

Lippert, Barbara

Research Report

EU-Erweiterung: Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause

SWP-Studie, No. S 7/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lippert, Barbara (2011) : EU-Erweiterung: Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, SWP-Studie, No. S 7/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252765>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Barbara Lippert

EU-Erweiterung

Vorschläge für die außenpolitische
Flankierung einer Beitrittspause

S 7
März 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Identitätspolitische Konstituierung der EU-Erweiterungspolitik**
- 7 Faktoren der Erweiterungsdynamik
- 7 *Anziehungskraft der EU*
- 8 *Brüssel: reaktiv, nicht expansiv*
- 10 **Erweiterung und Außenpolitik**
- 10 Die EU als normative Macht
- 11 Realpolitische Stimmen im Hintergrund
- 12 Erste außenpolitische Herausforderung Westbalkan
- 14 **Externes Regieren: Erweiterungspolitik und Europäische Nachbarschaftspolitik**
- 14 Erweiterungspolitik in der Praxis
- 14 *Die Spielregeln der Beitrittsverhandlungen*
- 15 *Beitrittskriterien – außenpolitische Aspekte und Initiativen der EU*
- 16 *Grenzen der Erweiterungspolitik*
- 17 Europäische Nachbarschaftspolitik in der Praxis
- 17 *Erweiterung light*
- 18 *Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Östlichen Partnerschaft*
- 20 *Grenzen der ENP*
- 21 **Ordnungsstrategien für das weitere Europa**
- 22 Türkei: Beitrittskandidat und strategischer Partner
- 26 EU-Türkei-Russland: ein ungleiches Dreieck
- 27 Länder der Östlichen Partnerschaft
- 30 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- 33 **Abkürzungsverzeichnis**

Dr. Barbara Lippert ist Forschungsdirektorin der SWP

EU-Erweiterung
Vorschläge für die außenpolitische Flankierung
einer Beitrittspause

Das Bild der Europäischen Union (EU) in der Welt wurde seit 1989 vor allem durch die Aufnahme neuer Mitglieder bestimmt. Binnen 20 Jahren wuchs die EU von 12 auf 27 Mitgliedstaaten und hat heute eine Bevölkerung von rund 500 Millionen Menschen. Die Erweiterung gilt unterdessen in Politik und Wissenschaft als das erfolgreichste Instrument der Außenpolitik der EU. Denn die kontinentale Ausdehnung wird als Ausdruck ihres Aufstiegs zu einem regionalen oder gar globalen Akteur wahrgenommen. Daher erklären viele es für zwingend notwendig, die Erweiterung fortzusetzen, zumal mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon das Wechselspiel zwischen Vertiefung und Erweiterung wieder ins Lot gekommen sei. Wenn Letztere aber ins Stocken gerät, wie aktuell bei den Verhandlungen mit der Türkei, wird dies als Beleg für die Schwäche der EU gewertet.

Ist die EU folglich zur ständigen Vergrößerung verurteilt? Hat sie keine andere Wahl, als zu einer Gemeinschaft von 40 und mehr Staaten aufzuwachsen, wenn sie als gewichtiger außenpolitischer Akteur auftreten will? Oder kann die EU ihre außenpolitische Identität als globaler Akteur auch als saturierte Union der 27 behaupten, die sich allenfalls noch allmählich um Staaten der Europäischen Freihandelszone (European Free Trade Association, EFTA) wie Island und des Westbalkans wie Kroatien oder Mazedonien arrondieren wird? Die unterstellte kausale Verbindung zwischen der Erweiterung und des Sich-Behauptens der EU als einer regionalen Macht ist gerade im Zuge des Beitritts der ostmitteleuropäischen Staaten zu einer wichtigen Triebkraft der Erweiterung geworden.

Der Nexus zwischen erfolgreicher Außenpolitik und Erweiterung verdient jedoch eine tiefer gehende Analyse: Einerseits ist Erweiterung unzweifelhaft Außenpolitik, schon deshalb, weil sich mit jeder Aufnahme neuer Mitglieder die politische und institutionelle Landkarte Europas wandelt, weil die EU neue Außengrenzen schafft und sich danach in einer veränderten Nachbarschaft wiederfindet. Nimmt die EU neue Länder auf, kann dies ihr Verhältnis zu Drittstaaten betreffen, aber auch die Beziehungen zu anderen regionalen (wie EFTA) und internationalen Organisationen (wie NATO). Andererseits betreibt die EU

jedoch den Erweiterungsprozess auf eine in dieser Studie näher erläuterte Art und Weise, die außen- und sicherheitspolitischen Aspekten nur geringes Gewicht gibt. Das gilt für die Bestimmung des Kandidatenkreises, die sogenannte Heranführungsstrategie, die Verhandlungen über einen Beitritt und dessen Bedingungen sowie die Folgeabschätzungen.

In hohem Maße ungewiss sind gegenwärtig der Kalender und die Rahmenbedingungen für Neuaufnahmen nach dem für 2013/14 erwarteten Beitritt Kroatiens. Das liegt an der Erweiterungsmüdigkeit in Schlüsselstaaten der EU, ob in der Bevölkerung oder in Regierungen. Das liegt aber ebenso an der mangelhaften Beitrittsreife potentieller Kandidaten, vor allem aus dem sogenannten Westbalkan und aus Osteuropa. Gleichgültig, ob man die Fortsetzung der Erweiterung grundsätzlich bejaht oder etwa aus Sorge vor Überdehnung ablehnt, ist es angeraten, die Implikationen einer längeren Beitrittspause für die EU als internationalen Akteur auszuloten. Für die Türkei werden weitere 10–15 Jahre bis zu einer möglichen Aufnahme in die EU veranschlagt. Die innerhalb der Union politisch weniger strittigen, aber schwierigen Kandidaten des Westbalkans dürften kaum vor 2020 Mitglieder werden können. Selbst wenn sich die Mehrheit der EU-Staaten für die Aufnahme neuer Mitglieder ausspricht, muss sie zunehmend mit Vetoakteuren aus den eigenen Reihen rechnen. Für die Auswirkungen einer Beitrittspause oder gar eines faktischen Erweiterungsstopps sollte die EU also gewappnet sein, da sie auf der internationalen Bühne Einfluss und Ansehen einbüßen könnte. Denn Brüssel könnte dann weder externe Erwartungen europäischer Nachbarn oder auch der USA einlösen noch den Ansprüchen ihrer selbst deklarierten Politik der offenen Tür gerecht werden. Die EU benötigt also eine Auffangstrategie, für die die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) in ihrer heutigen Form nicht ausreicht. Darum ist es wichtig, Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause zu entwickeln.

Der Einfluss der EU in der Nachbarschaft steht und fällt nicht mit der Vergabe von Beitrittsperspektiven, die obendrein immer unglaubwürdiger werden. Es gibt ergänzende und alternative Handlungsoptionen, die das Interesse der EU an Stabilität und Sicherheit wahren und ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit dokumentieren können. Das gilt in erster Linie für die komplizierten Beziehungen zur Türkei, aber ebenso für die Länder der Östlichen Partnerschaft (ÖP) wie die Ukraine, denen die EU eine Art *Erweiterungspolitik light* anbietet. Vorrang hat der zu entwickelnde strategi-

sche außen- und sicherheitspolitische Dialog mit der Türkei als Parallelstruktur zu den Beitrittsverhandlungen. Er sollte bilateral auf der Ebene der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (HV/VP) und des türkischen Außenministers geführt werden, vervollständigt von gelegentlichen Treffen der beiden unter Einschluss aller 27 Außenminister. Darüber hinaus wäre es ratsam, einen multilateralen Dialogprozess zwischen der EU, ÖP-Ländern und Russland einzuleiten. Diese an einen Tisch zu bringen dürfte schwierig, aber die Anstrengung wert sein. Denn im Fall einer zunehmend intensiven politischen Assoziation und wirtschaftlichen Integration mit der EU werden zumindest reformorientierte ÖP-Länder die Rückwirkungen auf ihre Beziehungen zu Russland und auf Moskaus Beziehungen zur EU verarbeiten müssen. Außerdem kann es in diesem Dialogprozess perspektivisch darum gehen, Konflikte zu regeln und einen entwicklungsfähigen *Modus Vivendi* zu suchen. Die Integrations- und Einflusskonkurrenz zwischen Russland und der EU tritt zurzeit wegen der noch geringen transformatorischen Effekte der ENP nicht direkt zu Tage, bleibt aber im Hintergrund vorhanden. Angesichts vielfältiger Interdependenzen, der offenen Finalität der Beziehungen untereinander und teils widersprüchlicher Tendenzen dürften alle drei Seiten ein Interesse an einem solchen informellen Dialogprozess entfalten. Fallweise könnte zudem ein Dialogformat »EU–Türkei–Russland« erprobt werden. Wenn die EU künftig nicht mehr allein auf die Erweiterung als Ordnungskonzept setzt, sollte sie die Anteile der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den Beziehungen stärken sowie Konflikte und Sicherheitsfragen in der östlichen Nachbarschaft selbst auf die Tagesordnung dieser Formate setzen. Anreize für Kooperation lassen sich verstärken, indem sie geschickt mit den materiellen Angeboten der Heranführungspolitik für Beitrittsländer, der ÖP und der Modernisierungspartnerschaft mit Russland kombiniert werden.

Diese Vorschläge in die Tat umzusetzen verlangt Ehrgeiz und Gestaltungskraft. Auch angesichts der massiven Anlaufschwächen des Europäischen Auswärtigen Dienstes müssten die Triebkräfte von Deutschland und Partnern wie Polen und Frankreich ausgehen. Diese Länder könnten Motoren für eine von der HV/VP Ashton geführte effektive europäische Ordnungspolitik sein.

Identitätspolitische Konstituierung der EU-Erweiterungspolitik

Obwohl die EU schon heute mehr als vier Mal so viele Mitglieder hat wie die EG in ihren Anfängen, gibt es weitere 20 Staaten, die nach Art. 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)¹ einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt haben oder noch stellen könnten.² Damit wird die EU dauerhaft einem Aufnahmepressur ausgesetzt sein, unabhängig vom konkreten politischen Willen und von der Beitrittsfähigkeit der betreffenden Länder. Bisher ging die Erweiterungsdynamik zwar hauptsächlich von Staaten aus, die den Beitritt suchten. Aber die EU unterstützte dies, indem sie sich von Beginn an selbst als offene politische Gemeinschaft konstituierte. Diese identitätspolitischen Vorgaben spiegeln sich bis heute in ihrer Politik der offenen Tür wider. Diese wiederum steht im Einklang mit dem außenpolitischen Rollenverständnis der EU, wonach sie sich als Exporteur eigener Normen und Werte versteht, was in der Wissenschaft als »normative Macht« bezeichnet wird. In der Sprache der Politik sind diese komplizierten Zusammenhänge in der Formel »Erweiterung ist das erfolgreichste außenpolitische Instrument« kondensiert worden.³ Nicht nur verleitet das die politischen Akteure in der EU

dazu, Unterschiede gerade in der möglichen Wirksamkeit von Erweiterungs- und Außenpolitik zu unterschätzen. Darüber hinaus messen sie strategischen Überlegungen und Fragen sinnvollen Instrumenteneinsatzes zu wenig Bedeutung bei. Zusammenhänge und Hintergründe werden in diesem und im folgenden Kapitel »Erweiterung und Außenpolitik« analysiert.

Faktoren der Erweiterungsdynamik

Zu den Faktoren der Erweiterungsdynamik zählen der Magnetismus, den die EU auf andere europäische Staaten ausübt, und ihre Politik der offenen Tür.

Anziehungskraft der EU

Die Organe der EU erklären die Erweiterungsdynamik zumeist aus der Integrationsdynamik heraus, also aus den stetigen Vertiefungsschritten. In dieser Sicht handelt es sich bei der Erweiterung um den geographischen *spill-over* einer Erfolgsgemeinschaft, die europäische Nachbarstaaten magnetisch anzieht.⁴ Die Attraktivität der EG/EU beruhte bisher in allen sechs Erweiterungsphasen auf ihrer wirtschaftlichen Kraft und Bedeutung als Handelsmacht. Heute entfallen knapp 30 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung auf die EU. Schon die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft wirkte in Beitrittsländern als Hebel für wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung und strukturellen Wandel und nährte stets die Hoffnung auf größeren Wohlstand.⁵ Ein wichtiges Beitrittsmotiv

¹ Die Angaben beziehen sich hier und im Folgenden auf den EUV in der konsolidierten Fassung des Lissabonner Vertrags, erschienen in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 51 (2008) C 115, 9.5.2008, in Kraft getreten am 1.12.2009.

² Nach allgemeinem Verständnis des Kriteriums »europäischer Staat« umfasst eine maximale Liste die Türkei und Kroatien plus die sechs Länder des Westbalkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, FJR Mazedonien, Montenegro, Serbien, Kosovo), die EFTA-Länder (Island, Norwegen, Schweiz, Andorra, Liechtenstein), die sechs Staaten der Östlichen Partnerschaft (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldova, Ukraine) sowie Russland.

³ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006*, Dok. 16879/1/06 REV 1, Brüssel, 12.2.2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/de/ec/92219.pdf>; Commission of the European Communities, *Five Years of an Enlarged EU – Economic Achievements and Challenges*, COM(2009) 79/3, Brüssel, 20.2.2008; Europäisches Parlament, *Entschließung zu der Mitteilung der Kommission zur Erweiterungsstrategie und zu den wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007*, P6_TA(2006)0568, Straßburg, 13.12.2006; Karen E. Smith, »Enlargement and European Order«, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hg.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005, S. 270–291 (271).

⁴ Vgl. für eine ausführlichere Diskussion Barbara Lippert, »Alle paar Jahre wieder. Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses«, in: *Integration*, 30 (2007) 4, S. 422–439; European Commission, *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, COM(97) 2000 final, Brüssel, 15.7.1997; Wim Kok, *Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen*, Bericht an die Europäische Kommission, 2003, S. 11, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/report_kok_de.pdf>.

⁵ Vgl. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford 2005; Heather

für junge Demokratien war zudem die Verankerung in einer Gemeinschaft von Demokratien. Das galt für das Gründungsmitglied Bundesrepublik Deutschland ebenso wie später für Spanien oder Polen. Die strukturellen Veränderungen des internationalen Systems (etwa der Niedergang des Commonwealth, die Entspannungspolitik und die Umbrüche des Jahres 1989) und Wirtschaftskrisen in weltweitem Maßstab (so der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die globale Finanzkrise 2008/09) brachten der EG/EU über die letzten vierzig Jahre regelmäßig Zulauf. Denn Brüssel hielt ein starkes Angebot an Governance-Leistungen und Problemlösungen bereit, und zwar auf verschiedenen, immer mehr miteinander verflochtenen Politikfeldern. Für kleine Staaten lag es auf der Hand, dass eine Mitgliedschaft ihnen ökonomische und politische Skaleneffekte sowie einen umfassenden Machtgewinn ermöglichen würde. Zugleich blieb der Preis der Integration für diese Staaten erträglich, denn sie traten einer nicht-hierarchischen und föderal ausbalancierten Gemeinschaft bei, in der die Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der Solidarität Geltung finden. Ein Beispiel für diese Motivation kleinerer Staaten ist der Beitrittsantrag, den Island inmitten seiner Banken- und Finanzkrise im Sommer 2009 stellte. Auch die nach Bevölkerung und Wirtschaftskraft größeren europäischen Staaten kalkulierten, dass für sie der Nutzen des Beitritts die Kosten überwiegen werde. Der EU ist es gelungen, einen souveränitätsschonenden, intergouvernementalen Ausbau der Integrationsgemeinschaft – wie bei der GASP und der E/GSP – mit der sukzessiven Stärkung der Gemeinschaftsmethode vor allem beim Binnenmarkt und bei flankierenden Politiken zu verbinden. Das machte sie auch für jene europäischen Staaten attraktiv, die sich gegenüber der politischen Integration (»politische Union«) reserviert zeigten und diese Haltung auch als Mitglieder nicht abgelegt haben, wie Großbritannien oder Tschechien.

Brüssel: reaktiv, nicht expansiv

Es kennzeichnet die Erweiterungspraxis der EG/EU, dass sie auf Beitrittsanträge reagiert, sie aber nicht initiiert. Denn sie ging niemals selbst auf Expansionskurs, etwa indem sie aktiv neue Mitglieder gesucht und sich diese im Sinne einer strategischen Macht-

Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke 2006.

entfaltung einverleibt hätte. Für die EG/EU war der Ausgangspunkt aller Erweiterungen deshalb nicht die Außenpolitik, sondern ihre politische Identität⁶: Als eine ihrem Selbstverständnis nach un abgeschlossene Gemeinschaft verfolgt sie seit jeher eine Politik der offenen Tür, für die maßgeblich ist, ob der Kandidat die Voraussetzungen für den Beitritt erfüllt.⁷ Danach soll jedes europäische Land eine faire und gleiche Chance haben, sich zu qualifizieren, unabhängig von den Präferenzen der Altmitglieder. Gegenläufige Ansätze setzten sich nicht durch. Dazu zwei Beispiele: Frankreich legte in den 1960er Jahren zweimal aus prinzipiellen Erwägungen ein Veto gegen Verhandlungen mit Großbritannien ein, weil Präsident de Gaulle die Grundorientierung der britischen Europapolitik für unvereinbar mit der französischen beziehungsweise derjenigen der Sechsergemeinschaft hielt.⁸ Er vertrat damit eine rigorose Club-Idee, die sich in der Erweiterungspraxis aber nicht etablieren konnte.⁹ In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre setzte Kommissionspräsident Delors bei Vorlage des Antrags der Türkei und angesichts zu erwartender Anträge von EFTA-Ländern darauf, weiteren Fortschritten bei der Integration, auch Vertiefung genannt, Vorrang vor der nächsten Erweiterung zu geben. Um diese Schrittfolge abzusichern, lancierte er die Einrichtung eines auf den Binnenmarkt begrenzten Integrationsraums, des späteren Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Dieser Raum war als Zwischenstufe oder Alternative zum Beitritt wirtschaftlich leistungsfähiger, reifer

6 Vgl. die konstruktivistischen Deutungen der Osterweiterung bei Frank Schimmelfennig, »The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union«, in: *International Organization*, 55 (2001) 1, S. 47–80 (47).

