

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

43/2007 · 22. Oktober 2007



## Europa

*Andreas Maurer*

Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz

*Alexander Warkotsch*

Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum

*Johannes Varwick · Jana Windwehr*

Norwegen und Schweiz: Modelle für differenzierte Integration?

*Tom Thieme*

Extremistische Parteien im postkommunistischen Osteuropa

*Esra Sezer*

Das türkische Militär und der EU-Beitritt der Türkei

*Jeanne Lätt · Asiye Öztürk*

Zypern und die türkisch-europäischen Beziehungen

## Editorial

Der Weg ist das Ziel, so könnte eine Antwort auf die Frage nach der Finalität Europas lauten; mit dem Weg ist die fortschreitende Integration gemeint. Wohin führt dieser Prozess, und wo endet er? Auf diese Fragen antworten Politiker und Experten oft ausweichend; viele scheinen sogar ratlos zu sein. Die Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden hat gezeigt, dass die Bevölkerung Europas bisweilen andere Vorstellungen von der Integration Europas haben kann als die sie vertretenden Regierungen. Selbst die erfolgreiche Vermittlung durch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft mit dem Ergebnis eines abgespeckten EU-Reformvertrages wird von einigen Regierungen wieder in Frage gestellt.

In einigen Jahren dürfte die EU über 30 Mitgliedsstaaten umfassen. Bereits die Aufnahme des geteilten Zypern war ein politisches Kuriosum, weil die Übernahme und Anwendung des EU-Regelwerkes im türkischen Teil nicht gewährleistet ist. Könnte die EFTA, können Norwegen oder die Schweiz als Modellfälle für eine differenzierte Integration dienen, um die angestrebten Vollmitgliedschaften einiger „Problemfälle“ zu umgehen?

Einige „Problemfälle“ stehen z. B. mit der Türkei, der Ukraine und einigen Balkanstaaten schon ante portas. Die Organisation wird dabei immer heterogener. Dies zeigt sich bereits heute an der Weigerung Großbritanniens, Polens und Tschechiens, weitere Kompetenzen in außenpolitischen und anderen Fragen an Brüssel abzutreten. Diese drei Länder verlangen Sonderregelungen. Sollte diese Haltung Schule machen, könnte sich die EU am Ende zur Freihandelszone zurückentwickeln, was einigen Staats- und Regierungschefs wohl nicht unlieb wäre.

*Ludwig Watzal*

Andreas Maurer

# Die Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz

Im ersten Halbjahr 2007 übernahm Deutschland den EU-Ratsvorsitz in einer schwierigen Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Nach den gescheiterten Referenden über den europäischen Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), nach der langen und ergebnislosen Phase der (Selbst-) Reflexion der europäischen Eliten über die zukünftige Gestaltung der EU sowie der Kritik am „Elitenprojekt

**Andreas Maurer**

Dr., geb. 1965; Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)

Europa“ musste der deutsche Vorsitz davon ausgehen, dass die Vorbehalte gegen die mit dem Verfassungsvertrag geplanten Integrations-schritte, gegen die europäischen Organe und gegen ihre Politiken erheblich zugenommen haben. Gleichzeitig aber waren aus der Sicht vieler Mitgliedstaaten die Erwartungen an die deutsche Präsidentschaft hoch. Insbesondere durch die Wiederbelebung der Verhandlungen über den VVE sollte die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis gestellt werden.

EU-Präsidentschaften haben kein Zepter in der Hand. Sie füllen ein symbolisches Machtdispositiv im System des Ministerrates der EU auf Zeit und in den engen Grenzen aus, die ihnen die Verträge der EG und EU gestatten. Sie erfüllen somit vertraglich vorgesehene Pflichten und Funktionen (Organisation und Koordination; Vermittlung; Impulsgebung und Steuerung sowie Repräsentation),<sup>1</sup> die

sich aus den laufenden Arbeiten aller EU-Organen sowie spezifischen Sprecher- und Vertretungsaufgaben im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ableiten. Jede Präsidentschaft ist zudem mit einem umfassenden „Pflichtprogramm“ konfrontiert, das die Fortführung im Entscheidungsprozess befindlicher Gesetzgebungsvorhaben sowie das Bearbeiten von „Terminarbeiten“ umfasst. Das galt auch für die deutsche Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007. Außeninduzierte, politische Prozesse und Arbeitszyklen internationaler Organisationen und Regime wie die G8-Präsidentschaft Deutschlands waren bei der Durchführung der gerade einmal sechs Monate währenden EU-Ratspräsidentschaft ebenfalls zu berücksichtigen. Am Beispiel der Verhandlungen über die Revision des Verfassungsvertrages soll im Folgenden gezeigt werden, unter welchen Bedingungen die Funktionen der Präsidentschaft genutzt wurden und welche Schlüsse hieraus für künftige Ratspräsidentschaften gezogen werden können.

## Verfassungsvertrag und deutsche Ratspräsidentschaft

Für die Vorgespräche und anschließenden Verhandlungen zur Revision des im Oktober 2004 unterzeichneten, aber im Mai und Juni 2005 in zwei Referenden abgelehnten VVE waren in erster Linie Impulsgeber-, Koordinations- und Vermittlungsfunktionen des Vorsitzes gefragt.

Analytisch war das Dossier der Kategorie relativ stark „vorbehandelter“ Themen zuzurechnen, bei denen die Organisationsfähigkeit des Vorsitzes zur Ersterkundung nationaler Positionen weniger stark gefragt ist. Es handelte sich gleichwohl um einen Schwerpunkt, bei dem nur die Eckdaten nationaler Positionen zu Beginn der Vorbereitungen der Ratspräsidentschaft weitestgehend bekannt waren. Der Vorsitz verfügte in den allermeisten Fällen nicht über einen sicheren Einblick in die Untiefen nationaler Rückfallpositio-

<sup>1</sup> Vgl. zu den Funktionen der Ratspräsidentschaft: Daniela Kietz, Methoden zur Analyse von Ratspräsidentschaften, SWP-Diskussionspapier, Nr. 5/2007; Andreas Maurer, Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 35 (2007) 2, S. 139–156.

nen. Gefragt war damit die Vermittlungsfunktion auf unsicherem Terrain. Die Präsidentschaft konnte sich hierbei nicht auf die Existenz weiterer Vermittler verlassen. Lediglich in zugespitzten und daher auch erst spät eingegrenzten Einzelfragen wie dem Streit mit Polen über die Frage der Stimmengewichtung im Ministerrat war die Präsidentschaft in der Lage, einen Kreis aus Frankreich, Großbritannien, Spanien und Luxemburg mit dem Premierminister Litauens als „Verbindung“ zwischen den Lagern zu etablieren, der die Gespräche mit dem polnischen Staatspräsidenten aufnahm und in Rücksprache mit der deutschen Delegation verhandelte. Das Dossier „VVE“ gehörte zu den politisch sensibelsten Themen der Ratspräsidentschaft. Wesentlich erleichtert wurde das Vorhaben der Präsidentschaft durch fünf Faktoren:

*Erstens* die Vorarbeiten der österreichischen Ratspräsidentschaft, die im ersten Halbjahr 2006 die Debatte um den VVE energisch vorangetrieben hatte und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2006 ein klares Mandat an den deutschen Vorsitz formulierte.<sup>12</sup>

*Zweitens* die Vorarbeiten der finnischen Ratspräsidentschaft, die im zweiten Halbjahr 2006 die Grenzen der pragmatischen Fortentwicklung des europäischen Primärrechts auf der Grundlage der bestehenden Verträge auslotete. Zwar testete Finnland diese Reformalternative „nur“ für den Bereich der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit. Gleichwohl machte aber das Scheitern dieser Variante allen Beteiligten klar, dass der Ausweg aus der Reformkrise nicht darin bestehen konnte, mit kleineren, funktional eng begrenzten Schritten voranzuschreiten.

*Drittens* die Madrider Zusammenkunft und Erklärung der „Freunde des Verfassungsvertrages“ für ein „besseres Europa“ vom 26. Januar 2007. Auf Initiative der Regierungen Spaniens und Luxemburgs kamen hier die immerhin 21 Staaten zusammen, die den VVE bereits ratifiziert hatten bzw. dem VVE grundsätzlich positiv gegenüberstanden (Irland, Dänemark, Schweden und Portugal)

<sup>12</sup> Vgl. Punkt 47–48 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat vom 15./16. 6. 2006, Dok. Nr. 10633/1/06, 17. 7. 2006.

und mit der Teilnahme an der Konferenz ihre Bereitschaft zur Ratifikation dieses Textes bekundeten.<sup>13</sup> Die Konferenz barg zwar das Risiko der Antagonisierung vermeintlicher „Befürworter“ und „Gegner“ des VVE. Aber genau diese beschworene Gefahr – seitens Frankreichs, der Niederlande und Großbritanniens – erleichterte es der Präsidentschaft, ihre Autorität als Vermittlerin zwischen den Fronten zu festigen. Zugleich veränderte sich mit dieser Zusammenkunft die Diskursmacht der Akteure: Denn waren bis dahin vor allem die „Neinsager“ und Kritiker des VVE in einem virtuellen Wettbewerb darum hervorgetreten, wer den markigsten Begriff für den Abgang auf das unliebsame Vertragswerk formuliert, stellte nun eine übergroße Mehrheit der Regierungen klar, dass sie – mit der deutschen Bundesregierung – an der Substanz dieses Vertrages festhalte und nur auf dieser Grundlage bereit sei, in Verhandlungen über das weitere Vorgehen zu treten. Mit dieser Ansage mussten die kritischen Staaten nun auch mit konkreten Vorschlägen zur Frage aufwarten, wie sie eine Alternative zum VVE konsensfähig machen wollten.

*Viertens* stellten die neue niederländische Regierung in ihrem Koalitionsvertrag und der französische Präsident Sarkozy (bereits als Kandidat) frühzeitig klar, an welchen Stellen des VVE sie Nachbesserungsbedarf erkennen und wie sie sich einen formal zwar anderen, sachlich aber stark am VVE orientierten, „konsolidierten“ bzw. Reformvertrag vorstellten. Hiermit wurde nicht nur für die Präsidentschaft, sondern vor allem auch für Großbritannien, Tschechien und Polen deutlich, dass der „Rückbau“ am VVE selbst aus Sicht der beiden „Nein-Staaten“ an Grenzen stößt und diese Regierungen an den im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz vereinbarten Reformen weitestgehend festhalten wollen.

*Fünftens* erreichte die Bundesregierung im Rahmen der „Berliner Erklärung“ eine wichtige Vorbedingung für den Erfolg des Gesamtvorhabens: Erklärtes Ziel der Regierung war es, die Stimmung in Europa für einen

<sup>13</sup> Vgl. Die EU-Verfassungs-Freunde sammeln sich. Treffen der Befürworter des Entwurfs in Madrid, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27. 1. 2007; sowie die Erklärung: Ministertreffen der Freunde des Verfassungsvertrages: Für ein besseres Europa, Madrid, 26. 1. 2007.

möglichen Verfassungskompromiss positiv zu beeinflussen. Auch wenn in der Erklärung der VVE selbst nicht erwähnt wurde, konnte die Bundeskanzlerin doch durchsetzen, dass sich alle Staats- und Regierungschefs sowie die Präsidenten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments darauf verständigten, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“ Durch diesen Schlusssatz war die Präsidentschaft berufen, den weiteren Reformprozess zum VVE zeitlich zu begrenzen. Hieraus leitete die Präsidentschaft zwei operative Maßgaben ab: Erstens musste das angestrebte Mandat zum Juni 2007 konkret genug ausfallen, um die Regierungskonferenz innerhalb von maximal sechs Monaten abschließen zu können. Daher war – zweitens – auch nur ein enger, vertrauter und von den Staats- und Regierungschef direkt beauftragter Kreis an der Ausarbeitung dieses Mandats zu beteiligen.

## Die Verhandlungen und die Präsidentschaftsstrategie

Die Rolle des vermittelnden, zur Neutralität aufgerufenen Vorsitzes geriet von Anfang an mit der Rolle des Impulsgebers und nationalen Interessenvertreters in ein Spannungsverhältnis. Innenpolitisch stand die Bundesregierung allerdings im Vergleich zu ähnlichen Situationen (Vertragsverhandlungen von Maastricht, Amsterdam und Nizza) weniger stark unter Druck. Einzig die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Verfassungsbeschwerde des CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler gegen das Zustimmungsgesetz zum VVE bis auf Weiteres nicht zu verhandeln, engte den Handlungsspielraum des Vorsitzes ein. Denn durch die Karlsruher Entscheidung zur Nichtentscheidung konnte sich die Bundesrepublik fortan nicht mehr zu den Staaten zählen, die ohne jede Einschränkung hinter dem VVE stehen. Dies stärkte mittelbar Länder wie Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik, die sich seit den gescheiterten Referenden bequem zurücklehnten. Das wahrscheinliche Szenario war damit, dass unter deutschem Vorsitz der Weg für Verhandlungen über einen Änderungsvertrag zu den bestehenden EG- und EU-Verträgen vorge-

zeichnet werden musste, dessen Gehalt in den Hauptstädten Europas allerdings sehr unterschiedlich definiert wurde. Die Bundesregierung enthielt sich jedoch jeder Stellungnahme zum Karlsruher Querschuss.<sup>14</sup> Insofern konnte sie zwar in der Sache beschädigt, aber argumentativ mit einem relativ weiten, für den weiteren Verlauf belastbaren Ideenkatalog in die Verhandlungen gehen.

Angesichts des ins Stocken geratenen Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrags beauftragte der Europäische Rat am 15./16. Juni 2006 die deutsche Präsidentschaft, in der ersten Jahreshälfte 2007 mit den EU-Mitgliedstaaten ausführliche Konsultationen zu führen und anschließend dem Europäischen Rat einen Bericht vorzulegen. Der Bericht sollte mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen und als Grundlage für Beschlüsse dienen, wie der Reformprozess der EU fortgesetzt werden soll. Hieraus leitete sich für den deutschen Vorsitz eine besondere Impulsgeber- und Vermittlungsfunktion ab – die des „Wegbereiters“ und „Erwartungsmanagers“.

Die intern bereits Ende 2005 abgestimmte und vor Beginn der Präsidentschaft allen europäischen Partnern mehrfach verdeutlichte „rote Linie“ der Bundesregierung bestand darin, eine Vertragsrevision zu vereinbaren, deren Ergebnis sehr eng am bereits in 18 Staaten ratifizierten VVE orientiert werden sollte. Andernfalls hätte die Präsidentschaft die Unterstützung des Kreises der „Freunde des VVE“ aufs Spiel gesetzt. Auch wenn der Vorsitz zur Neutralität verpflichtet war, ergriffen deutsche Regierungsvertreter von Anfang an Partei für diese Linie: Hierzu gehörte, dass die Bundesrepublik offen zum Verfassungsvertrag stand und diesen in „seiner politischen Substanz erhalten“ wollte.<sup>15</sup> Im Hinblick auf die EU-Mitgliedstaaten wurde sodann eine nie explizierte, aber für den weiteren Gang der Verhandlungen wichtige Rangordnung herausgearbeitet: An erster Stelle galt es, „die Einschätzung [der] französischen und niederländischen Partner zur Kenntnis zu nehmen, wonach der vorliegende

<sup>14</sup> Vgl. Andreas Maurer/Daniela Schwarzer, Querschuss aus Karlsruhe, in: *Financial Times Deutschland* vom 3. 11. 2006, S. 30.

<sup>15</sup> Rede von Bundesaußenminister Steinmeier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestags, 6. 9. 2006.

## Zwölf Fragen der Chefunterhändler (Focal Points) der Ratspräsidentschaft zur Revision des VVE<sup>16</sup>

Fragen zur Revision des VVE	Protagonisten unter den Mitgliedstaaten, auf die diese Fragen zurückgehen	Fragen zur Revision des VVE	Protagonisten unter den Mitgliedstaaten, auf die diese Fragen zurückgehen
1. Beibehaltung der gegenwärtigen Vertragsstruktur (kein allumfassender Vertrag) bei Einführung einer Rechtspersönlichkeit für die EU	F (Konsolidierter „Minivertrag“ zur Änderung der bestehenden Verträge), GB (technische Vertragsänderungen machen ein Referendum unnötig), NL und CZ (Vermeidung jedweder „Verfassungsanalogie“)	8. Beibehaltung anderer VVE-Reformen als Kernstück neuer Verträge	Offene Frage, die im Verlauf der Verhandlungen zur Infragestellung anderer, im Fragebogen nicht genannter Bereiche führte; dies war der „Türöffner“ für NL und GB, den nationalen Parlamenten im Rahmen des VVE-Subsidiaritätsprotokolls größere Einspruchskompetenzen einzuräumen
2. Beibehaltung des ersten Teils des VVE als Kernstück eines Reformvertrags	F (siehe oben) mit Unterstützung aus I. In den Verhandlungen rückte F von Verweisen auf Teil I des VVE jedoch explizit ab	9. Hinzufügung neuer Vertrags Elemente (und diesbezüglicher Handlungsermächtigungen) in den Feldern Energie/Klima und illegale Einwanderung	GB, PL, EST, LIT, LET, HU, A (Energie/Klima) und D, NL (illegale Einwanderung)
3. Aufgabe der „Verfassungssprache“ (z. B. staatsanaloger Begrifflichkeiten wie „Außenminister“ oder „Gesetz“)	NL, GB (siehe oben) mit passiver Unterstützung aus CZ und PL	10. Bekräftigung der Kopenhagener Beitrittskriterien im Vertrag (durch Verweis oder Nennung)	F, NL mit Unterstützung aus A, D und der EVP-ED-Fraktion des Europäischen Parlaments
4. Aufgabe der VVE-Artikel zu den Symbolen der EU	NL, GB, CZ mit breiter Unterstützung fast aller Delegationen (außer B, LUX)	11. Bekräftigung oder noch stärkere Betonung der Sozialen Dimension der EU im Vertrag	F, D, B und SPE-Fraktion des Europäischen Parlaments (nach der Präsidentschaftswahl wurde dieser Punkt von F indirekt verworfen)
5. Aufgabe des VVE-Artikels zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht	NL, GB mit Unterstützung aus CZ (und passiver Unterstützung deutscher Akteure)	12. Hinzufügung spezifischer Ausnahmeregel ( <i>Opting-out</i> ) oder/und spezieller Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit in besonderen Bereichen	Für Ausnahmen: GB, PL Für verstärkte Zusammenarbeit: B, I, LUX, D
6. Ersetzung von Teil II des VVE (Grundrechtecharta) durch einen Verweis auf diese und ihre Rechtsverbindlichkeit	GB mit Unterstützung aus PL, wobei sich GB selbst gegen die Rechtsverbindlichkeit eines entsprechenden Verweises aussprach	<i>Quelle:</i> Eigene Darstellung.	
7. Beibehaltung des institutionellen Reformpakets des VVE	„Freunde des VVE“ mit Unterstützung aus DK, S, P und IRL (erklärte Gegnerschaft nur aus PL mit passiver Unterstützung aus CZ)		

Vertrag nicht noch einmal in dieser Form vorgelegt werden kann.“<sup>17</sup> An zweiter Stelle waren diejenigen Staaten zu berücksichtigen, die den VVE bis Anfang 2007 noch nicht zur Ratifikation vorgelegt hatten, und dies auch während der deutschen Ratspräsidentschaft nicht beabsichtigten. Erst an dritter Stelle kamen diejenigen zum Zuge, die den Vertrag

ratifiziert hatten und sich hinter die Ausgangsposition der Bundesregierung stellten.<sup>18</sup> Diese Hierarchie kam klar zum Ausdruck, indem die Bundesregierung die Losung ausgab, dass sich zwar „alle bewegen [müssen], aber im Lichte dieser Konstellation vielleicht einige mehr als andere“.<sup>19</sup>

Die Rolle als Erwartungsmanager hatte somit eine für die Bewertung der Präsidentschaft wichtige Folgewirkung: Aufgrund der eigenen Haltung zum Verfassungsprozess zog sich die Bundesregierung in Verhandlungsarenen zurück, die nicht öffentlich und nur unter

<sup>16</sup> Vgl. Peter Ludlow, Angela Merkel's Mandate. The June European Council and Treaty Reform, Juli 2007, in: Eurocomment Briefing Note, 5 (2007) 3–4.

<sup>17</sup> Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung, Rede von Staatssekretär Silberberg für die Veranstaltungsreihe „EU-Countdown: In 100 Tagen zur EU-Präsidentschaft“, 4. 10. 2006.

<sup>18</sup> Vgl. ebd.

<sup>19</sup> Ebd.

Beteiligung eines sehr kleinen Kreises tagten. Der Ratsvorsitz griff auf für Regierungskonferenzen eingeübte Verfahren zurück, um Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erlangen und diese im Aufstieg zum Gipfel des Europäischen Rates im Juni 2007 im Hinblick auf ihre Kerngehalte und hinter den Positionen liegende Interessen einzugrenzen, einander anzunähern und schließlich konsensfähig aufzubereiten. Im Unterschied zu vorangegangenen Regierungskonferenzen, die in aller Regel von politischen Beamten und Staatssekretären der Außenministerien vorbereitet wurden, schlug Bundeskanzlerin Merkel in einem Schreiben am 2. Januar 2007 an die Staats- und Regierungschefs jedoch eine direkte, streng vertrauliche Konsultation zwischen den Regierungszentralen vor. Die Liste der daraufhin benannten, jeweils maximal zwei „Focal Points“ machte deutlich, dass die unter normalen Umständen einbezogene Arbeitsebene der Außenministerien und ihrer Akteure in den Ständigen Vertretungen bei der EU weitgehend außen vor blieb. Die Verhandlungen über den Reformvertrag sollten in erster Linie „zwischen den Hauptstädten“ unter gleichberechtigter Mitwirkung der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission geführt werden. Auf Seiten der anderen Verhandlungspartner wurde der erweiterte „Bannkreis“ der in die Beratungen der Focal Points einbezogenen Akteure ebenfalls eng gesteckt.

