

*Werner Weidenfeld (Hrsg.)*

# **Jenseits der EU-Erweiterung**

Strategiepapier

Verlag Bertelsmann Stiftung  
Gütersloh 2001

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titelsatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

© 2001 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Cornelius Ochmann

Umschlaggestaltung und -abbildung: werkzwei, Lutz Dudek, Bielefeld

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck, Bielefeld

ISBN 3-89204-557-7

# Inhalt

<b>1 Vorwort</b> . . . . .	7
<b>2 Risiken der EU-Erweiterung</b> . . . . .	11
2.1 Direkte Nachbarschaft und Risiken der östlichen Grenzen . . . . .	13
2.2 Strategieempfehlungen zur Direkten Nachbarschaft . . . . .	21
2.3 Stabilisierung und Risiken der südöstlichen Grenzen . . . . .	27
2.4 Regionale Risiken und strategische Defizite . . . . .	29
2.5 Optimierung und Konvergenz der europäischen Balkanpolitik . . . . .	32

<b>3 Regionale Risiken und europäische Strategien . . . . .</b>	<b>35</b>
3.1 Eine europäische Strategie für Minderheiten- und Grenzfragen . . . . .	35
3.1.1 Heutige und künftige Risiken . . . . .	38
3.1.2 Ein europäischer Rahmen für Minderheiten- und Grenzfragen . . . . .	41
3.2 Gesamteuropäische Sicherheit . . . . .	42
3.2.1 Regionale Konflikte als europäisches Risiko . . . . .	42
3.2.2 Strategieelemente zum Ausbau europäischer Sicherheitspolitik . . . . .	46
3.3 Visapolitik und Grenzsicherung . . . . .	47
3.3.1 Risiken neuer Trennungslinien . . . . .	47
3.3.2 Eine europäische Strategie der kontrollierten Durchlässigkeit . . . . .	51
3.4 Regionale und grenzüberschreitende Kooperation . . . . .	53
3.4.1 Chancen der Kooperation . . . . .	53
3.4.2 Politikempfehlungen für regionale und grenzüberschreitende Kooperation . . . . .	56
<b>4 Jenseits der Erweiterung – die EU-Agenda . . . . .</b>	<b>59</b>

# 1 Vorwort

Zu Beginn des neuen Jahrtausends bildet die Europäische Union den Mittelpunkt Europas. Auf dem Europäischen Rat im Dezember 1999 in Helsinki wurde von den derzeit 15 Mitgliedstaaten entschieden, die Union auf insgesamt 27 Teilnehmer zu vergrößern und der Türkei den Kandidatenstatus anzuerkennen. Bereits in der ersten in drei bis fünf Jahren anstehenden Erweiterungsrunde verschiebt sich das europäische Gemeinwesen bis an die Grenzen Russlands, der Ukraine und Belarus. Der Krisenherd Balkan rückt näher an den europäischen Integrationsraum. Diese Nachbarschaften stellen stabilitätspolitische Herausforderungen dar, deren Ausmaß sich bisher noch kaum jemand verdeutlicht hat.

Bisher hat die EU auf die neuen Herausforderungen wie folgt reagiert: Die Staaten des »Westbalkans« verfügen über eine explizite EU-Perspektive, die sich entlang des Stabilitätspakts sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses organisiert, während die Beziehungen zu den vier GUS-Nachbarn ausschließlich im Rahmen der

Außenbeziehungen gestaltet werden. Dennoch lassen sich die Folgefragen der Osterweiterung nur begrenzt mit den bisherigen Instrumentarien der EU bewältigen. Die Osterweiterung stellt in mancher Hinsicht das Kernstück dar und bedingt oftmals die anderen großen Herausforderungen: Die EU muss sich nicht nur als Wirtschaftsmacht und Stabilitätsfaktor, sondern auch als außen- und verteidigungspolitischer Akteur profilieren.

Die künftigen Nachbarschaften konfrontieren die EU mit neuen Stabilitäts- und sicherheitspolitischen Herausforderungen: Regional konzentrierte ethnische Konflikte wie im Kosovo oder in Tschetschenien können wegen politischer und wirtschaftlicher Motive zu einer Gefährdung für die gesamteuropäische Sicherheit instrumentalisiert werden. Stagnation oder gar Scheitern der Transformationen in Ost- und Südosteuropa würden durch Migration, grenzüberschreitende Kriminalität und Schmuggel unmittelbar die EU belasten. Dementsprechend ist die EU in zweifacher Hinsicht gefordert: in ihrer Rolle als sicherheitspolitischer Akteur im Krisenmanagement, wozu sie das Instrumentarium der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entsprechend ausbauen müsste; im Weiteren in ihrer Rolle zur Normensetzung der Transformation jenseits von Beitrittszusagen.

Auf der einen Seite können die Nachbarstaaten im Osten und Südosten Europas eine lange Liste von Risiken für die EU verursachen. Auf der anderen Seite beinhalten Folgeprobleme der EU-Osterweiterung und weiße Flecken in den europäischen Strategien gesamteuropäische Sicherheitsrisiken. Mit dem Ziel, diese Defizite zu verringern, haben die Herausgeber der Bände *Beyond EU-Enlargement*, Iris Kempe und Wim van Meurs ein Raster entwickelt, um die Risiken und Herausforderungen dieser beiden Grenzen bzw. Nachbarregionen für Europa zu analysieren. Dabei waren sich die Herausgeber durchaus der substantiellen Unterschiede bewusst. Jenseits dieser Differenzierung lag die Zielsetzung darauf, beide Regionen effektiv in eine europäische Sicherheits- und Stabilitätsordnung einzubinden.

Thematisch stehen bei der empirischen Analyse und Ausarbeitung von Strategieempfehlungen die positiven und negativen Implikationen im Bereich von gesamteuropäischer Sicherheit und Stabilität, Minderheiten- und Grenzfragen, Visa- und Zollregelungen sowie der regionalen und grenzüberschreitenden Kooperation im Mittelpunkt. Im Sinne der Bertelsmann Stiftung als operative Stiftung und des Centrums für angewandte Politikforschung als ein auf europäische Zukunftsfragen fokussierter Think Tank wird die Osterweiterung somit Ausgangspunkt statt Zielperspektive der Überlegungen.

Zu danken gilt es den Autoren aus der Europäischen Union und Ost- bzw. Südosteuropa, die sich jeweils in Zweiertteams den oben genannten Themen widmeten. Sie haben maßgeblich zum Gelingen dieses Unterfangens beigetragen. Über die Anforderungen eines herkömmlichen Sammelbandes hinaus kamen sie zu Arbeitstreffen in Sofia, St. Petersburg, München und L'viv zusammen und diskutierten sowohl die inhaltlichen Vorgaben des Analyserasters als auch regionale Besonderheiten. Die Beiträge wurden im September 2000 abgeschlossen.

Die beiden Herausgeber der Bände *Beyond EU-Enlargement*, Iris Kempe und Wim van Meurs, schufen den Rahmen für den konstruktiven Dialog und inhaltlichen Vergleich zwischen Ost – *The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe* – und Südost – *The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe*.

*Prof. Dr. Dr.hc. Werner Weidenfeld*  
*Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung*  
*der Ludwig-Maximilians-Universität, München*  
*Mitglied im Präsidium der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*





## 2 Risiken der EU-Erweiterung

Das Auseinanderbrechen der Sowjetunion, die Auflösung des Warschauer Paktes und des RGW sowie der Fall der Berliner Mauer markieren das Ende einer historischen Epoche in Europa. Europa ist nicht mehr aus ideologischen Gründen oder Systemgegensätzen in zwei Teile getrennt. Es besteht die Möglichkeit, eine neue gesamt-europäische Ordnung zu gründen. Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) ist ein Schritt zur Schaffung von Sicherheit und Stabilität über die Grenzen des derzeitigen »Europa« hinaus. Allerdings beinhalten die neuen Chancen gleichzeitig Risiken und politische Herausforderungen. Diese gehen einerseits von den nach wie vor wirtschaftlich und politisch instabilen Nachbarstaaten aus. Andererseits handelt es sich aber auch um Folgefragen jenseits der derzeitigen Vorgaben der EU-Osterweiterung.

Die Analyse befasst sich mit den Potenzialen und Risiken an den östlichen und südöstlichen Grenzen der EU im dreifachen Sinne:

– *Geographisch* bezüglich der Staaten und Grenzregionen, für die

- die EU bisher keine Beitrittsperspektive formuliert hat und die sich somit auch mittelfristig jenseits und außerhalb des europäischen Integrationsprozesses befinden;
- *temporär* bezüglich der Folgefragen der Osterweiterung ab 2005 für verschiedene Politikbereiche;
  - *qualitativ* bezüglich der aus der Osterweiterung und der sich anbahnenden Finalität der Union abzuleitenden Grundsatzfragen.

Diese drei Dimensionen haben nicht nur Relevanz für die in den beiden flankierenden Bänden vorgestellten Osteuropa- und Südosteuropa-Analysen, sondern auch für die künftige, auf Gesamteuropa ausgerichtete Politik entlang und jenseits der EU-Grenzen. Die Kernfragen von Stabilitätsexport ohne Instabilitätsimport, von Durchlässigkeit und Kontrolle des Erweiterungsprozesses und der Außenpolitik werden sich für die Regionen stellen, die jenseits der künftigen EU-Grenze liegen. Derzeit können diese Staaten in zwei Gruppen unterteilt werden: die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, die im Zuge der EU-Osterweiterung unmittelbar an die Union angrenzen werden, sowie die Region Südosteuropa. Beide Regionen stellen die europäischen Entscheidungsträger vor neue sicherheitspolitische Aufgaben, verursacht durch das gesamte Spektrum von Transformationsproblemen, angefangen bei Wirtschaftskrisen bis hin zu in Gewalt eskalierenden Minderheitenkonflikten. Dabei ist die EU wie keine andere Organisation in Europa sowohl in ihrer Rolle als Stabilitätsanker der Transformation als auch als *soft security provider* gefordert. Bei der Ausformulierung von Politik wählte sie bisher unterschiedliche Möglichkeiten der Kooperation jenseits der Beitrittsperspektive: Bei der Zusammenarbeit mit Belarus, Moldova, der Ukraine und Russland wird eine Beitrittsperspektive derzeit ausgeschlossen. Die Beziehungen zu den Staaten, die in direkter Nachbarschaft zur künftigen erweiterten EU stehen werden, beschränken sich auf Partnerschaft und Kooperation. Dagegen wurde für die akute Krisenregion des »Westbalkans« das *window of opportunity* für eine Beitrittsperspektive eröffnet, es wird mittels Stabilitätspakt

sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf diesem Wege unterstützt.

Trotz zahlreicher Unterschiede lassen sich die Sicherheits- und Stabilitätsprobleme beider Regionen in vier Kernbereichen komparativ erfassen:

1. Minderheitenprobleme und historische Erblasten,
2. Visa- und Zollfragen,
3. regionale und grenzüberschreitende Kooperation,
4. gesamteuropäische Sicherheit.

Anhand dieser Themenstellung wurde sowohl die Region der künftigen Ostgrenze als auch die der künftigen Südostgrenze untersucht, um somit eine Identifikation von Risiken und Folgefragen des EU-Osterweiterungsprozesses vorzunehmen. Politische Schlussfolgerungen und Konsequenzen finden sich in den anschließenden Politikempfehlungen.

## **2.1 Direkte Nachbarschaft und Risiken der östlichen Grenzen**

Die europäischen Entscheidungsträger haben bisher große Anstrengungen zur institutionellen Regelung der Beziehungen zu ihren künftigen Nachbarstaaten unternommen. Als Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sind Russland, die Ukraine, Belarus und Moldova Mitglied in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Aufnahme dieser Staaten in den Europarat markiert Fortschritte, aber auch Probleme bei der Demokratisierung der betroffenen Staaten: So wurde der Gaststatus von Belarus aufgrund der problematischen inneren Lage des Landes seit 1997 suspendiert. Um die Rolle Russlands im zweiten Tschetschenienkrieg zu kritisieren, hat die parlamentarische Versammlung des Europarates vorübergehend das Stimmrecht Russlands aufgehoben. Die Europäische Union unterzeichnete mit Russland, der Ukraine, Belarus und Moldova Abkommen über Partnerschaft und Kooperation. Mit

Ausnahme von Belarus sind diese Abkommen ratifiziert und in Kraft getreten. Nach dem gleichen Muster ausgearbeitet, reflektieren die Vereinbarungen das westliche Interesse an bilateraler, politischer Zusammenarbeit auf demokratischer Grundlage sowie das östliche Interesse an wirtschaftlicher Kooperation. Bei vollständiger Umsetzung der vertraglich vorgesehenen Möglichkeiten existiert von der Gipfel- bis zur Arbeitsebene ein breites Spektrum an politischem Dialog und wirtschaftlicher Zusammenarbeit, wobei letztere bis zur Errichtung einer Freihandelszone führen kann. Im Falle der Ukraine und Russland werden die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen durch eine gemeinsame Strategie, ein Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, ergänzt. In Abgrenzung zum Verhältnis zu den mittel- und osteuropäischen Staaten sieht keine der bisherigen Strategien eine EU-Mitgliedschaft vor. Im Gegenteil, die normative Prämisse liegt in der Entstehung einer direkten Nachbarschaft zwischen der künftigen erweiterten EU und diesen östlichen Nachbarn.

Die im Materialband veröffentlichten Länderuntersuchungen über die Beziehungen der Russischen Föderation, der Ukraine, Belarus' und Moldovas zur Europäischen Union weisen auf deutliche Defizite und nicht hinreichend genutzte Potenziale hin. Ein wesentlicher Kritikpunkt wird in der ukrainischen und moldavischen Länderstudie artikuliert. Als strategische Antwort haben die *Ukraine* und *Moldova* eigene Grundsatzdokumente über die Beziehungen zur EU verabschiedet. Ihre Zielsetzung richtet sich auf die baldmögliche Assoziierung und die damit verbundene Beitrittsperspektive. Damit verknüpft ist die außenpolitische Zielsetzung, sich von der Hegemonialmacht Russland zu distanzieren und die nationale Souveränität zu stärken. Während Kiew und Chisinau mit der Beitrittsperspektive die Stabilisierung des Transformationsprozesses verbinden, sieht Brüssel die bisher nur sehr unzureichend bewältigten Transformationsaufgaben als einen der Haupthinderungsgründe. Während auf osteuropäischer Seite das Ausbleiben der Beitrittsperspektive als Gefahr von Stabili-

tätsverlust für Gesamteuropa bewertet wird, wird auf westeuropäischer Seite befürchtet, selbst die Debatte über einen möglichen Beitritt könnte die innere Sicherheit und Stabilität Westeuropas gefährden.