7 Vgl. die Antwort des polnischen Staatspräsidenten auf die Frage nach einem möglichen Beitritt der Ukraine, Weißrusslands und anderer osteuropäischer Staaten: »Ich sehe nicht, warum das nicht gehen soll. Das Einzige, worauf es dabei ankommt, ist, dass ein Land alle Beitrittskriterien erfüllt.« Zitiert nach: »Im Gespräch: Polens Präsident Bronislaw Komorowski: »Die Aussöhnung ist ein Erfolg unserer Generation«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.9.2010, S. 5.

8 Vgl. zum zweimal gescheiterten britischen Gesuch knapp Gabriele Clemens/Alexander Reinfeldt/Gerhard Wille, *Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch*, Paderborn 2008, S. 162–169, mit weiterführenden Literaturhinweisen.

9 Vgl. Lippert, »Alle paar Jahre« [wie Fn. 4]; vgl. generell zu den Notwendigkeiten einer Club-Politik Giandomenico Majone, »Unity in Diversity: European Integration and the Enlargement Process«, in: *European Law Review*, 33 (2008) 4, S. 457–481.

Demokratien gedacht.¹⁰ Offiziell hielt es die EG/EU jedoch mit paralleler Vertiefung und Erweiterung, ohne zeitliche oder inhaltliche Junktims zwischen beiden Entwicklungswegen zu knüpfen. Auf eine wie auch immer geartete Verknüpfung hätten sich die Mitgliedstaaten nur einvernehmlich festlegen können. Wegen der absehbaren Kontroversen lagen für diese kurzfristig mehr Vorteile darin, die Frage offen zu halten und die gleichrangige Vertiefung und Erweiterung als Entwicklungsmuster der Integration zu favorisieren. De Gaulle und Delors hatten jeweils vor allem integrationspolitische Gründe dafür ins Feld geführt, die Aufnahme neuer Mitglieder abzulehnen oder aufzuschieben. Angesichts der fortgesetzten Pluralität europapolitischer Leitbilder in der EU wird es jedoch für unzulässig gehalten, Kandidaten wegen einer bestimmten europapolitischen Grundorientierung zurückzuweisen, zumal solche Argumente wie schon bei de Gaulle oft mit materiellen Interessen gepaart werden.¹¹ Im »erneuerten Konsens über die Erweiterung« von 2006 grenzten die Mitgliedstaaten durch die Konsolidierung der Beitrittsversprechen den aktuellen Kandidatenkreis vorläufig ein. Diese Beschränkung kann aber auch revidiert werden. Die EU macht außerdem keinerlei Aussagen zum erforderlichen Integrationsgrad oder zur Verwirklichung definierter Politikvorhaben, sondern nennt als wichtigen Gesichtspunkt nur die Aufnahmefähigkeit der EU.¹² Die jeweilige Ausdeutung findet dann im Spiel der politischen Kräfte statt, wenn sich eine entsprechende Situation ergibt.

10 Ausdrücklich begründete die Kommission den EWR-Vorschlag mit Kapazitäts- und Zeitproblemen. Vgl. Thomas Pedersen, »Die Europäische Freihandelszone (EFTA)«, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89*, Bonn 1989, S. 389–396 (393f); Helen Wallace, »EG und EFTA: Mehr als nur gute Nachbarn?«, in: *Integration*, 11 (1988) 4, S. 150–156.

11 Vgl. Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hg.), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel*, Bonn 1998.

12 Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006* [wie Fn. 3]; Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer, *Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Studie 31/2007).

Erweiterung und Außenpolitik

Die EU will nach ihrem Selbstverständnis eine Rolle als normative Macht spielen. Auch dies trägt dazu bei, die Erweiterung als Politik einer offenen Gemeinschaft zu konstituieren.

Die EU als normative Macht

Mit den Begriffen normative Macht (normative power) und Zivilmacht versucht die Wissenschaft, die außenpolitische Rolle der EU zu beschreiben. Demzufolge bevorzugt die EU multilaterale, verrechtlichte und verregelte Problemlösungen sowie Verhandlungen und Kompromisse.¹³ Zwar schließt sie den Einsatz militärischer Gewalt nicht grundsätzlich aus¹⁴, setzt aber vorrangig auf die Verbreitung von Werten und Modellen, etwa regionale Integration, sowie ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Attraktivität. Die EU stilisiert sich selbst zu einer Kraft des Guten in den internationalen Beziehungen, die das globale Gemeinwohl im Sinn hat.¹⁵ Damit folgt sie einer

¹³ Vgl. zu den verwandten Konzepten der normative power und der Zivilmacht Ian Manners, »Normative Power Europe Reconsidered: beyond the Crossroads«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 182–199; François Duchêne, »Die Rolle Europas im Weltsystem«, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, Frankfurt am Main 1973, S. 11–35; Hanns W. Maull, »Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik«, in: Dieter Senghaas (Hg.), *Frieden machen*, Frankfurt am Main 1997, S. 63–76; Knut Kirste/Hanns W. Maull, »Zivilmacht und Rollentheorie«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (1996) 2, S. 283–312; kritisch Christopher Hill, »European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?«, in: Reinhardt Rummel (Hg.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Boulder 1990.

¹⁴ Vgl. etwa die Ausführungen der Kommission in der Agenda 2000: »Die Europäische Union muss schrittweise die Fähigkeit erlangen, außenpolitische Entscheidungen zu treffen, die mit dem Einsatz militärischer Mittel verbunden sind.«, in: European Commission, *Agenda 2000* [wie Fn. 4].

¹⁵ Die EU sieht sich in Zusammenarbeit mit den USA als »mächtige Kraft zum Wohl der Welt« (Europäische Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 13) und als »Triebkraft für eine gerechtere, sicherere und geeintere Welt« (Rat der Europäischen Union, *Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel*,

Innen-Außen-Analogie. Der systemimmanente Ansatz der normativen Macht EU ist in Artikel 21 EUV des Lissabonner Vertrags sogar in den Rang des Primärrechts erhoben worden. Er besagt, dass sich die EU in der Außenpolitik von eben jenen Werten und Prinzipien leiten lässt, die für die eigene »Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren«.¹⁶

Die Projektion der inneren Regeln und des gesamten rechtlichen und politischen Besitzstandes (Acquis communautaire et politique) auf Drittstaaten wird vor allem dann besonders nachdrücklich angewandt, wenn es darum geht, Kandidaten an die EU heranzuführen und neue Mitglieder aufzunehmen. Die Projektionen der EU als Regulierungsmacht (regulatory power)¹⁷ bilden den harten Kern der Heranführungspolitik. Die identitätspolitische Begründung für die Erweiterung wurzelt demnach in der Politik der offenen Tür und einer Ausdehnung der eigenen Spielregeln und hatte bei der Osterweiterung 2004 Hochkonjunktur. Denn niemals zuvor hatten Kandidaten einen so umfassenden und tief greifenden Transformations- und Konvergenzprozess absolvieren müssen. Es zählt zwar zur gängigen Rhetorik, dass eine größere Union ihren Normen und Werten mehr Geltung verschaffen und sich als regionaler oder gar globaler Akteur besser durchsetzen könnte.¹⁸ Eine Strategie, mit der die EU aktiv Machtprojektion und Einfluss-sicherung betrieben hätte, stand aber bislang nicht im Vordergrund der überwiegend reaktiven und der

Brüssel, 11.12.2008, S. 12); Esther Barbé/Elisabeth Johansson-Nogués, »The EU as a Modest Force for Good. The European Neighbourhood Policy«, in: *International Affairs*, 84 (2008) 1, S. 81–96; Hillary Rodham Clinton, *Remarks on the Future of European Security*, Rede an der Ecole Militaire, Paris, 29.1.2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>>.

¹⁶ Artikel 21 EUV.

¹⁷ Vgl. Giandomenico Majone, »The Rise of the Regulatory State in Europe«, in: *West European Politics*, 17 (1994) 3, S. 77–101.

¹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, 2957. Sitzung des Rats (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 12353/09, Brüssel, 27.7.2009, S. 10; sowie mit Blick auf den Ansehens- und Einflussgewinn im Falle der EU-Mitgliedschaft der Türkei Hanns W. Maull, *Weltpolitik in der Turbulenz. Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010 (Internationale Politikanalyse), S. 14.

Logik normativer Macht folgenden EU-Erweiterungspolitik.¹⁹ Die Zunahme politischen Gewichts sollte sich als willkommener Nebeneffekt möglichst elegant ergeben.

Der Anspruch der EU, als Kraft des Guten in der Welt zu wirken, stößt heute im weiteren Europa vor allem bei solchen Staaten auf Gegenliebe, die von der EU wirtschaftlich und politisch abhängig sind und sich Zugang zu deren Kooperations- und Integrationsraum bis hin zur Mitgliedschaft erhoffen.²⁰ Deutlich schwächer und teilweise negativ war die Resonanz bei autoritären Regimen in der südlichen und östlichen Nachbarschaft, etwa den Maghreb-Staaten, Aserbaidschan oder auch bei Russland. Zwar möchte die EU, dass diese Länder sich politisch transformieren, findet aber bisher keine eigenen Mittel und Wege, politische Konditionalität durchzusetzen.²¹ Zunehmend kritisch wird der normative Anspruch der EU auch in den aufstrebenden Staaten Asiens und Lateinamerikas gesehen, die die Union als strategische Partner gewinnen will.²² Das verlangt von der EU, spezifische Ziele, Instrumente und Angebote für die bilateralen Beziehungen und, wo nötig, auch für Staatengruppen zu definieren. Zu den aufstrebenden Staaten könnte man in jüngerer Zeit auch die Türkei zählen. Für sie sollte die EU eine Agenda zuschneiden, die nicht bloß dem Schema der typischen Heranführungs- und Beitritts politik folgt.²³

Realpolitische Stimmen im Hintergrund

Anders als die EU hat die Außenwelt seit jeher die Erweiterung als Unterfall der Außenpolitik verstanden, nach 1989 und der im Maastrichter Vertrag geschaffenen GASP sogar als Feld einer EU-Sicherheitspolitik. Vor allem die amerikanischen Admini-

strationen unter den Präsidenten Bush senior und Clinton erwarteten gemäß dem realistischen Erklärungsparadigma, dass die EU einen Expansionstrieb und ein geostrategisches Verhalten an den Tag legen würde.²⁴ Aus Sicht der realistischen Schule hängt eine interessengeleitete Außenpolitik vor allem von der Struktur des internationalen Systems und der machtpolitischen Positionierung der Staaten ab. Gemessen an der Bevölkerungsgröße, dem BIP oder der territorialen Ausdehnung bedeutete in dieser Sichtweise jede Erweiterung einen Machtzuwachs für die EU, die von Mitgliedstaaten genutzt wird, um ihre nationalen außen- und sicherheitspolitischen Interessen zu verfolgen.²⁵ So stiegen im Zuge der Osterweiterung 2004 und 2007 die Bevölkerungszahl der EU um 21 Prozent und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 7 Prozent. Dadurch wuchs bis zum Jahr 2007 der EU-Anteil an der Weltbevölkerung auf 7,5 Prozent und am globalen BIP auf etwa 30 Prozent. Ihre Position als größter Exporteur baute die EU um 1,2 Prozentpunkte auf knapp 17 Prozent der weltweiten Exporte aus, und der Anteil an den weltweit getätigten ausländischen Direktinvestitionen stieg um 4,5 Prozentpunkte auf rund 46 Prozent.²⁶

Auch im Erweiterungsdiskurs innerhalb der EU ließen sich realpolitische Stimmen vernehmen. Im Kontext der Osterweiterung hatten EU-Akteure und einzelne Mitgliedstaaten die Aufnahme neuer Mitglieder geostrategisch begründet.²⁷ Dennoch flacker-

¹⁹ Vgl. Helene Sjursen, »Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 3, S. 491–513.

²⁰ Vgl. Annegret Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Studie 24/2008).

²¹ Vgl. selbstkritisch Kommissar Füle, *Speech on the Recent Events in North Africa*, SPEECH/11/130, Brüssel, 28.2.2011.

²² Vgl. Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Europe and New Leading Powers. Towards Partnership in Strategic Policy Areas*, Baden-Baden 2010; Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 16.9.2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/116574.pdf>.

²³ Vgl. unten den Abschnitt »Türkei: Beitrittskandidat und strategischer Partner«.

²⁴ Vgl. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997; Strobe Talbott, *European Union Enlargement: An American Perspective*, Rede auf der Konferenz »A Wider Europe: EU Enlargement and U.S. Interests«, Washington, D.C., 12.3.1998; Barbara Lippert, »EU Enlargement: Comparing US and European Approaches, Interests and Roles«, in: John Leech (Hg.), *Whole and Free. NATO, EU Enlargement and Transatlantic Relations*, London 2002, S. 27–47; Simon Serfaty, »Bigger Is Better. A US Political Perspective on EU Enlargement«, in: ebd., S. 59–75.

²⁵ Vgl. aus realistischer Sicht Werner Link, »Ordnungsentwürfe für Europa«, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn 2000, S. 559–574; Adrian Hyde-Price, »European Security, Strategic Culture and the Use of Force«, in: *European Security*, 13 (2004) 4, S. 323–343; ders., »Normative Power Europe: A Realist Critique«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 217–234.

²⁶ Obwohl die Zahlen keinen signifikanten Machtzuwachs der EU zu belegen scheinen, attestiert sie sich selbst ein erhöhtes Gewicht und eine verstärkte Präsenz in internationalen Foren. Vgl. European Commission, *Five Years of an Enlarged EU. Economic Achievements and Challenges*, Luxemburg 2009, S. 20f (European Economy 1/2009).

²⁷ Vgl. pointiert und kritisch zur geopolitischen Wende des damaligen deutschen Außenministers Fischer: Heinrich

ten konzeptionelle Gegensätze unter den EU-Akteuren nur selten auf. Strittig war zum Beispiel, mit welchen der zwölf Bewerberländer die EU in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in einem nächsten Schritt Verhandlungen eröffnen sollte: mit allen zehn Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa in einer Art Regatta; mit den leistungsfähigsten Vorreitern, also Slowenien; mit den strategisch wichtigsten, also Polen; oder mit den sicherheitspolitisch sensibelsten, also den baltischen Staaten? Zwar spielte die parallele NATO-Erweiterung in die Diskussion hinein, aber die EU wollte vor allem demonstrieren, dass sie in der Frage autonom entscheiden werde. Deshalb setzte sie sich allenfalls mit dem Problem auseinander, was eine doppelte Zurückweisung durch NATO und EU bedeuten könnte, etwa für die baltischen Staaten. Meinungsunterschiede focht die EU nicht im Rahmen einer realistischen außenpolitischen Strategie aus. Stattdessen wurde die Debatte unter identitätspolitischen Vorzeichen geführt. Dies galt auch für die Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Strategische Belange wurden in der EU auch dadurch umschifft, dass die NATO eindeutig die Vorreiterrolle bei der Osterweiterung übernommen hatte.²⁸ Denn die NATO verbürgte sicherheitspolitische Integration und Bestand und entlastete damit die EU von den heiklen Sicherheitsfragen.

Erste außenpolitische Herausforderung Westbalkan

Es waren außenpolitische Nötigungen, namentlich Gewalt und Krieg auf dem Balkan, die einen »Paradigmenwechsel von der integrations- zur außen- und stabilitätspolitischen Raison«²⁹ der Erweiterungs- politik oder gar der Union einleiteten. Dieser Wandel wurde auf dem EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 verkündet. Kurz zuvor hatte die EU schon in sicherheitspolitischer Hinsicht Neuland betreten: Wichtige EU-Staaten, darunter Großbritannien,

August Winkler, »Wie wichtig ist die Politische Union? Europa an der Krisenkreuzung«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.8.2010, S. 34.

²⁸ 1999 wurden Tschechien, Polen und Ungarn NATO-Mitglieder. Im März 2004 folgten Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien.

²⁹ Barbara Lippert, »Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989–2004«, in: dies. (Hg.), *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden 2004, S. 13–71 (23).

Frankreich, Deutschland und Italien, waren am NATO-Einsatz gegen Serbien beteiligt; bei den Kölner Gipfel-treffen im Juni 1999 lancierten die EU die ESVP und die G8 den »Stabilitätspakt für Südosteuropa«, für dessen Koordinierung die EU einen Sonderbeauftragten installierte. Vor diesem Hintergrund traf die EU auf dem Helsinki-Gipfel nicht nur die Entscheidung, mit weiteren sechs Ländern Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, nämlich der Slowakei, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien und Malta. Sie beschloss zudem, auch der Türkei den Kandidatenstatus zuzuerkennen. Im Kontext des Stabilitätspakts für Südosteuropa hatte die EU 1999 außerdem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit einer »europäischen Perspektive« für die Staaten des Westbalkans entwickelt.³⁰ Damit rückte die EU das Ziel, Stabilität in den Nachbarschaftsraum zu projizieren, um die Region zu befrieden, ins Zentrum der Argumentation für die Erweiterungspolitik.

Offenkundig musste die EU in den Staaten des Westlichen Balkans³¹ vermehrt auf Instrumente der GASP beziehungsweise E/GSVP zurückgreifen, um Voraussetzungen für spätere Beitrittsverhandlungen überhaupt erst zu schaffen. So hat die EU dort inzwischen sechs militärische und/oder zivile Missionen durchgeführt.³² Das hatte eine andere Qualität als die diplomatischen Initiativen aus den frühen 1990er Jahren. Zu erinnern ist hier an den »Stabilitätspakt für Europa« für die gesamte Region Ostmitteleuropa (1993)³³, der auf einer Gemeinsamen Aktion im Rah-

³⁰ Vgl. Franz-Lothar Altmann, »Südosteuropapolitik«, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Berlin: Institut für Europäische Politik, 2000, S. 267–272.