Die Termine für die bilateralen Treffen mit den Focal Points wurden für den Zeitraum zwischen Ende April und Anfang Mai 2007 vereinbart. Die Basis hierfür bildeten zwölf Fragen der deutschen Focal Points. Die Chefunterhändler der Präsidentschaft legten im April 2007 einen Fragebogen für die folgenden Sitzungen vor, der sich an den bis dahin ermittelten Änderungswünschen am VVE orientierte.

Die Fragen wurden unter den Focal Points im Vorstadium zum Europäischen Rat mit dem maximalen Ziel der Erstellung eines Mandats für eine Regierungskonferenz, die vor Ende 2007 ihren Abschluss finden sollte, bilateral und auf einer gemeinsamen Sitzung beraten. Parallel hierzu führten die Bundeskanzlerin selbst sowie – in enger Absprache mit ihr – der französische Staatspräsident sowie die Staatschefs Spaniens, Luxemburgs und Italiens intensive und direkte Einzelge-

spräche mit ihren Amtskollegen aus Großbritannien, Tschechien und Polen, um auf allerhöchster Ebene vermeintliche Maximal-, d. h. öffentlichkeitswirksam inszenierte, „echte“ Minimalpositionen bzw. „red lines“ und die dazwischen liegenden Rückfallpositionen der Vertragsreform auszuloten.

Am 6. Juni 2007 legten die Focal Points einen Bericht der Präsidentschaft über den Stand des Reformprozesses vor, der einige wichtige Vorabklärungen im Hinblick auf das Mandat fixierte: So konnte der Verzicht auf den Verfassungsbegriff und die Neustrukturierung der Verträge nach dem klassischen Muster vergangener Regierungskonferenzen als Ausgangspunkt festgehalten werden. Darüber hinaus wurde die Liste der zwölf Ausgangsfragen vom April 2007 auf drei offene Punkte reduziert und – als Ergebnis der Focal Point-Beratungen – um vier neue Punkte ergänzt, so dass für den Europäischen Rat ein relativ klares Bild über den wahrscheinlichen, zeitintensiven Ablauf der Beratungen entstand: Die Frage der Symbole und des Vorrangs des EU-Rechts vor nationalem Recht (Frage 4); terminologische Änderungen im Vertragstext, die sich hieraus ergeben (Frage 5); die rechtliche Qualität der Grundrechtecharta (Frage 6); die Besonderheiten der GASP und ESVP im Verhältnis zum gesamten Politikbereich der europäischen Außenpolitik (neuer, von Großbritannien eingebrachter Punkt); die Umsetzung und Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (von Tschechien eingebracht); und die Rolle der nationalen Parlamente in der EU (von den Niederlanden eingebracht). Hinzu kam die von Polen in die Diskussion gebrachte Frage der Änderung des Entscheidungsmodus im Ministerrat, die zwar nicht in dem Bericht der Präsidentschaft erwähnt wurde, aber doch allen Beteiligten präsent war und den Sitzungsverlauf des Europäischen Rates in erheblichem Maße bestimmen sollte.

Auf der Grundlage dieses Berichts arbeiteten die deutschen Focal Points einen Entwurf für das Mandat der Regierungskonferenz aus. In den Feinabstimmungen mit den Fachkollegen behielt der Vorsitz zu jeder Zeit die Autorität über den in englischer Sprache abgefassten „Urtext“. Abgesehen von einigen wenigen Punkten (Organbezeichnungen, Ausformulierungen zu Protokollen und Erklärungen) konnte so in Zusammenarbeit mit

dem Juristischen Dienst des Ratssekretariats ein Text redigiert und dem Europäischen Rat vorgelegt werden, dessen Substanz sehr viel weiter ging, als dies bei Einberufungsmandaten für Regierungskonferenzen üblicherweise der Fall ist. Es handelte sich um ein „geschlossenes“ Mandat, das politische Kontur, funktionale Reichweite und inhaltlich-rechtliche Tiefe des Rückbaus des Verfassungsvertrages und seines Umbaus in einen Reformvertrag auf der Grundlage der bestehenden EG- und EU-Verträge abschließend definierte.<sup>10</sup>

## Sollbruchstellen der Präsidentschaft

Die deutsche Präsidentschaft hat mit der Einigung auf das Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz ein Ergebnis erzielt, das alle Staaten auf ein politisches Ziel, nämlich die rasche Ausarbeitung eines runderneuerten Vertragswerkes eint. Als Ergebnis des Europäischen Rates vom Juni 2007 manifestieren sich im Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz nun aber erneut politikbereichsspezifische Ausnahmeregelungen für einige Staaten (Großbritannien im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit<sup>11</sup> sowie – im Verbund mit Polen<sup>12</sup> – im Hinblick auf Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtecharta<sup>13</sup>) und – teilweise als Reaktion hierauf – neue Regeln zum Eintritt in Formen der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU.<sup>14</sup> Sowohl diese neuen Ausnahmen als auch die damit einhergehenden Kooperationsformen einer Gruppe von Staaten werfen die Frage nach dem künftigen, inneren Zusammenhalt der Union auf. Welche Lehren können aus dem praktizierten Verfahren und dem hierbei ermittelten Funktionsprofil der deutschen Ratspräsidentschaft beim Blick auf das Dossier des VVE für künftige Vorsitze gezogen werden?

<sup>10</sup> Vgl. Rat der EU, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 21./22. 6. 2007, Dok. Nr. 11177/07, 23. 6. 2007: Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

<sup>11</sup> Vgl. Punkt 19-L des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

<sup>12</sup> Vgl. Fußnote 18 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

<sup>13</sup> Vgl. Fußnote 19 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

<sup>14</sup> Vgl. Mandat für die Regierungskonferenz 2007: Änderungen des EG-Vertrags, Anlage 2, Punkt A-2 c) und d).

*Erstens* ist selbst ein großer, vorsitzführender Staat in Krisensituationen, deren Lösung in die Form ratifikationsbedürftiger Verträge gegossen wird, bei der Wahrnehmung seiner Impuls-, Vermittlungs- und Erwartungsmanagementfunktionen abhängig von einem „Freundeskreis“, der bei allen EU-Staaten und EU-Organen ein hohes Maß an Vertrauen genießt.

*Zweitens* ist eine alle Seiten befriedigende Vermittlungsfunktion in institutionellen Krisen nur zum Preis extremer Transparenz (z. B. in der Konvents- oder Konventsmethode) oder starker Intransparenz möglich. Wählt man die erste Variante – der Reformvertrag erlaubt dieses Verfahren künftig explizit –, ist eine erfolgreiche Vermittlung verschiedener Interessenslagen leichter, wenn diese Funktion gemeinsam mit neutralen Akteuren gestaltet wird, die keinen mitgliedstaatlichen Weisungen unterliegen, sondern glaubhaft im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten agieren können. Ob der im Reformvertrag geschaffene Präsident des Europäischen Rates hierzu in der Lage sein wird, hängt davon ab, wie er die unterhalb der Europäischen Ratsebene auch künftig agierenden Teampräsidentschaften der Staaten (deren durch die Außenminister bestückte Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ ja bestehen bleibt) einbindet, vor allem aber als Partner und „Freunde der Präsidentschaft“ akzeptiert. Greifen die Mitgliedstaaten dagegen auf die jetzt praktizierte Variante der Geheimverhandlungen zurück, ist das Risiko groß, dass nicht nur einzelne Akteure, sondern auch die Präsidentschaft die „Bodenhaftung“ verliert und an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgergesellschaften vorbei handelt. Der Preis hierfür wird dann spätestens bei Wahlen zu zahlen sein. Der große Verlierer ist in beiden Varianten die Europäische Kommission. Sie wird nur noch dann eine entscheidende Kovermittlungsrolle übernehmen können, wenn es um die Reform der Funktionen und Politiken der Integration geht. Denn unter diesen Umständen sind die Staaten auf politisch-programmatische Leitlinien, Expertisen und Initiativen auf der Grundlage eines europäischen Gemeininteresses angewiesen, das sie aufgrund ihrer divergierenden Interessenslagen nicht glaubhaft definieren können.



Alexander Warkotsch

# Die Nachbarschaftspolitik der EU im post-sowjetischen Raum

Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union (EU) im Januar 2007 hat sich deren östliche Außengrenze endgültig

## Alexander Warkotsch

M. A., Dipl.-Volkswirt, geb 1973; wiss. Mitarbeiter an der Universität Würzburg, Wittelsbacherplatz 1, 97074 Würzburg. alexander.warkotsch@mail.uni-wuerzburg.de

an ausschließlich ex-sowjetische Republiken herangeschoben. Eine äußerst energie-reiche Region, jedoch mit einem mehr als zweifelhaften demokratischen Leu-mundszeugnis, schwacher Staatlich-keit sowie einer Vielzahl transnationaler Sicher-heitsrisiken. Vor diesem Hintergrund überrascht das wachsende Interesse der EU an der Region nicht. Unter Federführung der deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halb-jahr 2007 hat die EU drei „Ostinitiativen“ ins Auge gefasst: eine *Europäische Nachbar-schaftspolitik Plus* (ENP Plus), die Neuver-handlung des im November 2007 auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsab-kommens mit Russland sowie die Ausarbeitung einer EU-Zentralasienstrategie. Da sich das Auswärtige Amt verbal mit dem Titel einer „Neuen Ostpolitik“ explizit auf die bedeutungsschwere Vorlage der sozialli-beralen Koalition bezog, waren die Erwar-tungen in der Öffentlichkeit, insbesondere aber in der Region, entsprechend hoch.<sup>1</sup>

## ENP Plus

Die *Europäische Nachbarschaftspolitik* (ENP) wurde 2003 eingeführt mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen und umfassen-

den Rahmens für die Beziehungen der EU zu ihrer unmittelbaren Peripherie – von Belarus über den Kaukasus und Vorderasien bis nach Nordafrika. Damit sollen politische und wirt-schaftliche Gräben an den Rändern der Union abgeflacht und der europäische Raum der Stabilität und des Wohlstandes über die EU-Grenzen hinaus ausgedehnt werden. Die ENP versteht sich dabei als Angebot zur Teil-nahme an der europäischen Integration, ist aber ausdrücklich kein Beitrittsinstrument. EU-Anrainerstaaten ohne aktuelle Beitritts-perspektive sollen mit Hilfe der ENP an die EU gebunden und als Partner für wirtschaft-liche, politische und sicherheitspolitische Ko-operationsprojekte gewonnen werden. Damit folgt die Nachbarschaftspolitik den Vorgaben der Europäischen Sicherheitsstrategie, die der Union die Aufgabe zuweist, auf die Entste-hung eines Rings verantwortungsvoll regier-ter Staaten östlich der Europäischen Union und an deren Mittelmeergrenzen hinzuwei-sen.<sup>2</sup> Ein zentrales Element der ENP ist der Grundsatz der Differenzierung. Individuelle Aktionspläne zwischen der EU und den be-troffenen Ländern berücksichtigen die jewei-ligen Bedürfnisse und Kapazitäten der Ziel-staaten, aber natürlich auch die Interessen der EU. Durch das konditionierte Angebot von wirtschaftlichen und politischen Vorteilen und genau festgelegten Bedingungen, unter denen diese Anreize in Anspruch genom-men werden können, nimmt die EU auf die politi-sche und wirtschaftliche Entwicklung in den Zielstaaten Einfluss.

Die Europäische Kommission definiert in ihrem ENP-Strategiepapier folgende Hand-lungsprioritäten: Erstens Handel, vor allem eine Marktöffnung auf Grundlage der Be-stimmungen der Welthandelsorganisation sowie die Übernahme geltender EU-Nor-men; zweitens wirtschaftliche und soziale Entwicklung, insbesondere eine Teilnahme am EU-Binnenmarkt sowie eine bessere in-frastrukturelle Vernetzung mit der EU; drit-tens verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, vor allem bei den Themen

<sup>1</sup> Vgl. Iris Kempe, Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, S. 59, in: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (Hrsg.), Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, CAP Analyse 6/2007, o. O.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, S. 8: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208 ESSIIIDE.pdf> (25. 7. 2007).

Migration, Grenzverwaltung und bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität; sowie viertens ein politischer Dialog zu aktuell wichtigen Fragen.<sup>13</sup> Zwar findet sich der überwiegende Teil dieser Schwerpunktthemen bereits in den mit der Region Ende der 1990er Jahre abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Aufgrund ihrer länderspezifischen Ausrichtung, umfangreicherer Finanzmittel sowie einem Mehr an Konditionalität bietet sich der EU mit der ENP aber ein deutlich effizienterer politischer Instrumentenkasten verglichen mit dem *Status quo ante*.

Warum nun der Vorstoß einer *ENP Plus*? Vor allem verbirgt sich dahinter die Unzufriedenheit mit einer Politik, die gelegentlich lustlos und ohne strategische Tiefe betrieben und in den östlichen Adressatenländern als unbefriedigend empfunden wurde, vor allem da sich diese Staaten auf eine Stufe mit den nordafrikanischen und nahöstlichen EU-Partnerländern gesetzt sahen, bisweilen sogar darunter. Während die ENP-Zielländer in Nordafrika und der Levante in der fehlenden Beitrittsperspektive keine unmittelbare Zurückweisung durch die EU sehen, ist dies in Osteuropa sehr wohl der Fall. Insbesondere die Ukraine und Moldawien begreifen ihren Status als ENP-Land als Etappe auf dem Weg zu einer späteren EU-Mitgliedschaft. Der Eindruck der Zurückweisung wird durch die Ungleichverteilung der Finanzmittel der Nachbarschaftspolitik noch verstärkt. Derzeit fließen 65 Prozent der Gelder Richtung Süden, dagegen nur 35 Prozent an die osteuropäischen Nachbarstaaten.<sup>14</sup>

Dass die Korrektur dieser Mängel nun ausgerechnet während der deutschen Ratspräsidentschaft angegangen wurde, ist nicht zuletzt Deutschlands Geschichte und Geographie geschuldet. Beides resultiert in einem traditionell ausgeprägten Interesse an Osteuropa. Unter dem Motto „Annäherung durch Verflechtung“ hat Berlin im Vorfeld seiner Ratspräsidentschaft eine Modernisierungspartnerschaft mit der Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbaidschan

sowie Weißrussland – sobald dort die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind – vorgeschlagen. Dahinter verbarg sich vor allem der Versuch, durch eine substanziellere Annäherung an die Partnerländer endgültig den Ausbruch aus der binären Logik und der falsch verstandenen Alternative EU-Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft zu vollziehen. Berlins Überlegungen umfassten die folgenden Punkte: Erstens, die verbesserte Übertragung eines Teil des *Acquis Communautaire* auf die ENP-Staaten und damit die Ausdehnung des EU-Rechtsraums. Instrumente wären hier Sektorenabkommen nach dem Vorbild der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz. Zweitens, eine Ausweitung der institutionellen Kooperation, vor allem durch die Einführung eines Beobachterstatus in jenen Politikfeldern, auf denen die ENP-Länder den EU-Rechtsstand bereits übernommen haben. Auch eine Beteiligung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU wurde angestrebt, etwa in Form der Verabschiedung gemeinsamer Erklärungen und Aktionen. Drittens sollte die Modernisierungspartnerschaft mit Osteuropa auch einen regionalen Ansatz schaffen, der für die Mittelmeer-Anrainer mit dem Barcelona-Prozess bereits existiert.

Die EU-Kommission präsentierte im Dezember 2006, also unmittelbar vor Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft, ihrerseits einen Entwurf zur Reform der Nachbarschaftspolitik.<sup>15</sup> Darin greift sie zahlreiche Vorschläge Berlins zu einer verbesserten sektoralen Zusammenarbeit auf, ist jedoch zurückhaltend, was neue institutionelle Arrangements angeht. Die Kommission bleibt damit ihrem „all but institutions“-Ansatz in der Nachbarschaftspolitik treu. Ebenso verwehrt sich die Kommission einer grundsätzlichen Neuausrichtung der ENP Richtung Osten. So sieht der Finanzierungsplan der Nachbarschaftspolitik für den Zeitraum 2007 bis 2013 nur einen geringfügig höheren Anteil der osteuropäischen Staaten am ENP-Budget in Höhe von 38 Prozent vor.<sup>16</sup> Auch achtete

<sup>13</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission zur Europäischen Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM (2004) 373 endg., S. 18 ff.: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf) (26. 7. 2007).

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 32.

<sup>15</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., 4. 12. 2006: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_de.pdf) (30. 7. 2007).

<sup>16</sup> Vgl. Antonio Missiroli, *The ENP three years on – where from, where next?*, European Policy Centre, Policy Brief, 3/2007, Brussels, S. 5.

die Kommission in ihrem Strategiepapier darauf, den sektoralen Verflechtungsgrad mit Osteuropa nicht zu Lasten der Mittelmeer-Anrainer zu intensivieren. Angesichts der Widerstände innerhalb der EU-Kommission forcierte die deutsche Ratspräsidentschaft ihren Entwurf nicht weiter und begrüßte in ihrer letzten Sitzung am 21. Juni 2007 das Strategiepapier der Kommission. Die Ergebnisse der Beratungen zur ENP blieben damit in den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten wie auch in der Region selbst hinter den Erwartungen zurück.<sup>17</sup> Eine wichtige Ausnahme stellen die bilateralen Beziehungen zur Ukraine dar. Obwohl nach wie vor ohne Beitrittsperspektive, verhandelt die EU derzeit ein erweitertes Kooperationsabkommen, das „die Schaffung einer tiefgehenden Freihandelszone und den verstärkten Zugang zum Binnenmarkt“<sup>18</sup> vorsieht. Ebenso kündigte die EU eine deutliche Erhöhung ihrer Geldmittel für die Ukraine an, die fortan über das neu geschaffene und im Vergleich zum technischen und finanziellen Hilfsprogramm TACIS sehr viel flexiblere Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) zum Einsatz gebracht werden.<sup>19</sup> Die EU unterzeichnete zudem im Juni 2006 ein Abkommen zur vereinfachten Visaerteilung.<sup>10</sup> Auf regionaler Ebene ist zudem das Ende Juni 2007 vom Rat verabschiedete Kommissionpapier *Initiative Schwarzmeer-synergie* erwähnenswert.<sup>11</sup> Das Dokument soll die vorwiegend bilateralen Beziehungen der mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum Schwarzmeeranrainer gewordenen EU zu den Staaten des Schwarzmeerraums

<sup>17</sup> Vgl. I. Kempe (Anm. 1), S. 61.

<sup>18</sup> Frank-Walter Steinmeier, *Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU*, in: *Internationale Politik*, (2007) 3, S. 7.

<sup>19</sup> Im Zuge der Reform ihrer Außenhilfe wurde die Abwicklung der EU-Nachbarschaftsprogramme (z. B. TACIS, MEDA) durch die Einführung des ENPI vereinheitlicht. Vgl. die Kommissionswebpage zur Nachbarschaftspolitik: [http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_en.htm#4.1](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#4.1) (22. 7. 2007).

<sup>10</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Brüssel, 18. 6. 2007: <http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/07849&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (22. 7. 2007).

<sup>11</sup> Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Black Sea Synergy – A new regional cooperation initiative*, COM (2007) 160 final, 11. 4. 2007: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf) (2. 8. 2007).

durch eine regionale Komponente nach dem Vorbild der *Nördlichen Dimension* der EU ergänzen. Im Zentrum der Zusammenarbeit stehen erwartungsgemäß Fragen der Energiesicherheit, ist der Schwarzmeerraum doch wichtige Transitregion für Öl und Gas aus dem kaspischen Raum.

## Russland

Ein weiterer Schwerpunkt der Ostpolitik während der deutschen Ratspräsidentschaft war Russland. Die aktuelle rechtliche Grundlage in den EU-Russland-Beziehungen bildet ein im Dezember 1997 auf zehn Jahre angelegtes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. In den vergangenen Jahren jedoch wurden die beiderseitigen Beziehungen durch eine ganze Reihe zusätzlicher bi- und unilateraler Strategien, Positionspapiere und Vereinbarungen ergänzt. Im Mai 2003 kamen beide Seiten überein, auf vier Feldern gemeinsame Gesamteuropäische Räume zu schaffen: Erstens Wirtschaft; zweitens Freiheit, Sicherheit und Justiz; drittens äußere Sicherheit sowie viertens Wissenschaft, Bildung und Kultur. Das Vier-Räume Dokument wurde schließlich auf dem Moskauer Gipfel vom Mai 2005 in Form der vier „Wegekarten“ (*road maps*) unterzeichnet und ist als kurz- und mittelfristiges Instrument zur Umsetzung des Partnerschaftsabkommens konzipiert, trat de facto jedoch an dessen Stelle.<sup>12</sup>

Daneben werden die EU-Russland-Beziehungen durch regionale Kooperationsformate wie etwa die *Ostseeoperation* oder die *Nördliche Dimension* der EU geprägt. Als Antwort auf das auslaufende Partnerschaftsabkommen mit Russland Ende November 2007 stehen eine Reihe von Optionen zur Verfügung. Wird es nicht gekündigt, verlängert es sich automatisch um ein Jahr. Es kann aber auch durch ein ergänztes Dokument oder einen völlig neuen Vertrag ersetzt werden. Auf dem Moskauer Gipfel im Mai 2006 verständigten sich die EU und Russland auf die Aushandlung eines völlig neuen Rahmenabkommens, das die Qualität einer strategischen Partnerschaft zum Ausdruck bringen soll.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Hans-Joachim Spanger, *EU-Russland. Was bleibt von der strategischen Partnerschaft?*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2007) 2, S. 94.

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 95.