Es fehlt an normativen und institutionellen Konzepten zur Gestaltung Gesamteuropas, wobei hier die EU weitaus stärker als die OSZE oder der Europarat gefordert ist. Die EU verfügt über das Potenzial, die erweiterten, über die militärische Ebene hinausgehenden, wirtschaftlich und gesellschaftlich verursachten Sicherheitsrisiken zu managen. Allerdings kann sie ihre Potenziale in erster Linie mit dem Instrument der Normensetzung umsetzen. Je manifestere die Perspektive der Mitgliedschaft ist, desto größer sind die Einflussmöglichkeiten der EU. Dies zeigt sich in den Kandidatenstaaten, in denen die Kopenhagener Kriterien und der *acquis communautaire* zur Leitlinie der inneren Entwicklung geworden sind. In Fällen wie der Ukraine, wo die EU die innere Entwicklung nicht mit der Beitrittsperspektive beeinflussen kann, nimmt auch ihre normative Gestaltungskraft ab. Das Ungleichgewicht zwischen den ukrainischen und moldavischen sowie den europäischen Positionen führt zu einem strategischen Vakuum.

Angesichts des Dilemmas einer fehlenden europäischen Perspektive und unbewältigter Transformationsprobleme besteht die Gefahr, dass die Ukraine und Moldova politisch und wirtschaftlich »riskante Nachbarn« bleiben. Sollte Polen zu den ersten ost- und mitteleuropäischen EU-Mitgliedern zählen, werden sich die Asymmetrien entlang dieser Grenze noch weiter vergrößern. Der politischen Leitlinie der EU folgend, dass innere Sicherheit und Stabilität Vorrang vor der Gestaltung der Außenbeziehungen haben, besteht zwischen Polen und der Ukraine in besonderem Maße die Gefahr, durch die EU-Osterweiterung eine neue Trennlinie zu errichten. Dies hätte wiederum eine Zunahme von Asymmetrien zur Folge, welche stets auch ein Sicherheitsrisiko beinhalten.

Ein vollständiges oder teilweises Scheitern der ukrainischen und moldavischen Transformation hätte gleichzeitig Auswirkungen auf

das Verhältnis zur Russischen Föderation: In beiden Fällen handelt es sich um ethnisch und wirtschaftlich schwach konsolidierte Nationalstaaten. Aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur und ihrer nationalen Zusammensetzung ist die Ukraine traditionell in den russisch dominierten Osten und den genuin ukrainischen Westen geteilt. Durch das ungeklärte Verhältnis zu Rumänien und dem separatistischen Transnistrien leidet auch Moldova unter den Folgen einer fragilen nationalen Konsolidierung.

Die russische Dominanz über das so genannte »nahe Ausland« manifestiert sich im Weiteren über wirtschaftliche Abhängigkeiten, insbesondere die fast vollständige Abhängigkeit von Energielieferungen. Sensible Faktoren sind nicht nur die immensen Energieschulden an Russland, sondern auch der Verlauf von Pipelines. Mit der Jamal Pipeline über Belarus umgeht Moskau gezielt die Ukraine. Diese Entscheidung verletzt nicht nur die Interessen Kiews, sondern wird auch von polnischer Seite als sensibles Thema betrachtet. Die nationale Unabhängigkeit und wirtschaftliche Stärke der Ukraine ist ein strategisches Ansinnen der polnischen Regierung. Durch die Konsolidierung im Kern Europas versucht die polnische Regierung den russischen Einfluss berechenbarer zu gestalten. Im Falle des polnischen EU-Beitritts würde der Energiekonflikt zwischen Russland und der Ukraine auch die europäisch-russischen Beziehungen belasten, zumal sich im Gas- und Ölsektor politische und wirtschaftliche Interessen Russlands sehr stark überschneiden.

Noch schwieriger als die Beziehungen zur Ukraine und Moldova gestaltet sich das Verhältnis zwischen Europa und *Belarus*. Die offizielle Außenpolitik des Lukaschenko-Regimes konzentriert sich auf die Intensivierung der Beziehungen zu Russland bis hin zu einer russisch-belarussischen Union. Die Verbesserung der extrem unterkühlten Beziehungen zu Europa wird gelegentlich als Spielball für die Innenpolitik verwendet.

Das Hauptrisiko geht von der Innen- und Wirtschaftspolitik des Lukaschenko-Regimes aus. Trotz der sich verschlechternden öko-

nomischen Situation ist der Amtsinhaber nicht bereit, demokratische Minimalstandards wie freie Wahlen, wirtschaftliche Reformen und eine Ausrichtung nach Europa zu verfolgen. Aufgrund der Verletzung von Menschenrechten und Demokratie, der derzeit geringen ökonomischen Attraktivität von Belarus und einer teilweise sogar aggressiven Vorgehensweise gegen westliche Vertreter haben sich sowohl die internationalen Organisationen als auch die Vertreter westlicher Staaten von Minsk distanziert. Die EU verfügt über keine Delegation, sondern nur über ein technisches Büro, das für TACIS-Angelegenheiten zuständig ist. Auch das Engagement westlicher Organisationen und ausländischer Stiftungen ist, verglichen mit den übrigen GUS-Ländern, gering. Hervorzuheben sind in diesem Kontext lediglich die Aktivitäten der örtlichen OSZE-Vertretung.

Das unzureichende Interesse der EU sowie anderer internationaler Akteure führt zu einer mangelnden Wahrnehmung der belarussischen Opposition sowie reforminteressierter Kräfte innerhalb des Lukaschenko-Regimes. Auch wenn diese Akteursgruppe von außen betrachtet zunächst klein erscheint, darf ihre Handlungsfähigkeit nicht unterschätzt bzw. könnte durch gezielte Unterstützung von außen auch vergrößert werden. Dies gilt insbesondere aufgrund des Tatbestandes, dass die Orientierung nach Europa für belarussische Reformvertreter einen hohen symbolischen und normativen Stellenwert beinhaltet. Hierin manifestiert sich, ähnlich wie im Falle der Ukraine und Moldovas, die Abgrenzung von russischen Hegemoniebestrebungen sowie die Orientierung auf eine westliche Ausrichtung der Systemtransformation.

Im Gegensatz zu den durch Minderheitenprobleme verursachten Konflikten in Südosteuropa verfügt Belarus über kein vergleichbares ethnisches Konfliktpotenzial. Die von Belarus auf Europa ausgehenden Bedrohungspotenziale basieren in erster Linie auf den Asymmetrien zu den polnischen und litauischen Nachbarn. Die anhaltende wirtschaftliche Talfahrt und ausbleibende Demokratisierung machen Belarus zu dem am stärksten von diktatorischen Komponenten ge-

prägten Regime in Europa. Die Entstehung neuer Trennlinien in Folge der EU-Osterweiterung wird diese Tendenz vergrößern und das offizielle Belarus gleichzeitig zu einem noch schwierigeren Nachbarn machen. Neben den erwähnten innenpolitischen und ökonomischen Komponenten ist dabei auch die geopolitische Lage des Landes für die gesamteuropäische Sicherheit von Bedeutung. Der Fortbestand der nationalen Souveränität ist ein wichtiger Faktor für das Verhältnis zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und Russland. Eine Wiedervereinigung von Moskau und Minsk würde nicht nur die regionale Stabilität belasten, sondern wäre darüber hinaus auch nicht im Interesse Gesamteuropas.

In den Beziehungen zwischen der *Russischen Föderation* und der EU herrscht Konsens darüber, dass der Beitritt Russlands auch mittelfristig weder eine denkbare noch eine anzustrebende Perspektive darstellt. Unter der Präsidentschaft Putins hat die EU an Bedeutung zugenommen: Während noch 1997 die politische Rolle der EU von russischer Seite als vergleichsweise unbedeutend eingeschätzt wurde, sieht die russische Regierung die EU gegenwärtig als einen einflussreichen politischen Akteur an. Grund dafür ist, dass sich die EU über ihre wirtschaftliche Bedeutung hinaus zunehmend auch außen- und sicherheitspolitisch profiliert. Dies veranlasst russische Entscheidungsträger zu der Einschätzung, es biete sich eine multipolare Alternative zu einer derzeit monopolaren, von den USA bestimmten Weltordnung. Diese Position der russischen Regierung weicht vom Grundverständnis der europäischen Entscheidungsträger ab, die Russlandpolitik komplementär zu den transatlantischen Beziehungen zu gestalten.

Im Gegensatz zu ihrer kritischen Haltung zur NATO-Erweiterung befürworten die russischen Entscheidungsträger in der Regel die Osterweiterung der EU, zumindest bringen sie diese Position in politischen Absichtserklärungen zum Ausdruck. Von dieser Aussage unterscheidet sich die russische Position in für die EU-Osterweiterung wichtigen Detailfragen allerdings maßgeblich. Unklarheiten und Differenzen gibt es bei sensiblen Einzelaspekten. An erster Stelle ist die



Region *Kaliningrad* zu nennen. Im Zuge des polnischen und litauischen EU-Beitritts wird das zu Russland zählende Kaliningrad als Enklave innerhalb der Union liegen. Noch stärker als bisher wird der Waren- und Personenverkehr der Region vom Mutterland abgeschnitten sein. Trotz erster Bemühungen, im Rahmen der EU-Initiative *Northern Dimension* eine Kaliningrad-Strategie auszuarbeiten, fehlen bisher sowohl europäische als auch russische Konzepte zur Lösung der Visafrage sowie zur Einbindung der Kaliningrader Wirtschaftsentwicklung in den Ostseeraum unter hinreichender Berücksichtigung russischer Sicherheitsinteressen. Die Anforderungen an eine gesamteuropäische Kaliningrad-Strategie erhöhen sich aufgrund der wirtschaftlichen Strukturschwäche und des strategischen Interesses eines Teils der russischen Entscheidungsträger, Kaliningrad als Bollwerk gegen die NATO- und EU-Osterweiterung zu instrumentalisieren. Dementsprechend groß sind die Stabilitäts- und Sicherheitsrisiken, die sich aus dem Fehlen einer europäischen Kaliningrad-Strategie ergeben.

Eine ganze Reihe von Risiken resultieren aus den Beziehungen zu den *baltischen Staaten*. Das neue sicherheitspolitische Konzept der Regierung Putin unterstreicht die Rolle Russlands für den Schutz der russischen Bevölkerung in den baltischen Staaten. Entsprechend sensibel reagiert die russische Regierung, aber auch die Öffentlichkeit und die Medien, auf die Lage der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland. Kritisiert werden Defizite bei der Staatsbürgergesetzgebung, welche die Einbürgerung erschweren, die lettische Sprachgesetzgebung und die insgesamt schwierigen sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen. An einigen Punkten stimmt die russische Kritik mit den Einschätzungen der OSZE und den EU-Fortschrittsberichten überein. Problematischer für die künftigen Nachbarschaftsbeziehungen ist jedoch die Politik Russlands, die Lage der russischsprachigen Bevölkerung in den baltischen Staaten politisch zu instrumentalisieren und auf diesem Weg russische Ansprüche zu manifestieren. Auf dieser Grundlage haben russische Ent-

scheidungsträger und Analytiker wiederholt Mitspracherecht bei den EU-Beitrittsverhandlungen Estlands und Lettlands angemeldet. Hieraus ergibt sich ein potenzieller Konflikt zwischen dem Erweiterungsprozess und den Beziehungen zu Russland.

Die fehlende Ratifizierung der estnisch-russischen und lettisch-russischen Grenzverträge ist ein weiterer Hebel, mit dem die russische Regierung das Tempo des EU-Erweiterungsprozesses zu beeinflussen versucht. Da die Klärung von offenen Grenzfragen eine Bedingung für den EU-Beitritt ist, blockiert die ablehnende Haltung von Regierung und Parlament Russlands die EU-Osterweiterung. Wie auch auf anderen Ebenen zeigt sich hier besonders deutlich, dass die baltischen Staaten einen Testfall für die Beziehungen zwischen der EU und Russland darstellen. Somit reicht es bei weitem nicht aus, dass die russische Regierung die EU-Osterweiterung befürwortet. Vielmehr misst sich der Grad der Zustimmung an kritischen Fragen, wie der Regelung der Grenzverträge oder der Einschätzung der Lage der russischen Bevölkerung in Estland und Lettland.

Bisher wurden sensible Aspekte wie die Kaliningrad-Frage oder die Beziehung zwischen Russland und dem Baltikum nur unzureichend in den europäischen Strategien berücksichtigt. Die EU überlässt den baltischen Staaten die Verantwortung, ohne dabei zu berücksichtigen, dass eine nur bedingt akzeptierte Lösung dieses mit der Osterweiterung verquickten Problems künftig auch zu europäisch-russischen Konflikten führen könnte.

Neben den Risiken, die von den unzureichenden EU-Strategien ausgehen, beinhaltet auch die Situation in Russland zahlreiche Risiken für die EU. Laut optimistischen Einschätzungen können das seit mehr als einem Jahrzehnt erstmals wieder gestiegene Bruttosozialprodukt sowie die gewachsene Industrieproduktion als Anzeichen für strukturelle Erfolge der Präsidentschaft Putins gewertet werden: Auf die Steigerungen in der Industrieproduktion und im Bruttosozialprodukt werden demnach auch die dringend erforderlichen wirtschaftlichen Strukturreformen sowie institutionelle Veränderungen

im politischen System. Kritiker heben dagegen hervor, dass die gesellschaftliche Basis für die Reformbemühungen Putins zu gering sei. Die offen ausgebrochenen Konflikte, die er derzeit sowohl gegen die Oligarchen, die Medien und die regionalen Eliten als auch am Brennpunkt Kaukasus führt, sind zwar in gewisser Weise zu begrüßen, erfordern aber breite Unterstützung. Gerade an dieser fehlt es jedoch, da Putins Politik im Wesentlichen von Vertretern des mittleren Verwaltungsapparates und des Geheimdienstes getragen wird und Igor Normalverbraucher, beschäftigt mit Überlebensstrategien, sich weder politisch vertreten sieht noch Möglichkeiten zu gesellschaftlichem Engagement hat.

Solange die gesellschaftliche Konsolidierung der russischen Systemtransformation gering ist, bleibt Russland ein Risikofaktor für Europa. Zwar beansprucht Moskau für sich aufgrund des nuklearen Waffenpotenzials die Rolle einer Supermacht, allerdings setzen die geringen wirtschaftlichen Potenziale dem praktischen Gestaltungsspielraum enge Grenzen. Die wirtschaftlichen Krisen, sozialen Probleme und politischen Instabilitäten schränken nicht nur die außenpolitische Handlungsfähigkeit ein, sondern vergrößern auch Asymmetrien zwischen Russland und Europa. Bereits die Zusage des EU-Beitritts hat in den mittel- und osteuropäischen Staaten zur Verbesserung des Investitionsklimas und zur wirtschaftlichen Stabilisierung geführt. Sollte sich diese Tendenz auf beiden Seiten fortsetzen, wird sich Gesamteuropa immer mehr in einen stabilen und in einen riskanten Raum teilen.

