)



**Erweiterungspolitik der EU**

Olli Rehn:

**Europe's Next Frontiers.****Münchner Beiträge zur europäischen Einigung Nr. 14.**Herausgegeben von Werner Weidenfeld.  
Nomos Verlag, Baden-Baden 2006.  
123 Seiten, 17,90 Euro.

Es kommt selten vor, dass Brüsseler Politiker Bücher schreiben bzw. schreiben lassen. Es ist noch seltener, dass dabei am Ende ein lesenswertes Buch herauskommt. Der Band für die EU-Erweiterung zuständigen Kommissars, Olli Rehn, gehört zu dieser seltenen Ausnahme. Der Finne hat ein lesbares und lesenswertes Buch geschrieben, mit dem er sich einmischt in die öffentliche Debatte zum Thema Erweiterung. Nachdem im Mai 2004 die Aufnahme von zehn Staaten in die EU erfolgreich abgeschlossen worden war, setzte eine gewisse Erweiterungsmüdigkeit ein – nach der Osterweiterung kam der Erweiterungsblues. Olli Rehn will mit seinem Buch eine „europäische Rück-Rede“ vorlegen, wie es die F.A.Z. (25.10.2006) treffend beschrieben hat. Anders als viele „Rück-Reden“, die im Anschluss an die berühmt gewordene Rede des Bundespräsidenten Roman Herzog gehalten wurden, verzichtet Rehn jedoch auf die manchmal nervige, manchmal im Befehlston vorgetragene Aufbruchrhetorik. Sein Plädoyer wirkt durch den lakonischen und argumentativ zuspitzenden Ton umso überzeugender, auch wenn nicht jeder und jede mit allen Vorschlägen und Ideen einverstanden sein wird. In seinem ersten Kapitel („From Borders to Frontiers“) macht Rehn deutlich, worum es ihm im Kern geht: „Instead of limits and borders – Maginot lines trying to insulate ourselves from global interdependence – couldn't we Europeans think in terms of the next frontiers?“ (S. 13). Hier verweist Rehn explizit auf Kennedys New Frontier-Programm, mit dem der amerikanische Präsident 1960 das Mondprojekt angestoßen hat. Da im Englischen „frontier“ nicht nur die historische Grenze zum Wilden Westen meint, sondern auch immer eine bestimmte Haltung und einen Unternehmergeist, der neue Grenzen erreichen und überwinden möchte, plädiert Rehn für dieses Verständnis von Grenzen. Mehr von diesem Unternehmergeist wünscht sich Rehn in der europäischen Debatte um die Erweiterung – Grenzen versteht er als funktionale und mentale Grenzen, und eben nicht in erster Linie als geographische Trennlinien. Drei solcher neuer Grenzen und Herausforderungen sieht der Erweiterungskommissar für die Europäische Union: (1.) die Erneuerung der ökonomischen Stärke Europas in einer globalen Weltwirtschaft; (2.) das politische Revival der Europäischen Union (hier plädiert Rehn

dafür, ökonomische und politische Stärke nicht als Gegensatz zu sehen, sondern als sich gegenseitig verstärkende Prozesse) und schließlich soll (3.) das Thema Erweiterung auf einen neuen Konsens gestellt werden und die EU ihre „soft power“ (Joseph S. Nye), also ihr Erfolgsrezept der Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten, auch gegenüber den aktuellen Beitrittskandidaten und Aspiranten (Türkei, Kroatien, Westbalkan) zum Einsatz bringen. In den folgenden, überzeugend und illustrativ argumentierend geschriebenen Kapiteln setzt sich Rehn ausführlich mit diesen Vorschlägen auseinander. Er verteidigt dabei die bisherige Politik der EU gegenüber den Staaten des Westbalkans und gegenüber der Türkei. Rehn macht klar, dass Erweiterung in erster Linie als Prozess zu verstehen ist und der Weg ebenso wichtig sei wie das Ziel, also die endgültige Aufnahme eines Staates in die EU zum Tag X (S. 49 und 78). Das Geheimnis des bisherigen Erfolgs der Erweiterungspolitik sieht Rehn in der rigorosen Konditionalität, also dem Prinzip, dass Hilfe nur gewährt wird und die Aussicht auf eine Mitgliedschaft im Club der EU-Staaten nur so lange aufrecht erhalten wird, wie die Beitrittskandidaten die harten Vorgaben der EU auch nachprüfbar erfüllt haben (S. 52). Von diesem Konzept jetzt abzugehen, wie dies hinter Begriffen der „privilegierten Partnerschaft“ oder der „Absorptionsfähigkeit“, also der begrenzten Aufnahmefähigkeit der EU diskutiert wird, lehnt er entschieden ab. Dies sei angesichts der enormen und auch von Skeptikern eines türkischen EU-Beitritts nicht zu leugnenden Erfolge der politischen und wirtschaftlichen Reformen in der Türkei nicht zu verantworten. Das Buch von Olli Rehn leistet einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Debatte um die künftige Erweiterungspolitik der EU, weil es mit manchen Vorurteilen aufräumt und durch viele Daten und aktuelle Analysen einen nüchternen Blick auf das Thema ermöglicht – es ist ihm eine breite und Argumenten zugängliche Leserschaft zu wünschen.

