

Das doppelte französische und holländische „Nein“ im Referendum über den europäischen Verfassungsentwurf im Frühjahr 2005 hat Europa in eine tiefe Krise gestürzt. Die vom Europäischen Rat in Brüssel wenig später – am 15./16. Juni 2005 – verordnete Denkpause ist bisher weniger von Kreativität als von offensichtlicher Lähmung gekennzeichnet; von vielen wird sie eher als „Pause vom Denken“ bezeichnet. Wege aus der Krise sind bisher nicht erkennbar und vielfach tröstete man sich damit, dass es vor allem innere – wirtschaftliche und soziale – Probleme gewesen seien, die den Ausschlag für das negative Votum in beiden Ländern gegeben hatten. Doch mit einer solchen Interpretation würde man es sich zu leicht machen: Sicherlich war es vielfach die Unzufriedenheit von Franzosen und Holländern mit ihren jeweiligen Regierungen, die eine Rolle gespielt hat, aber es war eben auch die – von den Verfassungsgegnern in zum Teil unseriöser Weise geschürte – Furcht vor einem „unsozialen“ oder „neoliberalen“ Europa, während in Holland die Migrations- und Integrationsproblematik sowie das Gefühl, zu den Verlierern der europäischen Integration zu gehören, mitentscheidend war.*

An drei zentralen Punkten lässt sich das Unbehagen der Bürger europaweit – nicht nur in Frankreich und in Holland – festmachen:

1. **Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell steht auf dem Prüfstand.** Gibt es ein solches „Modell“ überhaupt oder führt die Tatsache, dass es (noch) nicht existiert, in das verzweifelte Klammern an überholte nationalstaatliche Formen des wirtschaftlichen und sozialen Protektionismus, die aber angesichts der Globalisierung und der fortgeschrittenen europäischen Integration kaum noch wirksam sein können?
2. **Die Demokratie ist im europäischen Kontext noch Mangelware.** Die Franzosen und

Winfried Veit *

Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik – Für ein Europa der konzentrischen Kreise

Holländer haben – vielleicht unbewusst – auch der nichtdemokratischen, noch immer vorwiegend intergouvernementalen Verfasstheit der Europäischen Union eine Absage erteilt. Die bittere Ironie daran ist, dass gerade der Verfassungsentwurf zu einem Mehr an Demokratie geführt hätte.

3. **Die Grenzen Europas müssen klarer definiert werden.** In Frankreich wie in den Niederlanden hat die Frage eines türkischen Beitritts zur Europäischen Union eine Rolle in den Abstimmungsergebnissen gespielt. In Frankreich war es auch eine quasi nachträgliche Absage an die Osterweiterung von 2004, die in französischen Augen vor allem im Interesse Deutschlands und Englands lag.

Diese drei Problembereiche bilden auch den Kern der nach dem vorläufigen Scheitern der europäischen Verfassung mit neuer Wucht entbrannten Debatte um die Gestalt des zukünftigen Europa, wobei zwei idealtypische Modelle zur Diskussion stehen:

- das Modell einer riesigen Friedens- und Freihandelszone mit überwiegend intergouvernementalen (das heißt undemokratischen) Entscheidungsmechanismen und im Prinzip offen für alle Länder, die sich zu den „Kopenhagen-Kriterien“ bekennen („angelsächsisches“ oder „atlantisches“ Modell);
- das Modell eines politisch integrierten Kerneuropas mit demokratisch verfassten gemeinschaftlichen Institutionen, einer harmonisierten Finanz- und Haushaltspolitik sowie klar definierten Grenzen („rheinisches“ oder „kontinentales“ Modell).

Das angelsächsische Modell beschreibt mehr oder weniger den Ist-Zustand der Europäischen Union, und falls die vorgesehenen oder in Aussicht gestellten Erweiterungen (Bulgarien, Rumänien, Türkei, Kroatien, westlicher Balkan) vonstatten gehen, ohne dass vorher eine tiefgreifende institutionelle Reform („Vertiefung“) erfolgt, wird sich dieses Modell verfestigen. Deshalb ist es keine Überraschung, dass zu den eifrigsten Verfech-