## **2.2 Strategieempfehlungen zur Direkten Nachbarschaft**

*Differenzierungsstrategie:* Bei der Formulierung von Politikempfehlungen kann zwischen Ansätzen, die umfassend auf eine gesamte Region fokussiert sind, und solchen, die brisante Einzelaspekte thematisieren, unterschieden werden. Indem sich die Politik der europä-

ischen Institutionen auf das Kriterium von Mitgliedschaft oder Nicht-Mitgliedschaft konzentriert, kommt es zu unzureichend differenzierten Formen der Beziehungen zu den so genannten *outs*. Russland, Moldova und die Ukraine sind Mitglied im Europarat und der OSZE. Damit erkennen diese Institutionen die Fortschritte der GUS-Staaten bei ihrer innenpolitischen Transformation und außenpolitischen Neuorientierung an. Anders verhält sich die EU, indem sie bisher jegliche Beitrittsperspektive, die über die Grenzen des heutigen Mittel- und Osteuropas hinausgeht, ablehnt. Argumentiert wird technisch-institutionell mit der Nicht-Erfüllung der Kopenhagener Kriterien. Allerdings hat sich in den Beziehungen zur Türkei, zum »Westbalkan« oder zu den südosteuropäischen Beitrittsländern auch gezeigt, dass Krisen und Konflikte durchaus politischen Handlungsspielraum für die Auslegung der Beitrittskonditionalität kreieren können.

Jenseits der Kopenhagener Kriterien plädieren sowohl die ukrainische als auch die moldawische Regierung für eine EU-Beitrittsperspektive, unter anderem mit der Absicht, ihre Staaten nach innen zu konsolidieren und die Souveränität gegenüber dem mächtigen russischen Nachbarn aufrechtzuerhalten. Dagegen beschränken sich Erklärungen, Russland sei an einer EU-Mitgliedschaft interessiert, auf spontane politische Ausrufe, die sich nicht in den entsprechenden Doktrinen wiederfinden. Dies bedeutet, dass die GUS-Staaten ganz unterschiedliche Erwartungen an die EU formuliert haben. Indem die EU ihre Entscheidungen auf das Ja oder Nein zur Mitgliedschaft und Assoziierung reduziert, beschränkt sie selbst ihr Potenzial zur Schaffung von Sicherheit und Stabilität in Europa. Es entsteht das riskante Vakuum einer Nichtpolitik. Zur Ausfüllung dieses Vakuums wäre eine Strategie der differenzierten Beziehungen zu den künftigen Nachbarstaaten, die bisher noch nicht über die Mitgliedschaftsperspektive verfügen, erforderlich. Das derzeitige europäische Selbstverständnis der Ukraine und Moldovas müsste als Chance begriffen werden. Jenseits der *in-* und *out-*Debatte müssen die Unterschiede zwischen den künftigen Nachbarstaaten politisch angemessen und

differenziert wahrgenommen und entsprechend strategisch umgesetzt werden.

*EU-Perspektive für die Ukraine und Moldova:* Zielsetzung der europäischen Politik gegenüber beitrittswilligen GUS-Staaten sollte sein, das generelle Nein hinsichtlich des Beitritts in ein generelles Ja zu verwandeln. Nur auf diesem Weg kann das Potenzial der europäischen Normensetzungspolitik auch jenseits der künftigen EU-Grenze als Instrumentarium zur Konfliktprävention sowie zur inneren Stabilisierung eingesetzt werden. Um zu hohen Erwartungen entgegenzuwirken, müssen die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten hierbei gleichzeitig unterstreichen, dass Assoziierung und Beitritt vom erfolgreichen Verlauf des inneren Transformationsprozesses abhängen.

Im Sinne dieser Grundsatzüberlegung kann eine EU-Perspektive in die politische Debatte eingebracht werden. Unter der Prämisse einer möglichen Assoziierung könnten die ohnehin schon in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie der Gemeinsamen Strategie enthaltenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit intensiver genutzt werden. Mit dem gleichen Vorzeichen versehen sollte die Zusammenarbeit zwischen den derzeitigen Kandidatenstaaten und den beitrittswilligen Nachbarstaaten ausgebaut werden. Unterstützt durch europäische Programme und Mittel können nicht nur Transformationserfahrungen übertragen, sondern es kann auch das Verhältnis zwischen den Kandidatenstaaten und der Europäischen Kommission thematisiert werden. Die Rückkopplung zwischen Erfolgen bei der Bewältigung von Transformationsaufgaben und den Perspektiven einer EU-Assoziierung sollte auch in den Programmen der technischen Zusammenarbeit wie TACIS und Transform deutlich gemacht werden, indem die Terms of Reference Hinweise auf die Anpassung an den *acquis communautaire* enthalten. Anstrengungen und Erfolge in der Systemtransformation wären somit unmittelbar mit der Aussicht auf EU-Mitgliedschaft verbunden.

*Beteiligung Russlands bei den Folgefragen der Osterweiterung:*

Im Falle der Russischen Föderation sind die strategischen Defizite geringer, da weder die EU noch Russland den russischen Beitritt in die Union anstreben. Strategische Defizite ergeben sich aber bei den sensiblen Einzelaspekten der EU-Osterweiterung, die Russland mittelbar oder unmittelbar betreffen. Aufgabe der EU muss es daher zunächst sein, mit der russischen Regierung im gemeinsamen Interesse riskante Aspekte der EU-Osterweiterung zu definieren und dabei gleichzeitig die Grenzen einer russischen Einflussnahme deutlich zu machen. Dies würde bedeuten, dass russische Entscheidungsträger und Analytiker nicht mehr den Eindruck erwecken, bei den Beitrittsverhandlungen beteiligt zu sein, da dies eine Angelegenheit zwischen der Kommission und den Kandidatenstaaten ist.

*Kaliningrad-Strategie:* Es sollte im Rahmen der bisherigen europäisch-russischen Zusammenarbeit, beispielsweise des politischen Dialoges, diskutiert werden, ein Gremium zum Thema EU-Osterweiterung zu institutionalisieren. Auf der Tagesordnung sollten die Punkte stehen, die sowohl die unmittelbaren Interessen Russlands, die der Union als auch die der Kandidatenstaaten betreffen. An erster Stelle steht die Ausarbeitung einer Kaliningrad-Strategie. Dabei kann auf die bereits bestehenden Initiativen Russlands und der EU zurückgegriffen werden. Darauf aufbauend müssen die eigentlich riskanten Fragen der Visaregelungen, der regionalen Entwicklung Kaliningrads sowie der russischen Sicherheitsinteressen diskutiert werden. Allen politischen Signalen aus Brüssel und den Mitgliedstaaten zufolge wird es keine Ausnahmeregelungen für die Visabestimmungen von und nach Kaliningrad geben. Dennoch existieren umfangreiche technische und administrative Möglichkeiten: Die Ausstellung von Transitvisa innerhalb der Region muss durch die Einrichtung zusätzlicher Konsulate so leicht und so schnell wie möglich gemacht werden.

Ein zweiter Pfeiler der Kaliningrad-Strategie muss auf der inneren Stabilisierung der Region basieren. Dabei sind neben der EU auch die russische Regierung sowie die regionalen Entscheidungsträger zur Ausarbeitung und Implementierung innovativer Konzepte gefor-

dert. Im europäischen Kontext ist das politische Gebot der Stunde die Maximierung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit den angrenzenden Staaten Polen und Litauen sowie Unterstützung durch technische Hilfsprogramme. Kaliningrad sollte auf beiden Ebenen der Status einer Förderregion mit oberster Priorität eingeräumt werden. Von russischer Seite ist es besonders wichtig, die militärisch-strategischen Bedenken zu minimieren und auf eine Maximierung von Investitionen für in- und ausländische Investoren zu setzen. Es sollte diskutiert werden, Kaliningrad zu einem Zentrum technischer Innovationen auszubauen. Die Vermeidung oder die Verringerung von Asymmetrien zwischen Kaliningrad und den angrenzenden künftigen EU-Mitgliedstaaten bedeutet die umfassendste Sicherheitsgarantie. Von europäischer Seite am schwierigsten zu lösen sind die Bestrebungen russischer Entscheidungsträger, das strategisch-militärische Potenzial Kaliningrads als Bollwerk gegen die Osterweiterung von NATO und EU zu instrumentalisieren. Dieses Risiko kann lediglich dadurch vermindert werden, dass eine Stabilisierung Kaliningrads durch internationale Kooperation, Investitionen und Innovationen auch zur Förderung der russischen Wirtschaft beiträgt.

*Demokratisierung von Belarus:* Die schwierige Nachbarschaft zu Belarus wird nicht nur durch den diktatorischen Charakter des Lukaschenko-Regimes verursacht, sondern auch durch die fast vollständige Nichtbeachtung von Belarus in den internationalen Beziehungen. Die Beseitigung dieses strategischen Vakuums tut schon allein deshalb Not, um die Chancen zur Demokratisierung und »Europäisierung« Belarus' nicht von vornherein ungenutzt zu lassen. Als Beispiel kann die Entwicklung in Serbien dienen: Die gezielte Außenunterstützung oppositioneller Kräfte und regionaler Akteure war ein Beitrag zur Schaffung der Voraussetzungen demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen. Eine ähnliche Strategie des Wandels der inneren politischen Konstellationen hin zur Demokratie und Orientierung auf Europa durch Außenunterstützung sollte auch im Falle

von Belarus verfolgt werden. Zugeständnisse an Lukaschenko dürfen nur unter der Prämisse gemacht werden, dass er strukturelle Veränderungen veranlasst. Die Freilassung politischer Gefangener sollte beispielsweise nicht als strukturelle Veränderung bewertet werden. Strukturelle Veränderungen wären etwa die Einführung eines demokratischen Wahlgesetzes, der Zugang der Opposition zu den Massenmedien oder die Demokratisierung des Regierungssystems.

Oberste Zielsetzung des Westens sollte die »Europäisierung« und Stärkung der Zivilgesellschaft in Belarus sein. Ein wichtiger Anker für die Europäisierung von Belarus ist die Präsenz europäischer Institutionen, allen voran der EU. Die derzeit existierende technische Vertretung sollte zu einer vollständigen EU-Delegation erweitert werden. Dabei ist nicht in erster Linie an die Zusammenarbeit mit der belarussischen Regierung gedacht, sondern vielmehr an Kooperation mit Nicht-Regierungsorganisationen, Universitäten und reforminteressierten Wirtschaftsvertretern. In Verbindung mit dem Aufbau möglichst vielfältiger Gesprächskanäle sollten die Information und das Wissen über europäische Institutionen erhöht werden.

Primat der wirtschaftlichen Kooperation muss die Unterstützung des Privatisierungsprozesses sein. Ökonomische Kompetenz kann durch gezielte Zusammenarbeit mit Betrieben aus den EU-Mitgliedsstaaten sowie den Kandidatenstaaten vermittelt werden. Auf der anderen Seite sollte die Präsenz von westlichen Beratern in Belarus nicht nur fortgeführt, sondern auch ausgebaut werden. Mit einer derartigen Politik kann westliche Kompetenz gezielt in das weitgehend isolierte Belarus transferiert werden, um mittelfristig die Basis für wirtschaftliche Reformen zu vergrößern.

Die Beziehungen zwischen Belarus und Europa sowie die Europäisierung von Belarus können im Weiteren durch die Erweiterung und Vertiefung von Beziehungen zwischen Institutionen der Zivilgesellschaft und den Bildungssystemen ausgebaut werden. Die Liste der möglichen Maßnahmen ist lang. Sie beginnt bei der Einrichtung gemeinsamer Ausbildungsprogramme an den Universitäten, erstreckt



sich über die Kooperation mit privaten Bildungseinrichtungen sowie die Unterstützung der Oppositionsparteien und unabhängiger Gewerkschaften und endet nicht bei der Ausbildung und Zusammenarbeit mit unabhängigen Journalisten und kritischen Vertretern der regionalen Selbstverwaltung.

Ebenso wie im Falle von Belarus ist die Unterstützung der Civil-Society-Entwicklung in Russland, Moldova und der Ukraine ein Kernelement der Demokratisierung, Wirtschaftsreform und Transformation insgesamt. Allerdings muss gleichzeitig betont werden, dass dies nur ein Element einer europäischen Strategie gegenüber den entsprechenden Ländern ist. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft darf nicht als Vorwand genutzt werden, dringend erforderliche politische Entscheidungen aufzuschieben.

## 2.3 Stabilisierung und Risiken der südöstlichen Grenzen

Der »Westbalkan« ist *die* Krisenregion in Europa, sowohl was Wirtschaftstransformation als auch was Staatskonsolidierung anbelangt. Die zehn Transformationsländer von Estland bis Bulgarien haben allesamt seit 1989/1991 ausreichend Fortschritte in der Transformation zu einer pluralistischen Demokratie und einer leistungsfähigen Marktwirtschaft gemacht, um gemessen an den Kopenhagener Kriterien den Status eines EU-Beitrittskandidaten zu erhalten. Dagegen haben die Länder des »Westbalkans« nach zehn Jahren durch Krieg, Vertreibung und Instabilität einen größeren Transformationsrückstand und schlechtere Ausgangsbedingungen als noch Anfang der 90er Jahre: Die wichtigsten Wirtschaftsindikatoren liegen bei allen Staaten Südosteuropas unter dem Niveau von 1989, und neben dem gewaltsamen Zerfall der jugoslawischen Föderation kannten auch Albanien, Rumänien und Bulgarien in den 90er Jahren Staatskrisen.

Die Ursachen der zunehmenden *Abkopplung des »Westbalkans«*

umfassen vier eng miteinander verknüpfte Risikobereiche bzw. Entwicklungsdefizite, die zum Teil viel weiter zurückreichen als die postkommunistische Transformation oder auch die Dekaden der kommunistischen Herrschaft: (1) die ethnischen Konflikte und die fehlende Staatskonsolidierung in der Region mit den Folgen für die regionale Sicherheit; (2) die Schwäche und Instabilität der politischen Regime sowie (3) der defizitären zivilgesellschaftlichen Entwicklung und, nicht zuletzt, (4) die Verfehlungen der Wirtschaftstransformation, die einerseits auf einem viel niedrigeren Niveau als Ostmitteleuropa ansetzt, viele Elemente eines Entwicklungs- statt eines Transformationsprozesses aufweist und andererseits übermäßig von ausgeprägter Korruption und Kriminalisierung fehlgeleitet wird.