Die Vorbereitung dieses Grundlagenvertrags, die der deutschen Ratspräsidentschaft oblag, wurde jedoch durch eine Reihe grundlegender Differenzen erschwert, die wiederum die Hintergrundfolie für die jüngsten politischen Auseinandersetzungen in den Beziehungen zwischen der EU und Russland bilden. Erstens hat sich im postsowjetischen Raum seit Anfang dieses Jahrzehnts eine Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der EU herauskristallisiert. Russland plant mit dem so genannten „Einheitlichen Wirtschaftsraum“ eine eigene Ost-EU aufzubauen. Diesem sollen Russland, Kasachstan, Belarus und die Ukraine angehören. Gleichzeitig aber wächst mit der ENP auch der ordnungspolitische Einfluss der EU in der Region. Zweitens erlebt Russland als Folge seines neuen Selbstverständnisses als Energie-supermacht eine Renaissance des Konzepts der Souveränität. In der Logik weiter Teile des Moskauer politischen Establishments kann Russland allein durch eine Abschirmung gegen störende Einflüsse von außen nach innen stabil und international konkurrenzfähig gemacht werden.<sup>14</sup> Dies steht in diametralem Widerspruch zur Strategie der EU. Diese vertraut ganz im Sinne ihrer funktionalistischen Tradition auf die normative Kraft und die sozialisierende Wirkung der kleinen Verflechtungs- und Harmonisierungsschritte, die nationalstaatliche Grenzen durchdringen und auf diese Weise Russland stärker an die EU binden sollen. Die russische Elite sieht darin jedoch eher den Versuch, Russlands Potenzial europäischer Kontrolle zu unterwerfen. Integration bedeutet für Moskau aktives und gleichberechtigtes Mitwirken in globalen Clubs wie den Vereinten Nationen, den G8 oder der Welthandelsorganisation, jedoch nicht das Abtreten nationaler Souveränität an internationale Institutionen. Drittens treten in den EU-Russland-Beziehungen deutliche Wertedifferenzen zu Tage. Die Schwächung demokratischer Institutionen, der Einsatz von Energieressourcen als politische Waffe, die Unterdrückung freier Medien oder die bürokratische Kontrolle von Nichtregierungsorganisationen verdichten sich zu einem Gesamteindruck, der mit westlichen Werten kaum mehr in Einklang zu bringen ist. Im Kern geht es um die Frage, ob

<sup>14</sup> Vgl. Sabine Fischer, Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft, SWP-Studie, Dezember 2006, Berlin, S. 20.

die Partnerschaft zwischen der EU und Russland allein auf gemeinsamen Interessen aufbaut oder ob diese auch eine Wertegemeinschaft konstituiert. Im ersten Fall würde eine pragmatische, nicht bindende Zweckgemeinschaft angestrebt, wie sie Moskau etwa mit China und Indien eingegangen ist. Im zweiten Fall handelt es sich hingegen um eine Partnerschaft, die aufgrund ihrer Fundierung in gemeinsamen Werten und Prinzipien in sich gefestigt und dauerhaft ist.<sup>15</sup>

Die Beziehungen der EU zu Russland deshalb als strukturell spannungsgeladen zu bezeichnen, gilt in Regierungskreisen als wenig opportun, weil dies allzu starke Assoziationen an den Kalten Krieg heraufbeschwört, an den Präsident Putin mit seiner harschen Rede auf der letzten Münchner Sicherheitskonferenz erinnerte.<sup>16</sup> Wie ist nun aber mit dem schwierigen Partner Russland umzugehen? Anders als noch unter Bundeskanzler Gerhard Schröder ist das Prinzip „Russia First“ nicht mehr die Handlungsmaxime des Kanzleramtes, das unter Angela Merkel deutlich atlantischer gepolt ist und mit einer größeren Sensibilität für die Anliegen der mittel- und osteuropäischen Staaten agiert. Im Auswärtigen Amt hingegen stellt sich die europäisch-russische Interessenlage komplementär dazu dar. Außenminister Steinmeier, während der Amtszeit der rot-grünen Regierung Chef des Bundeskanzleramtes, verfolgt zu einem gewissen Grad noch die politischen Zielvorgaben seines ehemaligen Dienstherren. Dieser meinte Ende letzten Jahres sogar, „dass nur eine strategische Bindung zwischen dem Europa der Union und Russland uns befähigt, ökonomisch, politisch, kulturell standzuhalten gegenüber konkurrierenden Mächten wie Amerika und gegenüber aufstrebenden Mächten wie Indien und China.“<sup>17</sup> Derartige Forderungen beziehen sich vor allem auf die Bereiche Sicherheit und Energie. Sie schließen zudem die Bereitschaft ein, über die menschenrechtlichen und demokratischen Unzulänglichkeiten Russlands hinwegzusehen. Innerhalb der EU wurde

<sup>15</sup> Vgl. Heinz Timmermann, Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2007) 1, S. 105.

<sup>16</sup> Vgl. Gunther Hellmann, Deutschland, Europa und der Osten, in: Internationale Politik, (2007) 3, S. 27.

<sup>17</sup> „Der deutsche Zeigefinger sollte nicht so groß sein“, Interview mit Gerhard Schröder, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 27. 10. 2006.

solch eine Sicht der Dinge in den vergangenen Jahren vor allem von Frankreich, Spanien und Italien unterstützt, während die osteuropäischen Neumitglieder, Dänemark, Holland und Großbritannien einen durch die Wahrung demokratischer Werte geprägten Ansatz bevorzugen. Solche Differenzen konnten in der Vergangenheit erfolgreich moderiert werden, wenn auch nicht immer in aller Stille.

In den Monaten vor dem EU-Russland-Gipfel Mitte Mai 2007 im russischen Samara verschlechterte sich die Stimmung noch einmal deutlich. Als Reaktion auf ein russisches Embargo gegen polnische Fleischexporte blockiert Warschau seit November 2006 jegliche Änderungen in den Vertragsbeziehungen der EU zu Russland. Aber auch andere Konflikte wie etwa um die Umsetzung eines sowjetischen Kriegerdenkmals in der estnischen Hauptstadt Tallinn oder um die Ermordung von Aleksander Litwinjenko, einem Vertrauten des Putin-Kritikers Boris Beresowskij, in London ließen das Misstrauen auf beiden Seiten wachsen. Vor diesem Hintergrund war der größte Erfolg des Gipfeltreffens, dass es überhaupt stattfand. Medien berichteten von einem offenen Streit zwischen dem russischen Präsidenten und Bundeskanzlerin Merkel, heftigen Turbulenzen und einen Schlagabtausch, der sich bis in die abschließende Pressekonferenz hineinzog.<sup>18</sup> Die Teilnehmer des Gipfels konnten sich nicht einmal auf die Formulierung einer gemeinsamen Abschlussklärung einigen.

Es steht außer Frage: Russland ist für die EU gegenwärtig ein schwieriger, da von nullsummenspielartigen Denkschemata und Argwohn geprägter Verhandlungspartner. Für die sich derzeit wohl auf dem tiefsten Stand seit der Kosovo-Krise 1999 befindenden bilateralen Beziehungen allein den Kreml verantwortlich zu machen, wird der Sachlage jedoch nicht gerecht. Man betrachte beispielsweise die Wahrnehmung der jüngsten Energiekonflikte Russlands mit seinen Nachbarn: Der Vorwurf der EU, Moskau setze seine Energie

als politische Waffe ein,<sup>19</sup> mag beim westlich gestimmten Georgien noch zutreffen. Im Falle Belarus ist dieser jedoch von einer gewissen Doppelzüngigkeit gekennzeichnet. Hat sich in der Vergangenheit immer wieder Kritik an den massiven Energiesubventionen zugunsten des Lukaschenko-Regimes entzündet, die als Überlebenshilfe für die letzte Diktatur Europas interpretiert wurden, so trifft den Kreml nach deren Abschaffung dennoch der Unmut des Westens. Denn nun werden die höheren Energiepreise für Minsk als perfider Versuch Russlands interpretiert, Belarus in die Union mit Russland zu zwingen. Dass Russland mit der Anhebung der Preise jedoch lediglich umsetzt, was die EU in ihren WTO-Beitrittsverhandlungen mit Moskau im Mai 2004 als Durchbruch feierte – die schrittweise Anhebung russischer Energiepreise auf das Weltmarktniveau –, geht in der Diskussion unter.<sup>20</sup>

## Zentralasien

Die Verabschiedung einer EU-Zentralasienstrategie ist wohl der größte ostpolitische Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft. Die EU agierte in Zentralasien bislang im Schatten Russlands, der Vereinigten Staaten oder Chinas. Hierfür können sowohl endogene als auch exogene Faktoren verantwortlich gemacht werden. Zum einen mangelte es Zentralasien an einer EU-internen Lobby, ähnlich den nördlichen Mittelmeeranrainern für den *Barcelona-Prozess* oder den skandinavischen Ländern für die *Nördliche Dimension der EU*, die eine Verdichtung des Beziehungsgeflechts und damit einen verstärkten Mittelfluss in die Region befürwortet. Entsprechend war die EU-Zentralasienpolitik in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen Regionen unterfinanziert. Zum anderen ringt die EU mit einem generellen Attraktivitätsdefizit. Ihr ziviler Ansatz ist den zentralasiatischen Eliten fremd, die Konzepten zur Befriedung, Aussöhnung und politischer Kooperation weitgehend unbeholfen gegenüberstehen. Auch ist die Union nicht willens und aufgrund ihres defizitären sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumentariums auch nicht in der Lage, Militärhilfe zu

<sup>18</sup> Vgl. I. Kempe (Anm. 1), S. 62. Vgl. auch die unkorrigierte Mitschrift der Abschlusspressekonferenz zum EU-Russland-Gipfel am 18. 5. 2007 in Samara: [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/05/2007-05-18-pk-bk-putin-samara.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/05/2007-05-18-pk-bk-putin-samara.html) (3. 8. 2007).

<sup>19</sup> Vgl. Senior EU aide issues warning on Russia ties, in: International Herald Tribune vom 20. 4. 2007: <http://www.iht.com/articles/2007/04/20/news/russia.php> (22. 6. 2007).

<sup>20</sup> Vgl. H.-J. Spanger (Anm. 12), S. 109.

offerieren. Gerade diese Art von Hilfe ist es aber, welche die EU nach Meinung der zentralasiatischen Regierungen zur Abwehr islamistischer Terrorstrukturen aus dem benachbarten Afghanistan leisten sollte. Der europäische Weg, den Islam zu zivilisieren, wird in der Region dagegen eher belächelt. Die EU ist deshalb in Fragen der „high-politics“ ein weitgehend ignoriertes Gesprächspartner. Auf zentralasiatischer Seite wird das Engagement der EU vor allem durch die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Republiken untereinander behindert. Die Förderung regionaler Kooperation nimmt aber einen hohen Stellenwert in der EU-Zentralasienpolitik ein. Durch ein möglichst enges Geflecht von wirtschaftlichen und politischen Interdependenzen sollen Vertrauen generiert und zwischenstaatliche Konflikte eingedämmt bzw. verhindert werden. In der Region dominieren jedoch von gegenseitiger Konkurrenz geprägte Denkkategorien, die jede tiefergehende Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit obstruieren.

Da die neu beschlossene Zentralasienstrategie am funktionalistischen Ansatz der EU festhält, also auf die normative Kraft und die sozialisierende Wirkung der kleinen Verflechtungs- und Harmonisierungsschritte und dabei auf eine liberale Wertebasis aufzubauen sucht, wird sich kurz- und mittelfristig an der EU-Skepsis der zentralasiatischen Regime wenig ändern. Jedoch enthält die Strategie einige Elemente, die sich positiv auf die interregionale Zusammenarbeit auswirken dürften. So beabsichtigt die EU beispielsweise, ihre Finanzmittel für die Region um knapp 50 Prozent auf rund 750 Millionen Euro für den Zeitraum 2007 bis 2013 aufzustocken – dies entspricht immerhin der Hälfte der Sach- und Finanzhilfen der Vereinigten Staaten.<sup>121</sup> Auch werden die rudimentären Dialogstrukturen der Partnerschaftsabkommen gestärkt, insbesondere in den Bereichen Energie und Menschenrechte. Ebenso führt die EU einen regelmäßigen Dialog auf der Außenministerebene ein. In Verbindung mit dem bereits 2005 geschaffenen EU-Sonderbeauftragten für Zen-

tralasien hat die EU nun ein deutlich größeres Sozialisationspotenzial, das bei den beteiligten Akteuren den Blick für kooperative Ansätze und damit einhergehende potenzielle Synergien schärfen sollte. Schließlich sieht die Strategie eine Rechtsstaatlichkeitsinitiative vor. Gerade eine solche Initiative hat das Potenzial, einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung der Region zu leisten. In weiten Teilen der Bevölkerung herrscht eine größtenteils auf Unkenntnis beruhende Skepsis gegenüber demokratischen Verfassungstraditionen. Nahezu jeder Bürger der Region ist zumindest mit kleineren Schikanen der öffentlichen Verwaltung oder der Strafverfolgungsbehörden konfrontiert und gezwungen, für behördliche Leistungen Bestechungsgelder zu entrichten. Eine Rechtsstaatlichkeitsinitiative, deren Stoßrichtung gezielt auf die Eindämmung solcher Governance-Defizite gerichtet ist, lässt den Durchschnittsbürger die Vorzüge rechtsstaatlicher Strukturen erkennen.

Resümierend kann festgestellt werden, dass die hohen Erwartungen, die mit der Initiative für eine neue Ostpolitik der deutschen EU-Ratspräsidentschaft geweckt wurden, unerfüllt geblieben sind. Es gelang nicht, die Nachbarschaftspolitik stärker nach Osteuropa auszurichten und die Verhandlungsblockade mit Russland zu überwinden. Kleinere Erfolge wie die Verabschiedung einer EU-Zentralasienstrategie können diese Defizite nicht wettmachen. Dreh- und Angelpunkt für eine erfolgreiche EU-Ostpolitik sind die Beziehungen zu Russland. Hinter der häufig aufscheinenden Leerformel der *Strategischen Partnerschaft* verbirgt sich das Wissen um eine Vielzahl gemeinsamer Interessen. Deren gemeinschaftliche Wahrnehmung ist jedoch aufgrund zunehmender Wertedifferenzen und nationalstaatlicher Egoismen einzelner EU-Mitgliedstaaten in weite Ferne gerückt. Vorrangiges Ziel der EU-Russlandpolitik muss es deshalb sein, die eigene interne Spaltung zu überwinden und das gegenseitige Vertrauen in den bilateralen Beziehungen wiederherzustellen. Dies schließt insbesondere einen offenen Dialog über die Harmonisierung europäischer und russischer Kooperations- und Integrationsinitiativen im postsowjetischen Raum ein.

<sup>121</sup> Vgl. EU launches new Central Asia Policy, in: EUObserver vom 28. 3. 2007: <http://euobserver.com/9/23805/?rk=1> (25. 5. 2007); Alexander Warkotsch, Die Zentralasienpolitik der Europäischen Union. Interessen, Strukturen und Reformoptionen, Frankfurt/M. 2006, S. 111.

# Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?

Die Europäische Union (EU) ist seit fast zwei Jahrzehnten damit beschäftigt, die Konsequenzen des dramatischen weltpolitischen Wandels kon-

**Johannes Varwick**  
Dr., geb. 1968; Professor am Institut für Sozialwissenschaften, Bereich Politikwissenschaft, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Westring 400, 24098 Kiel.  
varwick@politik.uni-kiel.de

**Jana Windwehr**  
M. A., geb. 1981; wiss. Mitarbeiterin ebendort.  
windwehr@politik.uni-kiel.de

zeptionell, institutionell und in einzelnen Politikfeldern zu verarbeiten. Die Rahmenbedingungen der Integration haben sich dabei in wichtigen Parametern verändert, die EU ist gezwungen, sich diesen anzupassen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) sind die europäischen Gründungsverträge

bereits drei Mal (Maastricht 1991, Amsterdam 1999, Nizza 2001) reformiert und verändert worden. Jedes Mal war bereits beim Abschluss der Reform fraglich, ob der jeweilige Reformschritt ausreichen würde, um den Herausforderungen des „neuen Europa“ zu begegnen.

Der Verfassungsvertrag versuchte 2004 eine vierte, grundlegende Veränderung und wagte – vergeblich – den großen Wurf. Inzwischen ist die Denkpause vorüber, die sich die EU nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden vom Frühjahr 2005 verordnet hatte. Nach dem Gipfeltreffen der 27 Staats- und Regierungschefs der EU im Juni 2007 ist offiziell, was eigentlich seit Langem klar ist: der Verfassungsvertrag, der von

18 Staaten ratifiziert worden war, verschwindet in den Archiven und bleibt allenfalls von akademischem Interesse. Die EU-Staaten haben sich aber immerhin nach langen Auseinandersetzungen darauf verständigt, bis Ende des Jahres 2007 einen „Reformvertrag“ auszuarbeiten, der die EU auf eine neue Grundlage stellen soll.<sup>1</sup> Wichtige Elemente aus dem Verfassungsvertrag wie etwa die Einführung der doppelten Mehrheit, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Aufwertung des Europäischen Parlaments, die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten des Rates, die Verkleinerung der EU-Kommission und die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente werden in dem neuen Vertrag, der zur Europawahl 2009 in Kraft getreten sein soll, enthalten sein.

Die gegenwärtige Krise der Europäischen Union lässt sich aber mit dem Mittel eines neuen Vertrages bei Beibehaltung des grundsätzlichen Integrationsmodus nicht mehr beheben. Unter den Mitgliedsstaaten differiert nicht mehr nur die Bereitschaft, die Integration weiter voranzutreiben, sondern auch jene, an bereits etablierten bzw. beschlossenen Bereichen mitzuwirken. Beispiele finden sich reichlich: von den dänischen und britischen opt-outs der 1990er Jahre über die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden bis zu Polens Verhalten auf dem jüngsten EU-Gipfel oder dem französischen Flirt mit einer Schwächung der Europäischen Zentralbank.

Hinzu kommt, dass die Frage der geographischen Finalität der EU noch nicht beantwortet ist. Zwar hat Frankreich im März 2005 einen neuen Artikel in seine Verfassung aufgenommen, nach der im Fall neuer Beitritte eine Volksabstimmung obligatorisch ist, und in Brüssel ist eine intensive Debatte über die Absorptionsfähigkeit der EU entbrannt:<sup>2</sup> Die Beitrittsdynamik ist jedoch ungebrochen. Neben den beiden Staaten, mit denen derzeit konkret über einen Beitritt verhandelt wird (Kroatien und die Türkei), stehen Mazedonien – das seit Dezember 2005 den offiziellen

<sup>1</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. Juni 2007, Dok. 11177/07, Anlage 1.

<sup>2</sup> Vgl. Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer, Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU, in: *integration*, 30 (2007) 2, S. 117–128.

Status eines Beitrittskandidaten hat –, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien auf der Liste der Beitrittskandidaten. Auch Staaten wie Georgien, Moldawien oder die Ukraine (aber auch Island, die Schweiz und Norwegen) könnten eines Tages EU-Mitglieder werden. Gleiches gilt für das Kosovo, das früher oder später unabhängig und womöglich eine Art EU-Protectorat werden wird. Es zeichnet sich also eine EU mit weit über 30 Mitgliedsstaaten ab.

Diese Problemlage wirft die Frage auf, welche Modelle jenseits der klassischen Vollmitgliedschaft denkbar sind, denn die „one-size-fits-all“-Philosophie in Verbindung mit einer „take-it-or-leave-it“-Einstellung mit Blick auf Beitrittskandidaten bzw. Neumitglieder ist kein nachhaltiges Politikkonzept für die künftige EU.<sup>13</sup> Es wird mithin stärker über eine zeitliche, sektorale, funktionale oder geographische Differenzierung der Integration nachgedacht. Damit verabschieden sich denkbare und praktikable Ordnungsmodelle von der Vorstellung einer einheitlichen und gleichzeitigen Integration aller beteiligten Nationalstaaten. Daraus resultiert jedoch ein abermaliger Zuwachs an Komplexität der Entscheidungsprozesse, was zu verstärkten Akzeptanzproblemen in den nationalen Öffentlichkeiten führen dürfte. Die Frage ist aber nicht, ob es differenzierte Integration geben wird, sondern wie diese aussehen wird und aussehen soll.<sup>14</sup> Dabei stellen Formen der differenzierten Integration nicht nur die voraussichtlich einzige realistische Option für einen Weg aus der Integrationskrise dar, sondern sie sind bereits Realität, da auf der einen Seite Mitgliedsstaaten in Teilbereichen abseits stehen (Schengen, GASP, EURO) und auf der anderen Seite Nicht-Mitgliedsstaaten in einer breiten Palette von Politikbereichen an der Integration teilnehmen. Im Falle einer Ausweitung und Institutionalisierung dieses Verfahrens würden sich Mitgliedstaaten, die zahlreiche opt-outs für sich in Anspruch nehmen, denjenigen Nichtmitgliedern, die über

eine Reihe von opt-ins am Integrationsprozess teilnehmen, annähern und die Grenzen von Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft bzw. Assoziation und ähnlichen Formen zunehmend verwischt.

Mit Norwegen und der Schweiz praktizieren zwei Länder – die „übriggebliebenen“ westeuropäischen Nicht-EU-Staaten – de facto differenzierte Integration, ohne dass dies in der wissenschaftlichen oder politischen Debatte umfassend reflektiert wird: „Since they [Norway and Switzerland] are out of sight they are also out of mind.“<sup>15</sup> Angesichts des oben skizzierten Bedarfs nach alternativen Integrationsmodellen ist dieser Sachverhalt ebenso bedauerlich wie unverständlich. Im Folgenden sollen daher die jeweiligen Anbindungsformen Norwegens und der Schweiz an die EU skizziert, einer kritischen Bewertung unterzogen und die Frage aufgeworfen werden, inwiefern sie Modellcharakter für andere interessierte und Kandidatenländer haben könnten, denen seitens der EU realistischerweise keine Perspektive auf eine klassische Vollmitgliedschaft eingeräumt werden wird.

## Eine Quasi-Mitgliedschaft ohne Beitritt?

Der negative Ausgang der Referenden zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 in der Schweiz bzw. zum EU-Beitritt 1994 in Norwegen setzte den von den jeweiligen Regierungen anvisierten Integrationspfaden ein vorläufiges Ende. In der Folgezeit bemühten sich beide Länder im Spannungsfeld zwischen direktdemokratischer Ablehnung, parlamentarischer Zustimmung und starken wirtschaftlichen Anreizen um möglichst umfangreiche und institutionalisierte, aber auch selektive Formen der Zusammenarbeit, wobei die Form dieser „Mitgliedschaft ohne Mitgliedschaft“ im heutigen, vorläufigen Ergebnis durchaus unterschiedlich ausfiel.

