

Die Möglichkeiten der EU zur Gestaltung einer Osteuropapolitik

I. Einleitung

Der Prozess der Neuordnung Europas ist noch nicht zu Ende. Dies gilt, obwohl die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) und um zwei weitere am 1. Januar 2007 (Rumänien und Bulgarien) vor allem mit Blick auf Osteuropa einen Meilenstein zugunsten der EU bedeutete. Entscheidend ist das Verhältnis zu Russland und der Ukraine, aber letztlich spielen auch die anderen Staaten Osteuropas in ihrer Summe eine Rolle.

Mit der Anfang Mai 2009 gegründeten ÖP trennte die EU die vordem zur Sowjetunion gehörenden Staaten Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Belarus, Moldau und die Ukraine von den südlichen Staaten der europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)¹ und von Russland ab. Dies geschah auch im russischen Interesse: Moskau befürchtete, in diesem Rahmen der Juniorpartner zu sein. Der Nebeneffekt: Diese ehemals zur Sowjetunion gehörenden Staaten wurden damit von Russland getrennt und bekamen einen Sonderstatus. Die EU verwendet folglich einen recht umfassenden Begriff von Osteuropa und versucht, ihr Einflussgebiet bis Georgien auszudehnen.

Russland ist in diesem Kontext, obwohl nicht Teil der ÖP, in der Politik gegenüber diesen Staaten präsent, da Moskau in diesem Raum von einer Macht- bzw. Integrationskonkurrenz mit der EU ausgeht. Die weitere Entwicklung der Beziehung zu den postsowjetischen Staaten hat damit unausweichlich auch Auswirkungen auf das Verhältnis zu Russland - die Beziehungen zu diesen Staaten müssen deshalb immer auch im Kontext des Verhältnisses zu Russland gesehen und interpretiert werden.

Zu Russland selbst bestehen Sonderbeziehungen. Es soll sich eine so genannte „strategische Partnerschaft“ entwickeln. Ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) trat im Dezember 1997 in Kraft. Im Mai 2003 wurde vereinbart, die Zusammenarbeit in vier sehr weit gespannten „gemeinsamen Räumen“ weiter zu entwickeln: Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung inklusive kulturelle Aspekte. Die 2008 begonnenen Verhandlungen über die Ausgestaltung dieser Vereinbarung wurden zwar aufgrund des Krieges Russlands gegen Georgien im August 2008 ausgesetzt, aber bereits im November desselben Jahres wieder aufgenommen. Trotzdem scheint das Verhältnis zu Russland in eine Sackgasse geraten zu sein.

Trotz vielfältiger Bemühungen auf verschiedenen Ebenen mit einem breiten Themenspektrum, das jeweils der spezifischen Situation des Partnerlands angepasst ist, ist im Verhältnis der EU zu den Staaten der ÖP zwar Licht, aber auch viel Schatten zu sehen. Mit

¹ Dabei handelt es sich um: Algerien, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien und Tunesien.

der Ukraine ist die Lage trotz des geplanten Assoziierungs-Abkommens als schwierig zu bezeichnen. Weißrussland wird äußerst autoritär regiert - es bestehen derzeit keine vertraglichen Beziehungen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik und die Regierung möchte sich alleine auf die wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU konzentrieren. Armenien ist immer noch Teil des Konflikts um Nagorno Karabach. Aserbaidschan hat wenig Interesse an einer engeren Anbindung an die EU.

Dies lässt es angeraten sein, die Lage konzeptionell zu ordnen und nach Optionen für die weitere Entwicklung zu fragen. Ausgangspunkt der folgenden Analyse sind drei theoretische Perspektiven bezüglich der Kooperation von Staaten: der (defensive) Realismus², die liberale Theorie internationaler Beziehungen sowie der konstruktivistische Ansatz.³ Diese drei Ansätze konzentrieren sich auf unterschiedliche Schichten der Kooperationsbeziehungen zwischen Staaten bzw. Gesellschaften.

Der Realismus betont die strukturelle Machtkonkurrenz zwischen den Staaten und stellt damit die Kooperationsmöglichkeiten in den Hintergrund. In seiner defensiven Variante wird jedoch angenommen, dass sich im Falle von Staaten, die nur am Status quo interessiert sind, sich die Konkurrenz vermindern bzw. vermeiden lässt und sich damit Kooperationschancen ergeben können. Im Mittelpunkt steht jedoch immer der Aspekt der Macht, eine Dimension, die in der EU-Debatte um das Verhältnis zu Osteuropa normativ übersteuert bzw. vernachlässigt wird, indem die EU als „normative Macht“ verstanden wird. Machtaspekte sind jedoch Teil einer jeden Beziehung zwischen Staaten. Sie zu vernachlässigen bedeutet, dass in den Kooperationsbeziehungen eine wesentliche Komponente nicht in Betracht gezogen wird und damit die Gefahr besteht, dass überzogene Erwartungen entwickelt bzw. negative Konsequenzen übersehen werden.

Gleichzeitig gilt jedoch auch: Die Beziehungen zwischen Staaten alleine unter Machtgesichtspunkten zu verstehen rückt die Chancen zur Zusammenarbeit und Integration zu sehr in den Hintergrund. Diese Lücke füllt der sogenannte Liberalismus, der das Potenzial für Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Institutionen, Völkerrecht, Regimebildung und „ideational convergence“ betont. Es ist offensichtlich – und die Erfahrungen mit Rüstungskontrolle und Ostpolitik sind Beispiele, dass diese Aspekte einen dynamischen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Staaten haben und zu vertiefter Kooperation führen können.

Der dritte, konstruktivistische Theoriestrang, betrachtet das Internationale System nicht mehr alleine aus dem Blickwinkel von Staaten, sondern betont die Rolle der jeweiligen Gesellschaften und ihre Identität, Aspekte, die im Zeichen von globaler Kommunikation und Interaktion über das Internet eine stärkere Bedeutung erlangt haben.

Es ist wichtig, die Beziehungen aus allen drei Perspektiven heraus zu betrachten. Darüber hinaus gilt es, den inneren Zusammenhang dieser Perspektiven im Blick zu halten, um ein angemessenes Verständnis der Lage der Beziehungen zwischen der EU und Osteuropa und den möglichen Optionen zu erhalten. Sie bauen grundsätzlich aufeinander auf und die

² Im Folgenden wird, der Einfachheit halber, nur von „Realismus“ gesprochen.

³ Ich orientiere mich bei dieser Unterscheidung an Charles A. Kupchan: How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace, Princeton 2010.

Kooperation bzw. die Chancen dazu werden über die drei Perspektiven hinweg intensiver: Stabile Machtbeziehungen erlauben Beziehungen im wechselseitigen Interesse innerhalb recht eng gesetzter Grenzen, Veränderungen in den Machtbeziehungen bewirken in der Regel Konflikte; enge institutionelle Beziehungen bieten die Chance, das Kooperationsverhältnis zu vertiefen; starke Verknüpfungen über Staat und Politik hinweg bieten die Chance, eine gemeinsame „Identität“ zu entwickeln, die die Kooperation noch weiter vorantreiben kann.

Erschwert wird die Analyse durch die jeweils spezifische Lage der osteuropäischen Länder und die von diesen Ländern zu trennenden besonderen Beziehungen zu Russland. Letztere überlagern das Beziehungsgeflecht, das die EU mit den osteuropäischen Staaten entwickelt hat bzw. weiter entwickelt.