Anders als entlang der östlichen Grenze ließen sich die Konfliktpotenziale auf dem »Westbalkan« nicht regional und politisch kontrollieren. An Stelle der *frozen conflicts* der Ostgrenze eskalierten die ethnischen Konflikte rund um den Zerfall der Bundesrepublik Jugoslawien und zwangen die internationale Gemeinschaft zur Intervention, bis hin zum Kosovokrieg im Frühjahr 1999. Neben dem Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten standen bei dieser *humanitarian intervention* auch das Prestige und die Glaubwürdigkeit der NATO auf dem Spiel. Entsprechend energisch zeigten sich auch nach der militärischen Phase der Intervention die Europäer, die Region dauerhaft zu stabilisieren und derartige Gewalteskalationen an den künftigen Grenzen der EU und innerhalb eines sich anbahnenden gesamteuropäischen Sicherheitsraumes endgültig auszuschließen.

Die internationale Gemeinschaft hat mit Hauptrollen für die USA als einziger Weltmacht und für die Europäische Union als Regionalmacht den »Westbalkan« mit einem Netzwerk aus Initiativen, Strategien und Programmen überzogen. Die Liste ist schier endlos – KFOR, SFOR, Partnerschaft für den Frieden, Stabilitätspakt, SECI, Schwarzmeerkoooperation, Balkan-Konferenz für Stabilität und Kooperation in Südosteuropa, OBNOVA, UNPREDEP, UNMIK, Stabi-

lisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) – und reicht von diplomatischer Mediation, militärischer Intervention über Wirtschaftshilfe oder Handelsförderung bis hin zu Wiederaufbau und Protektoratsverwaltung. Die Gesamtbilanz des westlichen Engagements ist nach zehn Jahren Krieg, Vertreibung, Verarmung und Destabilisierung gemischt. Das Ende des Milosevič-Regimes in Serbien hat die Aussichten für die Region zwar gebessert, ist aber angesichts der genannten strukturellen Defizite und Negativfolgen der letzten zehn Jahren eher als Vorbedingung einer Kehrtwende zu sehen und nicht als Allheilmittel.

Folgerichtig hat die EU beschlossen, zur Stabilisierung der Region nicht nur ihre sich im Aufbau befindlichen außen- und sicherheitspolitischen Kapazitäten einzusetzen, sondern vor allem auch ihre bewährten Instrumente als Regionalmacht: massive Unterstützung des Demokratisierungs- und Wirtschaftstransformationsprozesses mit der EU-Mitgliedschaft als Anreiz. Diese Perspektive wurde den Ländern des »Westbalkans« zum ersten Mal im Stabilitätspakt eingeräumt – eine Zusage, die beim Europäischen Rat sowohl in Helsinki als auch in Feira explizit gemacht wurde. Gleichzeitig wurde durch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien (obwohl die wirtschaftlichen Kriterien dazu nur sehr bedingt erfüllt waren) deren Stabilisierungsrolle in der Region Südosteuropa gestärkt. Insgesamt steht die Stabilisierung der Region somit jetzt unter qualitativ anderen Vorzeichen als während der *Operation Allied Force* und wird als inhärenter Teil Europas in den gesamt-europäischen Wirtschafts- und Sicherheitsraum integriert.

## **2.4 Regionale Risiken und strategische Defizite**

Umfangreich ist auch die Liste der potenziellen Instabilitätsrisiken der Region Südosteuropa und die daraus folgenden strategischen Anforderungen bzw. Defizite. In wesentlichen Bereichen sind die Ri-

sikopotenziale sogar nicht nur mit den strukturellen Vorbedingungen der präsozialistischen und sozialistischen Zeit oder mit den Post-1989-Konflikten verbunden, sondern auch von der Außensteuerung bzw. den europäischen Lösungsansätzen selbst bedingt, wie eine Auflistung einiger wichtiger Risikopotenziale belegt.

Ein essenzielles Hemmnis für sowohl regionale Kooperation als auch die Transformation der nationalen Volkswirtschaften bildet die ungelöste Frage des staatlichen und territorialen Status quo in der Region; die Neuordnung der Bundesrepublik Jugoslawien bzw. deren Auflösung, die Frage der Unabhängigkeit von Montenegro und/oder Kosovo sowie der von der internationalen Gemeinschaft durchgesetzte »Protektoratsstatus« von Bosnien-Herzegowina und Kosovo. Insbesondere die offene Kosovo-Statusfrage bedeutet einen substanziellen Instabilitätsfaktor in der Region. Während der Status quo eines Protektorates im Grunde für beide Konfliktparteien – Serben und Albaner – inakzeptabel ist, würde jede Lösungsoption Reaktionen und Folgefragen in der Region nach sich ziehen, wobei eine neue Eskalation der Gewalt nicht auszuschließen ist. Außerdem kollidieren die völkerrechtlichen Bedingungen des Protektoratsstatus mit den Anforderungen einer politischen Konsolidierung und eines wirtschaftlichen Neuanfangs im Kosovo.

Da die internationale Gemeinschaft (vorerst) eine Fortschreibung des Protektorates den beiden Lösungsoptionen mit Eskalationspotential vorzieht, gehen für die notwendige Entwicklungs- und Transformationspolitik wertvolle Zeit und Engagement verloren. Die Gefahr besteht, dass nicht nur im Kosovo, sondern auch in Serbien und in der Bundesrepublik Jugoslawien die nationale Frage dominant bleibt bzw. politisch als Transformationsersatz instrumentalisiert werden kann.

Im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung sind zwei Risiken, die zum Teil bereits eingetreten sind, nicht zu unterschätzen für die weitere Entwicklung der Region: *Unterstützungsabhängigkeit (aid addiction)* und *Kriminalisierung der Wirtschaft*. Die ohnehin be-

schränkten und durch den Krieg weiter reduzierten Entwicklungschancen von Kosovo, Bosnien und Montenegro (der Begriff *economic reconstruction* ist irreführend) implizieren, dass auch die Kapazität, die massive westliche Unterstützung kontrolliert, effektiv und nachhaltig einzusetzen, kaum gegeben ist. Anderenfalls könnte die Finanzhilfe oftmals einem kleineren politisch-wirtschaftlichen Establishment zugute kommen und die sozialen Disparitäten vergrößern. Die Volkswirtschaft wird von der Außenunterstützung und der internationalen Präsenz abhängig. Teile der politischen und wirtschaftlichen Elite sind dementsprechend nicht an optimaler Wirtschaftstransformation und rechtlich-institutionellem Aufbau interessiert, sondern an einer Fortschreibung der Profitmöglichkeiten einer unregulierten Wirtschaftsentwicklung. Eine Kriminalisierung mehrerer Wirtschaftssektoren und eine Verquickung zwischen politischen und unternehmerischen Interessen gehen damit einher.

Eher ein strategisches Dilemma als ein strukturelles Risiko bildet die Heterogenität der Region Südosteuropa selbst und die daraus folgende Friktion zwischen den EU-Prinzipien Regionalität und Konditionalität. Ungeachtet der Tatsache, dass die südosteuropäischen Länder nach sämtlichen Transformationskriterien die untere Hälfte der Rangordnung in Osteuropa einnehmen, sind die strukturellen Unterschiede und Potenziale in Demokratisierung und Wirtschaftstransformation innerhalb der Region beachtlich.

Die Vorbedingungen der verschiedenen Annäherungsstufen an die EU haben somit zu einer Auseinanderdividierung der Region in zweierlei Hinsicht geführt: So bedingt die EU-Konditionalität (die mit jedem Heranführungsschritt zu erfüllenden Vorbedingungen), dass die institutionellen und vertraglichen Beziehungen zur EU für jedes Land der Region unterschiedlich ausfallen und von Kooperationsabkommen, Stabilitätspakt und SAP-Anwärterschaft bis hin zu Europaabkommen reichen, was der Regionalkooperation nicht zugute kommt und die Bereitschaft dazu eher verringert. Andererseits wirken sich die Instrumente einer bilateralen Heranführung an die

EU positiv auf die Wirtschaftsentwicklung und politische Stabilität aus, was unweigerlich zu zunehmenden Disparitäten und Entwicklungskluchten innerhalb der Region führt. Dieses Dilemma zwischen bilateraler Heranführung an die EU und multilateraler Regional Kooperation impliziert die *compartmentalisation* Südosteuropas.

Ergo, die EU-Prinzipien von *Konditionalität* und *Regionalität* kollidieren in der Praxis. Dies wird sich mit der Implementierung der wichtigsten EU-Strategien – Stabilitätspakt einerseits und Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess andererseits – zunehmend manifestieren. Der Stabilitätspakt speist sich aus dem Konzept der umfassenden regionalen Kooperation und stellt ihm nur eine Grundkonditionalität voran (Minderheiten- und Menschenrechtsschutz, Anerkennung der Grenzen, Bereitschaft zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen). Dagegen basiert die Logik des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses auf Konditionalität, einer sich steigernden Sequenz von bilateralen Vertragsbeziehungen zur EU gekoppelt an entsprechend steigende Vorbedingungen von der Grundkonditionalität des Stabilitätspaktes bis hin zu dem umfassenden *acquis communautaire* einer EU-Mitgliedschaft.

## **2.5 Optimierung und Konvergenz der europäischen Balkanpolitik**

Seit dem Kosovokrieg und besonders seit dem Europäischen Rat in Helsinki hat sich das Selbstverständnis der Europäischen Union geändert. Ein entscheidender Impuls für diese Veränderungen wurde vom Kosovokrieg ausgelöst, aber die Konsequenzen reichen weit über die Balkanregion hinaus. Als Regionalmacht trägt die EU zunehmend Verantwortung für ein Europa, das größer ist als die 15 Mitgliedstaaten und das auch über die 12 bis 13 Beitrittsländer hinausreicht. Dies bedeutet, Europa als Wirtschaftsmacht, Europa als Stabilitätsanker der Transformation und Europa als sich etablie-

render außen- und sicherheitspolitischer Akteur miteinander in Einklang zu bringen.

Konvergenz der existierenden EU-Strategien bedeutet an erster Stelle eine führende Rolle der Europäischen Union im Großprojekt der Stabilisierung Südosteuropas. Wenn die langfristige Zielsetzung die Integration in die Union ist, wäre es zweckdienlich, den Stabilitätspakt als die erste Zwischenstation auf diesem Wege als eine EU-Institution zu gestalten. Dies würde auch der Sequenzialisierung und dem Anschluss des Stabilitätspaktes zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zugute kommen.

Als dominante Initiative wird der Stabilitätspakt auch die Regionbildung prägen. Dementsprechend ist die Einbeziehung Rumäniens und Bulgariens positiv zu bewerten. Einerseits ist die Trennung zwischen diesen beiden Beitrittsstaaten und dem »Westbalkan«, die manche gemeinsamen Strukturprobleme haben, eine künstliche und andererseits könnten Rumänien und Bulgarien eine gewisse regionale Stabilisierungs- bzw. Vorreiterfunktion wahrnehmen. Gleichzeitig könnte die Idee, Moldova in den Pakt aufzunehmen, diesen Staat aus seiner Position zwischen GUS und Balkan befreien. Allgemein bedeutet dies, unter Anerkennung der internen Heterogenität Südosteuropas und der Erfahrungen Ostmitteleuropas die regionale Kooperation zwar zu fördern, aber politisch-strategisch der EU-Integration und deren Konditionalität nachzuordnen. Der eingeschlagene Weg einer eher differenzierten als akzellerierten Heranführung Südosteuropas könnte sich somit nach funktionalen Überlegungen und regionalen Zusammenschlüssen der *willing and able* richten statt eine Beteiligung aller anzustreben.

Die EU-Perspektive der Balkanländer und eine Strategie der differenzierten Heranführung sollten jedoch parallel zum Osterweiterungsprozess geführt werden. Eine erfolgreiche erste Erweiterungsrunde 2005 wäre die bestdenkbare Garantie für Stabilität und Transformation in Südosteuropa. Dennoch lässt sich der Nexus zwischen der Osterweiterung und geopolitischen Interessen bzw. Sicherheitsfra-

gen an den Grenzen Europas kaum leugnen: Der Kosovokrieg hat maßgeblich zu den Entscheidungen von Helsinki beigetragen und somit sind die EU-Normen des *acquis communautaire* nicht allein maßgeblich für die Erweiterungsverhandlungen. Die Kapazitäten und Sicherheitsinteressen der Union sollten als Faktoren Anerkennung finden.



# 3 Regionale Risiken und europäische Strategien

## 3.1 Eine europäische Strategie für Minderheiten- und Grenzfragen

Obwohl in vielen Transformationsländern die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheiten nicht reibungslos verlaufen und einige ungeklärte Grenzfragen fort dauern, ist die europäische Leistungsbilanz diesbezüglich eher positiv. Ohne die noch vorhandenen Risikopotenziale schmälern zu wollen, ist die Feststellung gerechtfertigt, dass sich das *worst case*-Szenario eines Bürgerkrieges nach dem Zerfall der Sowjetunion und des Ostblocks vor zehn Jahren nicht bewahrheitet hat.

Die Zukunftsszenarien für *die baltischen Staaten* nach 1991 – insbesondere für Lettland und Estland – prognostizierten entweder Vertreibung/Emigration der staatenlosen Russischsprachigen oder eine bürgerkriegsartige Eskalation des Minderheitenkonflikts in diesen Staaten. Stattdessen führten die hohen Anteile der staatenlosen

Russischsprachigen und das Modell der ethnischen Demokratie in Lettland und Estland zu erheblichen Spannungen zwischen Titularnation und Minderheit sowie zwischen den Nationalregierungen und europäischen Organisationen. In den letzten Jahren wurden jedoch entscheidende Änderungen in den geächteten Staatsbürgerschafts-, Sprach- und anderen Minderheitengesetzen vorgenommen, die somit weitgehend den europäischen Standards angepasst wurden. Zwar hat dies noch nicht zu einer massiven Beschleunigung der Einbürgerung und Integration geführt, aber die Gefahr einer ethnischen Konflikteskalation wurde zurückgedrängt. Leider kann Gleiches nicht von den Grenzfragen behauptet werden, für die bislang trotz langwieriger Verhandlungen noch keine vertragliche Regelung gefunden wurde.

In *Ostmitteleuropa* wurde das Gefahrenpotenzial von Minderheiten und Grenzkonflikten von vornherein geringer eingeschätzt, da einerseits die gegenseitigen Minderheiten weniger umfangreich und besser integriert waren, andererseits ethnisch-historische Erblasten und regionale Feindbilder weniger ausgeprägt sind. Dennoch ist es als positiv zu verzeichnen, dass kein ernsthafter Versuch zur Revision der zahlreichen Grenzänderungen des Zweiten Weltkrieges stattfand: Bilaterale Grundlagenverträge sichern in dieser Region die Grenzen und den Schutz der reziproken Minderheiten.