* Friedrich-Ebert-Stiftung Paris

tern immer neuer Erweiterungen gerade diejenigen gehören, die diesem Modell anhängen und die ein Höchstmaß an (wirtschaftlicher) Liberalisierung mit einem Mindestmaß an nationalem Souveränitätsverzicht anstreben. Dazu zählen in erster Linie Großbritannien und einige skandinavische Staaten, aber auch (noch) ein Teil der mittelosteuropäischen Neumitglieder, denen es schwerfällt, die nach über 50 Jahren neu erworbene Souveränität auf dem Altar der europäischen Einigung zu opfern. Die Verfechter dieses Modells haben ein gewichtiges Argument auf ihrer Seite: die Aussicht auf einen EU-Beitritt ist das beste Mittel, um Reformen, Demokratie und friedliche Konfliktlösung zu befördern. Dieser Zusammenhang lässt sich schon an den früheren Beispielen Spanien, Portugal und Griechenland nachweisen, und er ist gerade auch im Falle der mittelosteuropäischen Erweiterung evident. Man erwartet zu Recht, dass dies auch bei der Türkei und beim westlichen Balkan so sein wird, und in manchen Kreisen werden noch fernere Horizonte angepeilt (Ukraine, Kaukasus, Israel, Maghreb).

Aber gerade diese im wörtlichen Sinne „uferlose“ Erweiterungsvision macht die Schwächen des angelsächsischen Modells deutlich: Auf der einen Seite stabilisiert sich Europa gewiss an seinen Rändern und bezieht immer mehr konfliktträchtige Staaten und Regionen in die große Friedens- und Freihandelszone in einen umfassenden „geostrategischen Raum“ ein; auf der anderen Seite aber wird dieses für ursprünglich sechs Staaten konzipierte und lange Zeit mit 15 Mitgliedern gerade noch steuerbare Gebilde auf Dauer handlungsunfähig: „die Gleichung, ‚je größer, desto stärker‘, geht nicht auf“ (Hänsch 2005). Gegen diesen Strom stemmen sich die Verfechter der weitergehenden Integration, die „Vertiefung“ vor „Erweiterung“ stellen und die sich deshalb dem Vorwurf ausgesetzt sehen, nicht nur die Union im Inneren zu spalten, sondern auch deren Stabilisierungsinteressen nach außen zu gefährden. Die Integrationsgegner verfahren dabei nach der Methode „Haltet den Dieb!“, denn schließlich sind sie es, die mit ihrer Blockadehaltung eine mögliche Spaltung (Bundesstaat versus Staatenbund) provozieren. Und was das Problem der Stabilisierung der EU-Außengrenzen anbelangt, so ist es mehr als fraglich, ob eine zwar große, aber mehr oder weniger handlungsunfähige Europäische Union diese Funktion auf Dauer noch wahrnehmen kann. Erst recht gilt dies für ihre Rolle in der globalen Arena, wo sie sich dem Wettbewerb mit den führenden und aufstrebenden Mächten (USA, China, Indien) und den Herausforderungen in ihrer weiteren Nachbarschaft (islamischer „Krisenbogen“; Staatszerfall in Afrika) stellen muss.

Eine Möglichkeit, die scheinbar unvereinbaren Ziele „Erweiterung und Vertiefung“ in Übereinstimmung zu bringen, bietet das Konzept der „konzentrischen Kreise“. Symbolhaft betrachtet, handelt es sich dabei um eine Frucht, die in ihrem Innersten einen (verdichteten oder harten) Kern birgt, der von mehreren Schichten oder Schalen umgeben ist, die ihn einerseits schützen, andererseits aber auch den Zugang zu ihm ermöglichen. Auf die europäisch-politische Ebene übertragen, bedeutet dies, dass innerhalb der EU-25 ein politisch integrierter Verdichtungsraum sich bildet, um den herum die „normalen“ EU-Mitgliedstaaten sich als ersten Kreis legen, gefolgt von einem weiteren Kreis der europäischen Nachbarschaft. Dieses Konzept hat den Vorteil, die Frage nach der politischen wie nach der geografischen Finalität in abgestufter Form zu beantworten, und zwar dergestalt, dass die Handlungsfähigkeit der Union gewahrt bleibt ohne die Frage abschließend klären zu müssen. Damit wäre auch die Gefahr gebannt, dass Erweiterung zur „Entgrenzung“ der EU führt, denn: „Identität, Einheit, Handlungsfähigkeit heißen auch Abgrenzung“ (Hänsch 2005).

Abgrenzung oder Entgrenzung?

Abgrenzung oder Entgrenzung, das ist die Kernfrage im Wechselspiel von politischer und geografischer Finalität, denn natürlich determiniert der Grad der politischen Integration die geografische Reichweite der Union. Ein europäischer Bundesstaat als Finalität ist nur schwer mit 25 oder 30 Mitgliedern vorzustellen, ein Staatenbund könnte auch noch mehr verkraften. Das „angelsächsische Modell“ einer großen Friedens- und Freihandelszone ließe sich auch mit Russland oder über das Mittelmeer hinweg denken, das „kontinentale Modell“ zielt auf ein weitgehend integriertes und damit notwendigerweise geografisch beschränktes Kerneuropa. Die Idee der konzentrischen Kreise verbindet beides und hebt den scheinbaren Antagonismus zwischen beiden Modellen auf.