Ein weiterer überwölbender Faktor ist die politische und wirtschaftliche Lage der Europäischen Union selbst: Die Euro- bzw. Schuldenkrise und die damit verknüpften wirtschaftlichen Probleme in einer ganzen Reihe von EU-Ländern; die daraus resultierenden politischen Spannungen; die feststellbare „Erweiterungsmüdigkeit“⁴ in etlichen Ländern sowie die problematische politische Lage in einigen Mitgliedsländern (siehe Ungarn, Rumänien, Bulgarien). Auch sie müssen bei der Frage, welche politische Optionen im Verhältnis zu Osteuropa existieren, in Betracht gezogen werden. Sie sind allerdings kein Teil politischen Prüfprozesses, den die EU-Kommission im Auftrag der Mitgliedsstaaten unternimmt und spielen selbst in der politischen Debatte um die weitere Süd- bzw. Osterweiterung nur eine untergeordnete Rolle. Im Mittelpunkt des politischen Prozesses steht die Erfüllung der Aufnahmebedingungen durch die Kandidatenländer, nicht die Aufnahmefähigkeit der Union. Sie wird – fälschlicherweise – vorausgesetzt.

So ist die Haltung der EU widersprüchlich: Obwohl die Europäische Nachbarschaftspolitik bzw. die ÖP als Alternativen zur Mitgliedschaft entwickelt worden sind, ist die Perspektive, dass alle europäischen Staaten Mitglied der Union werden können, nicht aufgegeben worden. Sie ist weiterhin im EU-Vertrag verankert.⁵

II. EU-Osteuropa-Beziehungen aus realistischer Sicht

Werner Link hat in einer Studie die Notwendigkeit der weiteren Entwicklung und Vertiefung der EU aus realistischer Sicht damit begründet, dass insbesondere Deutschland ein Interesse

⁴ So warnte zum Beispiel der Präsident des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert, aufgrund der internen Strukturprobleme der EU und der Erfahrungen mit Bulgarien und Rumänien vor einem raschen Beitritt Kroatiens und generell vor der Aufnahme neuer Mitglieder (siehe: Bundestagspräsident Lammert für EU-Erweiterungsstopp, in: Zeit-Online, 13.12.2012 (www.zeit.de/politik/deutschland/2012-10/lammert-kroatien-eu-beitritt)). Man kann es als paradigmatisch für die Art und Weise europäischer Entscheidungsprozesse bezeichnen, dass der Beitritt Kroatiens ohne Probleme akzeptiert wurde.

⁵ *Artikel 49 (ex-Artikel 49 EUV)*: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.“

an weiterer Integration in die EU haben müsse, da sonst Gegenmachtbildung drohe.⁶ Er vernachlässigt dabei allerdings, dass mit fortschreitender Integration ein EU-Machtblock entsteht, der gerade aus realistischer Sicht Auswirkungen auf den Charakter der Beziehungen zu den Ländern im Osten⁷, insbesondere Russland, haben muss. Und tatsächlich lässt sich bereits jetzt, was die ehemaligen GUS-Länder betrifft, eine „Integrationskonkurrenz“ zwischen der EU und Russland beobachten.⁸ Dies lässt sich insbesondere am ukrainischen Fall feststellen. Während die EU der Ukraine eine umfassende Kooperationsperspektive in Form eines Assoziierungsabkommens anbietet, über das bis zum nächsten Gipfel der ÖP im November 2013 entschieden werden soll, versucht Russland als Konkurrenzprojekt einen gemeinsamen Wirtschaftsraum mit einem Eurasischen Wirtschaftsrat als Entscheidungszentrum aufzubauen.⁹ Moskaus Projekt erschwert inzwischen, was Handels- und Investitionsfragen angeht, die Verhandlungen zwischen der EU und Russland, weil bestimmte Kompetenzen auf diesen Gebieten von Moskau auf diesen Rat übergehen.¹⁰ Auch wenn es in jüngster Zeit scheint, dass der russische Präsident eine Assoziierung der Ukraine ohne entschiedene Gegenmaßnahmen zu akzeptieren bereit ist, ist erkennbar, dass diese Konkurrenz das Verhältnis von EU und Russland getrübt hat:

- Die Verhandlungen im Rahmen der sogenannten vier Räume verlaufen zäh und beide Seiten verfolgen unterschiedliche Perspektiven, was das zentrale Vorhaben der Modernisierung betrifft.¹¹
- Russland versucht seine Rolle jenseits der EU zu stärken und ist im August 2012 der WTO beigetreten; eine Mitgliedschaft in der OECD wird diskutiert.
- Die Alternative eines eurasischen Wirtschaftsraumes zur Anbindung Russlands an die EU wird weiter vorangetrieben.

Sicherlich kann man diese Entwicklung nicht nur auf die Machtfrage zurückführen. Sie ist zum Teil auch der innenpolitischen Machtsicherung des „Putin-Regimes“ geschuldet. Trotzdem ist die Macht- und Einflusskonkurrenz zwischen der EU und Russland nicht zu übersehen.

⁶ Siehe Werner Link: Deutschland im multipolaren Gleichgewicht der großen Mächte und Regionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/2000 (www.bpb.de/apuz/25572/deutschland-im-multipolaren-gleichgewicht-der-grossen-maechte-und-regionen?p=all).

⁷ Die Länder zwischen der EU und Russland haben unter realistischen Gesichtspunkten neben der Anbindung an Russland oder die EU nur die Option, einen selbständigen Zwischenraum zu bilden. Diese Option steht aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Unterschiedlichkeit dieser Länder nicht zur Debatte.

⁸ Siehe Winfried Schneider-Deters: Die Ukraine: Machtvakuum zwischen Russland und der Europäischen Union, Berlin 2012, S. 38ff. und Hannes Adomeit: Russlands Politik in Osteuropa: Konkurrenz und Konflikte mit der Europäischen Union, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe, Internationales Institut für Liberale Politik Wien, Oktober 2012.

⁹ Allerdings hat die Ukraine bisher nur ein Memorandum über die Vertiefung der Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftskommission, insbesondere der Zollunion, unterzeichnet. Eine Beitrittsabsicht hat die Ukraine nicht geäußert. Siehe: Ukraine besiegelt Zusammenarbeit mit Eurasischer Wirtschaftskommission, Radio Stimme Russlands, 31. Mai (german.ruvr.ru/news/2013_05_31/Ukraine-besiegelt-Zusammenarbeit-mit-Eurasischer-Wirtschaftskommission-0168/).

¹⁰ Siehe EU-Russia Common Spaces. Progress Report 2012, Date: March 2013, S. 1.

¹¹ Siehe ebd. und die Analyse von Raúl Henrández i Sagrera and Olga Potemkina: Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 54 / February 2013. Sie zeigen, dass Fortschritte vor allem auf dem Gebiet der Sicherheit feststellbar sind, nicht aber auf dem Gebiet von Justiz und Freiheitsrechten.