Obwohl es auch in *Südosteuropa* positive Entwicklungen gibt, wie die Regierungsbeteiligung der ungarischen Minderheit in Rumänien, der türkischen Minderheit in Bulgarien oder das Nebeneinander verschiedener Nationalitäten in einem Staat in Bosnien oder Mazedonien, wird das Gesamtbild von den albanischen und serbischen Fragen sowie der gewaltsamen Auflösung der südslawischen Föderation in den letzten zehn Jahren geprägt. Auf dem »Westbalkan« ließen sich somit viele Konfliktpotenziale bezüglich Minderheiten und Grenzen nur mit massivem internationalem Engagement, mit politischen, diplomatischen und militärischen Mitteln bändigen. Die Leistungsbilanz der Europäer kennt in dieser Region wenige Erfolge und viele

Niederlagen. Auch nach dem Kosovokrieg bleibt eine lange Liste ungelöster bzw. unlösbarer ethnisch-historischer Ansprüche und beharrlicher Feindbilder: die De-facto-Teilung Bosniens, die serbische Minderheit im Kosovo, die albanische Minderheit in Südserbien, die sich noch im Anfangsstadium befindende Rückführung der Flüchtlinge usw. Außerdem sind auch die hoffnungsvollen Trends in den Nachbarstaaten zu fragil, um regionale Konsequenzen der Konfliktpotenziale im »Westbalkan« und einen Rückfall ausschließen zu können.

Insgesamt hat die Bedeutung von Minderheiten- und Grenzfragen für Transformations- und Beitrittsländer sowohl innenpolitisch als auch bilateral signifikant abgenommen. Implementierung der Gesetze und gesellschaftliche Integration der Minderheitengruppen sind Herausforderungen, die es noch zu bewältigen gilt. Eine Eskalation der Gewalt oder eine Destabilisierung der nationalen Wirtschaft und Gesellschaft ist in keiner Region, bei keiner Minderheit, ersichtlich. Die inhärenten Spannungen und Konkurrenzen zwischen Mehrheit und Minderheit werden vorwiegend mit Hilfe der dafür vorgesehenen rechtsstaatlichen Institutionen und Prozeduren ausgetragen, oftmals haben sie sich auch in Fragen der sozialwirtschaftlichen oder regionalen Benachteiligung verwandelt.

An dieser mit Abstrichen eher positiven Gesamtbilanz sind direkt und indirekt mehrere europäische Organisationen beteiligt, deren Arbeitsteilung bereits einen Teil des Erfolgsgeheimnisses birgt. Während die Europäische Union einerseits mittels Außenunterstützung einen substanziellen Beitrag zum Erfolg der Transformation zu Marktwirtschaft und Demokratie lieferte, bildeten seit 1993 die Kopenhagener Kriterien für die Transformationsländer Osteuropas und ihre politischen Eliten einen kaum zu überbietenden Anreiz, die Minderheitenpolitik und -gesetzgebung den »europäischen Normen« anzupassen. An diesem Punkt setzte auch die institutionelle Arbeitsteilung an: Während sich die EU im *acquis* auf relativ grundlegende Forderungen beschränkte, die im Wesentlichen allgemein akzeptierte

Menschen- und Minderheitenrechte sowie die Anerkennung der europäischen Grenzen umfassten, übernahmen der Europarat und die OSZE die Formulierung der rechtlichen Normen bzw. die Vermittlung und Umsetzung der Normen. Während der Europarat mit den Rahmenkonventionen zum Schutz nationaler Minderheiten und der europäischen Charta für regionale und Minderheitensprachen wichtige Rechtsnormen formulierte, vermittelten OSZE-Missionen in Minderheitenkonflikten in Tallinn, Riga, auf dem Balkan sowie in Chisinau oder in Tbilissi.

### 3.1.1 Heutige und künftige Risiken

Der obigen Erfolgsbilanz zum Trotz lassen sich für die Jahre bis zur und nach der (phasierten) EU-Osterweiterung vier größere Risikokomplexe identifizieren:

1. Die vorherige Lösung ausstehender Minderheiten- und Grenzkonflikte als *Vorbedingung für EU- und NATO-Mitgliedschaft* hat aus der Perspektive der europäischen Sicherheit sicherlich seine Berechtigung und seinen Nutzen. Die Gefahren dieser Vorbedingung sind jedoch ebenso reell: Staaten, die die EU- bzw. NATO-Mitgliedschaft ihrer Nachbarn ablehnen, erhalten ein zusätzliches politisches Druckmittel sowie einen Anreiz, Konfliktfragen fortzuschreiben bzw. zu kreieren und konstruktive Lösungsansätze zu torpedieren. Während im Baltikum das Mobilisierungspotenzial für Moskau bei den Russischsprachigen im Vorfeld des EU-Beitritts beständig abnimmt (nicht aber die emotionale Schlagkraft und politische Instrumentalisierbarkeit dieser Frage auf der russischen Seite der Grenze), gewinnen Grenzfragen bzw. fehlende Grenzverträge an Brisanz und Hebelwirkung. Nicht umsonst haben die Russischsprachigen oftmals höhere Erwartungen und Zustimmungsraten für eine EU-Mitgliedschaft als die Balten, für Moskau aber bleiben die Minderheiten im Baltikum und un-

geregelt Grenzfragen ein schlagkräftiges Argument für ein Mitspracherecht im Osterweiterungsprozess.

2. Die Frage der »europäischen Verantwortung« für nationale Minderheitenpolitik führt auch zu der Gefahr, dass Regierungen und/oder politische Parteien versucht sind, die Anpassung der Minderheitengesetze an europäische Normen innenpolitisch als den unvermeidlichen Preis für die Vorteile der EU-Mitgliedschaft darzustellen, und sich selbst somit aus der Verantwortung nehmen, mit entsprechenden Auswirkungen für die Gesetzesimplementierung und die langfristige multiethnische Integration. Eine gewisse Entwarnung bietet die Eigendynamik der Minderheiten- und Integrationspolitik, die sich in den letzten Jahren in den Beitrittsländern verzeichnen lässt: die ambitiösen Integrationsprojekte in Estland und Lettland sowie eine gewisse Ächtung nationalistischer Rhetorik in der Politik anderer Beitrittsländer.
3. Im Allgemeinen wird der EU-Beitritt eines jeden Landes unausweichlich zu einer weiteren Stabilisierung und Entwicklung der nationalen Volkswirtschaft führen, womit die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Asymmetrien entlang der Außengrenze zunehmen werden. Europäisch gesehen von größerem Gewicht als die dadurch gegebenenfalls zunehmenden Asymmetrien zwischen ethnischen Minderheiten diesseits und deren Nationalstaaten jenseits der Außengrenze (oder vice versa) ist die manchmal verhängnisvolle ethnopolitische *Verbindung zwischen Nationalitätenpolitik und Transformationspolitik* innerhalb der Beitrittsländer. Oftmals weisen ethnische Minderheiten regionale, sektorale, soziale und/oder wirtschaftlich/sectorale Konzentrationen auf, die Transformationsentscheidungen in entsprechenden Politikbereichen zusätzliche Brisanz verleihen bzw. entscheidungshemmend wirken. Auch die Struktur-, Regional- und Sozialpolitik der EU werden die regionale Entwicklung beeinflussen. Einerseits verfügt die EU somit über Instrumente, um soziale und regionale Disparitäten auszugleichen und somit einen positiven Beitrag zur Redu-

zierung ethnischer Konfliktpotenziale zu leisten, andererseits werden ethnische Argumente und Motive die Implementierung dieser EU-Programme negativ beeinflussen können.

4. Im Rahmen des allgemeinen Dilemmas von *Durchlässigkeit und Grenzsicherung* kommt den transnationalen Minderheiten besondere Bedeutung zu. Während der Ansatz allgemein akzeptiert wird, dass Staatsgrenzen ihre trennende Wirkung verlieren könnten und in einem übergeordneten, europäischen Rahmen zu Brücken zwischen Völkern und Staaten werden bzw. die Distanz und Trennung zwischen Minderheit und ihrem benachbarten Mutterland verringern könnten, hätte eine nicht-modifizierte Umsetzung der Schengen-Regeln eine kontraproduktive Wirkung an der temporären bzw. künftigen Außengrenze der EU. Nach einer Erweiterung könnte die EU-Außengrenze die Kontakte zwischen Angehörigen ethnischer Minderheiten und ihrer jeweiligen Heimat beeinträchtigen. Das Paradox liegt insgesamt darin, dass der Preis für die Optimierung der Kontakt- und Integrationsmöglichkeiten über nationalstaatliche Grenzen hinweg *innerhalb* der Europäischen Union zu Lasten der transnationalen Minderheiten auf beiden Seiten der europäischen *Außengrenze* gehen würde. So kollidieren der Schengen-Acquis und die von der EU angeregten bilateralen Grundlagenvträge diesbezüglich.

Während einige der genannten Risiken mit dem Unterschreiben der Beitrittsakte entfallen, würden andere erst dann ihr Destabilisierungspotenzial entfalten. Insgesamt stellt sich seit der »Österreich-Krise« die nicht mehr nur hypothetische Frage nach einer EU-Strategie, sollte ein Neumitglied in der Minderheitenpolitik in seiner Gesetzgebung weit von den europäischen Normen abweichen bzw. die Implementierung der Gesetze und internationalen Verträge versäumen, z. B. nach einem Regierungswechsel oder durch eine innenpolitische Krise.

### 3.1.2 Ein europäischer Rahmen für Minderheiten- und Grenzfragen

Angesichts der Erfolgsbilanz beziehen sich die Empfehlungen auf die Vorbereitung auf künftige Unwägbarkeiten und die Herausforderungen einer Heranführung und Integration Südosteuropas sowie auf den Umgang mit destruktiven Elementen der baltisch-russischen Beziehungen für das europäische Verhältnis zu Russland und vice versa.

Das *Baltikum* wird im Vorfeld der Osterweiterung zur Reibungsfläche zwischen Europa und Russland: Hier werden regionale Konflikte zu europäischen Fragen. Ohne Moskau ein Mitspracherecht im Beitrittsverfahren der einzelnen Kandidatenländer zuzugestehen, ließe sich über zwei Wege eine konstruktive Einbindung Russlands erreichen, um so eine indirekte Blockade mittels Grenzfragen zu vermeiden, die außerdem (mangels Grenzverträgen) die EU-Politik der grenzüberschreitenden Kooperation durchkreuzen würde. Organisationen wie die OSZE, der Ostseerat oder der Europarat mit einer Mitgliedschaft über die künftige EU-Ostgrenze gen Osten hinaus bieten ein Forum und einen Kooperationsrahmen, in welchen die Nachbarstaaten konstruktiv einbezogen sind und welcher ansatzweise *Grenzregionen* in *Subregionen* verwandelt. Andererseits ließen sich bei einer rechtzeitigen Entscheidung über Termin und Umfang einer ersten Erweiterungsrunde in gemeinsamer Anstrengung zwischen Brüssel, den involvierten Grenzstaaten und den ostslawischen Nachbarn die Negativfolgen der Osterweiterung für letztere (d.h. Visafragen, kleiner Grenzverkehr, Übergangsregelungen, Handelspolitik usw.), wo ein berechtigtes Interesse vorhanden ist, klären und womöglich eingrenzen.

Sollte in *Südosteuropa* und insbesondere auf dem »Westbalkan« eine Konsolidierung erreicht werden, die Minderheitenfragen aus dem Bereich der militärischen und Bürgerkriegsgewalt heraus in Fragen der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Verträge verwandelt, ließe sich die bewährte Arbeitsteilung von EU, OSZE und Europarat fortschreiben.

Letztendlich wird die EU ihren größten Beitrag zur Lösung von Minderheiten und Grenzkonflikten indirekt durch die normative Kraft des Beitrittsprozesses und die stabilisierende Kraft von Förderprogrammen und Wirtschaftsunion leisten. Zu Recht begrenzt sie ihre normative Rolle in der Nationalitäten- und Staatsbürgerschaftspolitik, die zum Kernbereich nationaler Souveränität zählt, auf einige wenige Grundprinzipien, die auf einem aus anerkannten Grundrechten und Demokratieprinzipien zusammengesetzten Konsens basieren. Da auch die EU-15 sich bislang kaum auf weiterführende, bindende Abkommen einigen konnten, würde es von Vermessenhaftigkeit zeugen, die EU in diesem Bereich zum Vorreiter machen zu wollen. OSZE und Europarat sind gerade durch ihre spezifischen Zielsetzungen, den intergouvernementalen Modus und breitere Mitgliedschaft zur Regelung von Minderheitenkonflikten besser geeignet, auch über die Grenzen der zehn Beitrittskandidaten hinaus. Eine besondere Herausforderung für die EU wird es sein, in dieser gesamteuropäischen Verantwortung ihre verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Instrumente flexibel, auch im Hinblick auf politische und gesellschaftliche Entwicklungen und unter Berücksichtigung der eigenen Stabilitätsinteressen und geopolitischer Aspekte einzusetzen, statt einseitig präskriptiv nach streng normativen Richtlinien vorzugehen. Dies erfordert eine Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

## **3.2 Gesamteuropäische Sicherheit**

### **3.2.1 Regionale Konflikte als europäisches Risiko**

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa ähneln einer Gleichung mit zwei Unbekannten: Auf der einen Seite existieren in den künftigen Nachbarländern zahlreiche regionale Risiken, die aufgrund der Vielzahl von Interessen und Akteuren von außen oftmals



schwer zu identifizieren und zu regeln sind. Auf der anderen Seite verfügen die europäischen Akteure nur über begrenzte außen- und sicherheitspolitische Kapazitäten und Kompetenzen.

*Instrumentalisierung von frozen conflicts:* Es handelt sich um eine besondere Form von Konflikten, die als *frozen conflict* charakterisiert werden können. Diese Form von Konflikten dient zur Kompensation von Defiziten bei der erfolgreichen Gestaltung der Transformation. Ein markantes Beispiel dafür ist der Tschetschenienkonflikt: Angesichts schwacher Konzepte für die wirtschaftlichen und politischen Reformen wurde die Eskalation und Deeskalation des Tschetschenienkonfliktes schon mehrfach zu einem zentralen Thema russischer Wahlkämpfe. Vormoderne, weil ethnisch dominierte Konfliktlinien sollen die eigentlich sensiblen Themen einer nachhaltigen Bewältigung des Transformationsprozesses ersetzen.