Martin Große Hüttmann

**Politische Ökonomie**Josef Schmid/Daniel Buhr/  
Christian Roth/Christian Steffen:  
**Wirtschaftspolitik für Politologen.**Schöningh Verlag, Paderborn 2006.  
376 Seiten, 85 Graphiken u. Tabellen,  
19,90 Euro.

Betrachtet man die Einführungs- und Überblicksliteratur zum wirtschaftlichen Handeln, so zeigen sich zwei grundsätzliche Probleme. Bücher mit einer eher volkswirtschaftlichen Ausrichtung richten ihr Augenmerk vornehmlich auf die makroökonomischen Grundlagen und die Effizienz von

Marktprozessen. Die Rolle des Staates sowie die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns werden dabei kaum thematisiert bzw. problematisiert. Bände mit einer stärkeren politikwissenschaftlichen Perspektive hingegen analysieren Konflikt- und Problemfelder wirtschaftlichen Handelns und richten ihren Fokus dabei auf die Rolle des Staates in wirtschaftlichen Prozessen. Makroökonomische Grundlagen werden zwar verwendet, jedoch ohne volkswirtschaftliche Herleitung.

Ziel dieses Buches ist es, die volkswirtschaftliche mit der politikwissenschaftlichen Perspektive zu verbinden. Das Charakteristische dieses Bandes ist der Versuch, die Pluralität und Breite der unterschiedlichen Ansätze aufzunehmen und sich eben nicht für einen einzigen zu entscheiden. Grundlegend für dieses Verständnis von Wirtschaftspolitik sind zwei Fragestellungen: (1.) Wie funktioniert die Ökonomie und welche Rolle spielt dabei der Staat? (2.) Welche ökonomischen Voraussetzungen und Folgen von Politik bestehen in modernen westlichen Gesellschaften? In beiden Fällen geht es um die Beschreibung und die Erklärung von Sachverhalten, die unter dem Stichwort der „Mixed Economy“ gefasst werden, d.h. eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, das auf einer Mischung von selbstregulierten Märkten, sozialem Ausgleich und Staatsintervention beruht.

Die Autoren verstehen es, volkswirtschaftliche und politikwissenschaftliche Perspektiven ansprechend miteinander zu verknüpfen. Es gelingt ihnen, wirtschaftliche Kennziffern in einen größeren Kontext einzuordnen und entsprechend politisch zu bewerten. Das Bruttoinlandsprodukt als zentrales Maß ökonomischen Wohlstands beispielsweise „korreliert mit der Lebenserwartung und der Alphabetisierungsquote“. Allerdings habe der Indikator auch Mängel, da es die nationale Wohlfahrt nur unzutreffend abbilde, sie nichts über Arbeitszeiten, Umweltzerstörung oder die Art des Wachstums aussage: „Bürokratische Aufblähung oder teure militärische Aufrüstung“ würden durch das BIP ebenfalls erfasst, obwohl sie die nationale Wohlfahrt nicht unbedingt verbessern. In Umweltfragen stellen die Autoren Modelle vor, die es erlauben, Naturverbrauch in Unternehmens- und gesamtwirtschaftliche Bilanzen einfließen zu lassen (Kapitel 3: „Wer erwirtschaftet was – und wie messen wir das?“).