Man muss nicht die Auffassung von Barbara Lippert teilen, dass eine Mitgliedschaft eines der ÖP-Staaten „die Tektonik des postsowjetischen Raums gravierend verändern und massive Reaktionen Russlands zur Folge haben“¹² wird. Trotzdem ist davon auszugehen, dass eine Fortsetzung der Kooperations-, Integrations- und Beitrittsperspektive mit den postsowjetischen Staaten weitere Fortschritte auf dem Gebiet der institutionellen und der gesellschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Russland erschweren und behindern wird. Eigentlich hätte die EU eine Abwägung zwischen der Anbindung der osteuropäischen Staaten und den möglichen Folgen bezüglich der Beziehungen mit Russland treffen müssen. Dies ist nicht erfolgt. Kooperation mit Russland und die Kooperations- und Assoziierungsprozesse mit den osteuropäischen Staaten wurden separat vorangetrieben.

Was das wichtigste Land, die Ukraine betrifft, hat sich die politische Waagschale zugunsten der EU-Perspektive in Form einer Assoziation geneigt. Die EU hat freilich Bedingungen an die Unterzeichnung des Abkommens gesetzt: die ukrainische Regierung soll „entschlossenes Handeln“ und „greifbare Fortschritte“ in drei Bereichen demonstrieren: Wahlen, Beseitigung selektiver Justiz und Implementierung der vereinbarten Assoziierungsagenda.¹³ Der ukrainische Außenminister hat zwar betont, dass man bereit ist, das Abkommen zu unterzeichnen, jedoch gleichzeitig um Verständnis darum gebeten, dass die Implementierung der Bedingungen längere Zeit brauchen wird.¹⁴ Diese Stellungnahme lässt somit Zweifel aufkommen, ob die EU auf dieser unsicheren Grundlage ein solches Abkommen unterzeichnen und schließlich ratifizieren wird.¹⁵ Russische Interessen spielen in dieser Frage bei der EU keine Rolle.

Der zweite Bewertungsfaktor ist die Frage, wie Russland auf ein solches vertieftes Freihandelsabkommen mit der Ukraine reagieren wird. Auch wenn der russische Präsident – überraschenderweise – zurückhaltend auf die anstehende Entscheidung bezüglich des Assoziationsvertrages mit der Ukraine reagiert hat, bleibt die Frage, welche Schritte Moskau im Einzelnen im Gegenzug unternehmen wird, offen. Bereits jetzt ist erkennbar, dass Russland sich von der EU abwendet und sich, seinem eigenen Statusverständnis entsprechend, auf die Mitgliedschaft in der WTO und die Rolle in der UNO konzentriert. Darüber hinaus zeigt es Interesse an einer OECD-Mitgliedschaft. Diese Tendenz dürfte sich bei einer weiteren Vertiefung der EU-Osteuropa-Beziehungen verstärken. Gleichzeitig gilt es aber auch festzuhalten, dass ein funktionierender Handel mit der EU, insbesondere auf dem Rohstoff- und Energiesektor - aber auch darüber hinaus - im russischen Interesse bleibt.¹⁶ Ist das richtig, dann kann man damit rechnen, dass die russische Reaktion diesen Bereich, der auch im Zentrum des EU-Interesses steht, nur wenig tangieren würde. Folglich kann man

¹² Barbara Lippert: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, SWP-Studie, S 7, Berlin, März 2011,, S. 28.

¹³ Siehe Wilfried Jilge und Susan Stewart: EU-Ukraine: Wie geht es weiter? Schlüsselkriterien und sektorale Kooperation, SWP-Aktuell, Berlin, Januar 2013, S. 1.

¹⁴ Siehe DGAP: „Politische Entscheidungen vor technischen Details“. Der ukrainische Außenminister Leonid Kozhara über die europäisch-ukrainischen Beziehungen, 2.7.2013.

¹⁵ Im Oktober 2013 scheint die Ukraine diese Bedingungen formal erfüllt zu haben. Aus der Sicht des EU-Parlaments bleibt damit nur noch die Forderung, die ehemalige Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko zu entlassen. Ihre Inhaftierung gilt als Symbol „selektiver Justiz“ in der Ukraine. Siehe dazu ausführlich den Beitrag von Schneider-Deters in diesem Band.

¹⁶ Siehe Ognian N. Hishow: Russland, in: *Hanns Günther Hilpert /Stormy-Annika Mildner (Hg.): Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten*, SWP-Studie S-1, Berlin, Februar 2013, S. 128-135.

davon ausgehen, dass Russland in Reaktion auf eine engere Anbindung osteuropäischer Staaten an die EU sich noch stärker auf seinen weltpolitischen Status konzentriert und die Kooperation mit der EU in den „vier Räumen“ weiter vernachlässigt bzw. abschwächt. Direkte und schwerwiegende Auswirkungen auf das EU-Russland-Verhältnis sind relativ unwahrscheinlich. In der Konsequenz kann sich die EU in ihrer Politik gegenüber den östlichen Partnern weniger von möglichen russischen Reaktionen sondern primär von den eigenen Interessen leiten lassen.

Damit rückt die Frage in den Vordergrund, wie sich die Beziehungen zu Osteuropa im Rahmen der geschaffenen Institutionen entwickeln können. Noch entscheidender ist jedoch die Frage, ob die „Institution EU“ den Beitritt weiterer Länder verkraften kann, da die Beitrittsperspektive nicht „zu den Akten“ gelegt ist.

III. Die liberale Perspektive

Die liberale Perspektive setzt mit Blick auf die Kooperation zwischen Staaten vor allem auf gemeinsame Institutionen, Völkerrecht und Regimebildung. Die EU hat dieses Perspektive zu ihrer Richtschnur erhoben. Sie setzt auf „gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung.“¹⁷

In seiner äußersten Form bedeutet die liberale Perspektive für die osteuropäischen Staaten den Beitritt zur EU. Auch wenn ein Beitritt weiterer osteuropäischen Staaten aktuell nicht auf der Tagesordnung steht, ist es sinnvoll, die Analyse zunächst aus diesem Blickwinkel zu beginnen: Prinzipiell steht es den Ländern der ÖP offen, einen Beitritt zu beantragen. Georgien ist zum Beispiel sowohl an einer EU- als auch einer NATO-Mitgliedschaft interessiert. Auch für Russland ist eine Mitgliedschaft prinzipiell möglich. Allerdings wird Moskau mit Blick auf die eigenen Statusinteressen wohl keinen Antrag stellen.

1. Probleme mit dem Beitritt von ÖP-Staaten

Aufgrund der mangelnden Attraktivität Russlands bei einer Reihe von Staaten der ÖP und des politischen und wirtschaftlichen Erfolgs der EU war das Streben nach Mitgliedschaft in der EU für viele osteuropäische Länder lange Zeit erstrebenswert. Eine massive Erweiterungsrunde fand auch 2004 und 2007 statt.¹⁸ Inzwischen ist die Bereitschaft in den EU-Mitgliedsländern, weitere Länder aufzunehmen aufgrund der internen Strukturprobleme der EU gesunken: die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens und oft auch Ungarns wird aufgrund der innenpolitischen Entwicklungen vielfach als ein Fehler betrachtet.¹⁹ Auch hat

¹⁷ Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003, S. 10.

¹⁸ Weitere Beitrittsstaaten, die zuvor nicht dem sowjetischen Machtbereich angehörten, waren Malta, Slowenien und Zypern.