Die bisher nur unzureichend bewältigten Aufgaben des Transformationsprozesses in den künftigen Nachbarstaaten der EU beinhalten ein doppeltes Sicherheitsrisiko: Zum einen verursachen ethnische Spannungen, schwache nationale Konsolidierungen, Abhängigkeit von russischen Rohstoffen, wirtschaftliche Probleme und gesellschaftliche Konflikte erweiterte Sicherheitsrisiken. Auch wenn die bisherige Entwicklung weitaus friedlicher verlief als zu Beginn des Transformationsprozesses vermutet, existieren regionale Konfliktherde. Dies bedeutet auch, dass weitere Eskalationen nicht ausgeschlossen werden können. Die zunehmenden Asymmetrien zu Westeuropa vergrößern zudem das Risikopotenzial. Zum anderen besteht die Befürchtung, dass politische Entscheidungsträger indirekt zur Eskalation regionaler Konflikte beitragen, um damit vom Versagen der Transformation abzulenken und nach außen hin nationale Stärke zu demonstrieren. In einem solchen Szenario wäre das Interesse an der nachhaltigen Lösung regionaler Probleme insofern begrenzt, als sie für politische und ökonomische Ziele jenseits des Krisenmanagements instrumentalisiert werden.

Mit dem Fortschreiten der EU-Osterweiterung würde ein Teil

dieser *frozen conflicts* in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU liegen. Trotz der Fortschritte bei der Integration der russischsprachigen Bevölkerung kritisieren russische Entscheidungsträger und Medien nach wie vor die unzureichende Wahrung der russischen Interessen in Estland und Lettland. Auch gegenüber der Ukraine vertritt Putin einen zunehmend offensiven Kurs, indem er die Begleichung der Energieschulden fordert und gleichzeitig einen Teil der Pipelines an der Ukraine vorbeiführt. Diese Politik wird nicht nur in Kiew, sondern auch zunehmend in Warschau kritisiert. Sollten Polen und die baltischen Staaten zu den Beitrittskandidaten der ersten Erweiterungsrunde zählen, würden diese Konflikte unmittelbare Sicherheitsrisiken für die EU bedeuten.

Wie kaum eine andere Grenzregion Europas demonstriert Südosteuropa die Verknüpfung von *hard and soft security risks* und dementsprechend den Wert einer kombinierten Strategie aus GASP, regionaler Wirtschaftsmacht und Beitrittsperspektive, wie sie nur die Europäische Union bieten könnte. Die Verbindung zwischen nationalen Konflikten, Transformationsdefiziten, Staatskrisen sowie regionalen, ethnischen und sozialen Disparitäten erfordert ein breitestmögliches Instrumentarium. Während die NATO und die USA die Hauptlast und Verantwortung für die militärische Phase des Kosovo-Konfliktes übernommen haben, sind ihre Instrumente bzw. ist ihr Engagement in der umfassenden und langfristig angelegten Wiederaufbauphase nach dem Krieg begrenzt. Potenziell wäre dagegen die Europäische Union als Regionalmacht, die ihre Balkanpolitik inhärent ohne *exit strategy* führt, in der Lage, ihre wirtschaftliche Prosperität und politische Stabilität Erfolg versprechend einzusetzen, mit einer von Stabilitätspakt und Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess flankierten EU-Perspektive als langfristiges, glaubwürdiges *commitment*.

Nichtdestotrotz beinhalten die Präsenz des europäischen Wirtschaftsraumes und die geographische bzw. zeitliche Nähe der Osterweiterung auch neue Risiken für Südosteuropa: Massive Außen-

steuerung impliziert immer die Gefahr einer *aid addiction* und einer übermäßigen Expansion wirtschaftlicher Kriminalisierung und staatlicher Korruption auf Kosten von Zivilgesellschaft, Staatskonsolidierung und selbsttragender Entwicklung der Volkswirtschaft.

Das Dilemma, das aus dieser Konstellation und EU-Strategie folgt, ist der Widerspruch zwischen der Konditionalität der Osterweiterung (und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses) einerseits und der Sicherheits- und Stabilitätsaufgabe der EU über ihre Grenze hinaus andererseits. Folge ist, dass nicht nur Transformationsanstrengungen belohnt werden, im Ernstfall aber auch Transformationsversagen und regionale Instabilität.

*Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik:* Bei den derzeit entlang der östlichen und südöstlichen Grenzen existierenden sicherheitspolitischen Konflikten wird das unzureichende Handlungspotenzial der europäischen Institutionen deutlich. Trotz der Fortschritte in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik begrenzt sich die Stärke der europäischen Organisationen auf Konfliktprävention und Normensetzung von außen. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Kompetenz der EU und der OSZE kann in erster Linie als friedensstiftende und normensetzende Politik charakterisiert werden. Demnach beschränkt sich das Handlungsfeld auf die Prävention von noch nicht gewaltsam ausgebrochenen Konflikten und auf den Wiederaufbau von Stabilität nach Beendigung von militärischen Auseinandersetzungen.

Im Gegensatz zur amerikanischen Außenpolitik hat Europa den Vorteil, von den osteuropäischen Akteuren als Ordnungsmacht ohne Dominanzanspruch eingeschätzt zu werden. Dementsprechend gering sind aber die Möglichkeiten der europäischen Institutionen zur Bewältigung bereits gewaltsam eskalierter Konflikte. Sie entsprechen nicht dem Bedrohungspotenzial der künftigen Nachbarschaftsbeziehungen. Allerdings kann das Ungleichgewicht zwischen den sicherheitspolitischen Aufgaben und den derzeit noch geringen Handlungsmöglichkeiten der europäischen Institutionen folgendermaßen

betrachtet werden: Die neuen Herausforderungen werden wichtige Impulse zur Intensivierung der Integration und zum Ausbau der sicherheitspolitischen Kompetenzen der europäischen Institutionen geben.

### **3.2.2 Strategieelemente zum Ausbau europäischer Sicherheitspolitik**

Die kombinierte Stärke der OSZE, des Europarates und vor allem der EU liegt in ihren vielfältigen Möglichkeiten zur Konfliktprävention. Angesichts der neuen, mit der EU-Osterweiterung zusammenhängenden sicherheitspolitischen Herausforderungen gilt es, diese Kompetenzen zu erweitern und gemäß den gegebenen Umständen zu spezifizieren. Die Instrumente der Normensetzung durch äußere Zielvorgabe sowie der Unterstützung des Transformationsprozesses sollten so weit wie möglich für die Verringerung von Asymmetrien entlang der künftigen EU-Außengrenze genutzt werden. Dem liegt die Überlegung der Friedens- und Konfliktforschung zugrunde, dass mit der Zunahme von Asymmetrien die sicherheitspolitischen Risiken steigen.

Allerdings bedarf diese Politik einer realistischen Einschätzung: Die Reichweite der Normensetzung definiert sich über die Möglichkeit, positive oder negative Sanktionen damit zu verbinden. Der größte Einfluss ist in der Phase vor dem Beitritt gegeben, in der die Einhaltung der westlichen Standards eine Konditionalität des Beitritts sind.

Angesichts der Schwierigkeiten der Systemtransformation und der eingeschränkten Möglichkeiten zur Normensetzung von außen muss unter realistischen Annahmen vom Fortbestand wirtschaftlicher Krisen und politischer Instabilitäten ausgegangen werden. Um die daraus resultierenden Beziehungen mittelfristig institutionalisieren zu können, kann auf Erfahrungen aus dem Ost-West-Konflikt zurückgegriffen werden: Es handelte sich weniger um ein partnerschaftli-

ches Verhältnis zwischen zwei gleichen Akteuren, sondern vielmehr um ungleiche Beziehungen. Trotz dieser Ungleichheit gelang es aber, einzelne Aspekte institutionell zu regeln. Diese Erfahrung der Schaffung von relativer Sicherheit trotz asymmetrischer Ausgangsbedingungen gilt es sicherheitspolitisch für die Nachbarschaftsbeziehungen der erweiterten EU zu nutzen. Ergänzt werden sollte dieser Ansatz durch die Entwicklung und Implementierung eines europäischen Frühwarnsystems für regionale Konflikte. Die auf dem EU-Russland-Gipfel am 30. Oktober 2000 in Paris beschlossene Intensivierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung ist ein Schritt in die richtige Richtung. Angesichts des hohen Maßes an Unübersichtlichkeit der Transformation, der Sicherheitsrisiken und Akteure kann eine effektive Politik der Konfliktprävention nur auf der Grundlage einer regelmäßigen und möglichst weit gefächerten Risikoberichterstattung funktionieren.

Weit über die bisherigen Möglichkeiten der Konfliktprävention hinaus ist die EU-Osterweiterung aber auch eine sicherheitspolitische Herausforderung der europäischen Integration in Richtung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

### **3.3 Visapolitik und Grenzsicherung**

#### **3.3.1 Risiken neuer Trennungslinien**

Die Europäische Union steht vor der historischen Chance einer Neuordnung Europas, allerdings droht diese Aufgabe in ein Dilemma divergierender Interessen zu geraten: Zum einen ist Europa nicht mehr grundsätzlich durch Systemgegensätze in Ost und West geteilt. Zum anderen zieht das Auseinanderbrechen des alten Herrschaftsystems auch die Bildung neuer Grenzen nach sich. Trennlinien drohen weitaus weniger aufgrund von ideologischen Gegensätzen, sondern vielmehr aufgrund von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

Asymmetrien. Wie keine andere europäische Organisation nimmt die EU dabei eine Doppelfunktion ein. Sie gilt als Garant wirtschaftlicher Stabilität und Modernisierung. Gleichzeitig definiert sie durch die Vergemeinschaftung des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechtes ihren Integrationsraum nach innen und schafft gemeinsame Außengrenzen. Die Einführung von Visabestimmungen zählt zu den politisch sensibleren Themen der EU-Osterweiterung und hat darüber hinaus Implikationen für die Neuordnung Europas. Westliche Entscheidungsträger stehen vor dem Dilemma divergierender Interessen zwischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik auf der einen sowie außen- und sicherheitspolitischen Aspekten auf der anderen Seite. In normativen Absichtserklärungen, Verträgen und auf Gipfeltreffen unterstreichen die Akteure die grenzüberschreitende Kooperation, und es wird betont, dass die Osterweiterung so offen wie möglich zu gestalten sei.

*Innere Sicherheit und gesamteuropäische Stabilität:* Entgegen derartiger Zielvorgaben sind die politischen Entscheidungen der EU viel stärker vom realen oder auch politisch angenommenen Migrationsdruck von außen und der Wahrung innerer Sicherheit dominiert: Als Voraussetzung für den Beitritt müssen die Kandidatenstaaten ihre Visapolitik den EU-Bestimmungen anpassen.

Mit der Bildung und Konsolidierung neuer Nationalstaaten sind die Entscheidungsträger mit neuen Problemen der Grenzziehung, Grenzsicherung und Einführung von Visabestimmungen konfrontiert. Zumindest auf der rhetorischen Ebene stimmen die mittel- und osteuropäischen Staaten mit der Position der EU überein: durch die EU-Osterweiterung neue Trennlinien vermeiden. Unterschiede existieren bei der Umwandlung dieser Zielsetzung in politische Entscheidungen. Dabei sind folgende Faktoren von Bedeutung: die Orientierung an EU-Vorgaben mit dem Ziel eines möglichst frühzeitigen Beitritts, historische Erblasten mit den östlichen Nachbarn, Fragen der nationalen Souveränität und Identität, nationale Minderheiten in den Nachbarstaaten. Diese Liste verdeutlicht, dass bei der Einfüh-

nung von Visaregelungen über technisch-administrative Belange hinaus zahlreiche andere Interessen existieren.

Die konkrete Ausformulierung und der daraus resultierende Handlungsbedarf lassen sich am prägnantesten an den jeweiligen regionalen Beispielen verdeutlichen. Der EU-Position bezüglich der Einführung von Visabestimmungen am nächsten sind die *baltischen Staaten*. Zur Einreise von Russland, Belarus oder der Ukraine nach Estland, Lettland oder Litauen ist ein Visum erforderlich. Einige wenige Ausnahmen beschränken sich auf den kleinen Grenzverkehr sowie Sonderbestimmungen für Feiertage, den politischen Dialog und verwandtschaftliche Belange. Da insbesondere in Estland und Lettland ein hoher Anteil russischsprachiger Einwohner lebt und es zudem Grenzregionen mit ungeklärten Grenzfragen gibt oder auch geteilte Städte wie Narva-Ivangorod existieren, führen diese Bestimmungen im Einzelfall zu sozialen Härten und wirtschaftlichen Problemen. Schwierigkeiten werden vor allem von den regionalen Entscheidungsträgern hervorgehoben, die unmittelbar von dem Problem betroffen sind. Insgesamt wird deutlich, dass die Einführung von restriktiven Einreisebestimmungen Folgeprobleme schafft. Die begrenzte Kosten-Nutzen-Relation dieser Politik wird dadurch verdeutlicht, dass Schmuggel und grenzüberschreitende Kriminalität trotz dieser Regelungen als Probleme der baltischen Staaten weiterbestehen.

*Verschlechterung bilateraler Beziehungen:* Die größte Zurückhaltung bei der Einführung von Visabestimmungen kann in den polnisch-ukrainischen Beziehungen konstatiert werden: Laut derzeitiger Regelungen dürfen ukrainische Staatsbürger für einen maximalen Zeitraum von drei Monaten visafrei einreisen, womit das Kandidatenland Polen von den derzeitigen Visabestimmungen der EU gegenüber der Ukraine abweicht. Die Einführung von Visaregelungen würde das Verhältnis nicht nur administrativ verkomplizieren, sondern wird von Akteuren auf beiden Seiten als Ziehung neuer Trennlinien interpretiert. Gleichzeitig zählt Polen zu den EU-Anwärttern der ersten Erweiterungsrunde, was laut der gegenwärtigen EU-Politik

das Ende des visafreien Reiseverkehrs mit der Ukraine bedeuten würde. Um gewissermaßen beiden Seiten gerecht zu werden, verschiebt die polnische Regierung die Einführung der Visaregelungen auf einen möglichst späten Zeitpunkt. Gleichzeitig votieren einzelne Entscheidungsträger für die Implementierung von Sonderregelungen oder halten sogar an der Maximalforderung des visafreien Reiseverkehrs fest. Der Fall Polens verdeutlicht, wie sich die ungelösten Widersprüche zwischen Stabilität über die künftigen Grenzen der EU hinaus auf der einen Seite und innerer Sicherheit auf der anderen Seite zu einem Dilemma der Direkten Nachbarschaft verdichten können.

In Südosteuropa besteht keine Zoll- oder Visafreiheit, sondern eher eine intransparente und inkonsistente Pluralität der bilateralen Regelungen, sowohl zwischen den Staaten und Entitäten der Region und den EU-Staaten als auch innerhalb der Region selbst. Dabei ist es unumstritten, dass Effektivierung, Optimierung und wo möglich Lockerung der Grenzregelungen einen wichtigen Beitrag zu Völkerverständnis, grenzüberschreitender Kooperation, Abbau regionaler und ethnischer Konfliktpotenziale und nicht zuletzt Stärkung der wirtschaftlichen Aktivität liefern könnten.