Dabei ist bei allem Streit zwischen den Vertretern der verschiedenen Denkrichtungen klar, dass ein Europa der konzentrischen Kreise mehr oder weniger bereits existiert. Sein innerster Kern wird gebildet von einem Verdichtungsraum, der mittels der „differenzierten Integration“ auf verschiedenen Politikfeldern innerhalb wie außerhalb der EU-Verträge entstanden ist und deren augenfälligste Ergebnisse die Euro-Zone sowie das Schengen-Abkommen sind. Obgleich nicht ohne Spaltungsrisiken, ist doch deutlich geworden,

„dass in der Vergangenheit nur die differenzierte Integration wichtige Fortschritte bei der Vergemeinschaftung möglich gemacht hat“ und „dass Integrationsfortschritte in der ganzen Union nach der Erweiterung noch dringender auf den Zwischenschritt der Differenzierung angewiesen sind“ (Deubner 2003). Stellt aus dieser Sicht „differenzierte Integration“ so etwas wie die Vorstufe immer weiterer gesamteuropäischer Integration dar, so entwickelt der frühere französische Premierminister Edouard Balladur das Bild eines dauerhaft von verschiedenen Zirkeln innerhalb der EU bestimmten Europa, die sich zum Teil überschneiden und die unterschiedliche Staaten zusammenfassen: „Damit wird verhindert, dass sich ein ‚harter Kern‘ von Ländern innerhalb der Union bildet, die gemeinsam auf verschiedenen Gebieten voranschreiten und die schneller der Integration zustreben, was – neben positiven Effekten – zu Ungleichgewichten, Frustrationen und zur Gefahr der Spaltung führen würde“ (Balladur 2005).

Was Balladur als Gefahr sieht, streben andere bewusst an: die Schaffung eines politisch integrierten Europa, das nicht zufällig aus dem Wechselspiel von „differenzierter Integration“ und Kooperationsbereitschaft einzelner Mitgliedsländer entstehen mag, sondern aus dem Willen einer festen Gruppe von Staaten, die nicht länger bereit sind, den kleinsten gemeinsamen Nenner zu akzeptieren. Für diese Gruppe gibt es verschiedene Bezeichnungen wie Kerneuropa, Avantgarde oder Pioniergruppe und unterschiedliche Vorschläge, um dorthin zu gelangen:

- einer der jüngsten und am weitesten gehenden ist der des belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt, der eine Art „Vereinigte Staaten von Europa“ – idealerweise auf der Grundlage der Euro-Zone – und darum herum einen Staatenbund, die „Organisation europäischer Staaten“, vorsieht; dieser „harte Kern“ würde eine gemeinsame Finanz- und Steuerpolitik verfolgen sowie über eine gemeinsame Armee und Diplomatie verfügen (Verhofstadt 2006);
- bereits im Jahre 1994 sprachen die beiden CDU-Politiker Wolfgang Schäuble und Karl Lamers von der Notwendigkeit eines „festen Kerns von integrationsorientierten und kooperationswilligen Ländern“ in Europa (Schäuble/Lamers 1994);
- in Anlehnung an diese und ähnliche Vorstellungen von Jacques Delors, Helmut Schmidt und Valéry Giscard d’Estaing plädierte der damalige Außenminister Joschka Fischer in seiner Rede an der Humboldt-Universität für ein „Gravitationszentrum aus einigen Staaten“, die „einen neuen europäischen Grundvertrag schließen (würden), den Nukleus einer Verfassung der Föderation“ (Fischer 2000);

- schließlich gibt es seit Jahren in Frankreich eine lebhaft debattierte Debatte zum Thema Kerneuropa, zu der neben Balladur unter anderem die PS-Politiker Laurent Fabius und Dominique Strauss-Kahn sowie die Publizisten Alain Minc und Alexandre Adler beigetragen haben (Veit 2005); Innenminister Nicolas Sarkozy vertrat im Oktober 2005 die Idee von der Gruppe der sechs größten EU-Staaten (G 6) als „Motor des neuen Europa“ (Le Figaro, 11.10.2005).

Alle diese Vorstellungen basieren auf der Erkenntnis, dass die europäische Einigung und Europas Rolle in der Welt nicht dem Zufall des Kompromisses und des guten Willens aller Beteiligten überlassen werden können, sondern des Mutes einer „Avantgarde“ bedürfen. Doch werden diese normativen Vorstellungen ergänzt durch die normative Kraft des Faktischen: die verschiedenen Formen der differenzierten Integration haben schon zur Herausbildung eines innersten Kreises der europäischen Einigung geführt, dessen Dynamik durch die oben dargestellten Vorschläge und Konzepte weiter vorangetrieben wird.