Norwegen ist über das EWR-Abkommen von 1994 in den ersten Pfeiler der EU integriert, hat sich im zweiten Pfeiler über die seit Gründung der Organisation bestehende Mitgliedschaft in der NATO hinaus zunächst

<sup>13</sup> Vgl. Michael Wohlgemut/Clara Brandi, *Europa à la carte. A club-theoretical vindication*, in: Johannes Varwick/Kai-Olaf Lang (Eds.), *European Neighbourhood Policy. Challenges towards the EU-policy towards the new neighbours*, Opladen 2007, S. 159–180, hier S. 159.

<sup>14</sup> Vgl. Janis A. Emmanouilidis, *Institutional consequences of differentiated integration (= CAP Discussion Paper)*, München 2007, S. 1.

<sup>15</sup> Ulf Sverdrup/Stephan Kux, *Balancing effectiveness and legitimacy in European integration. The Norwegian and the Swiss case (= ARENA working paper 97/31)*, Oslo 1997, S. 4.



durch eine Assoziierung an die Westeuropäischen Union (WEU), dann durch Abkommen zur Beteiligung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und ein Abkommen mit der Europäischen Verteidigungsagentur angenähert und partizipiert auch im dritten Pfeiler durch die Teilnahme am Schengener Abkommen. Damit lässt sich der norwegische Status als „EWR plus“ oder als „halbes Mitglied“<sup>16</sup> klassifizieren, wobei der Schwerpunkt eindeutig auf dem wirtschaftlichen Bereich liegt, in dem, mit wenigen Ausnahmen vor allem im Bereich der Landwirtschaft, die Konsequenzen der EWR-Mitgliedschaft denen einer Vollmitgliedschaft stark ähneln. Ist die Beteiligung an einer sich dynamisch entwickelnden Außen- und Sicherheitspolitik vor allem Veränderungen im Umfeld in Folge des weltpolitischen Umbruchs 1990 geschuldet, so wurden die Bemühungen um eine Teilnahme am Schengener Abkommen durch die Nordische Passunion geradezu erzwungen: bei Inkrafttreten des Abkommens wäre ansonsten die schwedisch-norwegische Grenze zur EU-Außengrenze geworden, so dass eine 50 Jahre alte Errungenschaft der innernordischen Kooperation auf dem Spiel stand;<sup>17</sup> hier lässt sich folglich eine interessante geographische Variante von spill-over-Effekten konstatieren.

Die Integrationspolitik der Schweiz konzentriert sich einerseits auf die autonome Anpassung des schweizerischen Rechts an EU-Regeln und Standards und andererseits auf den Abschluss bilateraler sektorieller Verträge, die insgesamt ein breites Themenspektrum abdecken und in zwei bilateralen Paketen (in Kraft seit 2000 bzw. ab 2008) gebündelt wurden. Der schweizerische Ansatz lässt sich daher als punktuell-pragmatische Integration klassifizieren.<sup>18</sup> Die ersten Abkommen, unterzeichnet am 21. Juni 1999, umfassen im Einzelnen die folgenden Bereiche:

<sup>16</sup> Dag Harald Claes, Norwegen, in: Werner Weidenfeld, Die Staatenwelt Europas, Bonn 2006, S. 257–268, hier S. 257.

<sup>17</sup> Vgl. Clive Archer, Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004, London 2005, S. 155.

<sup>18</sup> Vgl. Thomas Cottier/Rachel Liechti, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union. Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration, Basel 2007, S. 18.

Personenfreizügigkeit, Lufttransport, Landverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen sowie Forschung. Ständen in den *Bilateralen I* Verbesserungen des wechselseitigen Marktzugangs, die Regelung des Alpen transitverkehrs und die Einführung der Personenfreizügigkeit im Mittelpunkt, tritt in den *Bilateralen II* der politisch sensible Bereich der Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich durch die Assoziierung an das Schengener Abkommen und Abkommen zur justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen dazu, während der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bisher unter Verweis auf die schweizerische Neutralität weitgehend ein Nicht-Thema geblieben ist. Das zweite Paket, unterzeichnet am 26. Oktober 2004, enthält im Einzelnen Abkommen zu justizieller und polizeilicher Zusammenarbeit, Asyl und Migration, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten, Umwelt, Statistik, Medienzusammenarbeit und Ruhegehältern.<sup>19</sup>

Versteht man die Fälle Norwegen und Schweiz folglich als „the key test case concerning indirect participation in European integration“,<sup>10</sup> ergibt sich zwingend die Frage, welche Erfahrungen mit diesen seit nunmehr gut zehn Jahren praktizierten Integrationsmodi vorliegen. Ohne Zweifel lässt sich auf der Habenseite verbuchen, dass es gelungen ist, „maßgeschneiderte“ Lösungen zu finden, die Rücksicht auf die spezifischen wirtschaftlichen (eine hoch subventionierte Landwirtschaft in beiden Ländern und eine ebensolche Fischerei in Norwegen), politischen (direkte Demokratie, Föderalismus und Neutralität in der Schweiz, der ausgeprägte Wohlfahrtsstaat in Norwegen) und identitätsrelevanten (späte Unabhängigkeit Norwegens, Selbstwahrnehmung als positiver Sonderfall im Sinne eines „Mustersozialstaats“ bzw. einer „Musterdemokratie“ in beiden Staaten) Rahmenbedingungen nehmen. Damit werden zugleich das Bedürfnis nach Aufrechterhaltung der nationalen Souveränität zumindest auf den ersten Blick befriedigt und das zentrale Anliegen

<sup>19</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, EU commitments vis-à-vis third countries (= Ratsdokument 8146/06), Brüssel 2006.

<sup>10</sup> Kjell A. Eliassen/Nick Sitter, Ever closer cooperation? The limits of the ‚Norwegian method‘ of European integration, in: Scandinavian Political Studies, 26 (2003) 2, S. 125–144, hier S. 126.

eines gesicherten Marktzugangs realisiert; die in den Referenden zum Ausdruck gekommenen Präferenzen der Bevölkerung werden also zum einen ernst genommen und zum anderen mit – vor allem wirtschaftlich – notwendigen Anpassungsmaßnahmen verbunden. Zwar mangelt es, wie im Folgenden noch zu zeigen ist, an echten Mitbestimmungsmöglichkeiten, gewisse Einflussmöglichkeiten sind durch die Teilnahme an Beratungen im Vorfeld des eigentlichen Beschlusses aber gegeben. Weiterhin lassen beide Integrationswege, anders als eine Vollmitgliedschaft, Übergangsregelungen und permanente Ausnahmen in kritischen Fällen zu.

Auf den zweiten Blick allerdings – das spiegeln auch die nationalen EU-Debatten zunehmend wider – weisen beide Formen gravierende Defizite auf, von denen das problematischste die asymmetrische Struktur der Zusammenarbeit ist: sie beinhalten „semi-colonial features“.<sup>11</sup> Dass im EWR eine quasi-automatische Übertragung des EU-Regelwerks in den vom Abkommen abgedeckten Bereichen erfolgt – die Möglichkeit eines Vetos ist nur theoretisch gegeben, da es zur Suspension von Teilen des Abkommens durch die EU führen würde –, kann weder aus demokratischer Perspektive noch mit Blick auf die tatsächliche nationale Souveränität befriedigen. Aus diesem Blickwinkel weckt die „integration by stealth“,<sup>12</sup> die für die eigene Bevölkerung weitgehend unsichtbar und schleichend verläuft, erheblichen Zweifel an der Legitimität des Prozesses. Diese Problematik wird dadurch noch verschärft, dass der passiven Übernahme großer Teile des EU-Regelwerkes keine substanziellen Mitentscheidungsrechte und Einflussmöglichkeiten gegenüberstehen, was Norwegen in den Augen von Beitrittsbefürwortern zu einer „Faxdemokratie“<sup>13</sup> macht, die ihre Gesetze passiv „per Fax“ aus Brüssel erhält, und die EWR-Lösung als „worse than membership“<sup>14</sup> erscheinen lässt. Hinter der „wei-

chen“ Symbolik und Rhetorik der norwegischen Integrationspolitik wird unter diesem Blickwinkel eine durchaus „harte“ Realität sichtbar. Das wesentliche Manko der weniger institutionalisierten und eher punktuellen schweizer Lösung ist, zusätzlich zum Mitentscheidungsdefizit wie im norwegischen Fall, dass die bilateralen Abkommen nicht evolutionär angelegt sind, so dass Änderungen im EU-Vertragswerk neue bilaterale Verhandlungen erforderlich machen<sup>15</sup> und dass in den Bereichen, die formal von den Abkommen nicht abgedeckt sind, dennoch ein beträchtlicher Anpassungsdruck besteht, da man andernfalls den Anschluss an die europäische Wettbewerbsdynamik zu verlieren droht. Für die Schweiz wesentliche Bereiche sind auch nach den *Bilateralen II* nicht abgedeckt, so mangelt es insbesondere an einem Abkommen im für die schweizer Wirtschaft überaus wichtigen Dienstleistungsbereich. Damit hat sich die Schweiz aus Sicht der Kritiker freiwillig in die Marginalisierung, Scheinsouveränität und den passiven Nachvollzug begeben.<sup>16</sup> In beiden Fällen drängt sich die Frage auf, ob nicht einer integrations-skeptischen Bevölkerung letztendlich „neuer Wein in alten Schläuchen“ verkauft wird und die Integration gewissermaßen durch die Hintertür weiter fortgeschritten ist, als offizielle Stellungnahmen und der formale Integrationsstatus vermuten lassen.

Trotz aller Kritik am Mitbestimmungsdefizit können die Lösungen EWR Plus und Bilaterale Sektoralabkommen für sich beanspruchen, ein breites Spektrum an Kooperationsbeziehungen abzudecken und wichtige Interessen der Nichtmitgliedsstaaten zu befriedigen, wenn ein EU-Beitritt zumindest auf mittlere Sicht keine realistische Option darstellt; insofern stellen sie das Optimum des zumindest derzeit Möglichen dar. Inwiefern also taugen Norwegen und die Schweiz als Modellfälle einer (partiellen) Integration ohne Vollmitgliedschaft, und könnten sie der EU einen Weg aus dem Dilemma zwischen Erweiterung und Vertiefung – oder zumindest Bestandserhalt – weisen?

<sup>11</sup> Alfred Tovias, Exploring the ‚pros‘ and ‚cons‘ of Swiss and Norwegian models of relations with the European Union. What can Israel learn from the experiences of these two countries?, in: Cooperation and Conflict, 41 (2006) 2, S. 203–222, hier S. 203.

<sup>12</sup> U. Sverdrup/S. Kux (Anm. 5), S. 33.

<sup>13</sup> K. Eliassen/N. Sitter (Anm. 10), S. 138.

<sup>14</sup> Lars Svåsand, The re-emergence of the EU issue in Norwegian politics, in: Scandinavian Studies, 74 (2002) 3, S. 329–349, hier S. 333.

<sup>15</sup> Vgl. A. Tovias (Anm. 11), S. 216.

<sup>16</sup> Vgl. Jürg Martin Gabriel/Sandra Hedinger, Außen- und Sicherheitspolitik, in: Ulrich Klöti u. a. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002<sup>3</sup>, S. 693–723, hier S. 707.

## Perspektiven

Die Europäische Union wird sich weiterhin fundamental ändern bzw. ändern müssen, und ein einheitliches Integrationsmodell für alle 30 oder mehr Mitgliedsstaaten wird immer schwieriger zu finden sein. Mit dem Modell der differenzierten Integration steht ein Integrationszenario auf der politischen Agenda, das die EU nachhaltig verändern wird. Bereits in der so genannten „Flexibilitätsklausel“ des Nizza-Vertrags<sup>17</sup> wurde festgelegt, denjenigen Mitgliedsstaaten, die mit der Integration in bestimmten Politikfeldern weiter voranschreiten wollen als andere, dies unter Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Organe, Verfahren und Mechanismen zu gestatten. Im derzeit beratenen Reformvertrag wird dieses Prinzip bekräftigt.<sup>18</sup>

Angesichts der dargestellten Entwicklungen und Problemlagen kann kaum noch ein Zweifel daran bestehen, dass differenzierte Integration sowohl unter den Mitgliedsstaaten in bestehenden und neu hinzukommenden Integrationsbereichen als auch über die Außengrenzen der Union hinaus das Gebot der Stunde ist. Die deutlich abnehmende Unterstützung in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten für einen klassischen Vollbeitritt der Türkei zur EU zeigt ebenso wie die enormen Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess der EU mit derselben sehr deutlich den Bedarf für innovative Lösungen jenseits der Extreme Beitritt oder Nichtbeitritt. Nachfrage nach solchen Formen besteht auch für die Staaten der so genannten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), denen voraussichtlich auch auf lange Sicht keine Beitrittsperspektive eingeräumt werden soll oder kann. Neben der offenkundigen Aktualität und Relevanz der Frage, wie eine in absehbarer Zukunft anstehende Anbindung der Türkei gestaltet werden soll, stellen sich ähnliche Fragen etwa hinsichtlich der Ukraine, Israels oder auch derjenigen Mittelmeeranrainer, die bereits Teilnehmer des so genannten Barcelona-Prozesses sind.

<sup>17</sup> Insbesondere die Artikel 43–45 des EU-Vertrags und Artikel 11 des EG-Vertrags.

<sup>18</sup> So werden die Regelungen des Verfassungsvertrags zur verstärkten Zusammenarbeit (Art. I-44) beibehalten (vgl. Anm. 1) und zugleich das Teilnahmekvorum von einem Drittel auf neun Mitgliedsstaaten umgestellt.

Ohne an dieser Stelle die „Passgenauigkeit“ der norwegischen und/oder schweizerischen Lösung für diese Staaten im Einzelfall überprüfen zu können, kann die These vertreten werden, dass die Erfahrungen dieser beiden Länder einerseits einen wertvollen Denkanstoß für die Weiterentwicklung und verstärkte Nutzung flexibler Integrationsmuster leisten und andererseits Einsichten in die Defizite und Grenzen dieses Integrationsmodus bieten können. Die Betrachtung der Integrationslösungen Norwegens und der Schweiz hat Vorteile und Defizite offenbart, die sich auf die Formel „Marktzugang gegen Mitbestimmung“ bringen lassen. Vor allem deswegen sind diese Wege zumindest aus Sicht hoch entwickelter, westlicher Staaten, denen die Option Beitritt jederzeit zur Verfügung steht, möglicherweise als (auch langfristige) Zwischenlösung attraktiver denn als anzustrebender Endzustand – nicht zuletzt wird diese Annahme durch den Wechsel von Finnland, Schweden und Österreich aus dem EFTA/EWR-Kreis in den der EU-Mitgliedsstaaten belegt.

Zudem ist die Frage der Übertragbarkeit an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft, deren Betrachtung substanzielle Unterschiede zwischen den EFTA- und beispielsweise den ENP-Staaten offenbart. Bereits die Motivation, eine engere Anbindung an die EU zu suchen, differiert beträchtlich, und nicht für alle Interessenten liegt sie allein oder auch nur in erster Linie im wirtschaftlichen Bereich. Stehen aber beispielsweise Sicherheitserwägungen im Vordergrund, dann ist fraglich, ob eine EWR Plus-Lösung befriedigende Kooperationsmechanismen bereitstellen kann. Weiterhin bringen die genannten Staaten und Staatengruppen eine extrem unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit; eine weitgehend vollständige Marktöffnung könnte für nicht wettbewerbsfähige Sektoren in den einzelnen Staaten gravierende Konsequenzen haben, wengleich in anderen Bereichen aufgrund niedriger Produktionskosten durchaus Wettbewerbsvorteile gegeben sein dürften.

Trotz dieser Einschränkungen gilt es aber, Ansätze differenzierter Integration nutzbar zu machen und zu einem kohärenten Gesamtkonzept einer künftigen Integrationsstrategie zusammenzufügen. Die politische und politikwissenschaftliche Debatte steht

hier noch am Anfang, und Lösungsansätze sind allenfalls in Umrissen erkennbar. So regen Andreas Wohlgemut und Clara Brandi die Einrichtung verschiedener kleinerer und unterschiedlich besetzter „sub-clubs“ innerhalb der EU an, die – geknüpft an deren politischen Willen und Leistungsfähigkeit – auch Nichtmitgliedsstaaten einbeziehen könnten.<sup>19</sup> Barbara Lippert spricht von einer „gesamteuropäischen Aufgabenföderation“.<sup>20</sup> Andreas Maurer und Max Haerder benennen drei Optionen für eine weitere Integrations- und Erweiterungsstrategie:<sup>21</sup> *Erstens* eine erweiterte assoziierte Mitgliedschaft, bestehend aus dem Europäischen Wirtschaftsraum, außen- und sicherheitspolitischer Kooperation sowie einem konsultativen Gremium für wirtschaftliche und soziale Fragen. Diese Option weist mit Ausnahme des Bereichs „Schengen“ große Ähnlichkeiten mit dem „Modell Norwegen“ auf; Erkenntnisse über Einflussmöglichkeiten und Defizite ließen sich folglich – mit aller gebotenen Vorsicht – übertragen. *Zweitens* eine graduelle Integration, bei der eine konditionelle Bindung jedes weiteren Integrationsschrittes an vorher zu leistende Reformen erfolgt. Für diesen Vorschlag können die wirtschaftlich zu den leistungsfähigsten und politisch zu den Staaten mit der längsten demokratischen Tradition zählenden Länder Norwegen und Schweiz keine Einsichten bieten; er erscheint aber im Hinblick auf eine Demokratisierung durch Konditionalität durchaus viel versprechend und wahrscheinlich. *Drittens* ein Modell modularer Integration, basierend auf einer Mitgliedschaft im EWR, zu der weitere Teilmitgliedschaften mit permanenten opt-ins treten. Wiederum zeigen sich deutliche Parallelen zum norwegischen, aber mit Ausnahme der EWR-Grundlage auch zum schweizerischen Modell. Demgegenüber hebt Janis Emmanouilidis die Vorzüge eines funktional-pragmatischen Vorgehens von Fall zu Fall ohne vorherige Festlegung des anzustrebenden Er-

gebnisses hervor.<sup>22</sup> Hinsichtlich einer Flexibilisierung durch Erweiterung schlägt er vor, neue und potenzielle Mitgliedsstaaten für eine gewisse Übergangszeit oder auf Dauer einerseits nicht für die Teilnahme an bestimmten Politikfeldern zuzulassen und ihnen andererseits Ausnahmen für die Umsetzung von Teilen des *acquis* zu gewähren.<sup>23</sup> Durch eine derart begrenzte Mitgliedschaft könnte gleichzeitig den Bedenken integrations-skeptischer Kandidaten Rechnung getragen und Vorbehalten in den alten Mitgliedsstaaten gegenüber einer erneuten Erweiterung begegnet werden.<sup>24</sup>

Die Relevanz des Themas differenzierte Integration insgesamt und der beiden hier betrachteten Fälle im Besonderen ist damit offensichtlich: Neue und stärker formalisierte Formen der Anbindung von Nicht-Mitgliedsstaaten bzw. die Debatte über eine Art „Teilmitgliedschaft“ oder Beitritte jenseits der klassischen Vollmitgliedschaft sind für die Zukunft des Integrationsprozesses eine Notwendigkeit. Spätestens wenn die Debatte um einen Beitritt der Türkei in eine Phase kommt, in der Entscheidungen im Sinne eines klaren „Ja“ oder „Nein“ gefällt werden müssen, sollte die Politik Pläne aus der Schublade holen können, die für den Fall eine schwere Krise abwenden, wenn absehbar ist, dass es für einen klassischen Vollbeitritt keine Mehrheit gibt. Denn es wird immer deutlicher, „dass mit den Beitritten zur EU nach gewohntem Muster nur die Frage der formalen, nicht aber der realen Mitgliedschaft beantwortet wird“.<sup>25</sup> Norwegen und die Schweiz können – sowohl jeder Fall für sich als auch in der Zusammenschau – wertvolle Denkanstöße für die „Brückenbildung“ zur EU auf verschiedenen Politikfeldern und mit unterschiedlicher Tiefe/Intensität bieten, wenn gleich einer Übertragung ihres Integrationsmusters aufgrund der grundlegend unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen enge Grenzen gesetzt sind.

<sup>19</sup> Vgl. M. Wohlgemut/C. Brandi (Anm. 3), S. 164 ff.

<sup>20</sup> Barbara Lippert, *Beefing up the ENP: Toward a Modernisation and Stability Partnership*, in: J. Warwick/K.-O. Lang (Anm. 3), S. 181–196.

<sup>21</sup> Andreas Maurer/Max Haerder, *Alternatives to full membership of the EU*, in: J. Warwick/K.-O. Lang (Anm. 3), S. 207–213. Vgl. dazu Andreas Maurer, *Alternativen denken. Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, Berlin 2007 (SWP Aktuell 36).

<sup>22</sup> Vgl. J. A. Emmanouilidis (Anm. 4), S. 4 ff.

<sup>23</sup> „*Acquis communautaire*“ bezeichnet den primär- und sekundärrechtlichen gemeinschaftlichen Besitzstand der EU.

<sup>24</sup> Vgl. J. A. Emmanouilidis (Anm. 4), S. 13 ff.

<sup>25</sup> A. Maurer (Anm. 21), S. 1.