¹⁹ So fordert z.B. der Vorsitzende der Liberalen im Europäischen Parlament, Alexander Graf Lambsdorff, aufgrund von fortwährender Verletzung von Grundrechten Strafmaßnahmen gegen die Regierungen in Ungarn und Rumänien (s. Alexander Graf Lambsdorff: Zwei Premiers führen die EU an der Nase herum, in: Cicero, 12. Oktober 2012 (www.cicero.de/weltbuehne/ungarn-rumaenien-ponta-orban-zwei-premiers-fuehren-die-eu-der-nase-herum/52076)). Zu Bulgarien siehe Christoph B. Schlitz: Europa kapituliert vor der Korruption in Bulgarien, in: Die Welt, 26.7.2013 (www.welt.de/politik/ausland/article118431279/Europa-kapituliert-vor-der-Korruption-in-Bulgarien.html)).

die Euro- bzw. Schuldenkrise zu erheblichen politischen Spannungen und wirtschaftlichen Verwerfungen geführt. Darüber hinaus befindet sich die EU in einem politischen Strukturumbbruch mit einer Machtverschiebung zugunsten des intergouvernemental agierenden Europäischen Rates.²⁰ Auch der Hinweis von Hans Magnus Enzensberger, dass auch Nicht-Imperien an Überdehnung scheitern können²¹, findet vielfach Zustimmung. Allerdings haben diese Einschätzungen bisher keine politischen Folgen gehabt. Im Juli 2013 ist Kroatien der EU beigetreten und zuvor wurde Litauen Mitglied der Euro-Zone.²² Zu einer grundsätzlichen Revidierung der Beitrittsperspektive ist die EU (noch) nicht bereit. Sie ist Teil des außenpolitischen Credos der EU und weiterhin im EU-Vertrag verankert.²³

Damit befindet sich die EU jedoch in einem Dilemma. Auf der einen Seite steht sie vertraglich allen europäischen Staaten offen und auch die Kommission plädiert für weitere Beitritte²⁴, andererseits stehen dem eine unübersehbare Erweiterungsmüdigkeit in vielen Mitgliedsstaaten sowie strukturellen Problemen des EU-Systems selbst gegenüber.²⁵

Auf Druck etlicher Länder hat die Union versucht, den Druck auf die Aufnahme weiterer Länder durch die sogenannte Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die später durch die sogenannte ÖP ergänzt wurde, zu vermindern.²⁶ Beide Politiken enthalten keine eindeutige Beitrittsperspektive, stehen jedoch in ihren Elementen ganz in der Tradition der Heranführungspolitik und werden deshalb vielfach als „Erweiterung light“ bezeichnet.²⁷ Der Grundsatz, dass alle europäischen Staaten Mitglied werden können, wurde nicht revidiert.²⁸ Mögliche Beitrittsanträge aus Europa müssen somit entgegen genommen und geprüft werden. Die entscheidende Frage wird dann sein, welche Bedingungen von EU-Seite gestellt werden. Nach bisherigem Stand ist dann das allgemeine Kriterium der „Beitrittsfähigkeit“

²⁰ Siehe Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza: Willkommen in der Lissaboner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29, März 2010.

²¹ Siehe Hans Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Beröom 2011

²² Beide Entscheidungen sind aus meiner Sicht Belege für den quasi bürokratischen Charakter selbst solcher wichtiger Entscheidungen der EU. Wenn der Entscheidungsprozess erst einmal auf den Weg gebracht ist, ist ein Anhalten oder eine Änderung nur noch schwer möglich.

²³ Nach den allgemeinen, sogenannten Kopenhagener Kriterien sind Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sowie eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung Grundvoraussetzungen. Darüber hinaus geht es um den äußerst umfangreichen so genannten „Acquis“ der EU, d.h. eine Anpassung an die Regelungen, die die EU bereits getroffen hat.

²⁴ Dies lässt sich auch an den jüngsten Stellungnahmen der EU-Kommission bezüglich eines möglichen Beitritts der Türkei zeigen. Die EU-Kommission ist für eine Öffnung weiterer Verhandlungskapitel, obwohl die Situation in der Türkei problematisch ist. Sehr deutlich plädiert Kommissionspräsident für die Aufnahme aller Beitrittsländer auf dem Balkan und auch der Türkei, vorausgesetzt, dass sie die Kriterien erfüllen (siehe Barroso für den Beitritt aller Beitrittsländer, in: FAZ.net (www.faz.net/aktuell/politik/moegliche-eu-erweiterung-barroso-fuer-beitritt-aller-balkan-staaten-12629970.html; 23.10.2013). Man kann dahinter ein Eigeninteresse der Kommission vermuten: Mehr Mitgliedsstaaten bringen die Chance mit sich, die Kommission zu vergrößern und mehr Mittel zu verlangen.

²⁵ Siehe Barbara Lippert (SWP): Auszehrung der EU-Erweiterungspolitik, Donnerstag, 20.12.2012

(www.euractiv.de/erweiterung-und-nachbarn/artikel/auszehrung-der-eu-erweiterungspolitik-007023).

²⁶ Einen knappen Überblick findet sich unter: www.easternpartnership.org/content/eap-s-multilateral-dimension.

²⁷ Siehe Barbara Lippert, EU-Erweiterung, S. 17.

²⁸ Die Grundlage dafür bildet weiterhin Art. 49, Abs. 1 EUV, in dem es heißt, dass jeder europäische Staat, der die in Artikel 32 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, beantragen kann, Mitglied der Union zu werden.

und nicht das der „Aufnahmefähigkeit“ entscheidend. Wie der Fall der Türkei zeigt, gerät die EU in solchen Situationen unter erheblichen politischen Druck und wird mit widersprüchlichen Strömungen und Entwicklungsperspektiven innerhalb der EU konfrontiert.²⁹ Darüber hinaus zeigen die Beispiele von Bulgarien, Rumänien und Ungarn, dass die Beitrittskriterien kaum eine Garantie für problematische politische Entwicklungen nach einem Beitritt darstellen.

Auch der politische Entscheidungsprozess besitzt eine eigene, schwer einzuschätzende Dynamik. Zwar haben die Mitgliedsstaaten über den Europäischen Rat einen entscheidenden Einfluss. Sobald jedoch die Grundsatzentscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen getroffen ist, rückt die Kommission in eine Schlüsselstellung. Sie konzentriert sich auf die formelle Übernahme des EU-Acquis und nicht auf die politischen Grundsatzfragen. In der Tatsache, dass Kommissar Ștefan Füle sowohl für Erweiterung als auch für die ENP zuständig ist, zeigt sich die positive Haltung der Kommission bezüglich Erweiterung.³⁰ Auch einzelne Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel Großbritannien, neigen zu weiteren Erweiterungsschritten. Das Europäische Parlament ist, generell gesehen, bereit, einem Wachstum der EU zuzustimmen, wobei allerdings durchaus ein Auge auf die Situation des Kandidatenlandes geworfen wird.

Aus analytischer Sicht treten zwei Fragen hervor, die insbesondere am Beispiel des größten Staates, der Ukraine, festgemacht werden können:

- Muss in diesem Zusammenhang Rücksicht auf Russland genommen werden?
- Kann das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche System der EU weitere Beitritte verkraften?