Die ökonomischen Theorien von John Maynard Keynes und seines späteren Gegners Milton Friedman werden souverän dargestellt, inklusive Hinweise auf die jeweiligen Schwachpunkte der Argumentation. Aussagen von Politikern und Zitate aus Werken wichtiger Ökonomen präsentieren dem Leser auch hier ein breites, unterhaltsames

und spannend zu lesendes Spektrum an Meinungen und Einschätzungen (Kapitel 4: „Theoretische Grundlagen: Ansätze und Konzepte aus Ökonomie und Politikwissenschaft“). Weitere Themen sind Wirtschaftsforschung und Nachkriegsgeschichte, Vor- und Nachteile des Rheinischen Kapitalismus (Kapitel 5: „Die soziale Marktwirtschaft in Deutschland – Aufbau und Funktionsweise“), Globalsteuerung und magisches Viereck, Hartz IV und die Sozialgesetzgebung sowie Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich (Kapitel 6: „Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik“; Kapitel 7: „Fazit: Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung und der Wissensgesellschaft – die Zukunftsdimension“). So stufen die Autoren das Abrutschen Deutschlands ins Mittelfeld der Industrienationen als hausgemacht ein und nicht etwa als Folge der Globalisierung.

Entstanden ist ein klar geschriebenes Buch mit Tabellen und Zitaten aus der Primär- und Sekundärliteratur bis hin zu journalistischen Publikationen wie dem britischen „Economist“, das Einsteigern und fortgeschrittenen Lesern einen wohl ausgewählten Rahmen an Grundlagen kompetent präsentiert und komplexe Fragen an der Schnittstelle von Markt und Staat gekonnt diskutiert. Es ist gleichermaßen geeignet für den universitären Lehrbetrieb sowie die schulische und außerschulische politische Bildung, zumal sich die Autoren die Mühe gemacht haben, es als Lehrbuch zu konzipieren. Leitfragen für jedes Teilkapitel, vom Fließtext abgehobene Definitionen, Literaturempfehlungen und ein umfangreiches Glossar machen deutlich, dass hier das Ergebnis aus langer Forschungs- und Lehrtätigkeit im Bereich der politischen Ökonomie zu einem inhaltlich durchdachten und didaktisch ansprechenden Buch zusammengeführt ist.

Thomas Schinkel

### Geschlechtergerechte Erziehung

Melitta Walter:

**Jungen sind anders, Mädchen auch. Den Blick schärfen für eine geschlechtergerechte Erziehung.**

Kösel Verlag, München 2005.  
237 Seiten, 15,95 Euro.

Sie muss es ja wissen: Melitta Walter ist die einzige Fachberaterin für „Geschlechtergerechte Pädagogik und Gewaltprävention“, die sich eine Stadt für ihre Kindertageseinrichtungen leistet. Was München vormacht, sollte in ganz Deutschland Schule machen. Melitta Walter gibt hierzu in ihrem Buch wegweisende Tipps. Es ist so lebendig und locker geschrieben und es gelingt der Autorin sogar, das sperrige „Gender Mainstreaming-Konzept“ verständlich darzustellen, welches das Buch wie ein ro-

ter Faden durchzieht. Diesem politischen Konzept gemäß, mit dem Chancengleichheit in Organisationen erreicht werden soll, geht es Melitta Walter darum, Leserinnen und Leser für Geschlechterrollen im Alltag zu sensibilisieren, um eigenes Verhalten neu zu überdenken – also auch für kinderlose Singles ein spannendes Buch. In erster Linie ist es aber an Erziehungsbeauftragte gerichtet, denen viele konkrete Vorschläge unterbreitet werden, wie bei der Arbeit mit Kindern der Blick auf einen geschlechtergerechten Umgang miteinander gelenkt werden kann. Das von ihr ausgewählte Themenspektrum macht deutlich, dass fast alles mit dem Geschlecht zu tun hat: Sie widmet sich den Vorbildern, untersucht Räume auf Geschlechtervorlieben, bricht eine Lanze für den Frauenfußball sowie für Work-Life-Balance und kümmert sich ums liebe Geld. Jedes Kapitel ist am Schluss kurz zusammengefasst, so dass man „auf einen Blick“ die Inhalte resümieren und nachvollziehen kann, was Gender Mainstreaming jeweils auf institutioneller Ebene bzw. im Alltagsleben bedeutet. Jede Zusammenfassung wird außerdem mit einer Praxisidee abgerundet.