Tom Thieme

# Extremistische Parteien im postkommunistischen Osteuropa

**K**aum ein Thema der osteuropaorientierten Politikwissenschaft ist trotz des starken öffentlichen Interesses in den vergangenen Jahren so vernachlässigt worden wie die Frage nach den Formen und Ursachen des

**Tom Thieme**

Dr. phil., geb. 1978; wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl Politische Systeme/Institutionen an der Technischen Universität Chemnitz, Urbanstr. 83, 10967 Berlin. tom.thieme@s1998.tu-chemnitz.de

politischen Extremismus. Namen wie Gennadij Zjuganov und Vladimir Zirinovski sind hierzulande den meisten Menschen ein Begriff, und das mediale Interesse wandte sich den antidemokratischen Kräften in Ostmitteleuropa nicht erst seit deren jüngsten Erfolgen bei den Parlamentswahlen 2005 bzw. 2006 zu. Dennoch existierte für den postkommunistischen Raum bislang keine länderübergreifende Darstellung der extremistischen Parteien aus Rechts- und Linksextremismus vergleichender Perspektive. Dies hat mehrere Ursachen: Zum einen konzentrierte sich die wissenschaftliche Aufmerksamkeit vor allem in den vergangenen Jahren auf die EU-Beitrittsbemühungen der ostmitteleuropäischen Länder und die dominante Machtpolitik Vladimir Putins in Russland in Richtung einer defekten bzw. gelenkten Demokratie.<sup>1</sup> Zum anderen arbeitet nur der geringere Teil der deutschen Politikwissenschaft mit dem normativen Extremismusbegriff als Antithese zur Demokratie. Danach lehnen Extremisten den demokratischen Verfassungsstaat ab und negieren so die Pluralität des Mehrparteiensystems. Extremismus wird dabei als Oberbegriff für Rechts-Extremismus, welcher nationalistisch und ethnisch-rassistisch orientiert ist, und für Links-Extremismus, der sich internationalistisch und antikapitalistisch präsentiert, verwendet.<sup>2</sup> Of-

fensichtlich tun sich viele Forscher schwer damit, unterschiedliche Phänomene wie den Marxismus-Leninismus einerseits und den Neonationalsozialismus andererseits auf einen gemeinsamen Begriff zu bringen. Doch die verbreitete Praxis, die ehemaligen kommunistischen Einheitsparteien ausschließlich dem Rechtsextremismus zuzuordnen, führt folgerichtig zu falschen Schlüssen: Zwar sind aus den Reihen der einstigen Nomenklatur nicht selten nationalistische und rassistische Verlautbarungen zu hören. Diese Einschätzung lässt allerdings deren linksextremes Hauptziel – eine überhöhte soziale Gleichheit zu schaffen, welche freien Besitz und individuelle Freiheit einschränken bzw. verbieten würde – außer Acht und unterschlägt dadurch die nach wie vor eben links- und nicht nur rechtsextremen Ideologien solcher Parteien.

Bei dem Vergleich der extremistischen Parteien in Osteuropa geht es darum, strukturelle und inhaltliche Gemeinsamkeiten von extremistischen Parteien herauszuarbeiten, aber auch länderspezifische Unterschiede aufzuzeigen. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche Ideologien und Taktiken antidemokratische Akteure in Osteuropa besitzen, auf welchen Nährboden diese in den Staaten Russland, Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn stoßen und welche Gefahren sich daraus für die demokratische Konsolidierung im postkommunistischen Raum ergeben.

## Ursachen extremistischer Wahlerfolge

Hauptverantwortlich für das Aufkommen und Erstarken von Extremismus in Osteuropa sind die Probleme bei der Modernisierung und Transformation der postkommunistischen Staaten. Der Umbau von staatssozialistischen Gesellschaften zu Demokratie und

<sup>1</sup> Vgl. Jörn Knobloch, *Hybride Systeme. Politische Praxis und Theorie am Beispiel Russlands*, Münster–Hamburg–London 2006; Wolfgang Merkel u. a., *Defekte Demokratie*, Band 2: Regionalanalysen, Opladen 2003; Margareta Mommsen, *Russlands politisches System des „Superpräsidialismus“*, in: Hans-Herrmann Höhmann/Hans-Henning Schröder (Hrsg.), *Russland unter neuer Führung. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Münster 2001, S. 44–54.

<sup>2</sup> Vgl. Uwe Backes, *Extremismus in demokratischen Verfassungsstaaten. Elemente einer normativen Rahmentheorie*, Opladen 1989.

freiem Markt verlangte nach Leistungen, welche sich in den meisten Staaten Osteuropas als schwieriger zu realisieren herausstellten als angenommen bzw. erhofft. Infolge des gewaltigen Umfangs einer dreifachen Transformation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und ihres enormen Tempos entstanden zahlreiche Konfliktfelder, die eben nicht den erhofften Wohlstand für alle, sondern gravierende Unterschiede von Transformationsgewinnern und -verlierern als Ergebnis der marktwirtschaftlichen Demokratisierung brachten.

Es besteht eine auffallende Übereinstimmung zwischen den Faktoren, die einerseits für einen gelungenen Systemwandel notwendig sind und andererseits das Auftreten von Extremismus begünstigen, je nachdem wie erfolgreich bzw. erfolglos sie zur Verwirklichung der politischen Ziele beitragen. Gilt die Änderung von sozialistisch geprägten Mentalitäten zur Entwicklung einer Zivilgesellschaft als vorrangige Transformationsaufgabe, bietet gerade das Fehlen von demokratischem Verständnis eine Chance zur extremistischen Etablierung. Erbringt der politische Output der Transformation nicht die erhofften Leistungen, stärkt dies extremistische Protestler mit ihren vermeintlich populistischen Alternativen zu politischen Institutionen und marktwirtschaftlichen Bedingungen. Sollen die sozialen Nachteile des Wandels zum Gelingen der Transformation durch solidarischen Ausgleich und Verteilungsgerechtigkeit korrigiert werden, schaffen gerade diese Spannungen Angriffsflächen für Extremisten. Während die Orientierung der osteuropäischen Staaten an der Europäischen Union und an den globalen Märkten den Anschluss an internationale Konkurrenzfähigkeit und weltweite Vernetzung bedeutet, betonen Extremisten den Verlust von Arbeitsplätzen und nationaler Eigenständigkeit. Die Beispiele zeigen, dass zwischen der erfolgreichen Lösung der zentralen Transformationsaufgaben und den Mobilisierungsmöglichkeiten des Extremismus ein Zusammenhang besteht. Allen Fortschritten zum Trotz ergeben sich in Osteuropa aufgrund der Tiefe und Gleichzeitigkeit des Systemwandels zahlreiche Mobilisierungspotenziale für Extremisten.

Allerdings unterschlägt ein verengter Blick auf die Transformationsprobleme in Osteuro-

pa die Nachwirkungen der totalitären Vergangenheit. Die Rückbesinnung auf die Ideologien des Vorkriegsnationalismus und auf die des Sozialismus ist vielmehr eine eigenständige Ursache, als Folge der tiefgreifenden Transformationsprozesse, denn selbst im Idealfall einer allseitig gelungenen, reibungslosen und vollendeten Transformation wäre es vermutlich zum Auftreten von Extremismus gekommen. Die offizielle Unterdrückung bzw. Denunzierung des Nationalismus seit der Teilung Europas und die ideologische Leere nach dem Ende des Sozialismus führten nach dem Zusammenbruch des Ostblocks zu jenem ideologischen Vakuum, das für Teile der Osteuropäer neu und fremd war. Die tatsächliche Instrumentalisierung des Nationalismus durch den Kommunismus und die „Autoritätsfixiertheit“<sup>P</sup> nach fast ununterbrochener autokratischer Herrschaft in der Historie Polens, Tschechiens, der Slowakei, Ungarns und Russlands fördern nun am rechten Rand die Renaissance der nationalen Identität und des Nationalismus. Am linken Rand bleiben zumindest die Überzeugten bzw. Unverbesserlichen ihrer kommunistischen Utopie einer klassenlosen Gesellschaftsform treu. Selbst das Arrangement von Links und Rechts bildet für viele Identitätslose eine ideologische Alternative.

## Formen des parteipolitischen Extremismus

Wie die Differenzierung der Extremismusursachen in historische und aktuelle Faktoren verdeutlicht, ist die Situation, in der Extremisten in Osteuropa ihre Ablehnung gegenüber Modernisierung und Demokratie profilieren, anders gewachsen als in Westeuropa. In Ostmitteleuropa folgte der Epoche des Nationalismus nahtlos der Übergang zum Kommunismus. In der Sowjetunion wurde unter Stalin der Nationalismus ersatzweise zum identitätsstiftenden Element der delegitimierten kommunistischen Ideologie. Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und in besonderer Weise Russland waren also in ihrer jeweils nationalen Historie beiden zentralen Ideologien des 20. Jahrhunderts ausgesetzt, deren geistige Grundlagen den heutigen

<sup>P</sup> Vgl. Timm Beichelt/Michael Minkenberg, Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften. Entstehungsbedingungen und Erklärungsmodell, in: Osteuropa, 52 (2002) 3, S. 247 – 262, hier S. 256.

Rechts- und Linksextremismus definieren. Dies hat nachhaltige – positive wie negative – Auswirkungen auf die extremistischen Bewegungen.

Einerseits ist ein gewaltiges Heer an objektiven und subjektiven Wendeverlierern empfänglich für Alternativen zur Demokratie. Nationalistische Rückbesinnung, ethnozentrische Überbetonung, Diskriminierung von Minderheiten und an sie gerichtete Schuldzuweisungen für die aktuelle Misere sowie die Ablehnung internationaler Kooperationen sind scheinbar plausible Lösungen für die Benachteiligten des Wandels. Auch sozialistische Planwirtschaft statt kapitalistischem Ausverkauf und alte diktatorische Rechts- und Ordnungsvorstellungen werden mit zeitlichem Abstand von einem Teil der Osteuropäer als wünschenswert empfunden im Vergleich zum gegenwärtigen demokratischen System.

Andererseits haben die Jahrzehnte des selbst- und fremdbestimmten Nationalismus sowie des Sozialismus extreme Politik beider Richtungen delegitimiert. Trotz des Unmutes angesichts kultureller Verunsicherung und sozioökonomischer Unwägbarkeiten haben extremistische Parteien, die einen radikalen Systemwechsel fordern, kaum Chancen, mehr als marginale Minderheiten für sich zu gewinnen. Die meisten Akteure des extremistischen Spektrums sind sich dieser paradoxen Ambivalenz von Zu- und Abneigung gegenüber extremer Politik bewusst und ziehen daraus ihre Schlüsse. Auf den ersten Blick verbinden klassische Rechts- bzw. Linksextremisten ihre Ideologien und Forderungen mit denen des gegensätzlich extremen Lagers. Bei den ehemaligen kommunistischen Parteien liegt der Grund für die Aufnahme nationalistischer Positionen vor allem in der Suche nach neuer, variiertes Legitimität. Die in Verruf geratene linke Ideologie wird zum eigenen Macht- bzw. Staterhalt kompensiert und durch nationale Betonung erweitert. Für traditionelle oder vormals rechtsextreme Parteien ist es weniger die fehlende Legitimität, sondern vielmehr Machtpragmatismus, der sie zur Involvierung linker Themen und Thesen veranlasst. Mit ein wenig „Ostalgie“, sozialistischer Produktionsweise, d.h. der Arbeit für alle, sozialer Gerechtigkeit und der Einbettung des Ganzen in einen nationalistisch legitimierten Kontext, sind eben nicht nur ehema-

**Tabelle: Extremistische Parteien in Osteuropa nach Rechts-Links-Kriterien und ihren Ergebnissen bei den letzten nationalen Parlamentswahlen (2003 bis 2006)**

	0–5 %	5–10 %	10–15 %
<b>rechtsextrem</b>	MIÉP (Ungarn)		
<b>rechts- und linksextrem durchmischt</b>	Republikaner (Tschechien)* KSS (Slowakei) MP (Ungarn)	LPR (Polen) Rodina (Russland)	Samoobrona (Polen) SNS (Slowakei) KSČM (Tschechien) KPRF (Russland) LDPR (Russland)
<b>linksextrem</b>			

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

\* Die *Republikaner* traten bei den tschechischen Parlamentswahlen am 2./3. Juni 2006 nicht an, wurden aber aufgrund ihrer Erfolge in den 1990er Jahren hier berücksichtigt.

lige überzeugte bzw. halbüberzeugte Sozialisten, sondern auch einstige Kommunismugegner zu gewinnen. Für Extremisten ergeben sich daraus einerseits vielfältigere Möglichkeiten, Alternativen zur Demokratie zu präsentieren, andererseits doppelte Mobilisierungsmöglichkeiten von Wählern am rechten wie am linken Rand.

Von jenen elf extremistischen Parteien in Russland, Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn, die bei den jeweils jüngsten nationalen Parlamentswahlen die meisten Stimmen gewannen, sind zehn nicht den klassischen Kategorien Rechts- und Linksextremismus zuzurechnen. Lediglich die *Ungarische Partei der Wahrheit und des Lebens* (MIÉP) weist ausschließlich rechtsextreme Merkmale auf. Ihre Ideologie idealisiert und überhöht das historische Ungarntum. Programmatisch setzt sie vor allem auf Ausländer- und Minderheitenfeindlichkeit.<sup>14</sup> Umgekehrt tritt in der Ursprungsregion des Kommunismus reiner Linksextremismus so gut wie nicht mehr auf. Alle ehemaligen kommunistischen Parteien (die KPRF in Russland, die KSČM in Tschechien, die KSS in der Slowakei und die Arbeiterpartei in Ungarn) sind mehr oder weniger durchsetzt mit rechts- und linksex-

<sup>14</sup> Vgl. A rend programja a MIÉP szándékai, céljai, javaslatjai (Das Programm des Gesetzes. Ziele, Ideen und Empfehlungen der MIÉP): [www.miep.hu](http://www.miep.hu) (13. 9. 2006).

tremistischen Positionen. Eindeutig linksextreme Parteien sind in den osteuropäischen Gesellschaften isoliert und noch irrelevanter als unvermischt rechtsextreme Bewegungen. Insgesamt gilt für beide Formen des politischen Extremismus, dass nach 70 totalitären Jahren in den größten Teilen Osteuropas stereotype rechts- bzw. linksextremistische Politik, die nach bekannten Vorbildern agiert und an vergangene Zeiten anknüpfen will, vollständig desavouiert ist.

Denn auch die tendenziell nationalistischen Kräfte Ostmitteleuropas berufen sich zwar meist eindeutig auf nationalistische Vorbilder, verbinden aber in aktuellen Fragen national übersteigerte Forderungen mit sozialistischen – vor allem antikapitalistischen – Lösungen. Entgegengesetzt zu den vormals linksextremen Parteien, welche nun in nationalistischen Gewässern fischen, versuchen Teile der Rechten, die mit wachsender zeitlicher Distanz immer positiver beurteilte linkstotalitäre Vergangenheit für den eigenen Erfolg zu instrumentalisieren. Um zugleich ihre strikte Antikommunismusposition nicht zu verlassen, bemühen sich Parteien wie die *Republikaner* in Tschechien, die *Slowakische Nationalpartei* (SNS) und Polens *Familienliga* (LPR), wohlkalkuliert zwischen eigenen nationalen Errungenschaften und einer von ausländischen Mächten verschuldeten linkstotalitären Verschwörung zu differenzieren.

In Russlands roter Nationalgeschichte sind diese Gräben nach über 70 Jahren Staatskommunismus indessen fast zugeschüttet, die Siege und Niederlagen, die Errungenschaften und Verfehlungen, die Freund- und Feindschaften der Sowjetunion sind ungefiltert in das nationale Erbe Russlands übergegangen. Wer sich im heutigen Russland antidemokratisch inszenieren möchte, kommt nicht darum herum, historische Bezüge zur linkstotalitären Vergangenheit zu suchen. Die fast ein Jahrhundert zurückliegende zaristische Epoche übt allein nicht mehr genügend Anziehungskraft aus, um als zweifaches Gegenmodell zum demokratischen System und zum Kommunismus bestehen zu können. Ihre Daseinsberechtigung gewinnen Russlands Extremisten nicht durch die Befehdung entlang der Konfliktlinie rechts und links, sondern durch die konstruierte Zuspitzung des Gegensatzes nationalistisch-kommunistisch versus demokratisch-kapitalistisch. Alle drei extremisti-

schen Parlamentsparteien Russlands – die KPRF, Žirinovskis LDPR und *Rodina* – gründen ihre heutigen Weltanschauungen auf Ideen des russischen Nationalismus und des sowjetischen Kommunismus, sie verbinden somit sozialistische mit ethnozentrischen bzw. rassistischen Politikzielen.

## Stärke und Schwäche extremistischer Akteure

Betrachtet man die extremistischen Parteien hinsichtlich ihrer Größe und gesellschaftlichen Relevanz, dann fällt auf, dass gerade die erfolgreichen extremistischen Parteien in Osteuropa nicht den eindeutigen Kategorien Rechts- und Linksextremismus zuzuordnen sind. Nur nahezu irrelevante Bewegungen existieren an den unvermischten Enden der politischen Topographie. Große Zustimmung bei Wahlen erhalten momentan geschichtlich unvorbelastete Nachwendeparteien wie die *Familienliga* (LPR) und *Samoobrona* (Selbstverteidigung) in Polen sowie *Rodina* (Heimat) in Russland. Die beiden ersteren gelangten nach den Wahlen 2005 in die polnische Regierung, bevor die national-konservative Koalition aufgrund von Streitereien und Korruptionsvorwürfen zwischen Premierminister Jarosław Kaczyński und seinem Vize Andrzej Lepper im Sommer 2007 zerfiel. Dem neuen russischen Parteibündnis um *Rodina* werden für die Zukunft gute Aussichten bescheinigt, eine feste Position als dauerhaft zweitstärkste parlamentarische Kraft in Russland einnehmen zu können. Die Chancen, welche aus ihrer vermeintlichen historischen Unschuld resultieren, gefährden die Demokratie doppelt: Die Parteien erzielen Wahlerfolge, weil sie ideologisch unvoreingenommen einen populistischen rechtslinksextremen Politikmix kreieren und zugleich jede eigene Verantwortung für die nationalistischen und kommunistischen Unrechtsregime abweisen können. Somit gelten sie für die demokratischen Parteien im Gegensatz zu den historisch belasteten antidemokratischen Parteien als koalitions- und regierungsfähig.

Der ideologisch und programmatisch durchmischte Charakter der extremistischen Parteien ist entscheidend verantwortlich für dessen Ausmaß. Die erfolgreichsten antidemokratischen Akteure in Osteuropa sind alle als populistisch zu bezeichnen. Mit wenig of-



fensichtlicher Demokratiefeindschaft, aber vereinfachten Lösungsansätzen und stereotypen Feindbildern gelingt es „gemäßigten“ Extremisten, wesentlich mehr Zuspruch zu finden als den klar antidemokratischen und radikal autoritären Parteien. Die Kategorien rechts oder links spielen für die Stärke und die Richtung der jeweiligen Populismen kaum eine Rolle. Das beantwortet jedoch nicht die Frage, warum es in Polen und Russland gleich mehrere erfolgreiche extremistische Parteien gibt; warum in der Slowakei die klar extremistische SNS mit den zumindest demokratisch fragwürdigen Populisten der HZDS und *Smer* regiert; in Tschechien indes mit der KSČM nur eine nennenswerte antidemokratische Kraft existiert und in Ungarn extremistische Parteien fast überhaupt nicht vorhanden sind, obwohl auch die dortigen Extremisten populistisch agieren und argumentieren.

Aufschlussreich ist es, die Gelegenheitsstrukturen extremistischer Etablierung für die fünf Staaten zu vergleichen. In Tschechien und Ungarn liegt das Pro-Kopf-Einkommen weit höher als in allen anderen postkommunistischen Ländern – mit Ausnahme Sloweniens. Die Arbeitslosenquoten befinden sich mit etwa acht Prozent weit unter dem EU-Durchschnitt. Der Wandel von veralteten Ökonomien mit unrentablen primären und sekundären Sektoren zu modernen Dienstleistungsgesellschaften scheint weit fortgeschrittener als in Polen, der Slowakei und vor allem in Russland. Dort sind noch immer überdurchschnittlich viele Menschen in der nur bedingt konkurrenzfähigen Landwirtschaft beschäftigt. Daraus resultieren deutliche Einkommens- und Wohlstandsunterschiede zwischen den prosperierenden Metropolen und den östlichen Landesregionen. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung liegt in Tschechien und Ungarn unter dem EU-Durchschnitt, in Polen und der Slowakei dagegen deutlich darüber, von Russland ganz zu schweigen.<sup>15</sup> In kaum einem Staat ist die Kluft zwischen Reichtum und Armut größer als im einstigen Mutterland des Kommunismus. Das fördert gesellschaftliche Konflikte, von denen extremistische Parteien profitieren.

<sup>15</sup> Vgl. Statistik Eurostat, Ungleichheit der Einkommensverteilung. Die Angaben beruhen auf den Zahlen für das Jahr 2003: [www.europa.eu.int/comm/eurostat/](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/) (30. 11. 2005).

Neben diesen aktuellen Gründen ergibt sich allerdings auch aus dem historischen Erbe ein signifikanter Unterschied für das Ausmaß von parteipolitischem Extremismus. Der Zusammenbruch des Kommunismus wurde in den Zwangsdiktaturen der Ostblockstaaten als Akt der nationalen Befreiung wahrgenommen. Abgesehen von Tschechien, dem einzigen Land mit einer gewissen kommunistischen Tradition, verschwand die marxistisch-leninistische Ideologie so schnell aus den Köpfen der Menschen wie sie nach Ende des Zweiten Weltkrieges über sie hereingebrochen war. Die positive Verklärung der realsozialistischen Situation vor 1989 unterlag nach der historischen Wende einer gründlichen, wenn auch nicht lückenlosen Revision des eigenen Geschichtsbildes. Die Situation in Russland ist anders: Das Ende des Kommunismus, noch mehr der Zerfall des sowjetischen Imperiums wurde nie als Sieg über die Diktatur, sondern als Niederlage einer ganzen Nation wahrgenommen. Die anschließende historische Aufarbeitung erfolgte nur halbherzig und jenseits der breiten Bevölkerungsmassen. Die Konsequenz daraus, dass antidemokratische Politik nie angemessen gewürdigt bzw. verurteilt wurde, ist ein starker Hang der meisten Russen zu diktatorischen und kollektivistischen Ordnungsvorstellungen, wie sie extremistische Parteien vertreten: 43 Prozent der Russen halten heute die Diktatur für die beste Regierungsform, 54 Prozent sprechen sich sogar für die Abschaffung des Parlamentes zu Gunsten eines starken Führers aus.<sup>16</sup> Auch wenn sich die Summe dieser Fakten nicht direkt auf die Stärke und Schwäche von extremistischen Parteien ummünzen lässt, besteht dennoch ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der sozioökonomischen Genese und der Akzeptanz demokratischer Werte bzw. extremistischer Abstinenz.