Zur ersten Frage wurde schon weiter oben ein, wenn auch vorsichtiges, „Nein“ formuliert. Die Annahme: Moskaus Interesse an funktionierenden Handelsbeziehungen lässt weitgehende Gegenmaßnahmen wahrscheinlich nicht zu. Allerdings ist mit Ein- und Beschränkungen im EU-Russland-Verhältnis zu rechnen.

Damit rückt die zweite Frage in den Vordergrund. Bereits beim Beitritt von 10 Mitgliedsstaaten vor der Euro- und Schuldenkrise wurde das sogenannte Vertiefungs-/Erweiterungsdilemma diskutiert.³¹ Heute lautet die Frage, ob die Lissaboner Verträge die Union tatsächlich dazu befähigt haben, eine erneute Erweiterung auszubalancieren. Euro- und Schuldenkrise sowie die politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen in Ungarn, Bulgarien und Rumänien legen eine sehr skeptische Haltung nahe. Das Argument, dass eine solche Politik „langfristig unhaltbar“ sei, weil sie die Ukraine in eine „dauerhafte

²⁹ Siehe Erich Reiter: Die Situation der EU in ihrer geplanten strategischen Überdehnung, in: Erich Reiter (Hg.): Sicherheitspolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei, Wien 2006, S. 105ff.

³⁰ Siehe auch die Haltung des Kommissars bezüglich einer Mitgliedschaftsperspektive im derzeit verhandelten DCFT-Abkommen mit Georgien. Er tritt der Forderung Georgiens, diese Perspektive in das Abkommen aufzunehmen, durchaus positiv gegenüber (siehe www.eap-csf.eu/en/news-events/news/dcftas-with-armenia-georgia-and-moldova-to-be-finalized-before-vilnius/)

³¹ In dieser Debatte wurden zwei Strategien angeraten: die eine plädierte dafür, die EU zuerst zu vertiefen und dann zu erweitern, die andere schlug vor, erst zu erweitern und dann zu vertiefen (siehe Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration*, April 2007, verfügbar unter www.iep-berlin.de/521.html).

Zwischenlage“ zwänge,³² ist vor diesem Hintergrund nicht überzeugend. Auch eine Ukraine könnte in einem instabilen Europa nicht stabil bleiben.

Die Frage ist, ob die EU die Beitrittsperspektive bereits öffnen, jedoch die zeitliche Verwirklichung des Beitritts auf die lange Bank setzen sollte, ist ebenfalls problematisch. Damit würden Rahmenbedingungen gesetzt, die die Ukraine u.U. einen Beitrittsantrag stellen lassen. Dieser Antrag müsste behandelt werden und würde Teil eines komplizierten Aushandlungsprozesses zwischen Kommission, Mitgliedsstaaten und EU-Parlament mit sehr unterschiedlichen Interessen werden. Dieser politische Prozess würde mit großer Wahrscheinlichkeit den Entscheidungsspielraum zunehmend auf einen Beitritt einengen. Beispiele für diese Art von politischem Prozess ist die Einführung des Euro. Obwohl man wusste, dass zum Beispiel Italien und Griechenland geschönte Zahlen vorlegten, wurden sie aus „politischen Gründen“ in den Euro aufgenommen.³³

Die Politik der EU gegenüber Osteuropa bewegt sich damit in einem schwierigen Kräftefeld. Schließt sie weitere Beitritte osteuropäischer Staaten aus, verliert sie ihre bisher wichtigste Einflussmöglichkeit. Hält sie die Perspektive offen und Staaten stellen Beitrittsanträge, gerät sie „innenpolitisch“ in ein gefährliches Fahrwasser. Darüber hinaus geriete das politische und wirtschaftliche System der EU unter noch stärkere politische Anspannung als jetzt mit 28 Mitgliedsstaaten.

2. Institutionelle Bindungen und Verbindungen

2.1. Russland

Die Konzeption der „vier gemeinsamen Räume“ als Felder der Kooperation zwischen der EU und Russland werden zu Recht– trotz der Vielzahl konkreter Zielsetzungen - in der generellen Zielbestimmung als unklar kritisiert und eine Prioritätensetzung vermisst.³⁴ 2005 stellten Adomeit und Lindner fest, „daß sich das Rußland Putins von einer demokratischen, pluralistischen, rechtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Perspektive weitgehend abgewandt hat.“³⁵ Eine Umkehr ist bis heute nicht festzustellen - im Gegenteil.³⁶ Insofern gibt es derzeit für die politischen Grundsatzfragen im EU-russischen Verhältnis keine Lösung. Vor diesem Hintergrund kann sich die Konzeption der „vier gemeinsamen Räume“ als Vorteil erweisen. Sie bieten einen so breiten Spielraum, dass auf Teilgebieten, wie zum Beispiel Sicherheit und Forschung, durchaus Erfolge erzielt werden können, auch wenn die Themen Freiheit und Recht blockiert sind. Sie entlasten damit das Verhältnis von den großen

³² Siehe Winfried Schneider-Deters: Die Ukraine: Machtvakuum zwischen Russland und der Europäischen Union, Berlin 2012, S. 99.

³³ Siehe: Zweifel an Etatzahlen. Italien im Visier: n-tv, 7.12.2004 (www.n-tv.de/politik/Italien-im-EU-Visier-article76060.html).

³⁴ Siehe Hannes Adomeit / Rainer Lindner: Die „gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit, SWP-Studie S-34, Berlin, November 2005 und Hannes Adomeit: Russlands Modernisierungspartnerschaften, in: Internationales Institut Liberale Politik, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe, Heft 36/37, Wien, Dezember 2011, S.- 25-72.

³⁵ Ebd. S. 6.

³⁶ Siehe Susan Stewart und Thomas Ulbricht: Die russische Opposition in Bedrängnis. Heterogenität und Regimedruck, SWP-Aktuell 2013/A 22, März 2013.

politischen Wertfragen und ermöglichen trotzdem vielfältige Formen der Zusammenarbeit zwischen den Partnern.³⁷

Die Frage ist, inwieweit sich dieser pragmatische Ansatz längerfristig zu einem grundsätzlichen Wandel im beiderseitigen Verhältnis summiert oder nicht. Für die amerikanische Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion, die einem ähnlichen pragmatischen Vorgehensweise folgte, hat Francis Bator den Vorteil darin gesehen, dass „the advantage of focusing on process, rather than on structure, is that painful choices are postponed and dilemmas bypassed.“³⁸ Allerdings steht die Möglichkeit entgegen, dass gerade diese Politik es Russland möglich machen kann, dem politischen Modernisierungsprozess auszuweichen.