³¹ Mit dem Sammelbegriff »Westbalkan« oder »Westlicher Balkan« bezeichnen die EU-Institutionen die aktuellen und potentiellen Erweiterungskandidaten Kroatien, FJR Mazedonien, Montenegro, Serbien, Bosnien-Herzegowina und Kosovo sowie Albanien.

³² Das sind in Bosnien-Herzegowina die Missionen EUFOR Althea (zivil, seit 2004), EUPM (militärisch, seit 2003), im Kosovo die Rechtsstaatsmission EULEX (seit 2008), in der FJR Mazedonien Concordia (2003), EUPAT (militärisch 2005–2006) und EUPOL Proxima (zivil, 2003–2005).

³³ Er behandelte Grenz- und Minderheitenprobleme zwischen den Staaten Mittel- und Osteuropas und in ihren Beziehungen zu Russland. Ausgeklammert blieben Konflikte innerhalb von GUS-Ländern und zwischen EU-Staaten und Nachbarn (etwa Italien/Slowenien, Griechenland/Mazedonien) sowie die akuten Konflikte zwischen den ex-jugoslawischen Staaten. Der Stabilitätspakt wurde nach der Abschlusskonferenz im März 1995 unter das Dach der OSZE gebracht, die als Sammelstelle für die ausgehandelten bi- und multi-

men der GASP beruhte, oder den Royaumont-Prozess für Südosteuropa (1995). Damit setzte die EU auf Instrumente der Vertrauensbildung und Konfliktprävention durch Stärkung von Zivilgesellschaften, regionaler Kooperation und politischem Dialog. Der Stabilitätspakt für Europa repräsentiere den »politischen Willen, Stabilitätsprobleme in Mitteleuropa in Angriff zu nehmen, ohne dazu durch manifeste Krisen gezwungen zu sein.«³⁴ Das Ohrid-Rahmenabkommen von 2001, das die Frühere Jugoslawische Republik (FJR) Mazedonien betrifft, belegt das Zusammenwirken der EU mit anderen Akteuren wie NATO, OSZE und Stabilitätspakt zur Konfliktregulierung, zum Konfliktmanagement und beim Aufbau von Governance-Kapazitäten.³⁵ Dabei setzte die EU seit dem Gipfel von Thessaloniki 2003 die Beitrittsperspektive als Hebel ein, um die betreffenden Staaten dazu anzuhalten, politische und andere Vorgaben zu erfüllen, mit anderen Worten: Folgebereitschaft (Konvergenz) zu zeigen. In Einzelfällen wie Bosnien-Herzegowina ist die EU im Verbund mit anderen Akteuren, vor allem den Vereinten Nationen, weit in Richtung eines Protektorats gegangen. Denn angesichts der offenen Staatsbildungsprozesse wird von der EU auf dem Westbalkan erwartet, dass sie die Rolle des *regional pacifier* ausfüllt.³⁶ Beim aktuellen Kreis der (potentiellen) Beitrittskandidaten des Westbalkans wirkt die sicherheitspolitische Phase zwischen 1995 und 2005 noch nach, die vom Daytoner Friedensabkommen bis zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien dauerte. Das belegen die laufenden Missionen im Kosovo (European Union Rule of Law Mission, EULEX) und in Bosnien-Herzegowina (European Union Police Mission, EUPM). Die EU wendet also im Rahmen des Stabilisierungs- und Asso-

ziierungsprozesses stärker diplomatische und sicherheitspolitische Instrumente an, als es bei den Ostmitteleuropäern der Erweiterungsrunde 2004 der Fall war. Darüber hinaus gewinnen Probleme an der Nahtstelle zwischen äußerer und innerer Sicherheit immer mehr an Gewicht. Endemische Korruption, organisierte Kriminalität sowie eine schwache Justiz und Verwaltung unterminieren Handlungsfähigkeit und Legitimität der Staaten und politischen Akteure. Hinzu kommen ungelöste territoriale Konflikte zwischen und in den Staaten der Region. Die Transformations- und Sezessionsprobleme in den Ländern der Östlichen Partnerschaft³⁷ dürften – zumindest aus Sicht der EU – denen im Westbalkan ähneln.

lateralen Vereinbarungen fungiert.

34 Pál Dunay/Wolfgang Zellner, »Der Stabilitätspakt für Europa – diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?«, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996, S. 319–333 (330).

35 Vgl. ausführlich Solveig Richter, *Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Studie 19/2009).

36 Vgl. Marco Overhaus, »EUFOR Althea und EUPM in Bosnien-Herzegowina: Umsetzung des umfassenden Ansatzes«, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009), S. 17–31; Solveig Richter, »Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken. Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?«, in: ebd., S. 32–49.

37 Vgl. zu den grundlegenden Zielen und Inhalten der ÖP Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft*, Ratsdokument 8435/09, Prag, 7.5.2009. Die ÖP wird hier zusammenfassend als östliche Dimension der ENP in ihrer bi- und multilateralen Ausformung verstanden.

Externes Regieren: Erweiterungspolitik und Europäische Nachbarschaftspolitik

Es ist der EU gelungen, die eigene politische und wirtschaftliche Ordnung im Zuge der Osterweiterung von 2004/2007 auszuweiten und damit zugleich an Sicherheit zu gewinnen. Das gilt besonders für Deutschland in seiner Mittellage. Die EU hatte den Eliten in Mittel- und Osteuropa eine komplette Anleitung für die Transformation geliefert. Das Drehbuch bestand im Wesentlichen aus der Heranführung an den EU-Acquis, bis hin zur Aufnahme in die EU. Diese Methode lässt sich als externes Regieren (external governance) bezeichnen. Darunter versteht man die Ausdehnung von Regeln und Politiken auf Drittstaaten. Ein Blick in die Praxis der Erweiterungspolitik zeigt, wie dies funktioniert. Der Erfolg der Osterweiterung bestärkte die EU in ihrem Streben, einen strukturierenden Einfluss auch auf die weitere Nachbarschaft auszuüben.³⁸ Wichtiges Mittel hierzu soll die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) sein, die der Erweiterungspolitik verwandt ist. Zweifel sind jedoch angebracht, dass dieser Ansatz ausreichen wird, wenn es um die östliche Nachbarschaft geht.

Erweiterungspolitik in der Praxis

Die oft benutzte Formel von der Erweiterung als erfolgreichster Außenpolitik der EU überdeckt, dass in der Erweiterungspraxis nur ein Quäntchen Außenpolitik im Sinne der GASP/GSVP steckt.³⁹ Die Gespräche über das einschlägige Kapitel »Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik« nehmen in den Beitrittsverhandlungen vergleichsweise wenig Zeit in Anspruch und enden immer ohne Übergangsregelung. Sie gelten deshalb weithin als unproblematisch und genießen geringe Aufmerksamkeit, anders als Regelungen zur Personenfreizügigkeit oder zum Wettbewerbsrecht. Im Falle der Türkei leistet es sich die

³⁸ Vgl. Mathias Jopp/Peter Schlotter, »Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur«, in: dies. (Hg.), *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*, Baden-Baden 2007, S. 381–395; Stefan Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008.

³⁹ Vgl. die Hinweise in Fußnote 3.

EU sogar, die Öffnung des Kapitels einzufrieren, weil Ankara die Republik Zypern diskriminiert.

Die Spielregeln der Beitrittsverhandlungen

Im Bestreben, »perfekte Mitglieder«⁴⁰ aufzunehmen, behandelt die EU die Erweiterung als bloße Ausdehnung des Acquis auf Beitrittskandidaten. Entsprechend verlangt Artikel 49 EUV vor allem zwei Dinge: Erstens müssen Rat und Europäisches Parlament (EP) der Neuaufnahme einstimmig beziehungsweise mit absoluter Mehrheit zustimmen. Zweitens müssen die Verträge angepasst werden, was neben redaktionellen Änderungen praktisch nur die Größe und Zusammensetzung der Organe und Institutionen sowie die Stimmrechte und Quoren bei den verschiedenen Entscheidungsverfahren betrifft. Sachlogisch steht deshalb der Artikel zur Aufnahme neuer Mitglieder zwischen dem Artikel zur Änderung der primärrechtlichen Verträge (Art. 48 EUV) und dem neuen Austrittsartikel des EUV nach Lissabon (Art. 50 EUV). Sehr viel komplexer, als Artikel 49 EUV vermuten lässt, sind die Organisation der Verhandlungen über die Aufnahme neuer Mitglieder und das, was als Erweiterungspolitik bezeichnet wird. Letztere ist kein klar umrissenes Politikfeld, sondern umfasst alle Maßnahmen und Strategien der EU, die auf die Aufnahme neuer Mitglieder gerichtet sind. Die Erweiterungspolitik ist seit der ersten Beitrittsrunde 1973 beständig ausgebaut worden. Die Hauptstrategie dafür besteht heute darin, Kandidaten, die für die Übernahme des Acquis nicht reif sind, schrittweise in einem strukturierten Prozess an die EU-Mitgliedschaft heranzuführen.

Das drückt sich zunächst organisatorisch darin aus, dass in Brüssel der Rat für Allgemeine Angelegenheiten (RAA) und nicht der Rat für Außenbeziehungen in den Beitrittsverhandlungen federführend ist.⁴¹ Damit

⁴⁰ Alan Mayhew, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Countries*, Brighton: Sussex Europe Institute, Dezember 2000 (SEI Working Paper 39/2000), S. 10.

⁴¹ Das war im Prinzip auch der Fall, als die beiden Ratsformationen noch im Rat für Allgemeine und Auswärtige

leitet die rotierende Präsidentschaft im Namen der Mitgliedstaaten die Beitrittskonferenzen. Die HV/VP Catherine Ashton ist nicht involviert, weder über den Rat noch auf der Kommissionsseite. Denn so wie im Rat die für sechs Monate amtierende Präsidentschaft, so nimmt in der Kommission nicht die HV/VP, sondern seit der Kommission Prodi ein Kommissar mit eigener Zuständigkeit für die Erweiterung auch die Beitrittsverhandlungen wahr. Damit ist nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon das meiste beim Alten geblieben. Eine Rolle der HV/VP im Verhandlungsprozess könnte künftig darin liegen, dem Rat die Benchmarks für das Kapitel »Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik« vorzuschlagen. Neu ins Spiel könnte auch der Vorsitz des Europäischen Rats (ER) kommen, sofern die Staats- und Regierungschefs das so wollen. Der ER wird im Vertrag von Lissabon förmlich als dasjenige Organ genannt, das die Kriterien der Aufnahme vereinbart.⁴² In jedem Fall bleibt den Mitgliedstaaten – über den Ratsvorsitz oder den ER – eine starke Gestaltungsmöglichkeit, um ihre Präferenzen als Erweiterungsbremser oder -motoren und ihre Vorlieben für einzelne Länder direkt zum Tragen zu bringen. Im Vertrag von Lissabon ist außerdem festgelegt, dass die nationalen Parlamente neben dem EP über einen Antrag auf Mitgliedschaft zu unterrichten seien. Im Bundestag beispielsweise liegt die Federführung vom Zeitpunkt der formellen Aufnahme der Beitrittsverhandlungen an beim Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Bis dahin ist der Auswärtige Ausschuss mit potentiellen und erklärten Kandidaten befasst.⁴³ Diese Regelung ist umstritten und zeigt eine typische Konfliktlinie zwischen Außen- und Europapolitikern. Inhaltlich unterstreicht dies, dass Themen der GASP/GSVP sehr nachrangig sind und allenfalls außenpolitische Dimensionen von Politikfeldern wie etwa Energie oder Umwelt wahrgenommen werden.

Angelegenheiten zusammengefasst waren.

⁴² Vgl. Artikel 49 EUV.

⁴³ Eine auf einer Einzelfallentscheidung beruhende Ausnahme machte der Bundestag im Fall von Island, indem von Anfang an der EU-Ausschuss die Federführung bekam. Beim EP ist der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten federführend für die Eröffnung und Überwachung sowie den Abschluss von Verhandlungen über den Beitritt europäischer Staaten zur Union. Vgl. zur Beteiligung des Bundestages generell Sebastian Gröning-von Thüna, »Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen«, in: *Integration*, 33 (2010) 4, S. 312–333 (327ff).

Spätestens ab der Grundsatzentscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen konzentriert sich die EU auf jene Fragen, die mit der rechtlichen Übernahme des EU-Besitzstandes und dessen Implementierung zu tun haben. Das bringt die Kommission in eine Schlüsselstellung. Durch ihre originäre Zuständigkeit in zentralen Bereichen wie Handels-, Assoziierungs- und Entwicklungspolitik hatte sie ohnehin einen außenpolitischen Vorsprung vor den sich anfangs nur locker koordinierenden Außenministern der EG-Staaten. Die starke Stellung der Kommission in der Praxis der Beitrittsverhandlungen ergänzte diese Kompetenzen. In den 1990er Jahren sind mit dem Wachstum der Politikfelder zahlreiche außenpolitische Aufgaben hinzugekommen. Heute sind es in der Kommission fünf Mitglieder und – neben dem neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) – vier Generaldirektionen (GD) mit vorrangigem Außenbezug, die diese Aufgaben wahrnehmen.⁴⁴

Beitrittskriterien – außenpolitische Aspekte und Initiativen der EU

Im Vorlauf zu den eigentlichen Verhandlungen entwickelte die EU mit Blick auf die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas die »Heranführungsstrategie« und baute sie nach dem Startschuss auf dem Europäischen Rat in Essen (1994) beständig aus. Zwar dominierten diejenigen Unterstützungsinstrumente und Anforderungen, die die Übernahme des *Acquis communautaire* durch die Kandidaten betrafen.⁴⁵ Jedoch verlangte die EU, dass vor der Eröffnung von Verhandlungen die politischen Kriterien einschließlich außen- und sicherheitspolitischer Aspekte des Beitritts zumindest »ausreichend«⁴⁶ erfüllt sein

⁴⁴ Neben der HV/VP (Catherine Ashton) sind das die Kommissarinnen und Kommissare für Entwicklung (Andris Piebalgs), Handel (Karel De Gucht), Internationale Kooperation, internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion (Kristalina Georgieva) sowie Erweiterung/ENP (Štefan Füle). Ihnen unterstehen die GDs Entwicklung und Zusammenarbeit, Handel, Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz sowie Erweiterung.

⁴⁵ Zu den Instrumenten der Vorbereitungshilfe zählten PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS und jetzt IPA einschließlich der technischen Hilfe Twinning und TAIEX.

⁴⁶ So die abgeschwächte Formel, bezogen auf die Türkei und Mazedonien. Europäische Kommission, *Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt*, KOM(2004) 656, Brüssel, 6.10.2004, S. 4; dies., *Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugo-*

müssten. Unter den politischen Kriterien beziehen sich folgende auf die Außenpolitik: die Beilegung von Konflikten mit Nachbarn um Grenzen, Territorien oder den Status ethnischer Minderheiten sowie andere zwischenstaatliche Streitigkeiten. Ins Positive gewendet verlangt dies die Bereitschaft zu regionaler Kooperation und Vertrauensbildung, wie es die EU in der Balladur-Initiative von 1993 für den Stabilitätspakt für Europa in Verbindung mit einer europäischen Perspektive eingefordert hatte. Beim Stabilitätspakt führte die EU als Moderator den Vorsitz der beiden regionalen Tische zu den baltischen und den ostmitteleuropäischen Staaten.⁴⁷ Hier kamen Beobachter zu dem Ergebnis, daß das »Zielgebiet« des Stabilitätspakts danach bestimmt worden ist, wo die Union den größten Einfluss besaß, nämlich bei den bereits relativ stabilen Staaten Mitteleuropas und nicht den instabilen in Südosteuropa.⁴⁸ Darüber hinaus setzt die EU das Instrument des politischen Dialogs zur präventiven Diplomatie ein. Er wurde im Falle der Staaten Mittel- und Osteuropas sogar in den Europa-Abkommen und bei den Westbalkan-Staaten in den SAA verankert. Mit den mittel- und osteuropäischen Staaten fand er sowohl bilateral als auch multilateral statt.⁴⁹ Die auf eine französische Initiative zurückgehende Europa-Konferenz (1997) blieb Episode. Sie richtete sich an Staaten, die grundsätzlich »für einen Beitritt in Frage kommen und die Werte sowie die internen und externen Ziele der Union teilen«⁵⁰. Schwerpunkte sollten Fragen der Außenpolitik, der äußeren und

inneren Sicherheit und der regionalen Zusammenarbeit sein. Es war der bis dahin umfassendste Ansatz der EU, einen hochrangigen multilateralen Politikdialog unter europäischen Regierungen in Gang zu setzen, allerdings klar unter den Vorzeichen der Erweiterung und als reines Konsultationsforum. Für die EU war die Europa-Konferenz eine symbolische Antwort auf den stetigen Erweiterungsdruck, der von unreifen Beitrittsaspiranten ausging, die die EU gleichwohl auf Reform- und Transformationskurs bringen oder halten wollte.

Grenzen der Erweiterungspolitik

Setzt man die Erweiterungspolitik in der Praxis weitgehend gleich mit externem Regieren, das maximale Folgebereitschaft der Kandidaten herstellen will, so zeigen sich konzeptionell und praktisch einige Schwachstellen. Die EU hat dies insoweit erkannt, als sie auch ihren eigenen Ambitionen Grenzen setzte und das »Beitrittsangebot« auf den Kreis der Westbalkan- und EFTA-Länder beschränkte, was sie mit dem Begriff Konsolidierung umschreibt.⁵¹ Denn die Union hat erhebliche Probleme, auf dem Weg der Konditionalitätspolitik ihre Werte im Sinne externen Regierens durchzusetzen und so neue Mitglieder mit ihrer Heranführungsstrategie vorzubereiten und zu »erziehen«.