<sup>16</sup> Die Bevorzugung einer Diktatur gegenüber der Demokratie bejahen in Polen 24 Prozent. Für Tschechien sind es 12, für die Slowakei 13 und in Ungarn 9 Prozent Zustimmung. Die Abschaffung des Parlaments wünschen in Polen 29, in Tschechien 12, in der Slowakei 11 und in Ungarn 20 Prozent der Bevölkerung; vgl. Detlef Pollack/Gert Pickel, Pessimismus – ein ostdeutsches Phänomen? Politische Einstellungen in Ostdeutschland im ostmittel- und osteuropäischen Vergleich, in: Dies. u. a. (Hrsg.), Osteuropas Bevölkerung auf dem Weg in die Demokratie. Repräsentative Untersuchungen in Ostdeutschland und zehn osteuropäischen Transformationsstaaten, Wiesbaden 2006, S. 137 – 154, hier S. 152.

## Schlussfolgerungen

1995 resümierte der Vorsitzende der liberalen Partei *Jabloko*, Grigorij Javlinskij: „Armut in Russland bringt immer Kommunismus und Faschismus.“<sup>17</sup> Dies mag im weitesten Sinne zutreffen, verkürzt jedoch die Bedeutung wirtschaftlicher und soziostruktureller Faktoren für das Ausmaß von Extremismus in Osteuropa. Erst aus dem Zusammenspiel verschiedener Variablen wie Arbeitslosigkeit, sozialer Ungleichheit, objektiver und subjektiver Armut sowie Verbesserung oder Verschlechterung der eigenen ökonomischen Situation ergeben sich aussagekräftige Zusammenhänge für die Quantität (weniger für die Qualität) extremistischer Organisationen. Die Realisierung einer wohlhabenden und gerechten Gesellschaft glückte am ehesten in Ungarn und Tschechien, mit einigem Abstand auch in Polen und der Slowakei. Russland ist von diesen Zielen am weitesten entfernt. Die Umkehrung dieser Reihenfolge entspricht genau dem Grad an extremistischer Zustimmung und klärt so zumindest teilweise die Frage nach Stärke und Schwäche extremistischer Parteien im postkommunistischen Raum.

Gleichwohl blieb die bisweilen hysterisch prophezeite Rückkehr des Nationalismus in Form sich epidemisch ausbreitender extremistischer Organisationen auch fast zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kommunismus in Osteuropa aus. Nicht nur das: In Anbetracht der wesentlich günstigeren Entstehungsbedingungen – verglichen mit Westeuropa – ist der Extremismus in den postkommunistischen Ländern sogar eher schwach ausgeprägt. Extremistische Parteien, die bei Wahlen zweistellige Ergebnisse erzielen, gab und gibt es auch in Westeuropa. Der Argumentation folgend, dass die dreifache Transformation von Politik, Gesellschaft und Ökonomie gewaltige soziale Spannungen produziert, hätte es daher eigentlich zu einem noch massiveren Auftreten extremer Akteure kommen müssen. Dies ist nicht eingetreten und legt den Schluss nahe, dass die sozialistischen Gesellschaften unter dem angestaubten Mantel ihrer politischen

Führungen weit moderner waren, als allgemein angenommen wird. Abseits der Staatspropaganda entwickelten die Bevölkerungen vielleicht kein umfassendes Demokratieverständnis, dafür aber eine latente Ablehnung dogmatischer und antidemokratischer Politik. Die historischen Hinterlassenschaften – einerseits delegitimierte antidemokratische Herrschaftspraxis, andererseits autoritär geprägte Mentalitäten – fördern und hemmen somit paradoxerweise gleichermaßen den heutigen Extremismus Osteuropas.

Die entscheidende Frage, ob der Extremismus in Osteuropa weiter wachsen, stagnieren oder zurückgehen wird, hängt wesentlich mit der künftigen sozioökonomischen Entwicklung zusammen. Eine sichere Wachstumsprognose zu geben, ist sehr schwierig. Auf lange Sicht werden sich die nationalen Volkswirtschaften Osteuropas festigen und die Staaten im Wohlstandsniveau weiter zu Westeuropa aufschließen. Dauer und Ausmaß der Verbesserungen sind jedoch kaum vorhersehbar. Der Prozess könnte unter dem Einfluss weltweit möglicher Rezessionen und neuer politischer Krisen noch einige Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, in Anspruch nehmen. Von der EU-Mitgliedschaft versprechen sich viele Bürger Ostmitteleuropas dagegen eine schnelle Verbesserung der Lebensqualität. Diese Hoffnungen könnten vielerorts (und besonders in den armen östlichen Regionen der einzelnen Länder) enttäuscht werden. Der Beitrag der 15 EU-Altmitglieder zur ökonomischen und gesellschaftlichen Integration der neuen Staaten wird somit entscheidende Auswirkungen auf die Entwicklung des Extremismus in den ostmitteleuropäischen Ländern haben. Fest steht aber auch, dass der EU-Finanzrahmen spätestens seit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens Anfang 2007 neu zu verhandeln ist und die Milliardentransfers innovativer als bisher auf die subventionsbedürftigen Industrie- und Agrarsektoren verteilt werden müssen. In Russland bleibt abzuwarten, ob der Kreml die momentan sprudelnden Staatseinnahmen aus dem Erdöl- und Erdgasverkauf auch für die Beseitigung der sozialen Probleme ausgeben wird. Doch die deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen für 25 Millionen Russen kann nicht von heute auf morgen gelingen. Es bleibt die Hoffnung, dass die Menschen in Osteuropa nicht die Geduld verlieren.

<sup>17</sup> Grigorij Javlinskij zit. in: Stephen E. Hansen/Christopher Williams, *National-Socialism, Left Patriotism, or Superimperialism? The „Radical Right“ in Russia*, in: Sabrina R. Ramet (Ed.), *The Radical Right in Central and Eastern Europe since 1989*, Pennsylvania 1999, S. 257 – 277, hier S. 257.

Esra Sezer

# Das türkische Militär und der EU-Beitritt der Türkei

## Die Akzeptanz

Mit den sinkenden Zustimmungswerten für einen Beitritt der Türkei in die Europäische Union und den lediglich zwei statt drei eröffneten Verhandlungskapiteln im Juni dieses Jahres gerieten die Beitrittsverhandlungen ins Stocken.<sup>1</sup> Die

**Esra Sezer**  
M. A., geb. 1980; Studium der Politikwissenschaft, Jura und Pädagogik in Bonn und Ankara; freie Journalistin, Am Alfterhof 9, 53125 Bonn. ESRASEZER.MA@gmail.com

Wahlergebnisse vom 22. Juni waren ein glatter Erfolg für die islamisch orientierte Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung („Adalet ve Kalkınma Partisi“, AKP) Recep Tayyip Erdogans und damit die Beitrittsbestrebungen seiner Partei in die Europäische Union. Mit dem Sieg der AKP sind die internationalen Erwartungen, dass die nötigen Reformen für den EU-Beitritt der Türkei konsequent weitergeführt werden, noch gestiegen. Mit fast 47 Prozent der Stimmen stellt die AKP die alleinige Regierung, was diese Erwartungshaltung zusätzlich steigert – ein Novum in der Geschichte der Türkei, das bisher nur der Demokratischen Partei von Adnan Menderes (1899 – gestürzt beim Putsch von 1961) im Jahre 1954 gelungen war. Damals wie heute provoziert der Sieg den Ärger des kemalistischen Establishments im Staatsapparat, das sich am 27. April durch einen Warnbrief an die Regierung zurückmeldete.

Wer den Sieg der AKP nun als einen neuen Auftakt für die nötigen Reformen ohne politischen Widerstand begreift, unterschätzt die verwurzelte Stellung des kemalistischen Establishments im Staatsapparat, das seine Kraft aus der bürokratischen Elite, den Geheimdiensten, vor allem aber aus dem Militär zieht. Es gilt als ein Gegengewicht zum ge-

wählten Parlament, und seine Rolle in der politischen Kultur ist noch immer als sehr bedeutend einzuschätzen.

Der Einfluss des türkischen Militärs auf die Politik hat seine Wurzeln im Osmanischen Reich (1299 bis 1922). Während damals die Armee die Kraft war, welche die ersten Reformen durchsetzte, genoss sie nach dem Zerfall des Reiches und der Errichtung der Türkischen Republik unter der Führung von Mustafa Kemal Atatürk (1881 bis 1938 „Vater der Türken“) das Ansehen als Republikgründerin. Die Überzeugung der Offiziere, sie seien die eigentlichen Hüter der Republik, die entscheidenden Verantwortungsträger und die Erbwächter des Kemalismus, wird bis heute in den Militäarakademien gelehrt und durch ihre Mitglieder vertreten.

Dabei behielt der Staat mit den von Atatürk durchgesetzten Reformen (1923 bis 1934) seine Rolle als Urheber der Modernisierung „von oben“, was zur politischen Tradition der Osmanen gehört.<sup>2</sup> Die Modernisierungsschübe rührten also nicht von sozio-ökonomischen Entwicklungen her, sondern wurden vielmehr von der militärischen Elite befördert. Das türkische Militär, die einzige Kraft, welche die fehlende Bourgeoisie ersetzen konnte, entwickelte sich zunehmend zu einer Art eigener sozialer „Klasse“, die ein ambivalentes Verhältnis zur Frage der politischen Intervention entwickelte.

Neben ihrer ruhmreichen Rolle in der Vergangenheit halten die türkischen Streitkräfte ihre privilegierte Stellung im Bewusstsein der Bevölkerung weiterhin aufrecht. Die allgemeine Wehrpflicht gilt als der integrierende Aspekt zwischen der Armee und der türkischen Gesellschaft. Dabei wird nach weit verbreiteter Meinung bei der Einberufung der wehrpflichtigen jungen Männer, unabhängig vom sozialen und ökonomischen Status, für alle dasselbe Verfahren angewendet. Für die Bevölkerung ist die Tatsache, dass das Militär

<sup>1</sup> Vgl. Tarhan Erdem, *Yüzde 30 şeriat tehlikesinden çekiniyor* (30 Prozent zögern wegen der Bedrohung vor der islamischen Ordnung (Scharia)), in: *Milliyet* vom 26. August 2007, S. 14.

<sup>2</sup> Vgl. Günter Seufert/Christopher Kubaseck, *Die Türkei*, München 2004, S. 80 f.

eine der wenigen Institutionen ist, in welcher Korruption und Bestechung kaum eine Rolle spielen und keiner sich „freikaufen“ kann, von immenser Bedeutung. Infolgedessen wird die Armee als „Herd der Nation“ („Yurdun Ocağı“) begriffen, der alle sozialen Unterschiede auflöst und durch den der türkische Nationalismus verwirklicht werden kann.

Zu dieser Solidarität gehört auch, dass in unterentwickelten Regionen jungen Männern das Lesen und Schreiben beigebracht, berufliche Ausbildungsmöglichkeiten und technische Schulungen angeboten werden. Somit lernen die Männer in den Provinzen die „modernen Errungenschaften“ nicht erst über die zivilen Einrichtungen, sondern über die Armee kennen, was zu ihrem positiven Image in der Bevölkerung beiträgt. Auch die „nationale Sicherheit“, bei der nicht nach innerer und äußerer Abwehr unterschieden wird, fällt in den Zuständigkeitsbereich der türkischen Armeeführung. Denn die „nationale Sicherheit“ ist nach Artikel 118 der Türkischen Verfassung und nach dem Artikel 2945 des Sekretariats des Nationalen Sicherheitsrates dem Nationalen Sicherheitsrat („Milli Güvenlik Kurulu“) zugeordnet. Dementsprechend sind auch die Sicherheitsregelungen in den Provinzen, die überwiegend durch die Gendarmerie („Jandarma“) verwirklicht werden, die dem Generalstab untersteht und die der zivilen Kontrolle weitestgehend entzogen ist.<sup>13</sup>

Die Akzeptanz der türkischen Streitkräfte im öffentlichen Bewusstsein in der Türkei ist historisch und soziologisch-kulturell fest verankert, weshalb sie einen unantastbaren Ruf genießen und aus der sie ihre „Legitimation“ nähren. Dieses Ansehen bestätigt sich auch in den jährlichen Umfragewerten verschiedener Forschungsinstitute, bei denen die Armee als die vertrauenswürdigste Institution gilt – vor allen anderen Institutionen, Parteien und der gewählten Regierung.<sup>14</sup> Die Konsequenz ist, dass die türkischen Streitkräfte sich als den ei-

gentlichen „Staat“ in der Türkei sehen. In ihrem Verständnis habe dabei die Politik im Dienste „ihres“ Staates zu stehen und nicht umgekehrt.<sup>15</sup> Denn Politiker vertreten nicht die Staatsinteressen, seien bestechlich und nur auf Zeit berufen, während die türkischen Streitkräfte auf eine ruhmreiche Vergangenheit zurückblicken könnten und ihre Position im System auch für die Zukunft gesichert sei. Diese Erfahrung lehrten ihnen vor allem die militärischen Interventionen der Vergangenheit, welche sie als „Retter des Systems“ immer wieder bestätigte und aus der sie gestärkt hervorgingen.

## Die Entwicklungen

Für das Eingreifen der Militärführung in die Politik des Landes gibt es genügend Beispiele. Neben den Interventionen in den Jahren 1960, 1971, 1980 sowie dem „weichen Putsch“ vom April 1997 hat der Generalstabschef jüngst am 27. April zur Präsidentschaftswahl Abdullah Güls seine „Bedenken“ geäußert, was in der Presse als der „fünfte Coup“ bezeichnet wurde. Bisher wurde von nicht wenigen Analysten die Einschätzung vertreten, dass jeder Eingriff der türkischen Streitkräfte ein behutsamer „funktionaler Putsch“ im letzten Augenblick gewesen sei, ohne unnötige Gewalt und zum Wohle der Gemeinschaft und der Demokratie im Lande.<sup>16</sup> Ob diese Einschätzung für die Ereignisse dieses Jahres ebenfalls zutrifft, ist zu bezweifeln. Fest steht aber, dass die Besonderheit der türkischen Streitkräfte darin liegt, dass sie das demokratische System im Sinne des Kemalismus akzeptieren und zu keinem Zeitpunkt die Errichtung eines Militärregimes angestrebt haben. Denn für die türkische Militärführung ist der effektive Einfluss und die Kontrolle der Politik wichtiger als die anhaltende Übernahme der Regierungsfunktionen.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Vgl. Fortschrittsbericht 2006 der Europäischen Kommission, S. 8 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Umfrage der Zeitung Cumhurriyet vom 6. April 2007, S. 4; hiernach erhielt sie als vertrauenswürdigste Institution 8,2 von 10 Punkten. Vgl. auch Umfragewerte der Wirtschaftskammer von Ankara von 2001, [http://www.radikal.com.tr/haber.php?haber\\_no=10975](http://www.radikal.com.tr/haber.php?haber_no=10975) (20. 8. 2007).

<sup>15</sup> Vgl. Heinz Kramer, Demokratieverständnis und Demokratisierungsprozess in der Türkei, in: [http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=1144&PHPS\\_ESSID=30afee949742ceb3021b9d4201e656ff](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=1144&PHPS_ESSID=30afee949742ceb3021b9d4201e656ff) (12. 1. 2005).

<sup>16</sup> (...) Vgl. Boris Kalnoky, Das Ende des türkischen Traums, in: Welt Online, [http://www.welt.de/politik/article841435/Das\\_Ende\\_des\\_tuerkischen\\_Traums.html](http://www.welt.de/politik/article841435/Das_Ende_des_tuerkischen_Traums.html) (29. 4. 2007).

<sup>17</sup> Vgl. H. Kramer (Anm. 5).

Die mit dem „fünften Coup“ laut gewordenen Putsch-Szenarien in den nationalen und internationalen Medien blieben zur Enttäuschung einiger „Hardcore-Kemalisten“ aus.<sup>18</sup> Und obwohl der Sieg der AKP als Referendum gegen die „Interventionsgelüste“ der türkischen Militärs verstanden wurde, ist es wichtig zu verstehen, dass sich auch die türkischen Streitkräfte entwickelt haben.<sup>19</sup> Mit dem Putsch vom 12. September 1980 ist die Ära der militärischen bzw. der offenen Intervention zu Ende gegangen. Dies zeigten auch die politischen Ereignisse vom 28. Februar 1997, die als „weicher Putsch“ in die Geschichte eingingen und bei dem der islamisch orientierte Ministerpräsident Necmettin Erbakan „aufgefordert“ wurde, als Ministerpräsident zurückzutreten.

Die türkischen Streitkräfte sind nunmehr in der Lage, mit bloßen Veröffentlichungen Regierungen unter Druck zu setzen oder sie gar zu stürzen. Ihre Rolle im System ist so stabil, dass sie es kaum nötig haben, militärisch einzugreifen. Denn die moderne Kommunikationstechnik hat es mit sich gebracht, dass engere Verbindungen zu bestimmten Einrichtungen und Kreisen sofort gewährleistet und Gruppen mobilisiert werden können. Die Großdemonstrationen in Ankara, Istanbul und Izmir gegen die Präsidentschaftswahl Abdullah Güls im April und Juni dieses Jahres sind die besten Beispiele hierfür gewesen.<sup>10</sup> Die Generäle werden deshalb auch zu Recht als Chefs eines großen Orchesters beschrieben, die zu gegebenem Anlass nur noch die Aufgabe des „Dirigierens“ übernehmen. Im internationalen Kontext ist nach dem 11. September 2001 und angesichts der sich verändernden politischen Machtstrukturen auch eine veränderte Haltung des Westens gegenüber den türkischen Streitkräften zu verzeichnen. Die katastrophale Lage im Irak, der Konflikt um die potenzielle Nuklearmacht im benachbarten Iran und die Verbreitung des politischen Islam im internationalen Kontext lassen die Westeuropäer ihre Kritik an

<sup>18</sup> Niels Kadritzke, *Alla turca*, in: *Le Monde diplomatique*, [http://www.monde-diplomatique.de/pm/home\\_edi2.php](http://www.monde-diplomatique.de/pm/home_edi2.php) (26. 8. 2007).

<sup>19</sup> Vgl. Ömer Erzeren, *Ende einer Schmierkomödie*, in: *taz*, <http://www.taz.de/index.php?id=start&art=3737&id=kommentar-artikel&cHash=d6ef578308> (28. 8. 2007).

<sup>10</sup> Vgl. *Militär gegen Regierung*, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)* vom 30. 4./1. 5. 2007, S. 1.

der Rolle des türkischen Militärs noch einmal überdenken. Auch die Reaktionen auf die Äußerungen des Generalstabschefs Yaşar Büyükanıts gegen die Präsidentschaft Abdullah Güls vom 27. April gehen in diese Richtung. Denn abgesehen von der Reaktion der Europäischen Kommission blieb große Kritik aus dem Ausland überraschenderweise aus.<sup>11</sup>

## Die „islamische Unterwanderung“

Durch die Akzeptanz in der politischen Kultur der Türkei bilden die türkischen Streitkräfte für die türkische Regierung eine große Hemmschwelle bei den EU-Beitrittsverhandlungen. Dabei hat es die AKP besonders schwer, da die säkularen Militärs von Amtsbeginn gegen die Regierungsmitglieder waren, die als Gefolgsleute des im Februar 1997 gestürzten radikal-islamischen Politikers Necmettin Erbakan der Wohlfahrtspartei („Refah Partisi“) gelten. Diese ablehnende Haltung gegen den Ministerpräsidenten Recep Tayyip Erdogan und seinen damaligen Außenminister Abdullah Gül – beide sprachen sich 1994 in einem Interview für die Zeitung *Milliyet* für einen islamischen Staat („Scharia“) aus – machen die Verhandlung von Tabuthemen wie z. B. Meinungsfreiheit und Minderheitenrechte, die für einen EU-Beitritt nötig sind, besonders schwer. Der plötzliche Wandel der einstigen „Kämpfer“ für die islamische Ordnung zu überzeugten Demokraten und Europäern schürt noch heute tiefe Bedenken in der laizistisch-kemalistisch orientierten Gesellschaft und der Militärführung.

Dabei geht es um weit mehr als nur um die Reformen für die Europäische Union. Während die einen in den bisherigen Reformbestrebungen den Beweis dafür sehen, dass sich die Mitglieder der AKP geändert haben und keine „geheime Agenda führen“, befürchten die Skeptiker, dass der EU-Beitritt genutzt wird, um die säkularen Militärs zurückzudrängen und den Weg für die Islamisierung des Landes zu ebnen.

<sup>11</sup> Vgl. Mehmet Ali Birand, *Artık karsimizda farkli bir TSK var* (Wir stehen nun einem sich verändernden Militär gegenüber), in: *Milliyet-online* <http://www.milliyet.com.tr2007/05/23/yazar/zbirand.html>; (23. 5. 2007).

Die Bedenken der türkischen Streitkräfte sind hier von doppelter Natur; sie sehen mit einem EU-Beitritt nicht „nur“ ihre eigene Machtposition, sondern durch die AKP auch die von ihnen bisher aufrechterhaltenen existenziellen Werte wie den Kemalismus und den Laizismus bedroht. Der negative Einfluss der türkischen Armee auf den EU-Beitrittsprozess der Türkei wird sich damit verstärken, da jetzt auch mit einer möglichen islamischen Unterwanderung gerechnet wird, gegen die die Armee seit der Republikgründung 1923 unter Atatürk als „Konterrevolution“ angeht.