Auf diese Frage gibt es keine sichere Antwort. Zu viele offene Fragen sind im Spiel. Das Ergebnis wird sich nicht kurz- oder mittelfristig, sondern nur längerfristig einstellen. Andere institutionelle Arrangements mit Russland, wie zum Beispiel ein Assoziierungsabkommen oder eine Integration in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), wie Norwegen, würden von Russland eine weitgehende Übernahme von EU-Reglungen verlangen, die das Land aus Statusgründen kaum akzeptieren kann.³⁹ Insofern ist es ratsam, den Rahmen des Abkommens mit möglichst viel Leben zu füllen und darauf zu hoffen, dass sich aus der Summe der Kontakte und Projekte längerfristig im Sinne der liberalen Theorie eine neue Qualität der Beziehungen herausbildet.⁴⁰

Aussichtsreicher scheinen die Möglichkeiten, die sich aus dem russischen WTO-Beitritt mittelfristig ergeben können. Eine WTO-Mitgliedschaft bringt eine stärkere Integration Russlands in die Weltwirtschaft mit sich. Dies dürfte auch positive Effekte auf den Austausch mit der EU haben.⁴¹ Unter anderem kann man erwarten, dass Russland sich im Rahmen der WTO einer Global Governance des Rohstoffsektors beteiligen wird, was auch im europäischen Interesse ist.⁴²

2.2. Die Östliche Partnerschaft (ÖP)

Bei der ÖP steht Institutionenbildung im Vordergrund.⁴³ Sie wird als wichtige Voraussetzung für die Anbindung dieser Staaten an die EU gesehen: Im Juli 2012 fand das dritte Treffen der Außenminister statt und es gibt zweimal jährlich stattfindende informelle Arbeitsdialoge, an denen auch Fachminister und jeweils zuständige Kommissare teilnehmen. Es wird ein

³⁷ Vgl. den Überblick über die vielfältigen Themen innerhalb der Großbereiche bei Hannes Adomeit und Reiner Lindner: Die „gemeinsamen Räume“, S. 12-16

³⁸ Francis Bator: The Politics of Alliance: The United States and Western Europe, in: Kermit Gordon (Hrsg.), Agenda for the Nation, Washington D.C., 1971, S. 348.

³⁹ Hannes Adomeit und Rainer Lindner: Die „gemeinsamen Räume“ diskutieren eine Reihe von Anbindungsformen zwischen der EU und Russland.

⁴⁰ Inwieweit die durch übergreifende Organisationen, wie z.B. durch eine „gesamteuropäische Sicherheitsstruktur“ auffangen lässt, dürfte eine zukünftige Frage sein.

⁴¹ Allerdings ist nicht zu übersehen, dass viele Freihandelsabkommen den Versuch darstellen, die WTO zu unterlaufen und Schutzmechanismen gegen chinesische Konkurrenz zu etablieren.

⁴² Siehe Ognian N. Hishow: Russland, S. 134

⁴³ Barbara Lippert, Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2012. S. 273

breites Spektrum an Themen behandelt, deren Umsetzung auch von der EU finanziell unterstützt wird wie integriertes Grenzmanagement, Zivilschutz, Außen- und Sicherheitspolitik, gute Regierungsführung auf dem Gebiet der Steuern, Zollkooperation, Handelserleichterungen, makroökonomische und finanzielle Stabilität, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Statistik und Energiesicherheit.

Die Bilanz ist allerdings eher ernüchternd. Wie Barbara Lippert feststellt, haben mit Ausnahme von Moldau, die übrigen fünf Länder kaum Fortschritte bei der Entwicklung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung gemacht oder sind gar von den Leitbildern abgerückt.⁴⁴ Inwieweit dies darauf zurück zu führen ist, dass die Chancen, der EU beizutreten, geringer geworden sind, ist schwer einzuschätzen. Die Schnelligkeit, mit der zuvor die nationalen Reformprozesse der beitretenden zwölf Staaten im ersten Jahrzehnt verlaufen sind, lässt jedoch die Annahme zu, dass dieser Faktor eine wichtige Rolle spielt. Allerdings ist es heute auch im Lichte der internen Krisen der EU leichter, den Forderungen der EU entgegen zu treten als vor zehn Jahren.⁴⁵

Aufgrund dieser Schwierigkeiten hat die EU begonnen, differenzierte, länderspezifische Programme zu starten, die auf dem Prinzip „mehr für mehr“ der gemeinsamen Verantwortung der Partner und der EU sowie der Notwendigkeit von Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft beruht.⁴⁶ Als wichtigstes Instrument gelten Assoziierungsabkommen, deren wichtigster Teil Vertiefte und Umfassende Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreements, DCFTA) sind. Zweck dieser Abkommen ist es, diese Länder sukzessive in den EU-Binnenmarkt zu integrieren.

Die Verhandlungen der EU-Kommission mit Armenien und Georgien wurden im Juli 2013, die mit Moldau im Juni 2013 abgeschlossen und werden nun den EU-Mitgliedsstaaten vorgelegt.⁴⁷ Im Falle Aserbaidschans sind die Verhandlungen, ohne den DCFTA-Teil, noch im Gang. Es ist das einzige Land der ÖP, das keinerlei Beitrittswünsche hegt. Die Verhandlungen mit der Ukraine sind ebenfalls abgeschlossen. Ob das Abkommen im Herbst unterzeichnet werden wird, ist noch nicht entschieden.⁴⁸ Mit Weißrussland finden aufgrund des autoritären Lukashenko-Regimes derzeit keine Verhandlungen statt.⁴⁹ Die ausgehandelten Abkommen werden nun den EU-Institutionen (Rat, Parlament) vorgelegt.

In allen sechs Ländern sind Lage und Grad der Annäherung damit unterschiedlich:

- Weißrussland präferiert die Partnerschaft mit Russland und ist eigentlich nur an wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU interessiert; die demokratischen und rechtsstaatlichen Voraussetzungen sind mangelhaft.
- Armenien muss erst noch überzeugt werden, nicht der russischen Zollunion beizutreten.

⁴⁴ Ebd. S. 278 f.

⁴⁵ Siehe Alex Nice: Europe is becoming less attractive for the East, EAP Community, June 27, 2013 (www.easternpartnership.org/community/debate/europe-becoming-less-attractive-east).

⁴⁶ Siehe European Commission / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, Brussels, 25.5.2012 JOIN (2012) 14 final, S. 2.

⁴⁷ Siehe www.panarmenian.net/eng/news/166541.

⁴⁸ Stand: Ende Oktober 2013.

⁴⁹ Einen kurzen Überblick über den Stand findet sich bei: Rikard Jozwiak, EU Eastern Partnership Program: A Status Checklist, July 30, 2013 (www.rferl.org/content/eu-eastern-partnership-checklist/25061049.html).

- Gegen die georgische Regierung werden politisch motivierte Strafmaßnahmen gegen oppositionelle Kräfte ins Feld geführt.
- Aserbaidschan hegt keine Beitrittspläne; die EU hat jedoch ein starkes Interesse an der Lieferung von Gas aus dem Land, um seine Einfuhren zu diversifizieren.
- Moldau hat sich am weitesten der EU angenähert und es ist denkbar, dass es einen Beitrittskandidaten-Status erhält.
- Der Ukraine hat das EU-Parlament vor allem aufgrund von „selektiver Justiz“ Bedingungen an die Zustimmung zum Assoziierungsabkommen gestellt und hinter der Implementierung der nötigen Maßnahmen steht ein Fragezeichen.

Somit stehen die Mitgliedsstaaten und das EU-Parlament vor folgenden Entscheidungen:

- Ratifizierung oder Zurückweisung der ausgehandelten Assoziierungsabkommen mit Armenien, Georgien und Moldau.
- Prüfung der an die Ukraine gestellten Bedingungen und Prüfung der Frage, welche Auswirkungen eine Assoziierung oder gar EU-Mitgliedschaft auf die Beziehungen mit Russland haben.
- Weitere Entwicklung der Beziehungen zu den ÖP-Staaten im Hinblick auf einen möglichen Beitritt zur EU oder ein „Einfrieren“ auf den Assoziierungs-Status.
- Weitere Entwicklung der Beziehungen mit Weißrussland und Aserbaidschan.