Wirft man einen Blick auf die Erfolgsbedingungen, zeigt das Beispiel der Osterweiterung 2004: Wo sicherheits- und geopolitische Grundsatzfragen geklärt oder unproblematisch sind, kann der external-governance-Ansatz der normativen Macht EU erfolgreich sein. Wo aber diesbezüglich Spannungen und Konflikte anzutreffen sind, hat externes Regieren keine eigene Hebelwirkung. Es kann allenfalls ein positiver Begleitfaktor sein und muss durch klassische GASP/GSVP-Instrumente oder andere externe Akteure gezielt ergänzt werden. Ein Beispiel für anhaltende außen- und sicherheitspolitische Konflikte um Grenzen, Souveränität, ethnische Minderheiten ist der Zypern-Konflikt, der weder vor noch nach dem Beitritt der Republik Zypern gelöst wurde. Streit im aktuellen Erweiterungsraum gibt es um den Status des Kosovo, vor allem zwischen der Mehrheit der EU-Staaten und Serbien, den staatlich-territorialen Zusammenhalt von Bosnien und Herzegowina und die Implikationen für die Albaner

slawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2005) 562, Brüssel, 9.11.2005, S. 8.

⁴⁷ Vgl. Hans-Georg Ehrhart, »EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa. Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe«, in: *Integration*, 19 (1996) 1, S. 37–48.

⁴⁸ So Dunay/Zellner, »Stabilitätspakt für Europa« [wie Fn. 34], S. 322.

⁴⁹ Vgl. Barbara Lippert/Peter Becker, »Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs«, in: *Integration*, 20 (1997) 2, S. 56–71.

⁵⁰ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Luxemburg, 12.–13.12.1997, Punkt 4, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00400.D7.htm>. Die Einladung der EU erging zunächst an die zehn mittelosteuropäischen Staaten, Zypern und Malta sowie die Türkei, später auch an die Schweiz. Mit Ausnahme Sloweniens blieben die ehemaligen Staaten Jugoslawiens, Russland und andere postsowjetische Staaten bis auf Weiteres außen vor. Später wurde Ländern aus diesem Kreis (Moldova, Ukraine) und EFTA-Ländern eine Teilnahme in Aussicht gestellt. Seit der zeremoniellen Zusammenkunft von 40 Staaten im April 2003 anlässlich der Unterzeichnung der Beitrittsakte hat die Europa-Konferenz nicht mehr getagt, doch ein offizielles Ende wurde bisher nicht verkündet.

⁵¹ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen vom 14./15. Dezember 2006* [wie Fn. 3], Punkt 4.

in Ländern der Region, außerdem um die nur ansatzweise geglückte Normalisierung zwischen der Türkei und Armenien.⁵² Sobald Problemlagen nicht von Souveränitäts- und harten Sicherheitsfragen dominiert werden und sich zu wirtschaftlich-gesellschaftlichen Inhalten hin verschieben, gewinnt die EU an Einflussmöglichkeiten. Zwar kann sie mit ihrer Erweiterungspolitik keine Konflikte beilegen und kein Konfliktmanagement leisten. Aber sie kann für das weitere außenpolitische Umfeld der EU politische Impulse setzen, insbesondere für den östlichen Nachbarschaftsraum. Wenn ihr das gelingt, verleiht es ihr auch international mehr Gewicht.

Europäische Nachbarschaftspolitik in der Praxis

Mit der Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) versucht die EU, sich neue Handlungsmöglichkeiten für den Umgang mit europäischen Nachbarstaaten zu eröffnen.

Erweiterung light

Die ENP, hier nur in der östlichen Dimension behandelt, wird häufig als *Erweiterung light* bezeichnet, vor allem weil eine explizite Beitrittsperspektive fehlt.⁵³ Wie die klassische Erweiterung soll die ENP eine Regelübertragung erzielen, die sich aber nicht auf den kompletten Besitzstand, sondern nur auf Ausschnitte bezieht. Ihre Ausgestaltung und Finalität ist unter den EU-Akteuren politisch umstritten. Die Auseinandersetzung zu Beginn der Kommission Barroso II 2009/2010 darüber, ob die Nachbarschaftspolitik bei der Hohen Vertreterin oder einem Kommissar anzusiedeln sei, war auch ein Streit über die inhaltliche Ausrichtung der ENP. In der Kommission Barroso I (2004–2009) war die Kommissarin für Außenbeziehungen, damals Benita Ferrero-Waldner, zugleich für die

Nachbarschaftspolitik zuständig gewesen. Als die Positionen der Außenkommissarin und des Hohen Vertreters, damals Javier Solana, im neuen Amt der HV/VP verschmolzen wurden, verlor Catherine Ashton nach einem Coup des Kommissionspräsidenten die Zuständigkeit für die ENP an den auch für Erweiterung zuständigen Kommissar Štefan Füle. Wäre der Hohen Vertreterin die Europäische Nachbarschaftspolitik (wie bei der GASP und der GSVP) zugewiesen worden, wäre die außen- und sicherheitspolitische Komponente aufgewertet worden und Ashton hätte ungeteilte Befugnisse erhalten. Nun aber war die Chance vertan, die vormals beim Rat und der Kommission angesiedelten exekutiven Aufgaben für die Nachbarschaftspolitik in der neu geschaffenen Position der HV/VP zusammenzulegen. Die doppelte Zuständigkeit eines Kommissars für Erweiterung und für ENP verstärkt die Wahrnehmung, dass die ENP vor allem eine Vorstufe zur Erweiterung sein sollte. Die ehemalige GD Außenbeziehungen, abgekürzt Relex, geht ganz im Europäischen Auswärtigen Dienst auf, ebenso die GASP/GSVP-Arbeitseinheiten des Generalsekretariats des Rats.⁵⁴ Im EAD ist die ENP zwischen den beiden Generaldirektionen angesiedelt, die die Länder der östlichen und südlichen Nachbarn abdecken. In der Generaldirektion Europa und Zentralasien sind geographische Referate zur Türkei, zu Russland, den Westbalkan-Staaten, den Ländern der Östlichen Partnerschaft (bi- und multilateral) und Westeuropa (EEA/EFTA) untergebracht.⁵⁵ Doppelungen mit Länderreferaten in der nahezu unverändert bestehenden GD Erweiterung existieren also fort. Allerdings ist als Fortschritt zu werten, dass es anders als zuvor bei Relex nun ein eigenes Türkei-Referat im EAD gibt. Im Generalsekretariat des Rats gab und gibt es nur insofern eine Türkei-Zuständigkeit, als sie sich auf Beitrittsfragen, nicht auf Außenpolitik bezieht. Sowohl die HV/VP als auch der Kommissar für die ENP können den EAD zur Unterstützung heranziehen. Die HV könnte aufgrund ihrer Generalzuständigkeit für die allgemeine politische Koordinierung des auswärtigen Handelns auch Einfluss auf die strategische Ausrichtung der ENP nehmen. Insbesondere bei der Programmplanung für das Finanzinstrument ENPI (European Neighbour-

⁵² Vgl. Aser Babajew, »Türkisch-armenisches Tauwetter. Implikationen für den Bergkarabach-Konflikt«, in: *Osteuropa*, 60 (2010) 6, S. 117–130.

⁵³ Vgl. Nicu Popescu/Andrew Wilson, *The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, London: European Council of Foreign Relations, Juni 2009 (Policy Report); außerdem Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig, »EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics«, in: *Journal of European Public Policy*, 16 (2009) 6, S. 791–812.

⁵⁴ Im Einzelnen der Politische Stab, die GSVP und Krisenbewältigungsstrukturen sowie die Generaldirektion E und Beamte, die zu EU-Sonderbeauftragten und GSVP-Missionen abgestellt sind.

⁵⁵ Außerdem gibt es ein Referat zu Zentralasien sowie daneben eine Generaldirektion, die unter anderem die südlichen ENP-Länder abdeckt.

hood Policy Instrument) sind HV und EAD auf der einen und der Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik auf der anderen Seite zur Zusammenarbeit gezwungen. Die Verwaltung der Programme verbleibt bei der Kommission, die deshalb auch Arbeitseinheiten zur ENP aufrechterhält.⁵⁶ Wegen der politischen Doppelzuständigkeit ist es zwingend, dass der Bericht zum Abschluss der Überprüfung der Nachbarschaftspolitik (ENP Review) im Frühjahr 2011 von Ashton und Füle gemeinsam vorgelegt werden wird.

Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Östlichen Partnerschaft

Soweit sie sich auf die östlichen Nachbarn bezieht, werden in der ENP auf drei Feldern außen- und sicherheitspolitische Fragen behandelt. Das erste Feld bilden die auf das jeweilige ENP-Land selbst bezogenen Aktivitäten der EU, vor allem die Konfliktbearbeitung, das zweite die Kooperation bei internationalen Fragen und das dritte die Annäherung der Nachbarn an den außenpolitischen Acquis der EU.

Aus Sicht der Kommission behindern ungelöste Konflikte die Entwicklung der Partnerländer und gefährden die Sicherheit der EU selbst.⁵⁷ Deshalb hat die Kommission immer wieder gemahnt, die EU möge sich energischer bei der Konfliktlösung in der Nachbarschaft engagieren. Die Union bemüht sich darum, die Sicherheit ihrer Partnerländer im Sinne territorialer Integrität und Wahrung der Souveränität zu stärken. Dazu entsandte sie beispielsweise Beobachtermissionen wie in Georgien (EUMM) und die Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in der Ukraine und Moldova (EUBAM). Sie beteiligt sich an diplomatischen Prozessen, zum Beispiel durch ihren Ko-Vorsitz bei den Genfer Gesprächen zu Georgien, und stellt Sonderbeauftragte, etwa für Georgien oder bis vor kurzem für Moldova und den Südkaukasus.⁵⁸ Seit Jahren setzt sich die EU für die Wiederaufnahme der 5+2-Verhandlungen zur Lösung des Transnistrien-

konflikts in Moldova ein, die seit 2006 auf Eis liegen.⁵⁹ Zudem unterstützt die Union die Bemühungen der OSZE-Minsk-Gruppe zur Lösung des Bergkarabach-Konflikts, ohne allerdings direkt beteiligt zu sein. Der französische Ko-Vorsitz (neben Russland und den USA) besitzt jedoch kein ausdrückliches Mandat der EU. Im sogenannten Normalisierungsprozess zwischen dem ENP-Partner Armenien und dem Beitrittskandidaten Türkei spielt die EU ebenfalls keine direkte Rolle.⁶⁰ Die insgesamt schwache Präsenz und der geringe Einfluss der Union bei der Konfliktlösung in ihrer östlichen Nachbarschaft zeigen sich selbst bei der EUMM, die häufig als Beleg für das diesbezügliche Potential der EU angeführt wird: Da die Beobachtermission keinen Zugang zu den Sezessionsgebieten Abchasien und Südossetien hat, trägt sie ungewollt dazu bei, die neuen, international nicht anerkannten Grenzen und Territorien zu zementieren.⁶¹

Von der Neuordnung der auswärtigen Beziehungen im Zuge der Umsetzung des Lissabonner Vertrags erhofft sich die EU bessere Möglichkeiten für »stärker integrierte EU-Anstrengungen zur Konfliktprävention und -beilegung«⁶². Abzuwarten bleibt, ob sich diese Hoffnung erfüllen wird.

Im Vergleich zu den übrigen Kooperationsfeldern und Aktivitäten im Rahmen der Östlichen Partnerschaft werden regionale Konflikte und Instabilitäten nur schwach bearbeitet. Trotz der Blockaden, die daraus für Fortschritte auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet erwachsen, und trotz des Interesses der EU an einer stabilen Nachbarschaft werden sie immer noch vernachlässigt.⁶³ Regionale Sicherheit und innere Stabilität sind in den Ländern der ÖP oft

⁵⁶ Vgl. »Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 53 (2010) L 201/30, 3.8.2010, Art. 9.

⁵⁷ Europäische Kommission, *Die Europäische Nachbarschaftspolitik – eine Bestandsaufnahme*, KOM(2010) 207, Brüssel, 12.5.2010, S. 5.

⁵⁸ Die Mandate der Sonderbeauftragten für Moldova und den Südkaukasus sind am 28.2.2011 ausgelaufen.

⁵⁹ An den Verhandlungen beteiligt sind die Konfliktparteien Moldova und Transnistrien, als Vermittler Russland, die Ukraine und die OSZE sowie als Beobachter die USA und die EU. Die Provinz Transnistrien (die sich selbst als Transnistrische Moldauische Republik bezeichnet) hatte sich 1992 von Moldova abgespalten und ist de facto autonom, wird aber von keinem einzigen Staat anerkannt.

⁶⁰ Vgl. Babajew, »Türkisch-armenisches Tauwetter« [wie Fn. 52].

⁶¹ Vgl. kritisch Uwe Halbach, »Die Europäische Beobachtermission in Georgien: Friedenssicherung auf umstrittener Grundlage«, in: Asseburg/Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur* [wie Fn. 36], S. 124–137.

⁶² Europäische Kommission, *Bestandsaufnahme* [wie Fn. 57], S. 5.

⁶³ Vgl. die allgemein gehaltenen Formeln in den Schlussfolgerungen des Rates Auswärtige Angelegenheiten, 3029. Tagung, Brüssel, 26.7.2010, S. 16; kritischer: Europäisches Parlament, *Entscheidung zu der Notwendigkeit einer EU-Strategie für den Südkaukasus*, P7_TA-PROV(2010)0193, Straßburg, 20.5.2010.

verschränkt. Das schlägt sich auch in bilateralen Aktionsplänen nieder. Darin vereinbarte Maßnahmen oder Reformen für dringende Handlungsfelder betreffen die Lage der Menschenrechte und der Minderheiten sowie die internationale Dimension und Verflechtung bei Korruption und organisierter Kriminalität. Außerdem führt die EU mittlerweile mit allen östlichen ENP-Ländern Menschenrechtsdialoge, für die im Falle der Ukraine und Moldovas spezielle Unterausschüsse eingerichtet wurden. Insgesamt kann die ENP in ihrer heutigen Gestalt diplomatische Anstrengungen zur Konfliktregelung nur begleiten, aber nicht direkt auf die Tagesordnung setzen.

Das zweite Feld bildet die Kooperation mit Nachbarn in zentralen Fragen der internationalen Politik. Neben der innenpolitischen Lage umfasst der politische Dialog internationale Rüstungskontrolle, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Sanktionspolitik, Stärkung der globalen Ordnungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit. Wichtigster Partner der EU unter den sechs osteuropäischen ENP-Ländern ist die Ukraine.

Im dritten Feld geht es um die Annäherung der ENP-Länder an den *Acquis politique*. So registriert die EU die Ratifikation internationaler Abkommen und Konventionen, die Unterstützung von GASP-Deklarationen, die Drittstaaten offen stehen,⁶⁴ sowie die Mitwirkung an Operationen des Krisenmanagements. Auch hier tut sich unter den ÖP-Ländern vor allem die Ukraine hervor. Sie beteiligte sich an den Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina (EUPM) und der FJR Mazedonien (Proxima) sowie an der Grenzsicherungsmission EUBAM für Moldova und Ukraine. Seit November 2010 nimmt die Ukraine an der Atalanta-Mission zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika teil. Außerdem ist das Land in das 5+2-Format zur Lösung des Transnistrienkonflikts einbezogen. Die EU sieht in der Ukraine einen prioritären ENP-Partner. Mit ihr unterhält sie einen institutionell elaborierten politischen Dialog, der auf vielen Ebenen stattfindet: beim jährlichen EU-Ukraine Gipfel, im bilateralen Kooperationsrat und –Ausschuss sowie auf Ebene der Außenminister und Politischen Direktoren. Sogar Treffen mit dem PSK und der relevanten Rats-Arbeitsgruppe gehören dazu. Diese Struktur wäre für einen

⁶⁴ Im Jahr 2009 schlossen sich Georgien 97 von 137, Armenien 108 von 138 und Aserbaidschan 56 von 138 möglichen GASP-Deklarationen an. Die Ukraine schloss sich den meisten und Moldova fast allen an. Vgl. Europäische Kommission, *Progress Reports Armenia, Georgia, Azerbaijan, Moldova, Ukraine*, SEC(2010) 516, 518, 519, 523, 524, Brüssel, 12.5.2010.

strategischen Dialog zu Themen der genannten Felder der Außenpolitik intensiver zu nutzen.⁶⁵

Im Zentrum der ENP aber stehen bislang aus Kommissionssicht wie bei der Erweiterung die »Außenwirkungen diverser EU-Sachpolitiken – von der Bankenaufsicht zur Umweltpolitik [...]. Im Vergleich zur klassischen Außenpolitik ist ihr Inhalt überwiegend von jenen Themenbereichen geprägt, die zur sog. »ersten Säule« der EU gehören, also die eigentliche Gemeinschaftspolitik ausmachen.«⁶⁶ In diesem Sinne wirkt die EU-Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft als normative Macht. »Es liegt nicht nur im Interesse reformwilliger, benachbarter Demokratien, in all diesen Bereichen auf das EU-Modell und auf Gemeinschaftshilfe zurückzugreifen; es ist auch im eigennützigen Interesse der EU selbst, sich von funktionierenden, modern gestalteten und demokratischen Staatswesen umgeben zu wissen.«⁶⁷ In diesem Befund spiegelt sich auch wider, dass die EU in ihrem Außenhandeln da am handlungsfähigsten ist und da geschlossen auftritt, wo sie es auf der Grundlage integrierter Politiken der früheren »ersten Säule« tut. Zu den Dauerrestriktionen des internationalen Akteurs EU zählt, dass ihr dies in der intergouvernementalen GASP/GSVP auch auf absehbare Zeit sehr viel weniger gelingt.