Ähnlich verhält es sich mit den weiteren Formen eines Europa der konzentrischen Kreise. Der zweite Kreis existiert in Gestalt der nicht an der „verstärkten Kooperation“ beteiligten EU-Mitgliedstaaten, die Balladur mit dem Begriff „Europa des gemeinsamen Rechts“ (L’Europe de droit commun) kennzeichnet. Dazu gehören derzeit alle 25 EU-Länder sowie die Beitrittskandidaten (Bulgarien, Rumänien, Türkei, Kroatien) und diejenigen, denen perspektivisch die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde (westlicher Balkan). Schließlich lassen sich auch schon die Konturen des dritten, äußersten Kreises eines „Groß-Europa“ ausmachen: da ist zum einen der Europarat – eine Art Durchlauferhitze für die EU-Mitgliedschaft – mit 46 Mitgliedern, darunter Russland, die Ukraine und die drei kaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien; Israel genießt Beobachterstatus bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (in diesem Zusammenhang ließe sich auch noch die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ – OSZE – erwähnen). Seit 1995 gibt es die euro-mediterrane Partnerschaft (Barcelona-Prozess), die derzeit acht arabische Staaten (und als Beobachter Libyen) sowie Israel einschließt. Dazu kommt seit 2004 die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die sowohl die osteuropäischen wie auch die mediterranen Nicht-Beitrittsländer umfasst.

Die europäische Nachbarschaft nach der Erweiterung

Für den französischen Philosophen Régis Debray ist Europa „eine simple ökonomische Struktur und symbolische Wüste“, was daran liege, dass Europa mit dem Ende des Kalten Krieges seine auf Konfrontation beruhenden Grenzen verloren hat: „Und wenn es keine Grenzen gibt, gibt es nichts Geheiligt, keine Notwendigkeit, keinen gemeinsamen Glauben noch das Gefühl der Zugehörigkeit ... Wenn Europa den Mut hätte, Gegner zu haben, würde es anfangen zu existieren“ (Interview in *Le Nouvel Observateur*, 15.-21.12.2005).

Solche Aussagen gelten in einer Zeit, da der „Zusammenprall der Kulturen“ nicht nur droht, sondern vielleicht schon begonnen hat, als politisch anstößig. Die Europäische Union will sich nicht abgrenzen, sie sieht sich vielmehr als Magnet, der seine Umgebung anzieht und sie damit an ihre Normen bindet. Doch wie sieht diese Umgebung aus? Die erweiterte Union ist in den Worten von Michael Dauderstädt „von Staaten umgeben, die bis zu einem gewissen Grade vom Zerfall bedroht sind“ (Dauderstädt 2004 a). Sie sind unfähig, eine oder mehrere der zentralen Staatsfunktionen in zufrieden stellender Weise zu garantieren: Wohlstand, Sicherheit und Teilhabe der Bürger. Diese Mängel führen zu Gefahren für das vergleichsweise wohlhabende und demokratische Europa, wie Migration, organisiertes Verbrechen, Terrorismus und Krankheiten. Allein das Wohlstandsgefälle ist dramatisch: Legt man das Pro-Kopf-Einkommen auf Grundlage der Kaufkraft-Parität (und nicht der noch viel schlechteren Wechselkurs-Parität) zugrunde, so erreicht nur Israel mit 79 Punkten (EU 15 = 100) einen halbwegs befriedigenden Annäherungswert. Selbst die acht neuen Mitgliedstaaten in Mittelosteuropa kommen nur auf 46 Punkte, gefolgt von Russland mit 29, dem westlichen Balkan mit 27, Bulgarien und Rumänien mit 25, der Türkei mit 24, Ukraine, Weißrussland und Moldawien mit 20, dem Maghreb mit 17, dem Mashrek mit 15 und schließlich dem Kaukasus mit 12. Zu diesen ökonomischen Defiziten kommen die politischen, denn kaum eines dieser Länder (wiederum mit Ausnahme Israels) kann als wirklich demokratisch bezeichnet werden. Selbst die zukünftigen EU-Mitglieder Bulgarien und Rumänien rangieren in Sachen Korruption, mafiosen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit auf den hinteren Rängen, und Länder wie Albanien, Russland, Ukraine, die kaukasischen Republiken oder die Türkei lassen sich bestenfalls als „defekte Demokratien“ bezeichnen (Merkel 1999). Die arabische Welt schließlich

ist nach dem (von arabischen Wissenschaftlern verfassten) „Arab Human Development Report“ der Vereinten Nationen die nach Schwarzafrika rückständigste Region der Welt in Sachen Demokratie, Menschen- und Frauenrechte, Bildung, Forschung und sozialer Gerechtigkeit (AHDR 2004).