In den ersten Fällen steht der Ratifizierungsprozess vor folgender Situation::

- Im georgischen Fall stellen einige, offensichtlich politisch motivierte Gerichtsfälle gegen Oppositionelle ein Hindernis dar. Man kann jedoch vermuten, dass Georgien, das sowohl EU- als auch NATO-Mitglied werden will, dies nicht zu einem Stolperstein werden lässt. Allerdings ist Georgien mit seinen ungelösten Konflikten mit den von Russland annektierten Provinzen Abchasien und Südossetien kein unproblematischer Kandidat.⁵⁰ Insofern wäre ein (vorläufiges) Scheitern des Assoziierungsabkommens nicht sehr problematisch.
- Armenien hält die Frage, ob es auch Mitglied der Moskauer Zollunion werden will, offen. Das ist ein ernsthafter Prüfstein, der nicht umgangen werden kann.
- Moldau wird in Brüssel als „Star“ der ÖP-Staaten bezeichnet und einer Ratifizierung des Assoziierungsvertrages dürfte nichts im Wege stehen.
- Der schwierigste Fall, nicht nur wegen seiner Größe, ist die Ukraine, die zwar einerseits Interesse an der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zeigt, andererseits die Umsetzung der Bedingungen auf die lange Bank schieben will. Diejenigen, die für die Assoziierung plädieren, führen das Argument an, dass im Falle einer Ablehnung die Ukraine sich wieder stärker an Russland anlehnen wird. Dieses Argument fußt jedoch auf einem traditionellen Entweder-Oder- oder Blockdenken, das Lösungen ausschließt, die gute Beziehungen sowohl mit Russland als auch mit der EU möglich macht.

⁵⁰ Allerdings hat Georgien jetzt Bereitschaft gezeigt, mit den abtrünnigen Provinzen Verhandlungen aufzunehmen (siehe de.ria.ru/politics/20130807/266625146.html). Gleichzeitig verlangt Tiflis von Moskau jedoch als Voraussetzung für die Normalisierung der Beziehungen mit Russland die Rücknahme der Anerkennung der beiden Provinzen. Die EU betrachtet die beiden Provinzen weiterhin als Teil Georgiens. Zur grundsätzlichen Lage und zu den politischen Optionen siehe Peter Schmidt: Der georgische Knoten – Mögliche Beiträge der EU zur Beilegung des Georgien-Konflikts, in: Erich Reiter (Hg.): Schwerpunkt Georgienkonflikt, Internationales Institut Liberale Politik, Heft 27, Oktober 2008, S. 30-33, verfügbar unter: www.iilp.at/publikationen/sozialwissenschaftliche_schriftenreihe/.

Darüber hinaus steht die Frage im Raum, wie die Beziehungen zu Weißrussland und Aserbaidschan weiter entwickelt werden sollen. Im Falle Aserbaidschans folgt die EU einer pragmatischen Linie. Sie hat großes Interesse daran, seine Lieferquellen für Gas und Öl mit Hilfe dieses Landes zu diversifizieren. Im Falle Weißrusslands besteht kein besonderes wirtschaftliches Interesse. Weißrussland ist nur Teil des allgemeinen Interesses der EU an Stabilität östlich seiner Grenzen. Es ist deshalb nicht zu übersehen, dass Aserbaidschan im Vergleich zu Weißrussland bevorzugt behandelt wird.

IV. Konstruktivistische Perspektive

Die EU versteht sich als „normative Macht“, wobei alleine die eigenen Prinzipien und Werte, die für die „eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgeblich waren“ (Art. 21 EUV) Leitschnur der Erweiterungs- und Kooperationspolitik gegenüber den östlichen Staaten darstellen.⁵¹ Geopolitische oder machtpolitische Erwägungen spielen in der Erweiterungs- und Kooperationsrhetorik gegenüber Osteuropa nur am Rande eine Rolle, obwohl von außen die Erweiterung der EU, nicht nur in Russland, durchaus in machtpolitischen Kategorien interpretiert wird.⁵²

Ganz im Sinne dieses Ansatzes versucht die EU direkt, ihre Normen auch in die Zivilgesellschaften der Partnerstaaten zu „exportieren“. ENP und ÖP enthalten konsequenterweise eine Fülle von Mechanismen, die die Zivilgesellschaften der Partnerstaaten einbezieht.⁵³ Dies umfasst Reise- und Visaerleichterungen, ein jährlich stattfindendes „Forum der Zivilgesellschaft“ im Rahmen der ÖP, Studentenaustauschprogramme und Kontakte zwischen EU-Parlamentariern und Parlamentariern der Partnerländer im Rahmen des sogenannten EURONEST-Programms.⁵⁴

Insbesondere im Falle Weißrusslands, bei dem die politischen Beziehungen im Argen liegen, wurde die Unterstützung für die Zivilgesellschaft stark ausgebaut: Die finanzielle Hilfe wurde vervierfacht, Menschenrechtsorganisationen, Familien und Anwälte politischer Gefangener ebenso wie die unabhängigen Medien im In- und Ausland und die Exil-Uni in Vilnius werden unterstützt. Im zivilgesellschaftlichen Forum der Ost-Partnerschaft spielen die weißrussischen Aktivisten eine wichtige Rolle. Darüber hinaus hat die EU-Kommission einen

⁵¹ Siehe Barbara Lippert: EU-Erweiterung, S. 10.

⁵² Vgl. ebd. S. 11-12.

⁵³ Siehe den Überblick in: European Kommission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication for the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 15.5.2012, JOIN (2012) 14 final, S. 5-6.

⁵⁴ EURONEST umfasst derzeit 110 Mitglieder: 60 Mitglieder aus dem Europäischen Parlament (dies entspricht der Anzahl der Mitglieder der derzeitigen Delegation des Europäischen Parlaments) und jeweils zehn Mitglieder aus den östlichen Partnerländern Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau und Ukraine. Aus politischen Gründen war es bis jetzt nicht möglich, eine Delegation aus Belarus (Weißrussland) zu der Versammlung zuzulassen.

„Modernisierungsdialog“ mit der Gesellschaft gestartet, um „Zukunftsvisionen und Modernisierungsvorschläge für das lethargische Land zu entwickeln“.⁵⁵

Russland hat gegen ausländische Einflussnahme eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. Dies zeigt sich vor allem an einem Gesetz, das verlangt, dass sich ausländische NGOs als „ausländische Agenten“ registrieren lassen müssen. Die Begründung: Die russische Zivilgesellschaft benötige keine "Führung von außen".⁵⁶ Auch wenn dies zu einem wesentlichen Teil auf den Versuch „autoritärer Machtsicherung“ zurückzuführen ist, zeigt es aber auch, dass der direkte Einfluss auf die Gesellschaft anderer Staaten kontraproduktive Folgen haben kann.