Als Erfolge der ersten fünf Jahre ENP weist die Kommission daher »[m]ehr Handel, mehr Unterstützung, mehr Kontakte zwischen den Menschen«⁶⁸ aus, was Kommissar Füle als Beweis für die transformative Kraft der ENP wertet.⁶⁹ Insbesondere die multilateralen Teile der ÖP beziehen sich auf die Realisierung von Kooperationsprojekten im Kontext der vier thematischen Plattformen. Die Plattform »Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität« befasst sich allerdings nicht mit äußeren, son-

⁶⁵ Vgl. Europäische Kommission, *Progress Report Ukraine*, SEC(2010) 524, Brüssel, 12.5.2010, S. 3f; Europäische Kommission, *List of the EU – Ukraine Association Agenda priorities for 2010*,

<http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_association_agenda_priorities_en.pdf>; siehe auch das Kapitel »Länder der Östlichen Partnerschaft«.

⁶⁶ Andreas Herdina, »Die Europäische Nachbarschaftspolitik im Rechtsrahmen von EG/EU. Instrument gegenüber Nachbarn in Europa«, in: Kazimierz Lankosz/Peter-Christian Müller-Graff/Udo Fink (Hg.), *Osteuropäische Nachbarschaft der Europäischen Union*, Baden-Baden 2009, S. 9–12 (9).

⁶⁷ Ebd., S. 10.

⁶⁸ Europäische Kommission, *Bestandsaufnahme* [wie Fn. 57], S. 2.

⁶⁹ »EU/Neighbourhood: Commission Gives Positive Assessment of 5 Years of ENP«, in: *Agence Europe*, 13.5.2010.

dern ausschließlich mit innenpolitischen Aspekten der Stabilität, wie dem integrierten Grenzmanagement und der Bekämpfung organisierter Kriminalität.⁷⁰ Die Kooperation bei Außen- und Sicherheitspolitik besitzt auch in bilateraler Hinsicht nur geringen Stellenwert. Ihren greifbarsten Ausdruck findet diese Zusammenarbeit noch in der Beteiligung an EU-Missionen und bei der Koordinierung diplomatischer Aktivitäten.

Grenzen der ENP

Inwieweit es der EU tatsächlich gelingen wird, nachhaltig »institutionelle Ordnung«⁷¹ in ihrer Nachbarschaft zu etablieren, ohne zugleich die Mitgliedschaft auf die betreffenden Länder auszudehnen, muss über einen längeren Zeitraum sorgfältig beobachtet werden. Diese Ausdehnung des Acquis folgt gegenwärtig einer sektor- und politikfeldspezifischen Logik und ist weniger umfassend und vollständig als im Falle der Erweiterung, die ja nach Ablauf von Übergangsfristen eine völlige Übernahme des Acquis vorschreibt. Die Logik ist da wirksam, wo die politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Kosten für die Zielländer gegenüber dem erwarteten Nutzen annehmbar erscheinen. Generell wirkt die auf den Acquis communautaire bezogene Konditionalität effektiver als die politische.⁷²

Was außen- und sicherheitspolitische Aspekte angeht, setzte die Kritik an der inhaltlichen Ausrichtung der ENP bei zwei Punkten an, den Interessen und der Wirksamkeit der ENP. Erstens verknüpfe die EU ihre eigenen Sicherheitsinteressen nur mangelhaft mit der Agenda für Transformation und Reform in den Partnerländern. »Dies wiederum zwingt die EU, erheblich mutiger bei der Integration dieser Transformations-Agenda mit ihren vielfältigen Sicherheitsinteressen zu sein, insbesondere in den Bereichen

Immigration, Energie und Terrorismusbekämpfung.«⁷³ Greift man die Überlegung auf, sollte es jedoch nicht einseitig um eine Versicherheitlichung der Kooperationsagenda gehen, sondern vielmehr darum, die Spielräume für gleichgerichtetes Handeln und Interessenabgleich zu eruieren. Das ist ein Ansatzpunkt für strategische Partnerschaften, wie sie im nächsten Kapitel erläutert werden. Zweitens mahnten Außenpolitik-Experten frühzeitig, die wirtschaftliche Dimension der ENP müsse durch politische und militärische Komponenten effektiv ergänzt werden. Andernfalls könne die ENP geradezu kontraproduktiv wirken und die Sicherheit der EU sogar reduzieren statt vergrößern.⁷⁴ Nach gut fünf Jahren Nachbarschaftspolitik lassen sich dafür in Osteuropa zwar keine schlagenden Beispiele finden. Allerdings kann die EU auch keine durchgreifenden Erfolge verbuchen, sondern musste eher Rückschläge einstecken.⁷⁵ Ihre Stärke zeigt sie beim mittel- und langfristigen Strukturaufbau. Angestrebt wird er im Rahmen der ÖP mit der allmählichen Schaffung von Freihandelszonen im Zuge bilateraler Assoziierungen sowie mit den multilateralen Themenplattformen. Bei den schwelenden Konflikten aber hat die EU allenfalls an Lösungsversuchen mitgewirkt. Das gilt für den Streit um die territoriale Integrität Moldovas, die Sezession von Abchasien und Südossetien aus dem georgischen Staatsverband und die Auseinandersetzung zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach. Darüber hinaus muss die EU berücksichtigen, dass Russland den gesamten postsowjetischen Raum in Europa als seine Einflusszone betrachtet. Die EU konkurriert dort um Einfluss mit einer Macht, die auf militärische Mittel, politischen Druck und Zwang setzt und auch vor direkter Einmischung in die innenpolitischen Verhältnisse, etwa bei Wahlen, nicht zurückscheut. Damit gewinnen die außen- und sicherheitspolitischen Problemlagen hohe und teils akute Relevanz im östlichen Nachbarschaftsraum.

⁷⁰ Vgl. Europäische Kommission, *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the Meeting of Foreign Affairs Ministers, December 13, 2010*, Meeting doc. 335/10, REV 2, 3.12.2010, <http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf>.

⁷¹ Lavenex/Schimmelfennig, »Beyond EU Borders« [wie Fn. 53], S. 808.

⁷² Als empirische Belege vgl. die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission für die ENP-Länder, zuletzt am 12. Mai 2010, Dokumente SEC(2010) 513–525, Brüssel, 12.5.2010; außerdem die Analysen in Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hg.), *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*, Baden-Baden 2007.

⁷³ Roland Dannreuther, »Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (2006) 2, S. 183–201 (201) (Übersetzung der Autorin).

⁷⁴ Roberto Aliboni, »The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy«, in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (2005) 1, S. 1–16 (6).

⁷⁵ So sind z.B. in den Bereichen Menschenrechte, Grundfreiheiten, Wahlen, Justiz und öffentliche Verwaltung kaum Fortschritte zu verzeichnen und das Problem der Korruption scheint sogar größer zu werden. Vgl. Europäische Kommission, *Bestandsaufnahme* [wie Fn. 57], S. 2f.

Ordnungsstrategien für das weitere Europa

Wie gezeigt, avancierte die Erweiterung seit den 1990er Jahren zur hauptsächlichen Ordnungsstrategie der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft. Zwar spricht gegenwärtig nichts dafür, dass die EU ihre Politik der offenen Tür widerrufen wird. Dagegen stehen die genannten identitätspolitischen Gründe und die schwer zu kalkulierenden außenpolitischen Folgen einer solchen Position. Mit einem öffentlich proklamierten Ende der Erweiterung würde die EU ohnehin nicht viel gewinnen, sondern unnötig Porzellan zerschlagen. Faktisch aber wird die Erweiterung bereits heute abgebremst, wie das Beispiel Türkei zeigt, und wird mittelfristig zum Auslaufmodell werden, wenn die EU ihre Liste der Länder mit ausdrücklicher Beitrittsperspektive nicht verlängert. Selbst wenn eine Krise in der europäischen Nachbarschaft wieder eine Beschleunigung und womöglich eine »Notaufnahme«⁷⁶ – etwa Moldovas – erforderlich machen sollte, ist die EU gut beraten, neue Wege zu suchen, um ihre grundlegenden außen- und sicherheitspolitischen Interessen auch ohne die Aufnahme neuer Mitglieder zu verfolgen.

Die EU ist in erster Linie daran interessiert, dass die »angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden«⁷⁷ und sich als verlässliche Partner für die Kooperation in internationalen Fragen erweisen. Deshalb sollte sie zügig Anpassungen und Ergänzungen bei der Erweiterungspolitik und der ENP/ÖP ins Auge fassen. Einen Anknüpfungspunkt dafür bieten die Überlegungen der EU, ihre Beziehungen zu »strategischen Partnern« planvoll zu gestalten. Diesem Konzept sind einige Merkmale zuzuschreiben, die hier – auch angesichts des uneinheitlichen Gebrauchs durch EU-Institutionen und Mitgliedstaaten⁷⁸ – als Bestandteile einer Arbeitsdefinition genutzt werden.

⁷⁶ Vgl. früh zum Konzept der Notaufnahme Barbara Lippert/Wolfgang Wessels, »Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten«, in: Cord Jakobeit/Alparslan Yenil (Hg.), *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*, Bonn 1993, S. 439–457 (444). Es bedeutet, dass die EU eine Notstandssituation feststellt und sich politisch darauf verständigt, einen Drittstaat in die EU aufzunehmen, um ihn zu retten. Die EU achtet dabei nicht darauf, ob dieser Staat die Beitrittskriterien erfüllt.

⁷⁷ Europäische Union, *Europäische Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 15], S. 7.

⁷⁸ Die EU definiert strategische Partnerschaften bzw.

Zu diesen Merkmalen gehört »politisches Kooperationshandeln im Sinne eines in bestimmten Feldern oder gegenüber bestimmten Akteuren gleichgerichteten Handelns«⁷⁹. Die Zusammenarbeit muss also nicht allumfassend sein, wie es etwa dem Verständnis der transatlantischen Partnerschaft entspricht.⁸⁰ Das Kooperationshandeln soll zudem von gemeinsamen Gestaltungsabsichten und Zielvorstellungen getragen sein, idealerweise auf der Basis gleicher Rechte und Pflichten. Das heißt, es handelt sich um eine annähernd symmetrische Beziehung mit einer anerkannten Kosten-Nutzen-Relation. Die Zusammenarbeit soll ferner an bestimmte Regeln von Exklusivität gebunden sein, wobei ein mögliches Konkurrenzverhältnis zwischen der Union und ihren Partnern abgeschwächt wird. An strategische Partner könnte die EU mithin klar umrissene, das außenpolitische Umfeld betreffende Anforderungen stellen. Denn eine so verstandene strategische Partnerschaft kann sich ausgewählten Themen und spezifischen Problemen widmen und damit handlungsorientiert gestaltet werden. In Osteuropa fiel aus EU-Sicht Russland in diese Kategorie und die Ukraine käme dafür zumindest in Frage. Zu unterscheiden ist die so definierte strategische Partnerschaft damit von Bündnissen wie der NATO oder von der Mitgliedschaft in der EU, die als pluralistische beziehungsweise amalgamierte Sicherheitsgemeinschaften im Sinne von Karl W. Deutsch gelten können.⁸¹ Doch handelt es sich nicht um ein Entweder – Oder. Das illustrieren die Beziehungen der EU zu Ländern wie USA und Kanada, die die Union als ihre

strategische Partner nicht und hat auch keine abschließende Liste der betreffenden Länder verabschiedet. Die Diskussion im Europäischen Rat und Außenministerrat bleibt im Fluss. Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen*, Dok. EUCO 21/10, Brüssel, 16.9.2010, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st00/st00021.de10.pdf>>.

⁷⁹ Hier und im Folgenden Günther Maihold, »Strategische Partnerschaften und schwacher Interregionalismus: Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU«, in: Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«*, Baden-Baden 2009, S. 190–208 (194f).

⁸⁰ So auch Clinton, *European Security* [wie Fn. 15].

⁸¹ Vgl. Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs 1968, S. 193–201, bes. S. 196.

strategischen Partner bezeichnet. Auch mit Blick auf die Türkei, das bereits NATO-Mitglied ist und EU-Mitglied werden will, sollte die EU diese multiplen Beziehungsmöglichkeiten im Blick behalten und besser ausschöpfen.

Dafür müsste die EU sich von ihrem traditionellen Umgang mit Beitrittskandidaten lösen. Seit dem Beitritt Großbritanniens 1973 hat es keine Anwärter mehr gegeben, die ähnlich groß und international bedeutend gewesen wären. Deshalb musste die EU auch keinen Zusammenhang zwischen einem potentiellen neuen Mitglied und einem wie auch immer definierten strategischen Partner herstellen. Genau das aber ist wünschenswert oder gar geboten, wenn es um die Türkei geht.⁸²

Türkei: Beitrittskandidat und strategischer Partner

Das bedeutet zunächst, dass die EU eine von den Beitrittsverhandlungen getrennte Struktur für einen strategischen Dialog mit der Türkei etablieren sollte. Eine neue Dialogstruktur könnte entspannend und befreiend auf die gereizten bilateralen Beziehungen wirken. Seitens der EU würde er von der HV/VP geleitet, die im Gegensatz zu ihrem Vorgänger Solana keine Randfigur in den bilateralen Beziehungen darstellen, sondern eine Hauptrolle spielen sollte.⁸³ Damit würde sich der neue strategische Dialog vom zeremoniellen und von Beitrittsthemen bestimmten politischen Dialog im Rahmen der Assoziierung unterscheiden. Noch ist schwer abzuschätzen, inwieweit sich Zielkonflikte zwischen der fortlaufenden Beitrittsagenda und dem strategischen Dialog ergeben werden. Auf der bilateralen Agenda für den außen- und sicherheitspolitischen Dialog stünde vor allem die

⁸² Auch Ministerpräsident Erdoğan betont den Unterschied zwischen dem regionalen und internationalen Akteur Türkei und den kleinen und wirtschaftlich schwachen Staaten der früheren Erweiterungsrunden. Vgl. Recep Tayyip Erdoğan, »The Robust Man of Europe«, in: *Newsweek*, 17.1.2011.

⁸³ Die Routine-Treffen von Solana und dem türkischen Außenminister konnten über ihre relative Bedeutungslosigkeit nicht hinwegtäuschen. Sie fanden sowohl im Troika-Format im Rahmen des bilateralen politischen Dialogs statt, der zwei Mal jährlich abgehalten wird (je einmal auf Ministerienebene und auf Ebene der Politischen Direktoren), als auch am Rande der VN-Vollversammlung. Zu weiteren Zusammenkünften kam es meist im Kontext der Beitrittsverhandlungen und bei Sonderterminen der Außenminister mit Kandidatenländern im informellen Gymnich-Format.

gemeinsame und weitere Nachbarschaft, nämlich der Westbalkan, Russland, der Südkaukasus, Zentralasien, Iran, Irak, Israel sowie seine Nachbarn wie Syrien und Libanon. Die EU wäre nach wie vor daran interessiert, Konvergenz mit der Türkei im Hinblick auf grundsätzliche Positionen und Schlüsselkonflikte herzustellen. Es bliebe aber mehr Spielraum für Komplementarität, regionale Spezialinteressen und länderspezifische Verbindungen Ankaras (und notabene der EU) in der Nachbarschaft. Vor allem wäre die für Beitrittsverhandlungen typische Macht-Asymmetrie in Richtung eines Dialogs auf Augenhöhe verschoben. Die kritischen Reaktionen der EU und auch der USA auf das türkische Abstimmungsverhalten im Juni 2010 im VN-Sicherheitsrat, als es um eine Verschärfung der Sanktionen gegen Iran ging, haben die widersprüchlichen Erwartungen, aber auch unterschiedlich intensiven Interessen und Positionen deutlich gemacht.⁸⁴

In der Spätphase der Kommission Barroso I war der türkische Außenminister Davutoğlu 2009 mit einem Vorschlag ins Leere gelaufen, einen engen informellen Außenpolitik-Dialog mit der EU via Kommission zu etablieren. Diese Initiative fiel sozusagen zwischen die Stühle, nämlich zwischen die Kompetenzen von Erweiterungskommissar Rehn, der für die Türkei als Beitrittskandidat zuständig war, und der Außenkommissarin Ferrero-Waldner. In jedem Falle blockierte der Kandidatenstatus der Türkei eine angemessene Antwort der EU-Kommission. Ohnehin muss eine Folgevereinbarung gefunden werden, da das Troika-Format, das sowohl den Hohen Vertreter Solana als auch den Erweiterungskommissar und den Ratspräsidenten eingeschlossen hatte, mit den neuen Bestimmungen des Lissabonner Vertrages abgeschafft worden ist. Im Juli 2010, vor Inbetriebnahme des EAD, trafen die Hohe Vertreterin Ashton und Kommissar Füle gemeinsam den türkischen Außenminister Davutoğlu und Chefunterhändler Bagis in Ankara zu politischen Gesprächen. Für eine Fortsetzung dieses Viererformats spricht, dass es die Beitrittsdimension in den Beziehungen unterstreicht. Dagegen spricht, dass das Ziel

⁸⁴ Vgl. Sabrina Tavernise/Michael Slackman, »Turkey Goes From Pliable Ally to Thorn for U.S.«, in: *New York Times*, 8.6.2010. Vgl. »Im Gespräch: Italiens Außenminister Franco Frattini über das Sparen und Europas Schuld an der türkischen Außenpolitik.« Die Spekulanten waren die besseren Schachspieler«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.6.2010, S. 6; James Traub, »Turkish Dilemma. Once a Reliable Western Ally, Turkey Is Now Going Its Own Way in the Middle East. And Nobody in Washington or Brussels Knows What to Do about It«, in: *Foreign Policy* (Onlineausgabe), 15.6.2010.

des Unterfangens konterkariert würde, nämlich dem außen- und sicherheitspolitischen Gespräch und der Kooperation ohne die Vorzeichen des Beitritts mehr Gewicht zu geben. Die Dualität von HV/EAD und Kommission sowie die Verschränkung der Themen würde sich auch auf der Ebene der Politischen Direktoren fortsetzen und wäre nicht zweckmäßig.⁸⁵ Der neue strategische Dialog wäre hingegen auf Ministerbene unter Vorsitz von HV Ashton (27+1+1) sowie bilateral mit dem türkischen Außenminister (1+1) anzusiedeln;⁸⁶ auf Ministerbene als Teil von Treffen, vorzugsweise im informellen Gymnich-Format, im 1+1-Format zusätzlich zweimal jährlich. Damit würde die Türkei gegenüber anderen Beitrittskandidaten bevorzugt, die traditionell als »Gruppe« zu Sondersitzungen beim Gymnich-Treffen der 27 Außenminister dazugeladen werden. Auf Arbeitsebene könnte die neue Dialogstruktur untermauert werden, indem gesonderte Treffen des PSK mit dem türkischen Vertreter abgehalten werden. Dieses Komitee ist Dreh- und Angelpunkt für die inhaltliche wie operative Seite der GASP. Dort versammeln sich die 27 hohen Beamten beziehungsweise Botschafter aus den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten unter einem Ständigen, der HV Ashton zugeordneten Vorsitz. Bei Gipfeltreffen wird der Präsident des Europäischen Rats mit dem türkischen Präsidenten zusammentreffen, der gegebenenfalls von seinem Ministerpräsidenten begleitet wird. Für eine Öffnung regulärer Sitzungen des RAA oder gar des Europäischen Rats gibt es hingegen keine zwingenden Gründe. Außerdem würde eine solche Öffnung den falschen Anschein erwecken, für die Türkei sei ein Status der Teilmitgliedschaft geschaffen worden. Andererseits ließe sich die Türkei gegebenenfalls ad hoc bei bestimmten Tagesordnungspunkten in reguläre PSK-Sitzungen einbinden, vor allem wenn es gelänge, das Zypernproblem auszuklammern. Insgesamt verbessern sich nach Lissabon die Voraussetzungen auf EU-Seite für einen kontinuierlichen und systematischen Außenpolitik-Dialog.