Wie reagiert die Europäische Union auf diese Herausforderungen und Gefahren? Mit einem „inadäquaten Werkzeugkasten, um Stabilität zu exportieren“, so Michael Dauderstädt. Dieser „Werkzeugkasten“ umfasst die klassischen Instrumente von (Entwicklungs-) Hilfe, Handelspolitik und politischen Dialog, ergänzt in jüngerer Zeit durch militärische Intervention und die Errichtung von Quasiprotektoraten (Kosovo, Bosnien-Herzegowina). Nach dem Fall der Mauer und des Eisernen Vorhangs 1989/1990 war Europa zunächst damit beschäftigt, die der sowjetischen Herrschaft entronnenen Länder Mittel- und Osteuropas zu integrieren, kulminierend in der EU-Mitgliedschaft dieser Länder im Mai 2004 (einschließlich Zyperns und Maltas) – eine wahrhaft historische Leistung. Parallel dazu verlangten die Folgen des Zerfalls der bipolaren Welt nach dem Ende der Sowjetunion die Beschäftigung mit dem, was an den zukünftigen Außengrenzen der Union vor sich ging: Kriegerische Konflikte auf dem Balkan und im Kaukasus, das Wiederaufleben des Nahost-Konflikts und das Aufkommen des islamistischen Terrorismus im Mittelmeerraum. Ab 1995 baute die Europäische Union einen Set von Beziehungsmustern mit dem zukünftigen „dritten Kreis“ um ihre Außengrenzen auf, der sich im Laufe der Zeit in seinen Strukturen und Zielsetzungen veränderte, sich teilweise überlappte und insgesamt die Frage nach den definitiven Grenzen der Union offen ließ, stiegen doch mehrere der Partner in dieser Zeit zu Mitgliedern oder Beitrittskandidaten auf.

Die 1995 in Barcelona ins Leben gerufene Euro-mediterrane Partnerschaft (EMP) umfasste zunächst (neben der EU) 12 Länder des südlichen Mittelmeerraums: acht arabische Mittelmeeranrainer (einschließlich Jordanien) sowie Israel, die Türkei, Zypern und Malta. Mit dem EU-Beitritt der beiden letztgenannten und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei schrumpfte die Partnerschaft auf die arabischen Staaten und Israel zusammen – und machte das ganze Unterfangen, wenn nicht obsolet, so doch äußerst problematisch. Denn die mit der EMP beabsichtigte Schaffung eines „Raumes des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstandes“ stieß schon bald an ihre Grenzen: die Ausgangsprämisse, wonach der Nahostkonflikt einer friedlichen Lösung zusteuere, geriet schon 1996 ins Wanken und mit dem Ausbruch

der zweiten Intifada im Jahre 2000 brach sie endgültig zusammen. Auch die zweite Prämisse, „dass es ohne Demokratie im Mittelmeerraum weder Frieden noch Stabilität noch wirtschaftliche Entwicklung geben kann“ (Jünemann 2005), kam nicht zum Tragen. Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 änderte sich die Großwetterlage auch im Mittelmeerraum und der Kampf gegen den Terrorismus, zunehmend auch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, traten in den Vordergrund. Damit war man zunehmend auf die Kooperation der mehr oder weniger diktatorischen Regime in diesen Ländern angewiesen, das Ziel der Demokratisierung trat in den Hintergrund.

Eine ähnlich durchwachsene Bilanz weisen die ebenfalls seit 1995 unterzeichneten sogenannten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit dem östlichen Europa (Russland, Ukraine, Belarus, Moldawien) auf, die 2004 in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) aufgingen. Schließlich sind auch die Resultate des im Juni 1999 begründeten Stabilitätspaktes für Südosteuropa nicht überzeugend: trotz immenser finanzieller, militärischer und politisch-diplomatischer Bemühungen bleibt die Region von großer Instabilität und geringer wirtschaftlicher Entwicklung gekennzeichnet. Die „albanische Frage“, insbesondere im Kosovo, aber auch in Mazedonien, ist nahezu unlösbar; in Bosnien-Herzegowina herrscht ein prekäres Gleichgewicht, das jeden Tag in Gefahr geraten kann; die Zukunft von Serbien-Montenegro und seiner Minderheiten ist ungewiss; lediglich Kroatien verzeichnet Fortschritte und hat folgerichtig im Oktober 2005 Beitrittsgespräche mit der EU aufgenommen. Trotz dieser problematischen Lage hat die EU ihrem Mantra entsprechend den westlichen Balkanländern die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt, obgleich Sachkenner zu dem Urteil kommen, wonach „es wenig Hoffnung gibt, dass die EU-Beitrittsperspektive für sich genommen zu bedeutsamen institutionellen und wirtschaftlichen Verbesserungen führen wird. Ein sehr viel aktiverer Ansatz wäre nötig, um Erreichtes zu konsolidieren und den Übergang zu den EU-Zielen anzuregen“ (Calic 2005).