Die Frage ist, welche Konsequenzen diese Politik im Falle Russlands und Weißrusslands nicht nur auf die Beziehungen, sondern auch auf die innenpolitische Lage hat. Charles Kupchan weist in seiner Studie zu Friedensprozessen darauf hin, dass diese Art von „sozialer Integration“ eigentlich erst nach einer politischen Annäherung, die zunächst mit einer „unilateralen Anpassung“ eines Staates beginnt und sich mit beiderseitigen politischen Kompromissen fortsetzt, stattfinden sollte.⁵⁷ Zumindest erzeugt der Versuch, Einfluss auf die Zivilgesellschaften zu nehmen ohne die politische Führung mit einzubeziehen, Spannungen und Konflikte.

VI. Schlussbemerkungen - Optionen

Die Politik der EU gegenüber Russland und den Partnern der ÖP ist im Grundsätzlichen festgezurrt: Versuchter Einfluss auf die Zivilgesellschaften, ÖP, Assoziation, Beitritt stellen die schon jetzt in der Politik vorhandenen politischen Optionen dar. Auch welche Option gegenüber welchem Land zu verfolgen ist, ist weitgehend festgelegt.

Politische Entscheidungsoptionen existieren jedoch in folgenden Bereichen:

- Russland ist ein schwieriger Faktor. Sicherlich ist zu erwarten, dass Moskau auf eine weitere Heranführung der ÖP-Staaten kritisch reagiert, da es von einer Integrationskonkurrenz mit Brüssel ausgeht. Die Frage ist, inwieweit auf diese Befindlichkeit Rücksicht genommen werden sollte. Es wurde argumentiert, dass die russischen Reaktionen aufgrund der wirtschaftlichen Interessenlage wahrscheinlich begrenzt bleiben. Trotzdem kann man die Frage stellen, ob kompensatorische Maßnahmen, die eine Bindung Russlands an die EU mit sich bringen, in Betracht gezogen werden sollten. Die diskutierten Modelle sind jedoch alle insofern unrealistisch, als sie entweder, wie bei einer Orientierung am NATO-Russland-Rat, eine Mitentscheidung Russlands an Entscheidungen der EU mit sich bringen würde,

⁵⁵ www.tagesspiegel.de/meinung/andere-meinung/eu-naehert-sich-weissrussland-an-der-ungeliebte-nachbar/8525306.html

⁵⁶ Vgl. dazu: Russland geht gegen NGOs vor, Bundeszentrale für politische Bildung, Hintergrund aktuell, 26.3.2013 (www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/157181/russland-geht-gegen-ngos-vor)

⁵⁷ Vgl. Charles A. Kupchan: How Enemies Become Friends, S. 45.

die die EU so nicht akzeptieren kann, oder, wie im Falle der Integration in den EWR, von Russland eine Übernahme von Gesetzgebungsakten der EU verlangt würde, die Russland nicht akzeptieren kann.⁵⁸ Die Diskussionen über ein neues Abkommen zwischen der EU- und Russland sind auch zum Stillstand gekommen, weil wichtige Handels- und Investitionsentscheidungen zukünftig auf die Eurasische Wirtschaftskommission übergehen⁵⁹ sollen. Insofern bleibt für die nahe Zukunft nur eine pragmatische Vorgehensweise, die darauf abzielt, in Teilen der „vier Räume“, Fortschritte zu erreichen. Der Fortschrittsbericht der Kommission weist, zum Beispiel im Wissenschafts- und Technologiebereich auf exzellente Ergebnisse hin.⁶⁰ Darüber hinaus kann man guter Hoffnung sein, dass sich über den Umweg der WTO positive Effekte auch auf die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen Russland und der EU ergeben.

- Generell stellt sich die Frage, ob – und in Bezug auf welche Länder – die Beitrittsperspektive faktisch zu den Akten gelegt oder weiter verfolgt werden sollte.⁶¹ Dabei ist in Betracht zu ziehen, dass die Eröffnung einer Perspektive einen dynamischen politischen Prozess in Gang setzt, der nur äußerst schwer zu bremsen ist. Insofern muss die Frage der „Verkraftbarkeit“ eines Beitritts durch die Union im Mittelpunkt der Bewertung stehen.
 - Einfach liegt der Fall bei Weißrussland: Ein Beitritt kommt aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Struktur des Landes in absehbarer Zeit nicht in Frage.
 - Aserbaidschan strebt keinen Beitritt an.
 - Ein möglicher Beitritt Armeniens zur russischen Zollunion schliesse einen EU-Beitritt aus.
 - Jenseits aller Detailfragen stellt sich bei Moldau und Georgien die Frage, ob eine solche Perspektive die EU in den folgenden Jahren nicht überfordern würde, zumal auch Staaten auf dem Balkan eine Beitrittsperspektive geboten wird.⁶² Erkennbar ist, dass mit einem Beitritt die ohnehin großen Unterschiede der Mitgliedsländer in der EU nochmals vergrößert würden. Dies betrifft vor allem Moldau, eines der ärmsten Länder Europas. Im Falle Moldaus kann man argumentieren, dass die eher geringe Größe des Landes das Land „verkraftbar“ macht. Dies vernachlässigt jedoch, dass es damit kaum zu vermeiden ist, auch der Ukraine eine Beitrittsperspektive zu geben.

⁵⁸ Siehe Hannes Adomeit und Rainer Lindner: Die „gemeinsamen Räume“, S. 21-22.

⁵⁹ Allerdings wäre auch zu prüfen, ob der Gegensatz zwischen EU-Binnenmarkt und Eurasischer Wirtschaftsgemeinschaft nicht durch ein Abkommen überwunden werden sollte. Diese Forderung stellt zum Beispiel der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft (siehe: Eckhard Cordes: Deutsche Wirtschaft fordert neue Russland-Politik, in: EU aktiv, 11. Juli 2013 (<http://www.euractiv.de/globales-europa/artikel/deutsche-wirtschaft-fordert-neue-russland-politik-007757>)).

⁶⁰ Siehe EU-Russia Common Spaces. Progress Report 2012, Date: March 2013, S. 4.

⁶¹ Eine entsprechende Änderung des EU-Vertrages ist wohl nicht zu erreichen.

⁶² Es handelt sich um Serbien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, die als potenzielle Beitrittskandidaten bezeichnet werden.

- Im Falle der Ukraine ist eine Lagebewertung sowohl hinsichtlich der politischen Situation als auch möglicher Reaktionen von russischer Seite auf den auf dem Weg befindlichen Assoziierungsvertrag vorzunehmen. Wie oben argumentiert wurde, sollte dabei weniger die Frage der russischen Reaktion auf einen solchen Vertrag als die Fähigkeit und Bereitschaft der Ukraine eine Rolle spielen, die Kriterien des Vertrages auch tatsächlich zu erfüllen. Im Falle einer Assoziierung dürften wirtschaftliche Vorteile auf beiden Seiten erwartet werden.⁶³ Im Falle eines Beitritts würde die Ukraine, das mit rund 46 Mill. Einwohner die Größenordnung Spaniens besitzt, allerdings die politischen Machtverhältnisse innerhalb der Union erneut verändern und die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung nochmals erhöhen. Mit Blick auf die massiven Strukturprobleme der Union der 28 kann das keine Perspektive sein, die man in absehbarer Zukunft ins Auge fassen sollte.

⁶³ Siehe Wie wichtig ist das CDFTA für die Ukraine? Eine Einschätzung, Deutsche Beratergruppe, Newsletter, Ausgabe 57, Mai 2013.