Bislang verhielt sich jedoch auch die türkische Regierung kontraproduktiv. Die Sorge, den besonde-

ren Status des Landes als Beitrittskandidat zu gefährden, hielt sie davon ab, neue Wege des außenpolitischen Dialogs und der Kooperation zu beschreiten. So wandte sich Außenminister Davutoğlu bei seinem erwähnten Vorstoß 2009 nicht an den Hohen Vertreter Solana, sondern hielt sich an die Kommission, die praktisch die Federführung bei den Beitrittsverhandlungen innehat. Die Begründung ist einfach: Die türkische Regierung lehnt spezielle, institutionalisierte Beziehungsformen ab, da sie den Weg für Spielarten einer privilegierten Partnerschaft und damit Alternativen zur Mitgliedschaft bahnen könnten. Diese türkische Sorge ist nicht völlig von der Hand zu weisen, weil sich die EU mit dem Parallelansatz »Türkei als strategischer Partner« in der Außen- und Sicherheitspolitik auch in der Beitrittsfrage mehr Spielraum verschaffen würde. Gewichtige Argumente für eine Aufnahme der Türkei könnten relativiert werden, sobald die EU ihre Interessen an der Türkei als außenpolitischem Partner auch unabhängig von einer EU-Mitgliedschaft realisieren kann.

Auch wenn dies ins Kalkül von Gegnern eines EU-Beitritts der Türkei passt, wäre das in unserem Zusammenhang nicht der zentrale Punkt. Entscheidend ist vielmehr, dass die EU die Türkei als strategischen Partner behandelt, also als (potentielle) Regionalmacht von eigenem Gewicht bewertet. Im Mittelpunkt des strategischen Dialogs stünde nicht das Mainstreaming der türkischen Außenpolitik mit der EU-Außen- und Sicherheitspolitik, also dass sich Ankara GASP-Deklarationen anschließt oder an EU-Missionen beteiligt, so erwünscht das auch weiterhin sein mag. Im Zentrum stünden vielmehr die Vorteile, die sich für die EU aus der geostrategischen Scharnierlage der Türkei ergeben, verbunden mit einer multidimensionalen Außenpolitik nach Nordafrika, dem Mittleren Osten und Zentralasien. Idealerweise würde die EU türkische Positionen in ihren eigenen GASP/GSVP-Entscheidungsprozess einspeisen. Die EU, gefangen im Paradigma der Beitrittsverhandlungen, hat wichtige Entwicklungen der neuen türkischen Außenpolitik vorüberziehen lassen, ohne Rückwirkungen und Bedeutung für das beiderseitige Verhältnis zu reflektieren. Unter der AKP-Regierung praktiziert Ankara gemeinsame Kabinettsitzungen mit den Regierungen des Irak, Syriens und Russlands. Diese Zusammenkünfte können eine weit gefasste Gesprächsagenda haben.⁸⁷ Während die Beziehungen zur EU auf den

⁸⁵ Auf Ebene der Politischen Direktoren wird die EU voraussichtlich vom Leiter der GD Erweiterung aus der Kommission und von der stellvertretenden Generalsekretärin des EAD vertreten werden.

⁸⁶ Vgl. die Vorschläge bei Heather Grabbe/Sinan Ülgen, *The Way Forward for Turkey and the EU. A Strategic Dialogue on Foreign Policy*, Brüssel: Carnegie Europe, Dezember 2010 (Policy Outlook), S. 7, die aber stärker in Richtung Sonderstatus der Türkei in den Ratsstrukturen gehen.

⁸⁷ Vgl. Heinz Kramer, *AKP's »New« Foreign Policy between Vision and Pragmatism*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,

Feldern der Beitrittsverhandlungen und bei der Umsetzung der Berlin-plus-Regelung zur NATO-EU-Kooperation stagnierten, trat die türkische Außenpolitik der strategischen Tiefe in eine ausgesprochen dynamische Phase in den Beziehungen zu anderen Staaten.⁸⁸ Das ist zunächst einmal festzuhalten, unabhängig davon, welche handfesten Ergebnisse diese Politik hervorbringt und wie diese zu bewerten sind.⁸⁹

Fände die EU in dem vorgeschlagenen intensivierten außen- und sicherheitspolitischen Dialogprozess heraus, dass die Schnittmengen mit der Türkei groß sind und sie selbst sich Ankaras Spezialinteressen und Verbindungen zu eigen machen will und kann (also diese quasi in ihren *Acquis politique* inkorporiert), dann wäre das ein erweitertes und vertieftes Fundament für eine potentiell gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit der Türkei als EU-Mitglied. Ein solcher Ansatz ginge weit über die bisher übliche Abfrage hinaus, wie kompatibel die türkische Politik mit dem *Acquis politique* der EU ist. Denn hier würde Raum dafür geschaffen, die Übereinstimmungen, die beiderseitige Annäherung, aber auch Unterschiede und Gegensätze zu erkunden.⁹⁰ So ist heute keineswegs ausgemacht, dass die türkische Nachbarschaftspolitik mit der ENP der EU zusammenpasst, was sich zum Beispiel an der türkischen Südkaukasuspolitik zeigt. Gegensätze in der Iranpolitik und beim nahöstlichen Friedensprozess weisen über Akzentunterschiede deutlich hinaus. Wie die EU ist die Türkei jedoch trotz ihrer regionalen Involviertheit und Nähe weiterhin kein Hauptakteur bei diesen Schlüsselkonflikten. Im Zuge ihrer neuen Außenpolitik ist sie auch auf dem Balkan aktiver geworden, insbesondere gegenüber Serbien, Kosovo und Bosnien-Herzegowina.⁹¹ Ihre Ziele und Interessen sind vielschichtig, sollen aber auch demonstrieren, dass die Türkei als eigenständiger Akteur auf dem Balkan wirken möchte, statt nur den Ordnungsmächten EU und USA zur

Seite zu stehen.⁹² Ankara knüpft an das zwiespältige osmanische Erbe an, verbindet aber keine alternative Ordnungsvorstellung mit seinen Aktivitäten. Es fehlt nicht nur eine eigene Ordnungskonzeption, sondern auch die dafür notwendigen wirtschaftlichen und zivil-militärischen Ressourcen. Ankara tritt als Fürsprecher für den raschen Beitritt der Länder des Westbalkans auf und fordert faire Bedingungen von Brüssel. Die EU kann Seriosität und Reife der türkischen Außenpolitik testen, indem sie beobachtet, inwieweit sich hier eine intensive Kooperation entfalten kann, die sich auf türkisches diplomatisches Engagement stützt.

Für die EU wird es wichtig sein einzuschätzen, wie tragfähig und anhaltend die Politik der strategischen Tiefe sein wird, ob sie gesellschaftlich hinreichend akzeptiert wird und ob die innenpolitischen Voraussetzungen für diese Außenpolitik erhalten bleiben. Zu diesen zählt die wirtschaftliche Basis, die die Ausstrahlung der Türkei sowie ihren Einfluss als Handelsmacht und damit als »soft power« in der Region stärkt.⁹³ Angesichts der ökonomischen Verflechtung mit dem Binnenmarkt der EU bleibt der Integrationsprozess ohnehin vorrangig. Dies gilt auch dann, wenn Ankara weitere Märkte erschließen will, wie Iran und Russland, und selbst Kooperations- und Integrationsprozesse in der Region anstößt, wie im Libanon, in Jordanien und in Syrien.⁹⁴ Aus Sicht der EU ist dieses Rollenprofil dann kompatibel, wenn gleichzeitig diplomatische und wirtschaftliche Instrumente sowie Vermittlerdienste bevorzugt werden. Die Kommission, der Beitrittslogik und nicht der des strategischen Partners verhaftet, sieht aber ein Engagement der Türkei in ihrer weiteren Nachbarschaft nur dann als Gewinn, »sofern dieses Engagement den Beitrittsprozess der Türkei ergänzt und mit der EU koordiniert wird.«⁹⁵ Schwieriger oder gar nicht mit dem gegenwärtigen EU-Acquis zu vereinbaren sind die prononciert

Juni 2010 (Diskussionspapier).

⁸⁸ Vgl. Jolyon Howorth, »NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities«, in: *Politique étrangère* (2009) 4, S. 95–106.

⁸⁹ Die türkische »Keine Probleme mit den Nachbarn«-Politik konnte Langzeitkonflikte mit diesen nicht ausräumen; siehe Zypern und die Ägäis, die Kurdenfrage und Armenien.

⁹⁰ Vgl. Volker Perthes, »Turkey's Role in the Middle East: An Outsider's Perspective«, in: *Insight Turkey*, 12 (2010) 4, S. 1–8.

⁹¹ Vgl. Kramer, *AKP's »New« Foreign Policy* [wie Fn. 87]; Dušan Reljić, *Die Türkei weckt alte Lieben und Feindschaften im Westbalkan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Aktuell 69/2010).

⁹² Die Türkei beteiligte sich an den EU-Missionen UNMIK (Kosovo), EUFOR Althea (Bosnien-Herzegowina), EUPM Bosnien-Herzegowina, EULEX Kosovo und EUPOL Proxima sowie zuvor an Concordia (FJR Mazedonien), außerdem an EUPOL Kinshasa sowie EUFOR DR Kongo.

⁹³ Vgl. Rainer Hermann, »Arabische Blicke«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.10.2010, S. 10.

⁹⁴ Vgl. International Crisis Group, *Turkey and the Middle East: Ambitions and Constraints*, Brüssel, 7.4.2010 (Europe Report Nr. 203), S. 12. Mit diesen Ländern hat Ankara zudem Visafreiheit vereinbart.

⁹⁵ Europäische Kommission, *Erweiterungsstrategie und wichtige Herausforderungen 2010–2011*, KOM(2010) 660, Brüssel, 9.11.2010, S. 22.

islamisch-osmanischen Einfärbungen außenpolitischer Positionen und die Betonung muslimischer Solidarität in Abgrenzung oder gar Gegnerschaft zum Westen.⁹⁶ Diese Divergenzen sind allerdings unter den Vorzeichen der EU-Mitgliedschaft anders zu bewerten als bei einem strategischen Partner. Der strategische Dialog ist also nicht vorrangig als Sozialisierungsinstrument gegenüber der Türkei konzipiert. Annäherung und Konvergenz sind erwünscht, und die EU sollte sie aktiv suchen. Zuvorderst stellt sich aber für die türkische Regierung die Frage, ob und wie sie ihre neue Außenpolitik der strategischen Tiefe mit dem EU-Beitrittsziel in Einklang bringen kann und will. Gegenwärtig ist sie sichtlich bemüht, ihre außenpolitischen Spielräume losgelöst von den Beitrittsverhandlungen zu erweitern. Um das weiter auszuloten, könnte eine Parallelstruktur zu den Beitrittsgesprächen auch im türkischen Interesse liegen.

Demnach gibt es auf Seiten der EU wie der Türkei gute Gründe, einen strategischen Dialog separat von den Beitrittsverhandlungen zu etablieren. Diese Kontexterweiterung könnte die verhakten Beziehungen für produktive Zusammenarbeit öffnen. Beispielsweise müsste die türkische Blockade der NATO-EU-Kooperation ebenso gelockert werden wie die zyprische Blockade einer Vereinbarung mit Ankara über die Einbeziehung in die GSVP.⁹⁷ Zypern unterläuft bisher durch sein Veto ein Einvernehmen in der EU in Fragen der GASP/GSVP und der Einbindung der Türkei in institutionalisierte Dialoge. Die EU-Staaten haben aber noch nicht sämtliche Druckmittel auf Nikosia und Athen ausprobiert. Für Zypern gäbe es in GASP-Fragen grundsätzlich die Möglichkeit der Enthaltung, die es Nikosia zumindest erlauben würde, das Gesicht zu wahren. Auch die Türkei könnte Zypern in Zugzwang bringen, indem sie das Ankara-Abkommen erfüllt und ihre Häfen öffnet, ohne die Republik Zypern förmlich anzuerkennen. Als Gegenleistung dürfte die Türkei in erster Linie die Aufnahme des Direkthandels zwischen EU-Staaten und Nordzypern erwarten, aber möglicherweise auch eine verbindliche Regelung für ihre Mit-

wirkung in der GSVP und der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA).

Ferner ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten ihre bilateralen Dialoge und Partnerschaften unter EU-Vorzeichen subsidiär einbringen und die HV so stützen, dass für Ankara die Komplementarität mit dem strategischen Dialog auf EU-Ebene eindeutig ist.⁹⁸ So könnten die regelmäßigen deutsch-türkischen Treffen zwischen den Regierungschefs und Ressorts mittelfristig auf die Stufe von Regierungskonsultationen gestellt werden, wie sie Deutschland heute zum Beispiel mit Frankreich, Israel und Russland führt. Entscheidend für die Einrichtung solcher Konsultationen wäre neben der symbolischen Aufwertung, dass auch substantiell ein Mehrwert erzielt wird. Das könnte durch eine enge Verzahnung mit der EU-Agenda einschließlich der Themen des neuen strategischen Dialogs EU-Türkei gelingen.

Inzwischen denken zwar einige Mitgliedstaaten, etwa das ohnehin erweiterungseuphorische Großbritannien und Finnland, darüber nach, rasch eine Parallelstruktur oder andere politische Teilhabemöglichkeiten für die Türkei vor dem Beitritt zu schaffen. Allerdings betonte HV Ashton auf dem Gymnich-Treffen der Außenminister im September 2010, dass die Türkei weiterhin als Kandidat und nicht als strategischer Partner behandelt werden wolle. Der türkische Außenminister wiederholte bei dieser Gelegenheit für die Öffentlichkeit die bekannte Position, sein Land werde keinerlei Alternative zum Verhandlungsprozess akzeptieren. Offenkundig versucht die Türkei ein Junktim herzustellen, nämlich zwischen der Forderung nach schnelleren Verhandlungen und der Bereitschaft zu einem institutionalisierten strategischen Dialog in der Außen- und Sicherheitspolitik.⁹⁹ Deshalb und auch mit Blick auf die britisch-finnische Forderung nach einem Sitz am Tisch der EU für die Türkei stellte Ashton klar, dass keine Abkürzungen zur Mitgliedschaft möglich seien.¹⁰⁰ Darin wiederum zeigt

⁹⁶ Vgl. International Crisis Group, *Turkey and the Middle East* [wie Fn. 94], S. 7–9. Vgl. auch den Verweis auf »verschiedene Vorschläge für eine engere außenpolitische Zusammenarbeit seitens der Türkei«, in: Europäische Kommission, *Erweiterungsstrategie 2010–2011* [wie Fn. 95], S. 22.

⁹⁷ Vgl. zum Grundsatzproblem Volker Heise/Peter Schmidt, »Nato und EU. Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft?«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden: VS Verlag, 2005, S. 65–86.

⁹⁸ Vgl. »Interne Vereinbarungen zur Verbesserung der Außenpolitik der Europäischen Union, Anlage I«, in: Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes* [wie Fn. 22]; außerdem Europäische Kommission, *EU bekräftigt Engagement gegenüber Türkei bei Treffen in Istanbul*, IP/10/920, Brüssel, 12.7.2010.

⁹⁹ »EU/Turkey: 27 Divided over Approach to Follow«, in: *Agence Europe*, 14.9.2010; »Zug in Bewegung halten: EU will sich stärker um die Türkei bemühen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 13.9.2010.

¹⁰⁰ Vgl. die politische Botschaft des britischen Außenministers William Hague und seines finnischen Amtskollegen Alexander Stubb, »Powerful, Populous Turkey Can Be a Boon in Brussels«, in: *Financial Times*, 9.9.2010. Dort fordern sie für

sich, wie sehr beide Seiten im Paradigma der Erweiterungs- beziehungsweise Beitrittspolitik befangen sind.