Weil es nun einmal die Beitrittsperspektive für den westlichen Balkan gibt, wurde dieser nicht in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) integriert, die 2004 im Sinne einer „privilegierten Partnerschaft“ für die Nichtbeitrittskandidaten geschaffen wurde und die zum Teil an die Stelle bestehender Abkommen tritt, sie aber auch zum Teil ergänzt (Euromediterrane Partnerschaft). Die ENP wurde aufgrund der veränderten geopolitischen Lage der Europäischen Union infolge der

Erweiterung von 2004 ins Leben gerufen; ihr Ziel besteht darin, „dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können“ (EU-Kommission 2004). Verantwortungsvolle Regierung bedeutet in den Worten der Kommission: „Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, Reform der Justiz und Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität; Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten...; Unterstützung der Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof...; Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Einhaltung des Völkerrechts und Anstrengungen zur Konfliktlösung“. Durchgesetzt werden sollen diese Ziele durch „Aktionspläne“, die mit jedem Partnerland individuell ausgehandelt und abgeschlossen werden. Gegenüber früher vertritt die EU damit eindeutig stärker ihre eigenen Interessen und pflegt einen ausgeprägten bilateralen Ansatz, während etwa in der EMP oder beim Balkan-Stabilitätspakt der regionale Aspekt eine größere Rolle spielte.

Als geografischer Geltungsbereich werden im Strategiepapier der EU-Kommission „in Europa“ (sic!) die Ukraine, Belarus, Moldawien und Russland erwähnt, wobei mit Letzterem nach wie vor besondere Beziehungen in Form einer „strategischen Partnerschaft“ auf der Grundlage des Abkommens von St. Petersburg 2003 gepflegt werden. Auch die drei kaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien zählen nunmehr offiziell zur europäischen Nachbarschaft. Schließlich gilt die Europäische Nachbarschaftspolitik auch für die Partner im Barcelona-Prozess, zu denen bald auch Libyen gehören dürfte.

Mit der Schaffung der ENP hat die Europäische Union in erster Linie auf ihre geografische Erweiterung reagiert; zugleich war es jedoch auch ein Eingeständnis, dass die bisherigen Instrumente nicht ausreichend waren. Sie ist aber auch der Versuch, zusätzliche Erweiterungen (vorerst) zu verhindern; die Diskussion um die Ukraine zeigt aber, dass dies kaum möglich sein wird, solange die Beitrittsperspektive für die Türkei und den westlichen Balkan aufrecht erhalten wird. Insgesamt ist die ENP aber unter dem Blickwinkel der EU-Konsolidierung insofern als Fortschritt zu werten, als sie zumindest in Umrissen den äußeren Kreis der europäischen Einigung umschreibt. Das damit nach wie vor bestehende Problem der Türkei und des westlichen Balkans kann hingegen nur in einem weiter differen-

zierten Konzept eines Europa der konzentrischen Kreise gelöst werden.

Für ein Europa der konzentrischen Kreise

Eine der ausgefeiltesten Darstellungen zu einem solchen Konzept liefert Edouard Balladur in seiner 75 Seiten umfassenden Studie unter dem Titel: „L'Europe: Unité et Diversité, De l'Europe de droit commun aux coopérations spécialisées et aux partenariats privilégiés: les trois cercles » (Balladur 2005). Damit sind die Konturen eines zukünftigen Europa der drei konzentrischen Kreise umrissen:

- im Innersten „diverse Kreise der spezialisierten Zusammenarbeit“, die ein Voranschreiten in Richtung einer politischen Union ermöglichen: genannt werden die Euro-Zone, das Schengen-Abkommen, Verteidigung, Justiz und Steuerpolitik;
- darum herum legt sich der Kreis der 27 Mitglieder der „Union des gemeinsamen Rechts“, die aber zu ihrem Funktionieren umfassender institutioneller Reformen und vor allem nach 2007 einer Pause in der Erweiterung bedarf;
- diese Pause sollte genutzt werden, um einen dritten Kreis der „privilegierten Partnerschaften“ zu schaffen, der sowohl Beitrittskandidaten wie auch die sonstigen Nachbarländer Europas umschließt.