Es ist eine Stärke der Autorin, den Bezug zur eigenen Lebenswelt herzustellen und am konkreten eigenen Verhalten anzuknüpfen. So lesen sich aufgeschnappte Gespräche aus der Straßenbahn, in die sich Melitta Walter eingemischt hat, so spannend wie Berichte über Wettkämpfe im Seilziehen zwischen Mädchen und Jungs. Walter macht klar, dass die Kategorie Geschlecht uns ständig beeinflusst, aber eben selten frei von Vorurteilen gebraucht wird. Und dieser Fingerzeig gelingt ihr ohne belehrenden Zeigefinger, indem sie einerseits Informationen liefert, aber auch viele Fragen stellt. Zum Abschluss geht sie außerdem auf biologische und psychoanalytische Prozesse ein, doch steht in ihrer Analyse die soziale Konstruktion von Geschlechterrollen immer im Vordergrund. Denn sie sind es, die man verändern kann. Walter will verändern, nicht radikal, jedoch beharrlich. Programm ist daher ihr letzter Satz: „Aber mit einem Lächeln, einer Geste der Verständigungsbereitschaft können Sie viele voraussehbare kleine Tragödien in Komödien umwandeln.“

Sabine Keitel

### Friedrich Ebert – die Biographie

Walter Mühlhausen:

**Friedrich Ebert (1871–1925). Reichspräsident der Weimarer Republik.**

Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn 2006.  
1064 Seiten, 48,00 Euro.

Zwei Bemerkungen vorneweg: Was der stellvertretende Geschäftsführer der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Ge-

denkstätte in Heidelberg, Dr. Walter Mühlhausen, hier vorgelegt hat, wird schon bald „der Mühlhausen“ sein: ein Standardwerk und ohne Zweifel eine der besten politischen Biographien der letzten zwei Jahrzehnte. Es ist ein im doppelten Sinne monumentales Werk, das manche Habilitationsschrift in den Schatten stellt. Monumental ist es zu nennen, weil es wohl kaum einen anderen Kenner der Materie gibt, der sich so intensiv und quellengesättigt mit dem ersten demokratischen Reichspräsidenten Deutschlands auseinandergesetzt hat. Monumental auch, weil es ein auf stilistisch höchstem Niveau geschriebenes intellektuelles Lesevergnügen ist und weil dieses Niveau über mehr als 1000 Seiten hinweg gehalten wird. Ein Kraftakt des Autors!

Interessant ist es schon, dass Friedrich Ebert als eine der zentralen Figuren der Weimarer Republik bislang mit keiner großen wissenschaftlichen Biographie gewürdigt worden ist. Walter Mühlhausen nennt die Gründe: Zum einen fehlt ein großer persönlicher Nachlass des Heidelberger Schneidersohnes, zum anderen ging von Ebert nicht jene „Aura des Besonderen“ aus, die Historiker und das Publikum an großen Persönlichkeiten fasziniert, wie es Johannes Rau einst formuliert hat. Ebert versah sein Amt ohne Glanz und Gloria, ohne Pose und Pathos. Er entwickelte keine charismatische Herrschaft im Sinne Max Webers, sondern war auch im höchsten Staatsamt der Republik ein „Arbeiter“ – nüchtern, schlicht, bisweilen gar als bieder beschrieben. Hinzu kommt, dass es auch der Familie Eberts nicht gelang, sein historisches „Erbe“ zu wahren, nicht zuletzt, weil der Riss der deutschen Teilung mitten durch die Familie ging. Der Sohn Friedrich machte Karriere in der DDR als Oberbürgermeister von Ost-Berlin. Hier galt Ebert senior als „Arbeiterverräter“, der nach 1918 den Schulterchluss mit den wilhelminischen Eliten gegen die Arbeiterbewegung vollzogen hatte. Im Westen Deutschlands hielt sich die Witwe Louise Ebert bescheiden zurück. Auch der Sohn Karl bemühte sich hier nicht um die wissenschaftliche Aufarbeitung der politischen Rolle seines Vaters. Diese lange Zeit bedauerte Lücke schließt nun Walter Mühlhausen mit einer „biographischen Funktionsanalyse“ Eberts. Diesen konzeptionellen Zuschnitt begründet der Autor plausibel: Es geht in dem Buch nicht um eine traditionelle Biographie von der Geburt bis zum Tod des Sozialdemokraten, die schon allein deshalb kaum zu bewerkstelligen wäre, weil Ebert eben weder in einem persönlichen Nachlass noch in Schrifteneditionen sein Seelenleben oder eine Rechtfertigung seiner Politik hinterlassen hat. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht also nicht die Person Ebert, sondern der Amtsträger.



# LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-0, Service -66, Fax -77  
lpb@lpb-bw.de, www.lpb-bw.de

Direktor: Lothar Frick -60  
Referentin des Direktors: Dr. Jeannette Behringer -62  
Stellvertretender Direktor: Karl-Ulrich Templ -40

Stabsstelle Marketing  
Leiter: Werner Fichter -63  
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk -64

Stabsstelle Controlling  
Christiane Windeck -11

## Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter: Günter Georgi -10  
Haushalt und Organisation: Gudrun Gebauer -12  
Personal: Ulrike Hess -13  
Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich -14

## Abteilung Demokratisches Engagement

Abteilungsleiter/Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug\* -30  
Landeskunde und Landespolitik: Dr. Iris Häuser\* -20  
Jugend und Politik: Wolfgang Berger -22  
Schülerwettbewerb des Landtags: Monika Greiner\* -25  
Stefan Paller\* -26  
Frauen und Politik: Beate Dörr/Sabine Keitel -29/-32  
Freiwilliges Ökologisches Jahr: Steffen Vogel\* -35  
Anke Schütze\*/Friederike Mühlherr\* -36/-37  
Charlotte Becher\* -34

## Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Neue Medien: Karl-Ulrich Templ -40  
Politik & Unterricht/Schriften zur politischen Landes-  
kunde Baden-Württembergs: Dr. Reinhold Weber -42  
Deutschland & Europa: Jürgen Kalb -43  
Der Bürger im Staat/Didaktische Reihe:  
Siegfried Frech -44  
Politische Bildung Online/E-Learning: Susanne Meir -46  
Internet-Redaktion: Klaudia Sauppe -49

## Abteilung Haus auf der Alb

Tagungsstätte Haus auf der Alb,  
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach  
Telefon 07125/152-0, Fax -100  
www.hausaufderalb.de

Abteilungsleiter/Natur und Kultur: Dr. Markus Hug -146  
Hausmanagement: Erika Höhne -109  
Bibliothek: Gordana Schumann -121  
Schule und Bildung: Robert Feil -139  
Internationale Politik und Friedenssicherung:  
Wolfgang Hesse -140  
Europa – Einheit und Vielfalt: Dr. Karlheinz Dürr -147

\* Bürositz: Paulinenstraße 44-46, 70178 Stuttgart  
Telefon: 0711/164099-00, Fax -55

## Abteilung Regionale Arbeit

Regionale Arbeit  
Politische Tage für Schülerinnen und Schüler  
Veranstaltungen für den Schulbereich

Außenstelle Heidelberg  
Plöck 22, 69117 Heidelberg  
Telefon: 06221/6078-0, Fax -22  
Abteilungsleiter/Leiter: Dr. Ernst Lüdemann -14  
Angelika Barth -13  
Peter I. Trummer -17

Außenstelle Freiburg  
Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg  
Telefon: 0761/20773-0, Fax -99  
Leiter: Dr. Michael Wehner -77  
Sabina Wilhelm -33

Außenstelle Tübingen  
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach  
Telefon: 07125/152-0, Fax -145  
Leiter: Rolf Müller -135  
Klaus Deyle -134

## LpB-Shops/Publikationsausgaben

**Bad Urach** Hanner Steige 1, Telefon 07125/152-0  
Montag bis Freitag  
8.00–12.00 Uhr und 13.00–16.30 Uhr

**Freiburg** Bertoldstraße 55, Telefon 0761/20773-10  
Dienstag und Donnerstag 9.00–17.00 Uhr

**Heidelberg** Plöck 22, Telefon 06221/6078-11  
Dienstag 9.00–15.00 Uhr  
Mittwoch und Donnerstag 13.00–17.00 Uhr

**Stuttgart** Staffenbergstraße 38,  
Telefon 0711/164099-66  
Montag und Donnerstag 14.00–17.00 Uhr

**Newsletter „einblick“**  
anfordern unter [www.lpb-bw.de/newsletter](http://www.lpb-bw.de/newsletter)

### **DER BÜRGER IM STAAT IM INTERNET**

Aktuelle, ältere und vergriffene Hefte zum Downloaden: [www.buergerimstaat.de](http://www.buergerimstaat.de)

### **BESTELLUNGEN**

Alle Veröffentlichungen der Landeszentrale (Zeitschriften auch in Klassensätzen) können schriftlich bestellt werden: Landeszentrale für politische Bildung, Marketing Stafflenberstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax 0711/164099-77 [marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de) oder im Webshop: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)

### **FORDERN SIE UNSERE VERZEICHNISSE AN**

oder orientieren Sie sich im Internet unter [lpb-bw.de](http://lpb-bw.de).

Wenn Sie nur kostenlose Titel mit einem Gewicht unter 1 kg bestellen, fallen für Sie keine Versandkosten an. Für Sendungen über 1 kg sowie grundsätzlich bei Lieferungen kostenpflichtiger Produkte werden Versandkosten berechnet.

[www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)