EU–Türkei–Russland: ein ungleiches Dreieck

Darüber hinaus drängen sich aus EU-Sicht einige Parallelen zwischen der Türkei und Russland auf, was ihre jeweilige Rolle und Einbindung in die eurasische Sicherheitsarchitektur und politische Ordnung angeht. Die beiden Staaten an der östlichen beziehungsweise südöstlichen Peripherie der EU sind allein wegen ihrer Lage und Größe sowie ihres regionalen beziehungsweise weltpolitischen Status eine Herausforderung für die EU. Sie hat akzeptiert, dass sich Moskau nicht in die ENP einreihen ließ, sondern ein spezielles Arrangement verlangte. Ausdruck dessen sind die vier Gemeinsamen Räume und das derzeit verhandelte sogenannte Neue Abkommen. Mit keinem anderen Land pflegt die EU einen derart intensiven politischen Dialog. 2009 fanden 35 Treffen auf verschiedenen Ebenen statt.¹⁰¹ Nach einem Vorschlag von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Medwedew sollen die EU-Russland-Treffen weiter aufgewertet und substantiiert werden. Dazu soll ein gemeinsames Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (ER PSK) gegründet werden. Den Vorsitz sollen die Hohe Vertreterin Ashton und der russische Außenminister führen und die Außenminister aller 27 Mitgliedstaaten sollen an dem Komitee beteiligt sein. Dieses soll auch heiße Eisen, wie etwa zunächst den Transnistrienkonflikt, auf die Tagesordnung setzen.¹⁰² Wie zuletzt beim trilateralen französisch-deutsch-russischen Gipfel in Deauville im Oktober 2010 angedeutet,¹⁰³ erhofft sich Berlin von einem so formalisierten

die Türkei einen Sitz am Tisch der EU, was so aufgefasst wurde, dass schon vor dem formalen Beitritt ein besonderes Arrangement mit Teilhabe an Entscheidungen zu GASP/GSVP-Fragen gefunden werden sollte.

101 Vgl. Rat der Europäischen Union, *Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP – 2009*, Brüssel 2010, S. 36; Katrin Bastian, *Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik*, Wiesbaden 2006, bes. S. 78–95.

102 Memorandum zum Treffen zwischen Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Medwedew am 4./5. Juni 2010 in Meseberg, <http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch,property=publicationFile.pdf/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch>.

103 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Erklärung für das Gipfeltreffen Frankreich–Deutschland–Russland*

strategischen Dialog zwischen der EU und Moskau Fortschritte bei der Konfliktlösung und bei der Wiederbelebung der 5+2-Gespräche mit dem Ziel eines Rückzugs russischer Truppen.¹⁰⁴ Als weiteres Thema schlug Kanzlerin Merkel Regeln für gemeinsame Kriseneinsätze von EU und Russland vor, die sowohl ziviler wie militärischer Natur sein könnten.¹⁰⁵ Die drei Staats- und Regierungschefs bekräftigten die Aufgabenbeschreibung des gemeinsamen Vorgehens bei Krisenprävention und -bewältigung, sprechen aber allgemeiner von einer »Intensivierung der institutionellen und operativen Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU«.¹⁰⁶

Im Falle der Türkei setzte die EU über die weltpolitische Zäsur von 1989 hinaus die im Kalten Krieg begonnenen Assoziierungsbeziehungen plus Beitrittsperspektive mit Ankara fort. Der Grundsatz »pacta sunt servanda« entpuppt sich hier als Hemmschuh, weil sich die gesamten bilateralen Beziehungen innerhalb des Paradigmas der Mitgliedschaft bewegen. Die EU vernachlässigte den direkten sicherheits- und außenpolitischen Dialog mit Ankara. Unter anderem lag dies an der NATO-Mitgliedschaft der Türkei und ihrer Einbindung als assoziiertes Mitglied der mittlerweile aufgelösten Westeuropäischen Union (WEU) sowie an der Mitwirkung im Vorläufer der EVA. Nur im Zusammenhang mit den Friktionen bei der NATO-EU-Kooperation gewann der Dialog größere Aufmerksamkeit. Sowohl institutionell als auch substantiell blieb er im Vergleich zu den Kontakten der EU mit Russland unterentwickelt und unprofiliert. Öffnen sich die EU und die Türkei künftig für eine Art strategische Partnerschaft in der Außen- und Sicherheitspolitik, so ist über die bilaterale Kommunikation hinaus eine eurasische Dreieckskonstellation (Brüssel–Ankara–Moskau) perspektivisch mitzudenken. Das wäre aber sicher kein gleichseitiges Dreieck. Eine größere Nähe zwischen der EU und der Türkei ist gegeben, schon wegen der Allianzzugehörigkeit der

vom 18. bis 19. Oktober 2010 in Deauville, 19.10.2010 (Pressemitteilung Nr. 388).

104 So Judy Dempsey, »Challenging Russia to Fix a Frozen Feud«, in: *New York Times* (Onlineausgabe), 27.10.2010.

105 Nico Fried, »Moskau rückt näher an die Europäische Union«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 7.6.2010, S. 6; zu Gesprächen über einen rechtlichen Rahmen zur flexiblen Einbeziehung Russlands in ESVP-Missionen vgl. »Moscow Tries to Facilitate Its Involvement in ESDP Missions«, in: *Agence Europe*, 9.11.2010; Andrew Rettman, »Germany and Russia Call for New EU Security Committee«, in: *EU Observer*, 7.6.2010.

106 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Erklärung für das Gipfeltreffen in Deauville* [wie Fn. 104].

Türkei, der jahrzehntelangen sicherheitspolitischen Kooperation mit dem Westen und der Verpflichtung auf gemeinsame Werte. Hinzu kommen politisch-wirtschaftliche Konvergenzprozesse angesichts der existierenden Zollunion und im Zuge der Übernahme des Acquis im Beitrittsprozess, die anders als in der Modernisierungspartnerschaft mit Russland umfassend und politisch konditioniert sind.

Gegenüber Russland verfolgt die EU ein »Konzept des prinzipienfesten Engagements«¹⁰⁷, eine Formel, die die Wertedifferenz bereits andeutet.¹⁰⁸ Deshalb dürfte auch die Kooperation im Rahmen der GASP/GSVP im Falle der Türkei und Russlands unterschiedlich ausfallen. Mit dem ER PSK würde eine Sonderstruktur geschaffen, nicht aber Moskau ein Sitz oder Beobachterstatus im PSK der EU eingeräumt. Ein solches Dreierformat EU–Türkei–Russland sollte immer dann genutzt werden, wenn eine substantielle Agenda mit Themen gemeinsamen Interesses vorliegt. Denn die EU müsste Moskau erst von Mehrwert und Potential dieser Dreierbegegnungen überzeugen, auch angesichts latenter Konkurrenz zwischen Ankara und Moskau, wie im Südkaukasus. Es ist anzunehmen, dass dieses Dreierformat in Washington zunächst nicht auf Gegenliebe stoßen wird und ein Schlaglicht auf den unterentwickelten transatlantischen Dialog zwischen EU, Türkei und USA wirft.¹⁰⁹

Länder der Östlichen Partnerschaft

Nachhol- und Korrekturbedarf hat die EU bei der Gestaltung der Beziehungen zu jenen osteuropäischen

Nachbarn, die unter die ENP fallen. Die Konzipierung der ENP als *Erweiterung light* und als umfassender Politikrahmen haben die Fragen in den Hintergrund gedrängt, welche strategischen Interessen die EU gegenüber einzelnen Ländern verfolgt und welche Ordnung sie für diesen Raum anstrebt. Dieser Mangel tritt umso klarer hervor, als die EU ihre ENP und ihre Russlandpolitik konzeptionell getrennt verfolgt, obwohl der Faktor Russland in allen Dimensionen in die »gemeinsame Nachbarschaft« hineinwirkt. Die Reaktionen auf Vorstöße des russischen Präsidenten zu Aspekten der europäischen Sicherheitsordnung¹¹⁰ zeigten, dass die EU Überlegungen zur Gesamtarchitektur künftiger Beziehungen bislang nicht für zentral hält und allenfalls in der vagen Perspektive einer »Wirtschaftsgemeinschaft«¹¹¹ aufgreift. Dass jedoch eine Richtschnur für die großen Entwicklungslinien fehlt, wird umso deutlicher werden, je mehr die sechs ÖP-Staaten sich vor die Wahl zwischen Moskau oder Brüssel gestellt sehen sollten, also sich in Zielkonflikten wiederfinden, wenn sie in Zukunft Entscheidungen zu politischen und wirtschaftlichen Grundsatzfragen treffen. Auch der EU fällt es schwer, die künftigen Effekte und mögliche Zielkonflikte abzuschätzen. Sie kann das mögliche Dilemma für die ÖP-Staaten aber nicht dauerhaft ignorieren, gerade wenn sie das Programm »politische Assoziation plus wirtschaftliche Integration« mit den ÖP-Ländern kraftvoll vorantreiben will und deren späteren Beitritt nicht explizit ausschließt. An dieser Rhetorik der nicht zugeschlagenen Tür kann die EU nur so lange festhalten, wie der Beitritt wegen der mangelhaften Reife der Kandidaten in weiter Ferne liegt. Ändert sich das Szenario, wie es bei der Türkei zu Beginn der 2000er Jahre geschah, kann die EU nur noch reagieren, aber die Spielregeln allenfalls um den Preis eines großen Glaubwürdigkeits- und Einflussverlustes ändern. Besser beraten wäre sie, rasch zu bewerten,

107 Rat der Europäischen Union, *Jahresbericht GASP – 2009* [wie Fn. 101], S. 35.

108 Vgl. den Vorschlag eines trilateralen außen- und sicherheitspolitischen Dialogs bereits bei Barbara Lippert, *EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2009 (SWP-Aktuell 46/2009), S. 4. Siehe auch den Vorschlag eines Sicherheitstrialogs bei Ivan Krastev/Mark Leonard, *The Spectre of a Multipolar Europe*, London: European Council on Foreign Relations, Oktober 2010, <http://ecfr.eu/page/-/documents/FINAL%20VERSION%20ECFR%2025_SECURITY_UPDATE_AW_SINGLE.pdf>.

109 Vgl. Ian O. Lesser, *Regional Flashpoints and Trilateral Strategies: Reflections on the Debate*, Washington: German Marshall Fund of the United States, Juni 2010 (Mediterranean Policy Program Policy Brief). Zur Bedeutung vitaler transatlantischer Beziehungen für eine erfolgreiche außenpolitische Strategie der EU gegenüber Russland, der Ukraine und der Türkei vgl. Albert Bressand, »Between Kant and Machiavelli: EU Foreign Policy Priorities in the 2010s«, in: *International Affairs*, 87 (2011) 1, S. 59–85.

110 Livia Schroedel, *Europäische Sicherheit. Reaktionen im Westen auf Russlands Initiative*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Zeitschriftenschau 4/2010).

111 Europäische Kommission, *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. 6; aufgegriffen von Außenminister Westerwelle z.B. in »Illusion der Nähe? – Ausblicke auf die europäische Nachbarschaft von morgen«, Rede beim Forum des Goethe-Instituts, Berlin, 29.10.2010. Vgl. zu weiteren Modellen Barbara Lippert, *Alternatives between Full Membership and Non-membership – Fata Morgana or Silver Bullet?*, Athen/Berlin: Hellenic Foundation for European Foreign Policy/Bertelsmann-Stiftung, 2008.

welche jeweilige strategische Bedeutung die sechs ÖP-Länder für Sicherheit und Interessen der Union besitzen, welche Implikationen ihr EU-Beitritt für das Verhältnis zwischen EU und Russland hätte und wie Alternativen zum Beitritt gestaltet werden können. Hier ist vor allem an die Ukraine zu denken, die für die EU nicht zuletzt als Gastransitland einen hohen Stellenwert besitzt. Die Komponenten einer strategischen Partnerschaft – gleichgerichtetes Handeln in ausgewählten Politikfeldern, gemeinsame Gestaltungsabsichten für den Assoziierungsraum zwischen EU und Russland und die herausgehobene Stellung unter den sechs ÖP-Ländern – können hier zur Geltung gebracht und mit Kiew entwickelt werden.

Mit Ausnahme des geopolitisch unbedeutenden Moldova würde ein EU-Beitritt eines der ÖP-Staaten die Tektonik des postsowjetischen Raums gravierend verändern und massive Reaktionen Russlands zur Folge haben. Auch um diese Interdependenzen und Risiken frühzeitig zu berücksichtigen und Entwicklungen zu beeinflussen, sollte die EU in einem ersten Schritt nach Möglichkeiten suchen, ein multilaterales Format »EU plus die bis zu sechs ÖP-Länder plus Russland« zu etablieren.¹¹² Das wäre eher als Prozess denn als förmliche Institution zu verstehen. Auf den ersten Blick böten sich zwar alternativ die thematischen Plattformen der ÖP an, die für eine Beteiligung von Drittstaaten – Russland und zum Beispiel auch die Türkei – prinzipiell offen sind. Bei praktischen multilateralen Kooperationsprojekten votieren ÖP-Länder jedoch zumeist dagegen, Russland einzubeziehen. Auch die Gipfeltreffen der ÖP wären wegen der breiten Agenda und des zweijährlichen Turnus kein geeigneter Rahmen, um heikle und komplexe Themen zu behandeln, wie etwa Konflikte in der Region oder die Sicherheitsarchitektur von Zentraleuropa über das Schwarze Meer bis Zentralasien. Daher ist auch hier einer neuen Dialogstruktur unter der Regie der HV/VP der Vorzug zu geben. Aus Sicht der EU wäre das ein Weg, um den hegemonialen Ansatz, den Russland gegenüber seiner Nachbarschaft pflegt, allmählich aufzuweichen. Die EU würde mit ihrer ÖP Russland demonstrieren, dass Modernisierungseffekte erzielt werden können, die es auch für Russland attraktiv

machen würden, sich umfassender an diesen Nachbarschafts-Kooperationen zu beteiligen.

Ein zweiter Schritt wäre ein stärkeres Engagement der EU bei der Bearbeitung der ungelösten Konflikte im ÖP-Raum.¹¹³ Kommissar Füle hat auf diesen Mangel bereits hingewiesen, als er forderte, Fragen der Sicherheit und Stabilität im Rahmen der ÖP anzusprechen.¹¹⁴ Dazu gehört etwa mit Blick auf Georgien und die abtrünnigen Gebiete auch die sicherheitspolitische Unterfütterung eines politisch-strategischen Ansatzes. Die EU kann es sich nicht leisten, die schwellenden Konflikte zu vernachlässigen oder gar zu ignorieren und erst auf erneute Implosionen und Turbulenzen zu reagieren. Denn diese Untätigkeit würde ihr Engagement für umfassende und auf Dauer angelegte Assoziierungsbeziehungen politisch untergraben und unglaubwürdig machen. Wenn die EU in der östlichen Nachbarschaft, vor allem im Georgienkonflikt oder im Konflikt um Bergkarabach, auch bei sicherheitspolitischen Angelegenheiten energischer auftreten will, muss sie damit rechnen, dass Moskau sich »Eingemischungen« in seiner nahen Nachbarschaft verbittet.

Die EU sollte drittens den Konsultationsprozess zur Überprüfung der ENP offen gestalten und der vernachlässigten Außen- und Sicherheitspolitik spürbar mehr Gewicht in den Gesamtbeziehungen verleihen. Die Umbrüche in der südlichen Nachbarschaft geben ohnehin Impulse für grundsätzlichere Revisionsüberlegungen. Das zeitliche Zusammentreffen mit dem Aufbau des EAD sollte diese Akzentuierung der Außen- und Sicherheitspolitik verstärken. Dazu gehört weiterhin die Gestaltung der Assoziierungsabkommen einschließlich eines substantiellen politischen Dialogs. Sie werden das Rückgrat der ENP bilden und haben das anspruchsvolle Ziel, schrittweise eine umfassende und vertiefte Freihandelszone zu etablieren. Hier zeigt sich im Übrigen, dass unter den sechs ÖP-Staaten einstweilen nur Moldova, die Ukraine und Georgien ihr Beitrittsinteresse erklärt haben und zugleich eine größere politische und wirtschaftliche Nähe zur EU suchen. Von diesen drei Ländern drohen Moldova und Georgien schon in der Assoziierungsphase Vorboten eines nächsten Falls Zypern zu werden, da die EU den Assoziierungs-Acquis schwerlich

¹¹² Vgl. Sabine Fischer/Andrei Zagorski, »Russia, the EU and Their Neighbours: Partners in Modernization«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Partnerschaft mit Russland in Europa, *New Challenges for the EU-Russia-Partnership*, Moskau 2010, S. 18–22 (22) mit dem Vorschlag eines »overarching regional forum for modernization partnerships that is open to all countries of the region«.

¹¹³ Vgl. Matthias Dembinski/Barbara Schumacher/Hans-Joachim Spanger, *Reset Revisited – Zur Programmierung europäischer Sicherheit*, Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 2010 (HSFK-Report 6/2010), bes. S. 33f.