Die Schwäche von Balladurs Konzept liegt in der unklaren, heterogenen Struktur des innersten Kreises, dessen Nebeneinander und Ineinandergreifen von verschiedenen Zirkeln der verstärkten Zusammenarbeit kaum das Entstehen einer handlungsfähigen „kritischen Masse“ erlauben dürfte. Mit seiner rigorosen Ablehnung eines „harten Kerns“ der europäischen Zusammenarbeit verbaut er sich den Weg zu einer funktionierenden politischen Union; statt dessen sieht er das Europa der 25 bzw. 27 als „Herz der Europäischen Union“ an, das aber nach Balladurs Eingeständnis zu seinem Funktionieren erst umfassender Reformen bedarf, deren Umsetzung aber vom guten Willen aller Mitgliedstaaten abhängt und damit recht illusorisch erscheint. Seine Formel, wonach „die Uniformität paralyisiert und nur die Diversität Fortschritte ermöglicht“, mag für die ersten Jahrzehnte des europäischen Aufbaus richtig gewesen sein; für eine heterogene Union der 25-27 in einer „bedrohlichen Welt“ (Dauderstädt 2004 b) kann dies aber nicht mehr gelten: Handlungsfähigkeit muss angesichts der Europa umgebenden Krisen- und Gefahrenzonen die oberste Maxime sein.

Dafür legt Verhofstadt ein überzeugenderes Konzept vor: ein politischer Kern in Gestalt der „Vereinigten Staaten von Europa“, um den sich die bisherige EU als „Organisation europäischer Staaten“ legt. Der politische Kern ist dabei nicht exklusiv; alle Mitgliedstaaten, die dies wünschen und den Willen zur politischen Integration mitbringen, können beitreten. Mit der Schaffung einer politischen Union – und das ist der Kern des Europa der konzentrischen Kreise – können auch die Erweiterungen fortgesetzt werden. In einer weniger verbindlichen „Organisation europäischer Staaten“, die grosso modo dem angelsächsischen Modell entspricht, kann auch die ebenso wie England souveränitätsversessene Türkei ihren Platz finden. Damit bietet dieses Modell auch eine Lösung für das zunehmende Problem der fehlenden Zwischentappe zwischen Kandidatenstatus und Mitgliedschaft: „sofern sie die erforderlichen Kriterien erfüllen, können die Anwärterstaaten der Union jederzeit beitreten, ohne notwendigerweise unmittelbar am anspruchsvollen Kerneuropa beteiligt zu sein“ (Verhofstadt 2006).

Unschärf bleiben bisher die Konturen des dritten (äußersten) Kreises der europäischen Integration. Hier kommt Balladurs Modell zum Zuge: aufbauend auf den bisherigen Formen der Zusammenarbeit (Barcelona-Prozess, europäische Nachbarschaftspolitik) soll ein Status der „privilegierten Partnerschaft“ entwickelt werden, der sowohl für Beitrittskandidaten wie für alle anderen gilt. Jeder, der Mitglied der EU werden will, muss notwendigerweise diesen Status durchlaufen, doch hat damit nicht jeder Partner automatisch Anspruch auf den Beitritt. Somit wird die Frage nach der politischen und geografischen Finalität Europas bewusst im Unklaren gelassen, bietet sich damit doch die Chance, diese Frage „reifen“ zu lassen, ohne voreilige Ab- oder Entgrenzungen vorzunehmen. Die privilegierte Partnerschaft beruht auf einer gemeinsamen Basis, der Demokratie und dem Rechtsstaat, und sie schließt für jeden individuellen Fall angepasste und zeitgemäße Politiken ein. Dazu gehören ein gemeinsamer Markt zwischen der Union und den Partnerstaaten, eine Zollunion, die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Polizei, Forschung und Bildung, Kultur und Umwelt, Migration usw. Besonderes Gewicht legt Balladur angesichts der Terroranschläge von Madrid, London, Moskau und Istanbul auf die Kooperation in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung. Um diese Staaten näher an Europa und seine Werte heranzuführen, könnten sie von Fall zu Fall am Europäischen Rat oder europäischen Ministerräten teilnehmen und es könnten interparlamentarische Kommissionen gebildet werden. Als potentielle Teilnehmer der privilegierten Part-

nerschaft kommen die Mittelmeerländer und die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion in Frage.