*Risiko der Verschärfung von Minderheitenproblemen:* Zusätzlich beeinflussen auch ungeklärte Fragen der Nationalstaatlichkeit sowie Minderheiteninteressen die Ausgestaltung der Visaregelungen. Zur Annäherung an die EU-Vorgaben hat die rumänische Regierung seit dem 1. Juli 2000 die Einreisebestimmungen von Staatsbürgern aus dem benachbarten *Moldova* verschärft: Zur Einreise ist jetzt ein Reisepass erforderlich. Zur Umgehung dieser Formalitäten nutzten zahlreiche Bürger Moldovas die Möglichkeit, neben der moldawischen auch eine rumänische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Sollte Rumänien der EU beitreten, würden die Einwohner Moldovas mit einer doppelten Staatsbürgerschaft über eine EU-Staatsbürgerschaft verfügen.

Sonderprobleme ergeben sich in all den Fällen, in denen Minderheiten in einem Nachbarland leben, das im Zuge der EU-Osterweiterung unter die Bestimmungen der Visapflicht fällt. Sollte Rumänien



nicht zu den Beitrittskandidaten der ersten Runde zählen, wird die ungarische Minderheit durch eine Visagrenze von ihrem Mutterland abgetrennt sein. Weder Ungarn noch Rumänien haben Interesse daran, das politische Klima durch Restriktion des Reiseverkehrs der Minderheiten ins Mutterland zu belasten.

Die Liste der empirischen Fälle verdeutlicht die Vielfalt der Konstellationen und Interessen, wonach Visaregelungen über die technisch-administrativen Aspekte der Ausstellung von Visa, Passkontrolle und Grenzsicherung hinaus brisante Fragen der EU-Osterweiterung verkörpern. Die Einführung von Schengen-gerechten Visabestimmungen allein kann jedoch längst nicht alle damit verbundenen Erwartungen erfüllen. Grenzüberschreitende Kriminalität, Schmuggel und Migration lassen sich durch verschärfte Visabestimmungen nur begrenzt eindämmen. Fragen des Minderheiten- und Staatsbürgerrechtes können den Visabestimmungen derart entgegenstehen, dass sie zur Umgehung der EU-Bestimmungen beitragen. Visabestimmungen müssen allerdings nicht zwangsläufig zum Aufbau eines neuen Eisernen Vorhangs führen. Vielmehr gilt es diesbezüglich, die politischen Optionen rechtzeitig zu erkennen und entsprechend zu nutzen.

### 3.3.2 Eine europäische Strategie der kontrollierten Durchlässigkeit

Die Visastrategie der EU-Osterweiterung beschränkt sich bisher auf die Vorgaben des *acquis communautaire*. Isoliert betrachtet handelt es sich dabei um einen für die Beitrittsstaaten ebenso transparenten wie stringenten Ansatz. Es existiert ein großes Erfordernis für eine aktive Visapolitik, die über die technisch-standardisierten Aspekte der Schengen-Bestimmungen hinausgeht. Angesichts dieser strategischen Erfordernisse obliegt der EU diesbezüglich eine hohe Verantwortung bei der Wahrung von Sicherheit und Stabilität für Gesamteuropa. Über die reine Normensetzung hinaus sollte die EU aktiv gestaltend in den Prozess eingreifen. Bei dieser Verfahrensweise kann

zwischen einem stärker technisch orientierten und einem mehr politisch kooperativen Aspekt unterschieden werden.

*Technisch-administrative Optimierung:* Ziel der technischen Regelungen von Visabestimmungen muss es sein, die Ausstellung von Visa und Einreiseformalitäten so einfach und kostengünstig wie möglich zu gestalten. Wie es bereits gegenwärtig der Fall ist, kann mit Hilfe von PHARE- und TACIS-Mitteln der Auf- und Ausbau von Grenzübergängen und Konsularabteilungen westlichen Standards entsprechend betrieben werden. Neben der finanziellen Unterstützung sollte auch an die Ausbildung östlicher Grenzbeamter im Westen sowie an die Entsendung westlicher Experten an die künftigen EU-Außengrenzen gedacht werden. Diese Prozesse können bereits vor dem Beginn des Beitritts eingeleitet werden. Die Zusammenarbeit auf den Ebenen der Visa- und Zollpolitik sollte auch auf eine gemeinsame Migrationspolitik mit den künftigen Nachbarstaaten ausgeweitet werden.

Umso mehr die Ausstellung der Visa nach den Kriterien von Effizienz, Transparenz und unter Kostenneutralität erfolgt, umso weniger wird die Schengen-Grenze als neuer Eiserner Vorhang empfunden werden. Die Einführung technischer Regelungen sollte mit Hilfe einer gezielten Informationspolitik so transparent wie möglich gehalten werden. Durch die administrative Erleichterung zum Erhalt eines Schengen-Visums kann bereits heute das negative Image der Schengen-Formalitäten verbessert werden. Administrativ besonders leicht sollte die Erteilung von Visa an Angehörige von Minderheiten zur Einreise in das jeweilige Mutterland sowie an Einwohner des Kaliningrader Gebietes gemacht werden.

Forderungen nach Vereinheitlichung oder sogar Annullierung der Visa- und Zollregelungen im »Westbalkan« sind im Moment noch unrealistisch und verfrüht. Nicht nur sind manche schwachen Staaten eingehend von direkten Einkünften aus Zöllen und Ähnlichem abhängig, sondern profitieren auch gerade die neuen Unternehmer von der Schwäche der Institutionalisierung der Marktwirtschaft.

Außerdem wird eine künftige EU-Grenze diese Region durchschneiden und dabei just die erfolgreicherer und stabileren Transformationsländer integrieren bzw. aus der Region absondern. Die neuerdings verkündete asymmetrische Handelserleichterung von Seiten der EU für den »Westbalkan« ist ein Zeichen der neuen Kosten-Nutzen-Rechnung in Sachen Heranführung der Region und europäischer Wirtschaftsraum hin zu differenzierter Integration.

*Grenzüberschreitende Kooperation:* Auch bei einer perfekten technisch-organisatorischen Einführung der Visabestimmungen wird es zwangsläufig zur Bildung neuer Trennlinien kommen. Um dem entgegenzuwirken, sollten die EU und der Europarat eine zweite Säule der aktiven Visapolitik verfolgen, welche auf Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Kooperation basiert.

Politisches Postulat muss es sein, den Aufbau visabedingter Trennlinien durch eine möglichst umfassende europäische Unterstützung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen über die künftigen EU-Grenzen hinweg zu mildern.

### **3.4 Regionale und grenzüberschreitende Kooperation**

#### **3.4.1 Chancen der Kooperation**

Multilaterale, zwischenstaatliche Kooperation und grenzüberschreitende, substaatliche Kooperation haben ähnliche politische und gesellschaftliche Potenziale, generieren aber auch ähnliche Widerstände und Widersprüche im europäischen Kontext. Während der fortschreitende Prozess der europäischen Integration und das Schleifen der internen Grenzen Sicherheitsrisiken hervorrufen und Anforderungen an die Außensicherung stellen, würde der Ausschluss der direkten Nachbarn von diesem sich integrierenden Europa wiederum ein Risikopotenzial beinhalten. Die Osterweiterung hat somit gleichermaßen stabilisierende und destabilisierende Konsequenzen.

Diese Bilanzfrage zwischen Export von Stabilität und Import von Instabilität, zwischen innerer und äußerer Sicherheit sowie zwischen Grenzsicherung und Durchlässigkeit stellt sich für die EU als Ganzes wie auch für die einzelnen Staaten. In diesem Sinne ist es für Europa wichtig, eine gewisse institutionelle Pluralität, die über die sich anbahnende geographische Finalität der EU hinausgeht, in Form der regionalen Kooperation zu gewährleisten. Ostseerat und Schwarzmeerkoope-ration sind herausragende regionale Beispiele für stabilisierende Foren multilateraler, zwischenstaatlicher Kooperation. Für die Nationalstaaten hat substaatliche, grenzüberschreitende Kooperation eine vergleichbare Funktion. Grenzregionen sind oftmals nicht nur traditionell peripher und strukturell unterentwickelt, sondern auch durch die Veränderung der Funktion und Durchlässigkeit einzelner Grenzen in den letzten zehn Jahren besonders betroffen, zunächst durch den Zerfall des Ostblocks und der Sowjetunion und jetzt im Rahmen des EU-Osterweiterungsprozesses. Eine Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation kann dazu beitragen, den Zuwachs an sozioökonomischen Asymmetrien und Disparitäten entgegenzuwirken sowie Synergieeffekte über Staatsgrenzen hinweg zu nutzen, um Konfliktpotenziale entsprechend abzubauen. Somit sind regionale und grenzüberschreitende Kooperation nicht nur Schlüsselfaktoren europäischer Prosperität, sondern können auch zur Sicherheit in Europa beitragen.

Regionalität gehört zu den Grundsätzen der europäischen Politik. Die Erfahrung Ostmitteleuropas seit 1989 zeigt jedoch, dass die Attraktivität der EU-Mitgliedschaft und die Konkurrenz auf dem Wege zur Vollmitgliedschaft der regionalen Kooperation zwischen den Beitrittsstaaten eher abträglich ist, vor allem auch über die künftige Außengrenze hinaus. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass das Beitrittsengagement der ostmitteleuropäischen Staaten sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den Kandidatenländern eher geschadet und darüber hinaus zu einer übermäßigen Reduzierung der wirtschaftlichen und politischen Ko-

operationsformen mit den künftigen östlichen Nachbarn geführt hat. Oftmals kehrt das Engagement für über die EU-Grenzen hinausreichende Regional Kooperation erst nach dem EU-Beitritt wieder, in einem Versuch, ein regionales Gegengewicht, auch an außenpolitischer Kompetenz, zum »Kerneuropa« aufzubauen.

Dies ist der Grund, warum die EU ein Motor für Projekte der multilateralen regionalen Kooperation ist. Hervorzuheben ist die Kooperation im Ostseeraum: Auf Initiative Finnlands unterstützt die EU mit der *Northern Dimension* die Zusammenarbeit zwischen den Ostseeanrainern in den Bereichen Energie, Rohstoffe, Umwelt, Grenzkontrolle, Transport und Infrastruktur. Ziel ist es zum einen, die Kohärenz der EU-Politik in diesen Bereichen zu vergrößern, und zum anderen, Russland enger an europäische Strukturen anzubinden. Mit diesem Instrumentarium gelingt es der EU, in Ergänzung zur Fokussierung der Kandidatenstaaten auf die Beitrittsverhandlungen Anreize für die grenzüberschreitende Kooperation zu implementieren. Die erfolgreiche Zusammenarbeit im Ostseeraum verdeutlicht gleichzeitig auch die Schwächen der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa. Die Zusammenarbeit zwischen Polen und der Ukraine beschränkt sich auf das bilaterale Engagement. Die zum Teil beachtlichen Ergebnisse werden nur unzureichend von der europäischen Politik aufgegriffen. Potenziale der EU-Normensetzungspolitik bleiben ungenutzt.

Trotz der mehr als beachtlichen Finanzrahmen und Vielzahl erfolgreich umgesetzter Projekte besonders im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation besteht ein Hemmnis und Defizit in der unzureichenden Koordination bzw. Angleichung von Programmen und Fördermaßnahmen der grenzüberschreitenden Kooperation. Grenzregionen entlang der (künftigen) EU-Außengrenzen liegen jenseits der Ressorts der EU-Generaldirektionen: Auf der ostmitteleuropäischen Seite fallen sie in den Bereich der Erweiterungspolitik, während die Grenzregionen im Osten und Südosten Europas als Bestandteil der EU-Außenbeziehungen behandelt werden. Entsprechend unter-

schiedlich sind die Förderprogramme: Mit dem Programm PHARE soll die Beitrittsfähigkeit der EU-Assoziierungsstaaten erhöht werden. TACIS dient dagegen zur Stabilisierung des Transformationsprozesses in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Anträge für grenzüberschreitende Projekte müssen somit sowohl den PHARE- als auch den TACIS-Bestimmungen entsprechen. Dies ist nicht immer ohne Reibungsverluste umzusetzen. Für Südosteuropa wird das neue Programm CARDS ebenfalls sicherlich eine wichtige Komponente der grenzüberschreitenden Kooperation beinhalten. Nachdem PHARE 1997 bereits von *demand-driven* auf *program-driven* (d. h. Förderung der Beitrittsfähigkeit) umgestellt wurde, würde es sich anbieten, diese Priorisierung für die anderen Programme zu übernehmen. Dies würde z. B. bedeuten, die Programme besonders in Russland (anders als in der kleinen und umschlossenen Balkanregion) stark auf dessen westliche Grenzregionen zu konzentrieren. Somit ließe sich, unter Beachtung der EU-Kapazitätsgrenzen, eine optimale Reduzierung von Asymmetrien und Folgefragen der Osterweiterung entlang dieser Grenze erreichen: im Interesse Russlands, aber auch im Stabilitätsinteresse Europas.

### **3.4.2 Politikempfehlungen für regionale und grenzüberschreitende Kooperation**

Kernempfehlung im Bereich der substaatlichen, grenzüberschreitenden Kooperation ist die Anerkennung des inhärenten Widerspruchs zwischen den politischen Zielen und Beitrittsanforderungen für Justiz und Inneres einerseits und den Förderprogrammen für grenzüberschreitende Kooperation andererseits. Institutionell gesehen gehört PHARE zur Generaldirektion (GD) Erweiterung und TACIS zur GD Außenbeziehungen, während Grenzsicherung einerseits zum Beitrittsverhandlungsprozess, andererseits zur GD Justiz und Inneres gehört.

Mit dem Nahen der ersten Beitrittsrunde der Osterweiterung – voraussichtlich 2005 – und der langfristigen Heranführung des »Westbalkans«, inklusive Jugoslawien, an eine Beitrittsperspektive stellt sich zunehmend die Frage nach der institutionellen und prozeduralen Trennung von Interreg-CBC, PHARE, CARDS und TACIS.

Bei der Unterstützung von Maßnahmen der grenzüberschreitenden Kooperation gilt es genau zu berücksichtigen, welche Maßnahmen welchen Erfolg versprechen. Erfahrungsgemäß sind wirtschaftliche und soziale Ansätze auch eine Möglichkeit, Kooperationshindernisse wie schwierige politische Bedingungen oder historische Feindbilder zu überwinden. Von dieser Art der Zusammenarbeit können dann *spill-over*-Effekte für die Verringerung politisch sensibler Aspekte ausgehen.