Die Wiederwahl der religiös-konservativen AKP stellt für sie ein „Wiedererwachen“ der von ihnen verdrängten Parteien wie die Demokratische Partei (1946 bis 1960) von Adnan Menderes oder die Wohlfahrtspartei (1983 bis 1998) von Necmettin Erbakan dar, die politische „Krisen“ verursachten und nach der militärischen Intervention verboten wurden. Die Ironie der Geschichte liegt dabei darin, dass die türkischen Militärs das Erstarren der islamischen Bewegungen in der Türkei selbst verursacht haben.<sup>12</sup> Mit dem Putsch vom 12. September 1980 und der „*Türkisch-Islamischen Synthese*“ wurde der Islam zu einem politischen Faktor aufgewertet und legalisiert, um das islamische Zusammenhörigkeitsgefühl wiederzubeleben.<sup>13</sup>

Die gezielte Bekämpfung der linken Bewegungen von damals hat zur Folge, dass sich keine erwähnenswerte linke Opposition bilden konnte, die heute gegen die Regierung antreten und das von der Militärführung ausgefüllte politische „Vakuum“ übernehmen könnte. Der erneute Antritt Abdullah Güls und seine Wahl zum Präsidenten – trotz der Demonstrationen gegen ihn und des Versprechens von Tayyip Erdogan, bei der erneuten Nominierung kompromissbereit zu sein – verstärken die Polarisierung in der Bevölkerung und das Gefühl eines Déjà-vu-Erlebnisses der politischen Krisen aus der Vergangenheit. In Diplomatentreuen wird die nicht genutzte Chance, einen moderaten Präsidenten

zu nominieren, mit Kopfschütteln betrachtet. In ihren Augen ist dies eine verpasste Gelegenheit, die Bedenken der Militärführung zu zerstreuen, das Land vor politischen Krisen zu bewahren und ihm letztlich den Weg in die Europäische Union zu ebnen.

Dagegen könnte die Präsidentschaft Abdullah Güls als eine Chance für die Versöhnung der kemalistischen Ablehnungshaltung gegenüber der islamischen Religion verstanden werden, was die Tabus in der Gesellschaft aufbrechen könnte. Dabei wird die politische Haltung der Regierung, vor allem die des neu gewählten Präsidenten, ausschlaggebend sein. Ein politischer Fehlgriff käme einem Schuss nach hinten gleich, womit alte Tabus bestätigt würden.

## EU – die Vollendung des Projekts von Atatürk

Die „islamische Unterwanderung“ – auch wenn sie ein Vorwand der Militärführung ist – wird nach neuesten Umfragen von ca. 30 Prozent der Bevölkerung ernst genommen. Diese Wahrnehmung könnte den negativen Einfluss der Armee auf einen möglichen EU-Beitritt der Türkei verstärken.<sup>14</sup> Die führenden Militärs warnen schon seit langem davor, dass die von der Europäischen Union geforderten Reformen die nationale Einheit gefährden und damit die Stabilität des Landes aufs Spiel setzen würden. Aus ihrer Sicht ist der EU-Beitritt der Türkei zwar für die Eindämmung des politischen Islam und des kurdischen Separatismus wünschenswert, jedoch stoßen die Forderungen der Europäischen Union bezüglich der Eindämmung des Einflusses der Armee, der Zypernfrage und des Kurdenproblems beim Militär auf Ablehnung.<sup>15</sup> Trotz der oppositionellen Haltung des Militärs gegenüber den Reformbestrebungen der AKP für einen EU-Beitritt ist die Ausrichtung der Türkei nach Westen doch ein Bestandteil der von ihnen vertretenen kemalistischen Staatsideologie.

<sup>12</sup> Vgl. Günter Seufert, Die türkische Gesellschaft im Umbruch, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Türkei*, Opladen 2002, S. 72–99.

<sup>13</sup> Vgl. Brigitte Moser/Michael Weithmann, *Die Türkei-Nation zwischen Europa und dem Nahen Osten*, Regensburg 2002.

<sup>14</sup> Vgl. Tarhan Erdem, *Yüzde 30 şeriat tehlikesinden çekiniyor* (30 Prozent zögern wegen der Bedrohung vor der islamischen Ordnung), in: *Milliyet* vom 26. 8. 2007, S. 14.

<sup>15</sup> Vgl. Ersen Aydinli/Nihat A.Özcan/Dogan Akyaz, *The Turkish Military's march Toward Europe*, in: *Foreign Affairs*, 85 (January/February 2006) 1, S. 77–90.

Das Ziel der Kemalisten war schon zu Lebzeiten Atatürks, die türkische Gesellschaft an die moderne und westliche Zivilisation („muasır medeniyet“) heranzuführen. Dies versuchte er mit seinen Reformen ab 1924 zu realisieren. Dass die Regierungsmitglieder der AKP, die in der Weltsicht der Kemalisten eben nicht die westlichen Werte vertreten, mutiger als sie die Reformen für einen EU-Beitritt der Türkei angehen, stellt für die Militärs eine herbe politische Niederlage dar. Das wahre Problem liegt dabei für sie in der Zurückweisung der Vorstellung, dass ihr Verständnis vom Kemalismus und der laizistischen Republik nicht mehr mit der gesellschaftlich-sozialen Realität im Einklang stünde und einer Anpassung bedürfe.

Die Auffassung, der Kemalismus sei nicht reformierbar – entgegen dem eigenen Prinzip des Reformismus –, hat zur Folge, dass der Kemalismus zu einem Dogma erstarrt und folglich an gesellschaftlicher Akzeptanz verliert. Trotz all der Bedenken möchte die Militärführung nicht für ein Scheitern des EU-Beitritts verantwortlich sein, weshalb sie bis auf einige wenige Themen (Zypern und das Kurdenproblem) einem Beitritt nicht im Wege stehen wird. Letztlich sollte nicht vergessen werden, dass zu einem Teil auch die Anhänger des Kemalismus, zu denen auch die türkischen Streitkräfte gehören, trotz ihren Warnungen ebenfalls das Ziel eines EU-Beitritts der Türkei verfolgen. Allerdings nach ihren eigenen Vorstellungen und zu „ehrenderen“ Bedingungen.<sup>16</sup>

## Das „Sèvres-Syndrom“ als Hindernis

Eine offene Diskussion über Themen wie Kemalismus, Laizismus und Minderheiten, die nicht nur für EU-Reformen, sondern auch für die politische Entwicklung der Türkei dringend notwendig ist, ist noch immer mit sehr vielen Emotionen verbunden. Zu diesen tragen vor allem die historischen Erfahrungen des Untergangs des Osmanischen Reiches bei, das unter der Kontrolle der europäischen Mächte stand und durch den Diktatfrieden von Sèvres (1920) unter ihnen aufgeteilt werden sollte. Die Angst vor einer Teilung des

<sup>16</sup> Vgl. Heinz Kramer, Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen, in: [http://www.swp-berlin.org/common/et\\_document.php?asset\\_id=2424](http://www.swp-berlin.org/common/et_document.php?asset_id=2424) (13. 9. 2006).

Landes, die durch den Vertrag von Sèvres real erschien, sitzt seitdem tief im Unterbewusstsein vieler Türken. Das seither als „Sèvres-Syndrom“ bekannte Phänomen nährt bis heute ein übersteigertes Nationalitätsverständnis und die Vorstellung von der Notwendigkeit eines starken Staates. Dieser starke Staat fordert, entgegen dem liberal-demokratischen Grundsatz, dass die Interessen des Staates denen des Individuums übergeordnet werden. Der Vorrang des einzelnen Bürgers vor dem Staat und der Gemeinschaft erfährt seine Grenzen an der herrschenden Doktrin von der Einheit des türkischen Staates.<sup>17</sup> Unter diesen Voraussetzungen sind Diskussionen über Individualrechte, Minderheiten oder das Staatsprinzip des Kemalismus nicht einfach. Dies zeigten auch die aktuellen Diskussionen um den linksliberalen Verfassungsrechtler und Abgeordneten der AKP Zafer Üskül. Sein Vorstoß, das Bekenntnis zur kemalistischen Ideologie aus der neuen Verfassung zu streichen und eine ideologiefreie, auf den Gründungswerten der türkischen Republik fußende Verfassung zu entwerfen, erregte eine umfassende öffentliche Diskussion. Prompt wurde ihm seine Loyalität zum Staat – auch gerade wegen seiner Mitgliedschaft in der AKP – abgesprochen.

Diese Tabuisierung von Themen wie dem Kemalismus, den Minderheiten sowie der durch den Mythos von der „Unteilbarkeit des Staates“ genährte Bedrohungswahn stellt heute ein Hindernis für die emotionale Integration der Türkei in die Europäische Union dar.<sup>18</sup>

## Änderung der Gesetzeslage ist keine Lösung

Die Notwendigkeit eines starken Staates in der Türkei wird vor allem durch das Militär propagiert. Mit regelmäßigen Äußerungen zu „inneren“ und „äußeren“ Feinden wird das Bild einer ständigen Bedrohung suggeriert. So wurde rechtzeitig zur Wahl Abdullah Güls

<sup>17</sup> Vgl. ders., Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ in: [http://www.bpb.de/publikationen/358DIV0,ie\\_%FCrkei\\_im\\_Prozess\\_der\\_Europaisierung.html](http://www.bpb.de/publikationen/358DIV0,ie_%FCrkei_im_Prozess_der_Europaisierung.html), (26. 2. 2007).

<sup>18</sup> Vgl. Raoul Motika, Kulturelle Unvereinbarkeit oder „normaler“ Anpassungsprozess? Zum türkischen EU-Beitritt, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3 (2005) 2, S. 211–234, hier S. 226 ff.

eine weitere unmissverständliche Mitteilung des Generalstabschefs zum Tag des Sieges am 30. August via Internet publiziert. Wenige Stunden vor seiner Wahl wurde vor politischen Angriffen auf den säkularen Staat gewarnt. Es wurde noch einmal die Entschlossenheit der Generäle betont, die Demokratie und die Trennung von Staat und Religion zu verteidigen. Dabei stützt sich die Militärführung auf die formale Grundlage des bekannten Artikel 34 des Inneren Dienstgesetzes aus dem Jahre 1935. Gemäß Art. 34 „ist es die Aufgabe der Streitkräfte, das türkische Vaterland zu beschützen und zu verteidigen“. Dieser wird dahingehend interpretiert, dass die Armee die Aufgabe hat, die Republik nicht nur gegen äußere, sondern auch gegen „innere“ Feinde zu verteidigen.

Für die Zurückdrängung des Militärs aus dem politischen Bereich wären zwar Gesetzesänderungen ein erster Schritt, als viel schwieriger wird sich aber die Durchsetzung auf der normativen Ebene erweisen. Der Einfluss der Armee basiert zwar formal gesehen auf dem Artikel 34, normativ gesehen und viel stärker fußt er aber auf seinem historisch gewachsenen Selbstverständnis, das durch das öffentliche Bewusstsein geteilt wird.

Deshalb müssen für einen EU-Beitritt nicht nur Reformen eingeführt und Gesetze korrigiert, sondern tiefsitzende Werte der türkischen Gesellschaft verändert werden. Diese reichen vom Bildungssystem – einschließlich der militärischen Kadettenschulen – bis zum Unterbinden der öffentlichen Äußerungen durch die Militärführung. Dazu müssten sowohl die Medien und Politiker als auch die politische Öffentlichkeit ihre Verhaltensweisen grundlegend ändern.

Nur wenn sie aufhören, den politischen Äußerungen, Briefings oder Pressemitteilungen öffentliches Gewicht beizumessen, werden die Militärs diese auch unterlassen.<sup>19</sup> Um dies zu verwirklichen, bedarf es eben nicht nur politisch-administrativer Änderungen. Es ist deshalb so schwierig, weil es die historisch gewachsenen Grundfesten der Republik berührt.<sup>20</sup>

Für die im Rahmen der Fortschrittsberichte erwähnten Probleme des Landes, zu denen auch der politische Einfluss des Militärs gehört, ist die Rolle der EU als Reformkatalysator weiterhin von zentraler Bedeutung. Dabei kommt den Nichtregierungsorganisationen eine besondere Bedeutung zu, da diese seit längerem ihren Beitrag zum Wertewandel der Gesellschaft leisten.

Sie bilden die Kräfte, die das politische Bewusstsein der Bürger anregen, um bei gegebener politischer Situation in Opposition gehen und den Staat vor seinen „inneren Feinden“ schützen zu können. Ihre Stärkung und Etablierung könnte in Zukunft den nötigen Wertewandel in der türkischen Gesellschaft vortreiben und dadurch anderen Einrichtungen wie dem Militär auf politischer Ebene die „Legitimation“ entziehen.

<sup>19</sup> Vgl. H. Kramer (Anm. 5).

<sup>20</sup> Vgl. R. Motika (Anm. 18), S. 211–234.



# Zypern und die türkisch-europäischen Beziehungen

Als am 1. Mai 2004 mit großen Freuden feiern die zehn so genannten Luxemburgstaaten der EU beitraten, wurden Malta und Zypern von den meisten Medien nur „unter ferner liefen“ erwähnt. Dies mag erstaunen, wenn man bedenkt, welches

**Jeanne Lätt**  
M. A., geb. 1974; Projekt-Koordinatorin, Global Governance School (GGS), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.  
Jeanne.Laett@die-gdi.de

**Asiye Öztürk**  
M. A., geb. 1979;  
wiss. Mitarbeiterin im DIE.  
Asiye.Oeztuerk@die-gdi.de

Konfliktpaket die EU mit Zypern in ihre Mitte aufnahm. Lediglich eine Woche vor der EU-Erweiterung war Zypern in die Schlagzeilen geraten, als sich am 24. April die griechisch-zypriische Bevölkerung in einem Referendum überraschend gegen eine Wiedervereinigung der Insel aussprach.

Dabei ist die außergewöhnliche Position Zyperns in der EU nicht zu übersehen, schon rein geographisch nicht. Im östlichen Mittelmeer gelegen, ist Zypern nur rund 68 km von der türkischen Südküste entfernt, 95 km von der Westküste Syriens und 325 km von Ägypten (im Vergleich dazu beträgt die Entfernung zu Rhodos 385 km und zum griechischen Festland 830 km). Zypern ist daher nicht nur für das europäische Verständnis von geostrategischer Bedeutung. In Anspielung auf ihre längliche Form sprach 1983 der damalige türkische Präsident Turgut Özal von einer „Insel, die die Mitte der Türkei wie ein Dolch durchbohrt“; sie sei unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten für sein Land lebenswichtig.<sup>1</sup> Aber auch politisch gesehen ist Zypern innerhalb der EU ein Kuriosum. Da die

Türkische Republik Nordzypern (TRNZ)<sup>2</sup> als Staat international nicht anerkannt wird und die Republik Zypern somit juristisch die Souveränität über die ganze Insel ausübt, wurde am 1. Mai 2004 die ganze Insel in die EU aufgenommen, obwohl in der Realität die Übernahme des EU-Regelwerks im nördlichen Teil nicht gewährleistet ist. Der Zypernkonflikt wird offiziell als „internes Problem“ betrachtet, das von der einzigen anerkannten Regierung angegangen werden muss.

Kann es sich Europa überhaupt leisten, einen de facto geteilten Staat als Außenposten zu akzeptieren? Dass der Norden der Insel von einem Drittstaat (Türkei) militärisch besetzt wird, der seinerseits die EU Mitgliedschaft anstrebt, gehört zu den Widersprüchen der aktuellen Situation. Die Bemühungen der EU, Nordzypern wirtschaftlich und finanziell zu unterstützen, ohne dabei in den Verdacht einer juristischen Anerkennung der TRNZ zu geraten, sind nur ein Beispiel dafür, wie die EU in einer im Prinzip unhaltbaren politischen Grauzone laviert. Schließlich kann sich die EU nicht mehr der Frage entziehen, welche Rolle das Zypernproblem zukünftig in ihrer Türkeipolitik spielen wird. Denn spätestens mit der Eröffnung der EU-Beitrittsperspektive für Zypern 1995 sind die türkisch-europäischen Beziehungen zur Geißel des Zypernkonfliktes geworden.

Sollte Zypern dem Schengenabkommen beitreten, würde sich die Beibehaltung des Status quo noch problematischer gestalten, da die sogenannte *Grüne Linie* nicht hermetisch abgeriegelt ist. Eine „Grenzkontrolle“ durch Zypern und die EU käme aber einer impliziten Anerkennung dieser Grenze gleich.<sup>3</sup> Während diese Fragen noch offen bleiben,

<sup>1</sup> Vgl. Kipros Kibriz/Vesna Marinkovic, Chypre: une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union Européenne, Centre Robert Schuman, Paris 2006, S. 46; Nasuh Uslu, Türk Tarafı Açısından Kıbrıs Sorunu Boyutları (Auswirkungen der Zypernkrise aus türkischer Perspektive), in: Şaban H. Çalıř/Ihsan D. Dađı/Ramazan Gözen (Hrsg.), Türkiye'nin Dıř Politika Gündemi. Kimlik, Demokrasi, Güvenlik, Ankara 2001, S. 213–242.

<sup>2</sup> Wenn im Folgenden von der TRNZ und deren Institutionen die Rede ist, impliziert dies keine völkerrechtliche Anerkennung der Nordzyprischen Republik durch die Autorinnen.

<sup>3</sup> Vgl. Josselin Gauny, L'échec du Plan Annan pour Chypre: un passage de témoin entre l'ONU et l'UE, in: Diploweb – la revue géopolitique, <http://>

nähert sich Zypern raschen Schrittes der vollständigen europäischen Integration. Im Juli 2007 haben die EU-Finanzminister beschlossen, dass Zypern am 1. Januar 2008 den Euro einführen wird.

Weshalb hat sich die EU darauf eingelassen, den Zypernkonflikt zu „importieren“? Einerseits haben seit den ersten Beitrittsbemühungen Zyperns in den neunziger Jahren viele EU-Politiker fest daran geglaubt, dass die Integrationsdynamik und die wirtschaftlichen Anreize des EU-Beitritts als Katalysator wirken und sich die beiden Inselteile noch vor dem Beitritt wiedervereinigen würden. Mit dieser Prognose hat sich die EU aber verkalkuliert.

Andererseits drängte das EU-Mitglied Griechenland als „Schutzpatron“ der Republik Zypern von Anfang an darauf, den Beitrittsantrag der Insel anzunehmen, und über-tönte damit die Skeptiker innerhalb der Union. Griechenland hat außerdem entscheidend Druck ausgeübt, um den Beitritt Zyperns von der Wiedervereinigung der beiden Inselteile als Vorbedingung für deren Beitritt abzukoppeln. Damit war der Republik Zypern ein wichtiger Anreiz genommen, die Lösung des Konflikts voranzutreiben. Die EU-Mitgliedschaft hatte sie unabhängig vom Ergebnis der Verhandlungen mit dem Norden sozusagen schon „in der Tasche“. Die EU hat damit ein wichtiges Druckmittel für die Lösung des Zypernkonflikts aus den Händen gegeben. Schließlich hat auch die unklare Linie der EU bei den Verhandlungen zwischen beiden Inselteilen sowie eine Fehleinschätzung des seit über dreißig Jahren andauernden Konflikts dazu beigetragen, dass am 1. Mai 2004 ein geteilter Staat in die EU aufgenommen wurde.

Die Teilung Zyperns wird zuweilen einer misslungenen Entkolonialisierung zugeschrieben. Die auf den Garantieverträgen von Zürich und London (1959) begründete Republik war weniger das Ergebnis einer konzentrierten Entscheidung zweier Volksgruppen als eine Kompromisslösung, die der Insel von außen aufgezwungen wurde und vor allem auf die Interessen der drei Garantiemächte Großbritannien, Griechenland und der Tür-

kei einging. Mit der militärischen Besetzung Nordzyperns durch die türkische Armee 1974 wurde die Teilung zementiert und legte den Grundstein für politische, juristische und finanzielle Querelen zwischen beiden Volksgruppen.<sup>14</sup>

Die Überwindung der Teilung wird zusätzlich durch ein politisches Statusproblem erschwert, das auf unterschiedlichen Grundkonzepten der beiden Volksgruppen basiert. Die Zyperngriechen machen keinen Hehl aus ihrer Präferenz für ein zentralistisches Staatsmodell. Die türkisch-zyprische Minderheit hingegen befürchtet, dass ein solches Modell die Gleichstellung beider Volksgruppen aushöhlen würde und befürwortet stattdessen ein föderalistisches, aus zwei autonomen und gleichberechtigten Staaten bestehendes System. In diesem Sinne fordert sie die offizielle Anerkennung des Existenzrechts der TRNZ.<sup>15</sup>

Zu diesen diversen politischen Unvereinbarkeiten kommen wirtschaftliche Differenzen hinzu, die den Weg zur Versöhnung noch zusätzlich erschweren. So trug die wirtschaftliche Isolierung Nordzyperns auf internationaler Ebene dazu bei, dass der Norden immer mehr in die wirtschaftliche Bedeutungslosigkeit abdriftete, während der Süden ständig wuchs. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen beiden Inselteilen – mit einem rund dreimal niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen im Norden als im Süden – hat bisher jegliche Lösungsansätze für eine Wiedervereinigung untergraben.

Aber auch kulturell haben sich die beiden Inselteile auseinander gelebt, was die Identifikation mit einer vereinigten Republik Zypern in Frage stellt; kaum jemand aus der jüngeren Generation spricht noch die Sprache der anderen Volksgruppe. Die Emigrationspolitik der Türkei vergrößerte diesen kulturellen Graben, indem sich im Laufe der Jahre Zehntausende von Festlandtürken in Nordzypern ansiedelten. Dass viele der Festlandtürken als Anreiz für ihre Übersiedlung Teile der 1974 enteigneten Länder erhalten haben, macht das Zypernproblem nicht gerade einfacher.

<sup>14</sup> Vgl. K. Kibriz/V. Marinkovic (Anm. 1), S. 8.

<sup>15</sup> Vgl. Heinz Kramer, Patt auf Zypern, SWP-Aktuell 13/2002; ders., Stillstand auf Zypern, SWP-Aktuell 22/2006.

[www.diploweb.com/forum/chypre07023.htm](http://www.diploweb.com/forum/chypre07023.htm) (1. 12. 2006).