¹¹⁴ Štefan Füle, *Opening Address to the Plenary Session*, SPEECH/10/259, Rede beim Eastern Partnership Informal Foreign Ministers Meeting in Sopot, 24.5.2010.

auf dem gesamten Territorium der beiden Länder wird anwenden können. Auch in dieser Perspektive sollte die EU ihre politischen Konditionen für intensiverte wirtschaftliche und energiepolitische Beziehungen überdenken. An zwei Punkten kann die EU ansetzen, um potentielle Konflikte diplomatisch einzuhegen. Zum einen sollte sie mit starkem deutschem Engagement ihre strategischen Interessen am Kaukasus im Rahmen einer »Kaukasuspolitik«¹¹⁵ definieren. Dazu zählt auch, Initiativen wie die »New Group of Friends of Georgia«¹¹⁶ zu nutzen. Zum anderen sollte die strukturelle Offenheit der ÖP für eine praktische Mitwirkung Russlands an multilateralen Projekten, etwa zur Energiesicherheit, fruchtbar gemacht werden. Dabei ist im Einzelfall sicherzustellen, dass Russland nicht als Bremser auftritt. Hier lässt sich im Sinne des Dreiecks EU–Türkei–Russland der Vorschlag des polnischen Außenministers Sikorski einbinden, eine Gruppe von »Freunden der Östlichen Partnerschaft« zu schaffen.¹¹⁷

Wichtig wäre es in jedem Falle, dass die EU sich mit den USA enger abstimmt, wenn es um den östlichen Nachbarschaftsraum inklusive Russland geht. Das gilt erst recht, wenn die USA ihr Engagement auf dem Kontinent weiter reduzieren und damit die EU die (westliche) Führungsrolle für die gesamteuropäische Architektur übernehmen soll. Allein die Verlangsamung oder gar der Stopp der NATO-Expansion wirft die Frage nach alternativen Sicherheitsarrangements auf. Sicherheit wird nicht nur durch formale Voll-Integration in EU oder beziehungsweise und NATO zu erreichen sein. Zweifellos wäre es auch für das Ansehen der EU als effektiver Akteur in dieser Region

günstig, wenn eine abgestimmte US-EU-Position zustande käme. Das hier empfohlene Umdenken in der Erweiterungsfrage, also die Einsicht, dass es Alternativen und bisweilen auch bessere Optionen gibt, müsste gegenüber Washington deutlicher erklärt werden. Es ist nicht so, dass die EU aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen dazu verurteilt wäre, alle – nach konventionellem Verständnis – europäischen Länder zu versammeln. Tatsächlich deutet sich bereits ein Themenwechsel von der Erweiterungspolitik zur Politik differenziert gestalteter strategischer Partnerschaften ergänzend zu funktionaler Kooperation an. Dies betrifft Drittstaaten mit entsprechendem Potential und Relevanz für die EU, wie die Türkei, Russland und möglicherweise auch die Ukraine.¹¹⁸ Andere Nachbarn wie die Länder des Südkaukasus werden im Geleitzug mitgenommen und müssen regional eingebunden werden. Die EU ist traditionell gut darauf vorbereitet, mit kleinen und mittleren Staaten zu kooperieren, und könnte hier noch eine Zeit lang ihre Stärke zur Geltung bringen.

115 Uwe Halbach, *Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Studie 8/2010), S. 31.

116 Diese 2005 von den drei baltischen Staaten, Polen, Rumänien, Bulgarien und der Ukraine ins Leben gerufene informelle Staatengruppe hat das Ziel, Georgiens Aufnahme in die EU und die Nato zu fördern. Die Gruppe tagt einmal jährlich auf Außenministerebene.

117 Radosław Sikorski, *Eastern Partnership: State of Play*, Rede beim European Policy Centre, Brüssel, 8.12.2009, <<http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20100318MRS/2009%2012%20Eastern%20Promises%20Initiative%20remarks%20%28CD%29.pdf>>. Beim informellen ÖP-Ministertreffen in Sopot wiederholte Sikorski seinen Vorschlag und nannte als mögliche Mitglieder der Gruppe u.a. Norwegen, Kanada, USA, Japan und Russland; zum polnischen Vorschlag siehe Štefan Füle, *Opening Address* [wie Fn. 114]; vgl. auch Martin Kremer, »European Partnership and the South Caucasus: Framework Condition for a Grand Bargain in 2025?«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2010) 19, S. 15–17 (15).

118 So findet sich die Ukraine neben der Türkei und Russland auf Ashtons interner Liste der strategischen Partnerschaften. Weitere als strategische Partner deklarierte Länder sind Japan, Mexiko, Brasilien, Südafrika und Kanada. Vgl. Andrew Rettman, »Ashton Designates Six New »Strategic Partners«, in: *EU Observer*, 16.9.2010.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die EU steht am Ende eines rund 20 Jahre währenden großen Erweiterungszyklus, in dessen Verlauf 15 Staaten neue Mitglieder der Union geworden sind. Zwar läuft die so gut wie beschlossene Aufnahme von Ländern des Westlichen Balkans weiter, doch handelt es sich hier nur um ein Restprogramm. Zugleich steuert die EU auf eine Beitrittspause zu. Unterdessen bemüht sie sich, mit einer Vielzahl von Initiativen gegenüber den europäischen Nachbarn im Osten eine spezielle Nachbarschaftspolitik zu betreiben. Die ENP, die ÖP, die Schwarzmeersynergie und andere Angebote addieren sich jedoch noch nicht zu einer neuen Konzeption und schlüssigen Strategie der EU. Zudem werden sie in Zielländern der ÖP wie Moldova oder Georgien nicht als attraktive Alternativen zur Mitgliedschaft angesehen. Auf ihre Weise stellen die Türkei und Russland für die EU Sonderfälle an ihrer Peripherie dar, für die das bisher etablierte Gefüge der Erweiterungsbeziehungsweise Nachbarschaftspolitik nicht ausreicht.

Was soll die EU angesichts des heterogenen Felds von Beitrittskandidaten und östlichen Nachbarn tun? Vor allem sollte sie nicht in eine ausschließlich reaktive Erweiterungspolitik zurückfallen. Zwar setzte sie durch die Maxime der Konsolidierung, also der Begrenzung der Beitrittsperspektive, ein klares Signal. Wenn aber beispielsweise Moldova oder Georgien in nächster Zeit Beitrittsanträge stellten, würde dieser Konsens unvermittelt auf die Probe gestellt. Die EU wäre dann gut beraten, die Liste der (potentiellen) Beitrittskandidaten nicht zu verlängern. Sie sollte aber selbst gegenüber den aktuellen Kandidaten nicht auf die Erweiterungspolitik als ausschließlichen Rahmen und Allheilmittel in den bilateralen Beziehungen setzen. Deshalb wird in dieser Studie empfohlen, zusätzliche Formate für Dialog und Kooperation in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu schaffen, und zwar für Länder, die regionales und strategisches Gewicht haben. Das gilt in erster Linie für die Beziehungen zur Türkei, aber perspektivisch ebenso für die Ukraine, das Schlüsselland der ÖP.

Wichtige Entwicklungen stehen in der Erweiterungspolitik und der ENP an. So ist nicht auszuschließen, dass sich die türkische Mitgliedschaft als »politi-

sches Missverständnis«¹¹⁹ herausstellen wird. Jedenfalls mehren sich die Anzeichen, dass das Korsett der Beitrittsverhandlungen für die Beziehungen zwischen Brüssel und Ankara zu eng geworden ist. Angesichts der als »neue Außenpolitik« apostrophierten Bestrebung der Türkei, eine eigenständige Rolle in ihrer Region zu spielen, schenkt die EU den möglichen außenpolitischen Implikationen eines Beitritts der Türkei größere Aufmerksamkeit.¹²⁰ Ministerpräsident Erdoğan will die EU mit der Nase darauf stoßen, endlich ihr strategisches Interesse an einem EU-Mitglied Türkei zu erkennen.¹²¹ Doch die Union sieht sich ohnehin auf dem Prüfstand: Denn innerhalb der EU herrscht die Einschätzung vor, dass ihre Reputation und Glaubwürdigkeit und damit ihr internationales Gewicht davon abhängen, ob es ihr gelingt, eine stabile Ordnung auch im weiteren Europa zu schaffen.¹²² Das Interesse der AKP-Regierung, neue außenpolitische Spielräume zu gewinnen und sich von der einseitigen Fixierung auf den EU-Beitritt zu lösen, verschafft der EU Ansatzpunkte, in Richtung einer strategischen Partnerschaft in der Außen- und

119 Maull, *Weltpolitik in der Turbulenz* [wie Fn. 18], S. 14.

120 Vgl. Heinz Kramer, *Die neue Außenpolitik-Konzeption der Türkei*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Aktuell 25/2010); ders., *AKP's »New Foreign Policy* [wie Fn. 87]; ders., *Mutige Öffnung in der türkischen Innen- und Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2009 (SWP-Aktuell 54/2009); vgl. auch die Berichterstattung zum informellen Außenministertreffen am 10./11. September 2010: »Die EU sucht Deal mit Ankara«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.9.2010; »Streit um Türkei-Beitritt«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 13.9.2010; »Zurück zur inhaltlichen Arbeit«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.9.2010.

121 So brauche die EU die Türkei, um eine immer stärkere, reichere, inklusivere und sicherere Union zu werden. Außerdem wäre eine EU-Mitgliedschaft der Türkei mit ihrer wachsenden Wirtschaftskraft und ihrer globalen und regionalen soft power den europäischen Interessen in zahlreichen Bereichen förderlich. Vgl. Erdoğan, »The Robust Man« [wie Fn. 82].

122 »Die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union als globaler Akteur hängt letztendlich von ihrer Fähigkeit ab, die Stabilität in ihrer Nachbarschaft zu fördern und die verbliebenen Konflikte in ihrer unmittelbaren Nähe zu lösen.« Government Offices of Sweden, *EU Common Foreign and Security Policy during the Swedish Presidency. Priorities and Results*, Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, Dezember 2009 (Übersetzung der Autorin).

Sicherheitspolitik zu gehen. Wie auch immer die künftigen bilateralen Beziehungen insgesamt aussehen werden¹²³ – die EU ist gefordert, die außen- und sicherheitspolitische Kooperation mit Ankara zu intensivieren und auf eine separate Grundlage zu stellen. Eine solche gegenüber den Beitrittsverhandlungen gesonderte Dialogstruktur könnte über die Konsultationen zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen hinaus einen eigenen Mechanismus für gemeinsame Entscheidungen einschließen. Das würde auf informeller und förmlicher Ebene bereits eine Kommunikationsdichte verlangen, die geeignet wäre, solche Entscheidungen und praktische Ergebnisse vorzubereiten. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, dass die EU den strategischen Dialog mit der Türkei als Drittstaaten-Gipfel und auf der Ebene der HV beziehungsweise Ministerebene neu etabliert. Daraufhin würde die notwendige Unterfütterung folgen. In ihrer Einstiegsphase stellt die strategische Partnerschaft mit der Türkei keine, auch keine versteckte Absage an die Beitrittsverhandlungen dar, denn sie zielt auf die Außen- und Sicherheitspolitik im Speziellen. Sie flankiert zunächst die Beitrittspause, könnte aber bei einem Scheitern der Gespräche eine Auffangfunktion erfüllen. Denn durch den institutionalisierten strategischen Dialog werden Vorarbeiten für ein spezifisches neues Arrangement zwischen EU und Türkei geschaffen, das angesichts des schon erreichten Integrationsgrades in der Handels- und Wirtschaftspolitik einschließlich der Zollunion ein breites Themenfeld abdecken könnte. Ihr Interesse, die Türkei in den europäischen Strukturen zu verankern, hat die EU im Verhandlungsrahmen bereits 2005 klar formuliert. Für Mitgliedstaaten, die zögerten, der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zuzustimmen, war dies ein wichtiger Punkt. Er spiegelt auch die deutsche Interessenlage wider.

Der Politikrahmen der ÖP hat bereits eine komplexe Governance für die bi- und multilateralen Beziehungen geschaffen und eine breite Kooperationsagenda. Andererseits ist die Außen- und Sicherheitspolitik ein blinder Fleck in der ÖP, was damit zu erklären ist, dass sie als *Erweiterung light* konzipiert wurde. Aus diesen Gründen sollte die EU auch hier auf eine baldige Flankierung setzen. Das bedeutet, dass die neuen bilateralen Assoziierungsabkommen dem (außen-)

¹²³ Das Spektrum reicht von der favorisierten EU-Mitgliedschaft über die Teilhabe am Binnenmarkt und an seinen politikfeldspezifischen Ergänzungen ähnlich wie im Falle der Schweiz oder Norwegens bis hin zur eingefrorenen oder reduzierten Assoziierung mit oder ohne Zollunion.

politischen Dialog unter Ägide der HV/VP und der sicherheitspolitischen Agenda besonderes Gewicht verleihen sollten. Insbesondere mit der Ukraine sollte der politische Dialog so verdichtet werden, dass eine strategische Partnerschaft daraus erwächst. Auf diese Weise könnte die Union auch aus den Versäumnissen der EU-Türkei-Beziehungen lernen.

Aus der schleppenden und wenig geradlinigen Transformationsentwicklung in den sechs ÖP-Ländern und in Russland lässt sich der Schluss ziehen, dass die EU sich direkter als Ordnungsfaktor engagieren muss. Sie sollte nicht allein auf die Stabilitätsdividende aus der allmählichen Demokratisierung oder der technisch-wirtschaftlichen Modernisierung in den Nachbarländern setzen. Deshalb sollten bestehende Dialogstrukturen zur Behandlung außenpolitischer und strategischer Fragen intensiver genutzt und zusätzliche unter politischer Führung von HV Ashton geschaffen werden, und zwar auf dreierlei Weise: bilateral jeweils mit den strategischen Partnern Türkei, Russland und Ukraine, multilateral in einem neuen Format, das EU, ÖP-Länder und Russland zusammenbringt, und schließlich trilateral zwischen EU, Türkei und Russland. Mit Blick auf die Gipfeltreffen dieser strategischen Dialoge ließe sich möglicherweise eine spezifische Mandatierung eines Regierungschefs anstelle oder ergänzend zu ER-Präsident Van Rompuy denken, desgleichen eine ständige Beteiligung der HV/VP auch auf dieser Ebene.

Es ist notwendig, diese außenpolitische Flankierung rasch in die Wege zu leiten, weil der Erweiterungsplan aus verschiedenen Gründen, die bei der EU und den Zielländern liegen, weiter erlahmt. Um ihre Stabilitätsziele zu verfolgen, muss die EU neue Wege gehen und dabei neue Antworten auf bekannte Defizite suchen: So sollte sie zu einer Einschätzung gelangen, wie wichtig das Militärische (hard security) für das strategische Vorgehen in den Nachbarschaftsräumen sein wird. Das gilt auch im Kontext strategischer Partnerschaften unterschiedlicher Ausprägung, wie sie die EU mit Russland deklariert hat und die in dieser Studie für die Türkei und die Ukraine empfohlen werden. Die Entkopplung von der Erweiterung als primärer Ordnungsstrategie konfrontiert die EU erneut mit den »[g]rundlegende[n] Konzeptionsmängeln«, dass die Europäische Union [...] neben der Beitrittsperspektive kein taugliches Instrumentarium besitzt, um »zugewandte Orte« nachhaltig an sich zu binden.¹²⁴ Die Entwicklung von Anbindungsmöglich-

¹²⁴ Peter Winkler, »Die EU erneut in einer »existenziellen«

keiten unterhalb der Mitgliedschaft wäre zudem ein wichtiger Schritt, um bei einer langen Beitrittspause einen Ansehensverlust der EU als normative Macht in Grenzen zu halten. Das gilt gerade im Hinblick auf die Staaten in der östlichen und südlichen Nachbarschaft. Für räumlich entferntere aufstrebende Mächte wie Brasilien oder Bündnispartner wie die USA dürfte es ohnehin weniger wichtig sein, wie, sondern dass die EU ihre Ordnungsziele im weiteren Europa durchsetzt und darüber nicht wieder in lähmende Identitätsdebatten verfällt. Die EU kann also den Stellenwert der Erweiterungsfrage für ihre Rolle als internationaler Akteur durchaus beeinflussen.

Auf Deutschland kommt es in der EU zumindest bei der Erweiterungspolitik und beim Umgang mit Russland maßgeblich an. Als führender Mitgliedstaat kann es wichtige Impulse für die im Ergebnis offenen Verhandlungen mit Ankara geben. Gerade wenn sich Deutschland für einen solchen strategischen Dialog mit der Türkei stark macht, sollte es zugleich sein ständiges Interesse an politischer, wirtschaftlicher und sozialer Kooperation und Integration mit Ankara unterstreichen. Denn die hier vorgeschlagene außenpolitische Flankierung und Ergänzung bedeutet nicht, die Türkei ausschließlich als Sicherheitsfaktor und Spieler auf dem Schachbrett des Nahen und Mittleren Ostens zu sehen. Die Doppelbehandlung der Türkei als Beitrittskandidat und strategischen Partner kann nur gelingen, wenn auf beiden Seiten das nötige Vertrauen herrscht und ein echtes Interesse existiert, auf beiden Gleisen voranzukommen.

In den Beziehungen zu den östlichen Nachbarn kann die Bundesregierung die laufende Überarbeitung der ENP nutzen, um vorhandene Konzepte konsistenter und Instrumente wirkungsvoller zu machen. Sie sollte nicht zuletzt die Offerten an Russland (ER PSK) durch die Initiative für einen politischen Dialogprozess ausbalancieren, der die EU, die Länder der ÖP und Russland umfasst. Berlin sollte hier die enge Abstimmung mit Polen und idealerweise mit Frankreich suchen. Mit Blick auf die Türkei ist Großbritannien ein wichtiger EU-Partner. Deutschland kann eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, die Architektur der Beziehungen zwischen der EU und europäischen Drittstaaten zu gestalten. Deshalb sollte die Bundesregierung ihre intensivierten bilateralen politischen Dialoge mit Ankara und Moskau eng mit der EU verzahnen. Auf diese Weise kann Berlin das Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und

Sicherheitspolitik und zugleich Catherine Ashtons politische Autorität stärken.

Krise«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.1.2011, S. 5.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Assoziierungsabkommen
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei; Türkei)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EEA	European Economic Area
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	European Neighbourhood Policy Instrument
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ER PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee EU–Russland
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUBAM	European Union Border Assistance Mission
EULEX	European Union Rule of Law Mission
EUMM	EU Monitoring Mission
EUPM	European Union Police Mission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FJR	Frühere Jugoslawische Republik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HV/VP	Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖP	Östliche Partnerschaft
PHARE	Programme of Community Aid to the Countries of Central and Eastern Europe
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RAA	Rat für Allgemeine Angelegenheiten
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
VN	Vereinte Nationen
WEU	Westeuropäische Union