Basierend auf den positiven Ansätzen der *Northern Dimension* sollte dieser Ansatz im Sinne eines *best-practices*-Modell auf Mitteleuropa übertragen werden. Mit einer Art *Central-East European Dimension* könnte die EU eindeutige Signale gegen den von den Entscheidungsträgern in Kiew und Warschau befürchteten Aufbau neuer Trennlinien setzen. Gleichzeitig würde sich die Bindung der Ukraine nach Europa festigen, was zur Strategie der EU-Perspektive für die Ukraine beitragen kann.

Rolle und Leistungsbilanz der Europäischen Union in Sachen regionaler und grenzüberschreitender Kooperation sind bislang jedoch nicht optimal verwirklicht, weil genau in diesen Politikbereichen die verschiedenen Funktionen der Union als *security provider*, Wirtschaftsgemeinschaft und politisches Bündnis miteinander kollidieren.





## 4 Jenseits der Erweiterung – die EU-Agenda

Mit der Osterweiterung leistet die EU einen Beitrag zur Stabilitätssicherung und Konfliktprävention im heutigen Europa. Trotz der historischen Reichweite dieses Prozesses handelt es sich keineswegs um die Finalität der europäischen Politik. Vielmehr zieht die Osterweiterung neue Risiken, aber auch neue Chancen nach sich. Anhaltende Instabilitäten in den Nachbarschaften der EU – der direkten Nachbarschaft zur Ukraine, Russland, Belarus und Moldova, für die die Union bisher keine Beitrittsperspektive formuliert hat, und dem Krisenherd Südosteuropa mit Aussicht auf eine EU-Perspektive – fordern die Union in ihren Fähigkeiten zur Normensetzung.

Die europäischen Sicherheitsrisiken erhöhen den Druck, im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik eine europäische Regionalmacht zu etablieren. Es stellen sich neue Herausforderungen, die verschiedenen Politikbereiche, Handlungsansprüche und das europäische Selbstverständnis miteinander in Einklang zu bringen. Gerade dort, wo sich EU-Integration, Osterweiterung und Außenbeziehungen überschneiden, treten diese Herausforderungen hervor.

1. Die Europäische Union übernimmt zunehmend Verantwortung für *Sicherheit und Stabilität* in einem weiter gefassten Gesamteuropa, das nicht nur die Beitrittsstaaten, sondern auch Regionen jenseits der künftigen EU-Außengrenze einschließt, deren Instabilität eine Rückwirkung auf Europa hat oder haben könnte. Folglich lassen sich jedoch dadurch andere Großprojekte der EU, wie die Osterweiterung, nicht länger rein normativ nach der Konditionalität der Kopenhagener Kriterien und des *acquis communautaire* behandeln, sondern stehen in einem breiteren Zusammenhang aus regionaler Stabilisierung und Geopolitik – wie in Helsinki mit der vorgezogenen Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien anerkannt wurde. Der Widerspruch zwischen der normativen Konditionalität des Beitrittsprozesses und den regionalen sicherheitspolitischen Anforderungen einer Regionalmacht, zwischen Qualität und Geschwindigkeit der Osterweiterung ist jedoch struktureller Art: Folge ist, dass nicht nur Transformationsanstrengungen belohnt werden, sondern im Ernstfall auch Transformationsversagen und regionale Instabilität.
2. Ein strategisches Defizit der Politik der Europäischen Kommission gegenüber den GUS-Staaten ist ihre unzureichende Differenzierung. Entscheidungen dürfen sich nicht nur am Grad der Systemtransformation ausrichten, sondern müssen in Ergänzung dazu auch die europäische Selbstbestimmung der Staaten berücksichtigen. Das prinzipielle Nein zu einer Aufnahme beitrittswilliger Staaten der GUS bedeutet das Risiko zunehmender Instabilität, verursacht durch Zurückweisung durch die EU. Gleichzeitig verliert die Normensetzungspolitik der EU an Attraktivität und Einfluss, da im Falle der Annäherung an Europa bzw. Überwindung von Transformationsproblemen keine positiven Sanktionen in Aussicht stehen. Zur Beseitigung des strategischen Defizits sollte die EU eine *Beitrittsperspektive für die Ukraine und Moldova* formulieren. Allerdings muss die Reichweite dieser politischen

Kehrtwende so lange rhetorisch begrenzt sein, bis die beitriftswiligen Staaten tatsächliche Fortschritte in ihren Transformationsprozessen aufweisen. Umso intensiver muss die EU im Dialog mit den betroffenen Staaten die Konditionalität der Kopenhagener Kriterien verdeutlichen. Auch in den TACIS-Projekten zur Unterstützung des Transformationsprozesses gilt es im Sinne einer normativen Zielvorstellung auf den *acquis communautaire* der Europäischen Union zu verweisen.

3. Solange Belarus vom Lukaschenko-Regime dominiert ist, ist es ein riskanter Nachbar. Es liegt im europäischen Interesse, durch die *Demokratisierung Belarus'* zur Stabilitätssicherung beizutragen. In Anlehnung an die Erfahrungen mit Serbien gilt es, durch die Unterstützung regionaler Akteure und wirtschaftlicher Reformanhänger innere Veränderungen in Belarus zu forcieren und auf diesem Weg das Land enger an Europa zu binden. Neben den zahlreichen Möglichkeiten der Kooperation gilt es zunächst, die Präsenz europäischer Institutionen in Minsk zu erweitern.
4. In den Beziehungen zwischen Russland und Europa hat die Ausarbeitung einer *Kaliningrad-Strategie* im Kontext der EU-Ost-erweiterung Priorität. Technische Fragen des Waren- und Personenverkehrs von und nach Kaliningrad ins russische Mutterland gilt es zwar unter Berücksichtigung der EU-Bestimmungen, aber dennoch administrativ so reibungslos wie möglich zu lösen. Durch den Ausbau regionaler Kooperation mit den künftigen EU-Mitgliedern Polen und Litauen muss das regionale Investitionsklima Kaliningrads verbessert werden. Die russischen Entscheidungsträger sollten sich um die Garantie politischer und rechtlicher Stabilität bemühen. Vorausgesetzt, das russische Mutterland profitiert von Innovationen aus der Region, werden sich auch isolationistische und sicherheitspolitische Bedenken aus Moskau verringern.
5. Stärker als im Falle der zehn heutigen osteuropäischen Beitrittsländer stellt sich für Südosteuropa das Dilemma der beiden EU-

Prinzipien *Regionalität und Konditionalität*. Realistischerweise wird Regionalkooperation wegen der Attraktivität einer EU-Mitgliedschaft und der Heterogenität der Nachbarregionen (z.B. »Westbalkan«) hinter einer konditionalen, bilateralen Heranführung an und Integration in die Europäische Union zurücktreten. Dementsprechend sollte grenzüberschreitende Kooperation, jedoch eher als Ergänzung statt als Alternative zu EU-Integration, gefördert werden.

6. Desgleichen gilt es, die *EU-Integration und multilaterale Regionalkooperation* in sich ggf. über die Außengrenze hinaus erstreckenden Teilregionen miteinander in Einklang zu bringen. Organisationen der zwischenstaatlichen Regionalkooperation bieten gerade dort, wo sie in ihrer Zielsetzung bzw. Mitgliedschaft über die heutigen und/oder künftigen EU-Grenzen hinausreichen, ein konstruktives Forum für Dialog und Kooperation in Gesamteuropa: Nordische Dimension, Schwarzmeerkoperation, Ostseerat und OSZE. Sie dienen als Ausgleich für zentripetale Tendenzen in Europa und machen potenziell aus peripheren Grenzgebieten europäische Subregionen.
7. Gerade im Bereich der *grenzüberschreitenden Kooperation* ist es unerlässlich, den institutionell-prozeduralen Rahmen der Funktionsfähigkeit der jeweiligen Förderprogramme unterzuordnen. Dementsprechend würde eine Angleichung bzw. Fusionierung der EU-Programme für grenzüberschreitende Kooperation – Interreg-CBC für EU-Mitglieder, PHARE für Beitrittsländer, TACIS für GUS-Staaten, CARDS für den »Westbalkan« – dem Stand der europäischen Integration und Erweiterung angemessen sein. Als Modell interregionaler und grenzüberschreitender Kooperation sollte die EU-Initiative der *Northern Dimension* in Form einer »Central East European Dimension« auf die Beziehungen zwischen Polen und der Ukraine übertragen werden.
8. Während der Aufbau neuer, visatechnisch bedingter Trennlinien und eine Zunahme der Asymmetrien entlang dieser Grenze unver-

meidlich sind, lassen sich gerade im Grenzbereich bei entsprechendem Vorlauf und Engagement die negativen Folgen beschränken: Eine *effektive Visastrategie* muss aus der Verzahnung der technisch-administrativen Optimierung der Verfahrensweise mit Maßnahmen der grenzüberschreitenden Kooperation bestehen.

Insgesamt gehört es zum offenen Selbstverständnis der EU, gegenüber ihren Nachbarstaaten keine Außenpolitik im klassischen Sinne zu verfolgen, sondern eine konditionelle Beitrittsperspektive anzubieten. Bislang haben sich die innere Prosperität und Stabilität der EU sowie die Attraktivität dieses Beitrittsangebotes den benachbarten Transformationsländern gegenüber als hochwirksame Instrumente erwiesen.

Die Debatte über die Grenzen der Erweiterung sollte jedoch stärker die zeitliche Dimension und die Aufnahmekapazität der Union berücksichtigen. Eine Union, die z. B. der Ukraine eine Beitrittsperspektive – mit entsprechendem Erwartungsmanagement und Zeitdimension – anbietet, kann mehr zur langfristigen Reduzierung der staatlichen Instabilität und Transformationsdefizite dieses Nachbarn beitragen. Gleichzeitig erfordert die Gewährleistung der Qualität und Aufnahmekapazität der Union eine Konkretisierung der Osterweiterung. Ein realistisches Erwartungsmanagement ebenso wie ein bestmögliches Arrangement für die Folgefragen mit den künftigen Nachbarn, nicht zuletzt mit Russland, erfordern eine baldige Festlegung des Termins und der Beteiligten einer ersten Erweiterungsrunde. Eine rechtzeitige Entscheidungsfindung der EU würde einerseits unrealistische Erwartungen von Seiten der Kandidatenländer zügeln und andererseits Vorbereitungszeit lassen, um die Folgen einer (temporären) konkreten Außengrenze für Beitrittsländer und Drittstaaten jenseits der Union abzufedern. Typischerweise wird ein System der differenzierten politischen und wirtschaftlichen Integration entstehen, um destabilisierenden Asymmetrien entlang der Außengrenze entgegenzuwirken. Außerdem wird sich mit dem Reform- und Integrationsprozess der EU, der Verstärkten Zusammenarbeit

und einer schrittweisen Aufnahme der zehn Beitrittsländer ohnehin das Differenzierungsmodell in Europa durchsetzen. Eine besondere Dringlichkeit erhält die differenzierte Integration im Sicherheitsbereich, sollte eine neue NATO-Erweiterung vor einer ersten Runde der EU-Osterweiterung stattfinden. Differenzierte Integration erfordert insgesamt eine Stärkung der GASP, da neben Normensetzung vor allem auch eine reaktive Entscheidungsfähigkeit und Handlungskompetenz über den Erfolg der EU-Zielsetzung zur Stabilisierung Gesamteuropas entscheidet.

Iris Kempe (ed.)

*Beyond EU Enlargement*

Volume 1

The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe

2001, 296 Seiten, Broschur

ISBN 3-89204-548-8

Russland, die Ukraine, Belarus und Moldova werden künftig unmittelbar an die EU grenzen. Die EU versucht, die Beziehungen zu diesen Staaten auf der Grundlage von Partnerschaft und Kooperation zu gestalten, schließt eine Beitrittsperspektive jedoch aus. Aufgrund anhaltender politischer Instabilität, wirtschaftlicher Krisen und Schwächen der Zivilgesellschaft stellen die künftigen Nachbarstaaten bisher nur unzureichend berücksichtigte Risiken für Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa dar. Gleichzeitig beinhaltet die derzeitige Politik der EU aber auch die Gefahr, die künftigen Nachbarstaaten durch den Aufbau neuer Trennlinien von der Stabilitätssicherung in Europa auszuschließen. Der Band enthält detaillierte Analysen sowie Politikempfehlungen zu beiden Risiken.

#### *Country Reports*

Timofei V. Bordachev (Moskau): The Russian Challenge for the European Union: The Direct Neighbourhood and Security Issues, Oleksandr Pavliuk (Kiev): Ukraine and the EU: The Risk of Being Excluded, Anatoly Lebedko, Kirk Mildner (Minsk, Kiev): Belarus and the Process of European Integration, Alla Skvortova (Chisinau): Moldova and the EU: Direct Neighbourhood and Security Issues.

#### *Issue Reports*

Eiki Berg, Wim van Meurs (Tartu, Munich): Legacies of the Past, Ethnic and Territorial Conflict Potential, Jacek Cichoński (Warsaw): The Direct Neighbourhood: Border Issues and Visa Regulations. An Eastern Perspective, Barbara Lippert (Bonn): Border Issues and Visa

Regulations: Political, Economic, and Social Implications. A Western Perspective, Taras Voznyak (L'viv): Regional Co-operation between the EU and the Countries of Central and Eastern Europe. An Eastern Perspective, Douglas Merrill (Munich): Regional Co-operation. A Western Perspective, Eva Feldmann, Bartolomiej Sienkiewicz (Munich, Warsaw): Pan European Security in the Framework of the Direct Neighbourhood. An Eastern Perspective, Iris Kempe (Munich): Pan European Security in the Framework of the Direct Neighbourhood, A Western Perspective.

Wim van Meurs (ed.)

*Beyond EU Enlargement*

Volume 2

The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe

2001, 296 Seiten, Broschur

ISBN 3-89204-549-6

In Südosteuropa profiliert sich die EU als Regionalmacht, die mittels Stabilitätspakt sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess Verantwortung übernimmt für Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa. Bei deren Umsetzung zeigen sich jedoch strategische und institutionelle Gegensätze und könnten sogar neue regionale Risiken hervortreten. Die Autoren formulieren Politikempfehlungen zur Behebung der identifizierten Gegensätze und Risikopotentiale.

Autoren: Lucian Boia (Bukarest), Martin Brusis (München), Kinga Gál (Flensburg) Nathan Galer (Washington DC), Daniela Heimerl (Paris), Kostas Ifantis (Athen), Plamen Pantev (Sofia), Ivanka Petkova (Sofia), Fabian Schmidt (München), Predrag Simic (Belgrad), Milica Uvalic (Perugia)