Letzteres führt uns zu der ebenso wichtigen wie dornigen Frage nach dem Verhältnis der Europäischen Union zu Russland. Als „strategischer Partner“ genießt Moskau zu Recht einen Sonderstatus im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Obgleich historisch, kulturell und zum Großteil auch geografisch (ein Drittel) und demografisch (drei Viertel) Teil Europas, ist es doch undenkbar, dass Russland eines Tages Mitglied der EU – oder gar eines politisch integrierten Kerneuropas – werden könnte. Dazu ist sein eurasischer Charakter und sein Status – oder zumindest das Bewusstsein – als Großmacht zu ausgeprägt. Angesichts der für die EU wie für Russland gleichermaßen geltenden Herausforderungen durch die ökonomische Expansion Chinas und Indiens sowie der Bedrohungen des islamischen Krisengürtels von Marokko bis Pakistan sind beide auf Gedeih und Verderb zur Partnerschaft verdammt. Doch diese Partnerschaft ist nicht konfliktfrei: „Reibungspunkte sind etwa Energiefragen, die russische Haltung zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gegenüber dem Schutz der Grundrechte oder das strategische Engagement im postsowjetischen Raum“ (Lang 2006). Dabei sind aufgrund der unterschiedlichen Geschichte und geopolitischen Lage erhebliche Differenzen zwischen den EU-Altmitgliedern (allen voran Deutschland und Frankreich) und den neuen Mitgliedstaaten, vor allem Polen und den baltischen Ländern, zu beobachten.

Die Europäische Union gerät damit „in ein Spannungsfeld zwischen einer aktiven Nachbarschaftspolitik und der Rücksichtnahme auf Russland“ (Halbach 2005). Dieses Spannungsfeld manifestiert sich vor allem in der Ukraine und im Kaukasus, darüber hinaus aber auch in Zentralasien und möglicherweise in der Haltung gegenüber dem Iran. Das Konzept der konzentrischen Kreise könnte auch hier eine Lösung bieten: der EU-Kandidatenstatus oder gar eine Vollmitgliedschaft dieser Länder würde für Russland eine klare Provokation bedeuten, der Status der privilegierten Partnerschaft könnte hingegen zur Etablierung eines „Europa der zwei Empire“ führen, „innerhalb dessen jeder seine Einflussphäre behält, mit Überschneidungen und Konfrontationen an bestimmten Stellen“ (Royer 2005).

An diesem Beispiel wird deutlich, wie segensreich das Konzept der konzentrischen Kreise für die Zukunft Europas wirkt: An seinen Rändern durchaus und bewusst diffus, die Festlegung auf geografische, politi-

sche und kulturelle Grenzen vermeidend, gleichzeitig aber mit einem handlungsfähigen Kern ausgestattet, der es erlaubt, im Konzert der großen Mächte mitzuspielen.

Bibliographie

- Arab Human Development Report (2004): Towards freedom in the Arab world, New York.
- Balladur, Edouard (2005) : L'Europe: Unité et Diversité, De l'Europe de droit commun aux coopérations spécialisées et aux partenariats privilégiés : les trois cercles, Paris (A.E.E.).
- Calic, Marie-Janine (2005): The Western Balkans on the Road Towards European Integration, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Dauderstädt, Michael (2004 a): Exporting Stability to a Wider Europe: From a Flawed Union to Failing States, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Dauderstädt, Michael (2004 b): Das erweiterte Europa in einer bedrohlichen Welt. In: integration (1), 28-43.
- Deubner, Christian (2003): Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 01-02/2003.
- EU (2004): Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, KOM (2004) 373 endgültig
- Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation, Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/fischer-rede.html>
- Hänsch, Klaus (2005): Braucht die EU eine geografische oder konzeptionelle Finalität? Klausurtagung der Arbeitsgruppe für die Angelegenheiten der EU, 24.2.2005.
- Halbach, Uwe (2005): Der Kaukasus in neuem Licht. Die EU und Russland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion, Berlin, SWP-Studie.
- Jünemann, Annette (2005): Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/2005
- Lang, Kai-Olaf (2006): Ostmitteleuropa nach dem Beitritt, Entwicklungen, Herausforderungen, Potentiale, SWP-Studie.
- Merkel, Wolfgang (1999): Defekte Demokratien. In: Wolfgang Merkel und Andreas Busch (ed): Demokratie in Ost und West, Frankfurt.
- Royer, Ludovic (2005): La Russie et la construction européenne, Hérodote, No. 118.
- Veit, Winfried (2005): Wege aus der Krise? Zur französischen Debatte über Kerneuropa. In: Frankreich-Info Nr. 9, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris.
- Verhofstadt, Guy (2006): Les Etats-Unis d'Europe, Brüssel.