## Der EU-Beitritt Zyperns

Als die Republik Zypern am 3. Juli 1993 den Beitrittsantrag einreichte, blickten die Vereinten Nationen (VN) auf über zwanzig Jahre erfolglose diplomatische Verhandlungen in der Zypernfrage zurück. Die Türkei befürchtete, dass eine Wiedervereinigung der Insel ohne Gleichberechtigung beider Teilstaaten einer Anerkennung der Republik Zypern gleichkommen würde und blockierte deshalb konsequent alle VN-Vorschläge. Der EU-Beitrittsantrag Zyperns weckte in dieser Pattsituation neue Hoffnungen, dass als positiver Nebeneffekt der Beitrittsverhandlungen die Teilung der Insel endlich überwunden werden könnte.

Im Unterschied zu den neun anderen Beitrittskandidaten waren die Gründe für den Beitrittsantrag Zyperns – den reichsten der Beitrittsanwärter – nicht wirtschaftlicher, sondern hauptsächlich geopolitischer Natur. Die Republik Zypern war sehr daran interessiert, ihre politische und juristische Identität zu konsolidieren, um ihre Alleinvertretungsansprüche für die ganze Insel zu untermauern. Generell ging es Zypern letztlich aber auch um die Teilhabe an einem neuen Allianzsystem, das versprach, die zyprischen Interessen und die staatliche Integrität der Insel gegenüber externen Einflüssen (sprich: der Türkei) besser beschützen zu können als das System der Garantiemächte von 1960.

Verstimmt gegen die europäischen Ambitionen des Südens reagierte die „alte Garde“ um den nordzyprischen Präsidenten Rauf Denктаş, der enge Kontakte zur türkischen Generalität pflegte. Denктаş bestand auf der Beibehaltung des Status quo und lehnte alle Zugeständnisse ab, die einen Einschnitt in die Autonomie Nordzyperns bedeutet hätten. Er erklärte einen Beitrittsantrag im Namen der gesamten Insel ohne Zustimmung der TRNZ für illegal und drohte mit einer Einverleibung Nordzyperns in die Türkei, sollte die Republik Zypern der EU beitreten.

Ein Großteil der nordzyprischen Bevölkerung sah das allerdings anders. Während die später eingewanderten Festlandtürken als wichtigste politische Stütze Rauf Denктаş galten, traten die politische Opposition um Mehmet Ali Talat, die Gewerkschaften und die Studenten für einen Ausgleich mit dem

Süden und einen EU-Beitritt ein. Sie sahen darin die einzige Möglichkeit, Nordzyperns Isolation zu durchbrechen.

Wie so oft in ihrer Geschichte hat die EU auch in der Frage des Zypernbeitritts das Kunststück vollbringen müssen, zwischen den Extrempositionen ihrer Mitglieder eine einigermaßen kohärente Politik zu formulieren. Seit dem EU-Beitritt Griechenlands 1981 unternahm Athen enorme Anstrengungen, die Zypernfrage auf die Agenda der EU zu setzen. Dem griechischen Einfluss ist es auch zuzuschreiben, dass schon sehr früh der EU-Beitritt der Türkei an die Zypernfrage gekoppelt wurde. Griechenland konnte dabei mit der Unterstützung des europäischen Parlaments rechnen, das sich aus völkerrechtlichen Gründen für einen Rückzug der türkischen Truppen aus Nordzypern aussprach.

Das Ergebnis war, dass die EU von ihrer bislang neutralen Rolle abwich und sich im Sinne des internationalen Rechts und unter Betonung der Rolle der VN für eine Lösung des Zypernproblems einsetzte. Diese Wende hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Art und Weise, wie der Beitrittsantrag Zyperns in den neunziger Jahren vom EU-Rat angenommen wurde. *Erstens* konnte die Republik Zypern auch hier wieder mit der großzügigen Unterstützung Griechenlands rechnen: Athen hat mit seiner Drohung, im Falle einer Ablehnung Zyperns die gesamte Erweiterungsrunde zu blockieren, den Prozess erheblich beschleunigt. *Zweitens* hat der Rat im Sinne der VN stets seinen Willen betont, beide Inselteile in den europäischen Prozess zu integrieren. Damit positionierte sich die EU in der Zypernfrage, riskierte aber, die *Grüne Linie* als faktische Außengrenze der EU schlicht zu ignorieren.

### Die Ablehnung des „Annan-Plans“

Wie auch immer die verschiedenen Akteure zum Beitrittsantrag Zyperns standen: Dieser hat zweifelsohne zwei Jahre lang eine neue Dynamik in den Friedensprozess gebracht. Auf Druck der EU wurden im Januar 2002 zwischen dem zyprischen Präsidenten Glafkos Kliridis und Rauf Denктаş Gespräche mit dem Ziel einer umfassenden Lösung des Zypernproblems unter der Schirmherrschaft der VN aufgenommen. Weniger als zwei Wochen

vor der EU-Erweiterung wurde der Gesamtbevölkerung Zyperns ein vom VN-Generalsekretär Kofi Annan erarbeiteter Friedensplan zur Abstimmung vorgelegt, der eine lose Konföderation aus zwei Bundesstaaten und auf gesamtstaatlicher Ebene ein Modell mit einem Ober- und Unterhaus vorsah.

Am 24. April 2004 wurde der so genannte Annan-Plan von den Zyperngriechen mit einer überwältigenden Mehrheit von 76 Prozent der Stimmen abgelehnt, während die Zyperntürken ihn mit 65 Prozent der Stimmen annahm. Damit entschied sich der Süden letztlich auch dafür, den Norden aus dem europäischen Integrationsprozess herauszuhalten und die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf die Republik Zypern zu beschränken. Erweiterungskommissar Günter Verheugen zeigte sich schwer enttäuscht von der Wahl der Zyperngriechen und betonte den Willen der EU, Nordzypern nicht „draußen in der Kälte“ stehen zu lassen.

Nachdem sich die Emotionen gelegt hatten, traten die eigentlichen Auswirkungen des gescheiterten Referendums zu Tage. Die Hoffnung auf eine baldige Lösung des Zypernkonflikts war nun endgültig begraben worden, nach 2004 gab es keine nennenswerten Vorschläge für die Wiedervereinigung der Insel mehr. Auf der Insel selbst vergingen zwei Jahre, bevor von offizieller Seite im Juli 2006 wieder zaghafte – und kaum überzeugende – Schritte in Richtung Dialog unternommen wurden. Außerdem legte die Kommission im Sommer 2004 ein Hilfspaket in Höhe von 259 Millionen Euro für Nordzypern vor, das an ein Handelsabkommen zwischen der EU und dem Norden der Insel gekoppelt war. Damit sollte *erstens* dem Anschein entgegengewirkt werden, dass der türkische Inselteil für seine Kooperationsbereitschaft bestraft, der griechische dagegen für sein Nein beim Referendum mit einem EU-Betritt belohnt würde. *Zweitens* sollte verhindert werden, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen dem weiterhin isolierten Norden und dem nun im Schlepptau der EU stetig anwachsenden Süden noch verstärkten. Das Versprechen der EU-Kommission, die Isolierung Nordzyperns zu beenden, wurde jedoch bislang nicht eingelöst, da Zypern die Hilfs- und handelspolitischen Maßnahmen der EU seit 2004 blockiert. Durch ihre Blockade sucht die süd-zyprische

Regierung jegliche Anzeichen einer Anerkennung des nord-zyprischen Teils zu verhindern, die als eine Verneinung des Alleinvertragsanspruchs von Nikosia interpretiert werden könnten.

## Der Zypern-Faktor in den türkisch-europäischen Beziehungen

Die komplexen Konstellationen nach dem Scheitern des Annan-Plans führten noch vor dem offiziellen Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei 2005 beinahe zu einer „Zugkollision“, wie Erweiterungskommissar Olli Rehn bemerkte. Die Dynamiken auf der Insel beeinflussten die türkisch-europäischen Beziehungen auf zweierlei Weise. Zum einen sah sich die Türkei aus geopolitischen Sicherheitsinteressen und als Schutzpatron der Inseltürken in der Pflicht, die Souveränitätsbehauptungen der TRNZ zu unterstützen. Zum anderen wurde spätestens auf dem Luxemburg-Gipfel 1997 durch die Ernennung Zyperns zum EU-Beitrittskandidaten die Lösung des Konflikts auf der Insel an die Frage des EU-Beitritts der Türkei gekoppelt.<sup>16</sup>

Das Junktim zementierte sich, als Brüssel auf dem Helsinki-Gipfel 1999 die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit Ankara an zwei Bedingungen knüpfte: Das Land musste Kompatibilität mit den Kopenhagener Kriterien erreichen und seine Nachbarschaftsprobleme mit Zypern (und Griechenland) dauerhaft lösen. Mit dem offiziellen Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der EU im Oktober 2005 wurde die Lage für die Türkei noch problematischer, da sie einen EU-Mitgliedsstaat völkerrechtlich nicht anerkannte. Auch verkleinerte sich der politische Handlungsspielraum Ankaras, als Zypern als Vollmitglied der Union neue Vetomöglichkeiten gegen die Türkei erhielt.<sup>17</sup>

Die Republik Zypern lehnt den EU-Beitritt der Türkei so lange ab, wie Ankara den Inselnorden besetzt hält. Doch lehnt Nikosia einen Abbruch der Verhandlungen ab, da es hofft, durch die „Europäisierung“ der Türkei

<sup>16</sup> Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Konflikttriade im östlichen Mittelmeer, in: Internationale Politik, (1996) 2, S. 33–38.

<sup>17</sup> Vgl. Heinz Kramer, Türkei-Verhandlungen vor dem Aus?, SWP-Aktuell 51, November 2006, S. 7.

deren Kompromissbereitschaft hinsichtlich der Insel zu erhöhen. Ansatzpunkt dieser Hoffnung ist die Tatsache, dass durch die Demokratisierung der Türkei im Zuge der EU-Annäherung der Einfluss der reaktionären politischen Kräfte – insbesondere des Militärs – geschwächt wird. Denn diese lehnen eine Regelung des Zypernkonfliktes unter Preisgabe der Souveränität Nordzyperns ab. In der Tat ließ sich in der türkischen Zypernpolitik ab 2003 ein neues Profil erkennen. Der Wandel von der Ansicht, dass die Aufrechterhaltung des Status quo als solche auch eine Lösung sei, hin zur Unterstützung des Annan-Plans wurde im EU-Fortschrittsbericht 2004 anerkannt.<sup>18</sup>

## Die Zypernkrise 2005

Die jüngsten Spannungen, welche beinahe die von Olli Rehn beschriebene „Zugkollision“ ausgelöst hatten, waren die Streitigkeiten zwischen Brüssel und Ankara im Zuge der Zypernkrise 2005. Auf den ersten Blick ging es um die Interpretation der EU-Zollunion, im Kern aber um die völkerrechtliche Anerkennung Zyperns durch die Türkei. Brüssel forderte Ankara auf, das Zusatzprotokoll zum Abkommen über die Zollunion zu unterzeichnen, das den Freihandelsraum auf die neuen EU-Mitglieder ausdehnen und türkische Häfen und Flughäfen für zypriotische Schiffe und Flugzeuge öffnen sollte. Die Türkei verweigerte kategorisch die Unterzeichnung, da sie einer indirekten Anerkennung der Republik Zypern als alleinige Inselvertreterin gleichkäme. Dies war für Ankara nur denkbar, wenn Brüssel im Gegenzug den Grundsatz der politischen Gleichheit der Inseltürken unterstrich und direkte Handelsbeziehungen mit Nordzypern aufnahm.

Innerhalb der EU wurde die Diskriminierung eines Mitglieds durch die Haltung Ankaras einstimmig kritisiert. Jedoch bestand kein Konsens, wie reagiert werden sollte. Die Stimmen reichten von einer Suspendierung des Beginns der Beitrittsverhandlungen (Österreich) bis hin zur planmäßigen Aufnahme der Verhandlungen, für die ja die Anerkennung Zyperns nie zur Vorbedingung gemacht worden sei (Dänemark). Die Türkei drohte mit dem

<sup>18</sup> Vgl. EU-Kommission, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, COM (2004) 656 final, S. 52 ff.

Rückzug ihres Beitrittsgesuchs, falls neue Auflagen gestellt würden. In der türkischen Öffentlichkeit ließ die Haltung Brüssels am Bekenntnis der EU zur Türkei zweifeln und gab nationalistischen Kräften Anlass, die EU-Forderungen als Heuchelei der Union zu diffamieren. Unglaublich war die EU insofern, als Brüssel einerseits den Alleinvertretungsanspruch der griechisch-zypriotischen Regierung akzeptierte, andererseits aber ihre volle Unterstützung für den Annan-Plan und Möglichkeiten der Handlungsbeziehungen mit dem Norden der Insel anbot.

## Fazit und Perspektiven

Die Zypernfrage ist ein komplexes Problem. Angesichts der nach dem gescheiterten Referendum von 2004 neu eingetretenen Patt-Situation zwischen der Republik Zypern und der Türkei stellt sich die Frage nach der Zukunft des zyprischen Wiedervereinigungsprozesses.

Als positive Entwicklung ist die innenpolitische Öffnung Zyperns in den letzten Jahren hervorzuheben. 2005 wurde der pro-europäische Kandidat Mehmet Ali Talat zum neuen Präsidenten des türkischen Nordteils gewählt und löste Rauf Denktaş ab. Eine ähnliche Öffnung könnte bald auch in der Republik Zypern stattfinden, wo der Hardliner Tassos Papadopoulos vom populären Chef der Linkspartei AKEL Demetris Christofias herausgefordert wird. Letzterer will sich für eine Überwindung der Teilung der Insel einsetzen und hat bereits für Februar 2008 seine eigene Präsidentschaftskandidatur angekündigt.<sup>19</sup>

Ob Talat und Christofias die nationalistischen Fußstapfen ihrer Vorgänger so einfach werden verlassen können, bleibt jedoch abzuwarten. Außerdem dürfte eine innenpolitische Wende kaum für einen grundlegenden Wandel ausreichen, wenn die EU nicht zusätzlichen Druck ausübt. Einige Experten sind der Meinung, dass die supranationale Rolle der EU eine wichtige Funktion bei der Überwindung der Teilung der Insel spielen könnte, da die Bedeutung von Souveränität dadurch relativiert wird, dass wesentliche politische Entscheidungen nun in Brüssel fallen.<sup>10</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 12. 7. 2007.

<sup>10</sup> Vgl. H. Kramer, Stillstand auf Zypern (Anm. 5), S. 8.

Auch aus der Türkei werden nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Sommer 2007, aus denen die amtierende Regierung und Unterstützerin des Annan-Plans als Siegerin hervorging, verstärkt positive Signale erwartet. Die Regierung bekräftigte ihren Willen, nicht nur den innenpolitischen Reformprozess weiterzuführen, sondern auch den EU-Beitritt des Landes voranzutreiben. Dass damit unweigerlich weitere Konzessionen in der Zypernfrage verbunden sind, ist den politischen Akteuren in Ankara bewusst. Gegenwind könnten sie aber verstärkt vom Militär bekommen, dem seit Sommer 2006 der Hardliner Yaşar Büyükanıt als Generalstabschef vorsteht. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger mischt er sich vermehrt in die Politik ein und lehnt Zugeständnisse in der Zypernfrage ab.

Mangels eines umfassenden Plans hat die EU ihr Augenmerk unterdessen auf kleinere Projekte gerichtet, die eine Kooperation beider Volksgruppen in technischen Bereichen wie der Verwaltung des Abwassersystems und der Renovierung der Altstadt Nikosias fördern sollen. Besonders hervorzuheben ist die positive Entwicklung im Bereich des freien Personenverkehrs. Tausende von Touristen und Einheimischen besuchten seit der Öffnung der *Grünen Linie* an einigen strategischen Durchgangsstellen den anderen Inselteil.

Die „Politik der kleinen Schritte“ der EU ist aber für eine politische Lösungsfindung letztlich unbefriedigend. Die zentrale (und längerfristige) Frage des zukünftigen politischen Status Zyperns wird damit bewusst umgangen. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei drohen derweil immer wieder am Zypernproblem zu scheitern. Eine klare Linie ist von der EU, die zwischen den Extrempositionen ihrer Mitglieder gefangen ist, aber kurzfristig wohl nicht zu erwarten. Noch zu oft stehen die realpolitischen Nationalinteressen der EU-Mitgliedsstaaten im Vordergrund. Griechenland hat bisher in der Zypernfrage erfolgreich Druck ausgeübt, um die EU im Sinne der griechisch-zyprischen Positionen zu beeinflussen. Zypern selbst hat als EU-Mitglied die Möglichkeit, unerwünschte Initiativen zu blockieren. Großbritannien unterstützt zwar die europäische Integration der Türkei, sein direktes Interesse liegt aber in der Beibehaltung des Status quo und des Sys-

tems des Garantievertrags von 1960, das ihm die beiden Militärstützpunkte Akrotiri und Dekelia zugesteht. Pessimistisch stimmt außerdem, dass sich die Positionen der Hardliner nach dem Scheitern des Annan-Plans auf lange Zeit verfestigt haben. Umfragen belegen, dass die Idee einer Zwei-Staaten-Lösung immer mehr Unterstützer auf beiden Seiten der Trennungslinie findet, und zwar vor allem bei der jüngeren Generation.

Trotz der vorherrschenden Schwierigkeiten und dem fortdauernden Zypernkonflikt kann die EU nicht untätig bleiben. Einerseits könnte es immer schwieriger werden, angesichts der verhärteten Fronten eine befriedigende Lösung zu finden. Die beiden Inselteile werden sich weiterhin wirtschaftlich auseinander entwickeln. Schon jetzt sind Zweifel berechtigt, ob die Einführung des gemeinschaftlichen Besitzstandes wirtschaftlich gesehen im Norden überhaupt realistisch ist. Andererseits wird die ungelöste Zypernfrage auch in Zukunft die Beziehungen zwischen Ankara und Brüssel vergiften. Zypern dürfte weiterhin seine Vetomacht innerhalb der EU gegen den Beitritt der Türkei nutzen, solange Ankara keine Zugeständnisse in der Zypernfrage macht. Die türkische Regierung wird jedoch die Republik Zypern nicht anerkennen, wenn sie im Gegenzug nicht die Zusage zum EU-Beitritt erhält.

Über kurz oder lang wird die EU eine Lösung des Zypernkonflikts finden müssen, der sich in ihren eigenen Grenzen abspielt. Es steht zuviel auf dem Spiel: Die Duldung einer international nicht anerkannten politischen Einheit innerhalb des EU-Raumes stellt nicht nur die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen in Frage, sondern auch die Fähigkeit der EU, eine komplexe geopolitische Krise in ihrem eigenen Territorium zu lösen. Eine Abwendung der Türkei von Europa kann sich die EU aus geopolitischer Sicht auch nicht leisten. Um nicht tiefer im türkisch-zyprischen Treibsand zu versinken, wird die EU von ihrer „Sowohl-als-Auch“-Politik Abschied nehmen müssen.

# APuZ

Nächste Ausgabe 44–45/2007 · 29. Oktober 2007

## Oktoberrevolution

*Leonid Luks*

1917 und 1991 – zwei Revolutionen im Vergleich

*Jörg Baberowski*

Was war die Oktoberrevolution?

*Norman Naimark*

Revolution, Stalinismus und Genozid

*Irina Scherbakowa*

1917/1937 und das heutige Russland

*Gerd Koenen*

Der deutsch-russische Nexus

*Abraham Ascher*

Das revolutionäre Russland in der Welt

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Sabine Klingelhöfer

Redaktionelle Mitarbeit:  
Johannes Piepenbrink (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Andreas Maurer*

- 3-8 **Die Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz**  
Am Beispiel der Verhandlungen zur Revision des EU-Verfassungsvertrages wird gezeigt, unter welchen innen- und außenpolitisch bestimmten Rahmenbedingungen die deutsche EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 die Vorsitzfunktionen ausgeübt hat.

*Alexander Warkotsch*

- 9-14 **Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum**  
Die hohen Erwartungen, die mit der Initiative für eine neue Ostpolitik der deutschen EU-Ratspräsidentschaft geweckt wurden, sind unerfüllt geblieben. Es gelang nicht, die Nachbarschaftspolitik stärker nach Osteuropa auszurichten. Zentral für eine erfolgreiche EU-Ostpolitik sind aber die Beziehungen zu Russland.

*Johannes Varwick · Jana Windwehr*

- 15-20 **Norwegen und Schweiz: Modelle für differenzierte Integration?**  
Für die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses sind neue Formen der Anbindung von beitragsinteressierten Staaten eine Notwendigkeit. Die Lehren aus den Fallbeispielen Norwegen und Schweiz können dabei begrenzte, aber wertvolle Denkanstöße für eine „Brückenbildung“ zur EU liefern.

*Tom Thieme*

- 21-26 **Extremistische Parteien im postkommunistischen Osteuropa**  
Extremistische Parteien in Osteuropa sind nicht vorbehaltlos der idealtypischen Unterscheidung von Rechts- und Linksextremismus zuzuordnen. Ehemalige kommunistische Parteien stärken ihre diskreditierte Ideologie durch Involvierung rechtsextremer Inhalte.

*Esra Sezer*

- 27-32 **Das türkische Militär und der EU-Beitritt der Türkei**  
Die politische Rolle der Militärs in der Türkei ist ungebrochen. Ihre ablehnende Haltung zum EU-Beitritt wird von Seiten der Militärführung nicht öffentlich dementiert. Dabei bildet die AKP mit ihrer vermeintlichen „geheimen Agenda“ eine weitere Hürde für die Zustimmung der Armee zum EU-Beitritt.

*Jeanne Lätt · Asiye Öztürk*

- 33-38 **Zypern und die türkisch-europäischen Beziehungen**  
Seit dem 1. Mai 2004 ist die Republik Zypern Mitglied der EU. Mit dem Beitritt Nikosias „importierte“ Brüssel den Inselkonflikt. Die Entwicklungen auf der Insel beeinflussen die türkisch-europäischen Beziehungen. Problematisch für die Türkei ist, dass sie einen EU-Mitgliedsstaat völkerrechtlich nicht anerkennt.