

Die Ukraine-Krise und kritische Fragen an die EU-Erweiterungspolitik

Barbara Lippert

Die Ukraine-Krise konfrontiert die EU mit kritischen Fragen zu ihrer Erweiterungspolitik. Muss sie nach der Osterweiterung 2004/07 und dem gerade erst begonnenen Einzug der Westbalkan-Staaten nun mit Osteuropa für die übernächste Erweiterungsrunde rechnen? Sollte sie sich gar alsbald politisch verpflichten, interessierte und beitriffähige osteuropäische Länder eines Tages aufzunehmen? Wie jetzt auch vielfach von EU-Akteuren geäußert, wäre dies voreilig: Denn in der konfliktgeladenen und nervösen Situation trüge eine solche demonstrative Geste mehr zur Polarisierung denn zur Entspannung und Sicherheit in der östlichen Nachbarschaft bei. Dennoch sollte die EU diese strategische Frage nicht unterdrücken. Angesichts der eskalierten Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau müsste die Union sich über einige zentrale Punkte klar werden: Welche künftige Ordnung strebt sie in (Ost-)Europa an? Welche Lasten will sie tragen? Welche integrationspolitischen Folgen hätte es, wenn sie ihr Beitrittsversprechen auf die in Bedrängnis geratenen Nachbarn ausweitet, allen voran die Ukraine?

Die Idee oder, wie Karl Marx in seiner Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie behauptete, die Theorie wird zur materiellen Gewalt, wenn sie die Massen ergreift. So mag man das Geschehen auf dem Maidan im November 2013 deuten, als sich der Massenprotest gegen das herrschende System und seine Repräsentanten vom positiven Gegenentwurf »Europa« leiten ließ.

Motive der Aspiranten

Freilich ist diese Projektion politischer Erwartungen – Wohlstand, Rechtsstaatlich-

keit, Meinungs- und Medienfreiheit – auf Europa bzw. die EU von größter Allgemeinheit und großer Unkenntnis geprägt. Die Bestimmungen des Assoziierungsabkommens sowie daraus erwachsende Rechte und Pflichten für die Ukraine sind in der Bevölkerung weithin ebenso unbekannt wie Kosten und Nutzen. Aber Präsident Janukowytschs Weigerung, die Assoziierung mit der EU einzugehen, wurde als das gedeutet, was sie war: die Ablehnung einer politischen Gemeinschaft, in der sich Demokratien und pluralistische Gesellschaften freiwillig und unter Souveränitäts-

verzicht zusammenfinden. Die Euromaidan-Aktivist*innen verstanden die Auseinandersetzung mit der Staatsgewalt zu Recht als Richtungskampf um eine andere Ukraine. Das Assoziierungsabkommen ist für sie der Grundstein für eine angestrebte Systemtransformation und den Wandel der politischen Kultur im Land. Um das im Abkommen schlummernde Wohlstandsversprechen einzulösen, bedarf es aber einer verantwortungsvollen und gemeinwohlorientierten Regierung und politischen Elite, die sich auf einen unparteiischen und professionellen Verwaltungsapparat stützen kann.

Viele Euromaidan-Akteure greifen die traditionellen Motive von Beitrittsaspiranten auf, wie sie besonders bei der Osterweiterung 2004/07 zum Ausdruck kamen. Von einer Einbindung in die EU erhoffen sie sich erstens die Abstützung der nationalen Demokratisierungsbemühungen, zweitens Wohlstandsmehrung durch Teilhabe am Binnenmarkt sowie Transfers aus dem EU-Budget und drittens mehr Sicherheit durch Zugehörigkeit zu einer solidarischen politischen Gemeinschaft, die auch die internationale Stellung und den Einfluss des eigenen Landes stärkt. Mithin würde ein EU-Beitritt auch der Ukraine einen »Fluchtweg aus ihrer Vergangenheit« eröffnen und eine »Sicherheitspolice für die Zukunft« (Tony Judt) beschere. Große Teile der ukrainischen Bevölkerung, im Westen wie im Osten des Landes, haben eine positive Einstellung zur EU und unterstützen Beitrittsbestrebungen. Allerdings müsste aus dem europapolitischen Momentum ein politischer Mainstream werden, der auch Regierungswechsel übersteht und zugleich die gewachsenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Verbindungen nach Russland nicht zerstört. Nur so ist eine dauerhaft breite Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Doch mangelt es der Ukraine an Parteien und Personen, die glaubhaft ein Reformprogramm vertreten, das mit der Transformationsagenda des Assoziierungsabkommens in Einklang steht.

Eine nächste, doppelte Erweiterung?

Statt die Osterweiterung linear nach Osteuropa hin fortzuschreiben, hat die EU 2003 die Europäische Nachbarschaftspolitik eingerichtet und 2008 die Östliche Partnerschaft (ÖP) geschaffen, die auf Moldau, die Ukraine, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und potentiell auch Belarus zugeschnitten ist. Damit wollte sich die EU aus der Pfadabhängigkeit der Erweiterungspraxis befreien. Einen späteren Beitritt dieser Länder hat sie indes nie ausgeschlossen. So geht es bei der ÖP wie bei der Erweiterungspolitik um den Export des EU-Regelwerks. Vorrangig konzentriert dieser sich auf den Freihandel für Industrie- und einige landwirtschaftliche Produkte, die Wettbewerbspolitik und Sektoren wie Verkehr oder Umwelt. Ergänzt wird er um die Unterstützung für den Aufbau einer »vertieften Demokratie«. Gegenüber diesem *external governance*-Ansatz bleibt die außenpolitische Komponente in der ÖP schwach, trotz zahlreicher Konflikte in und zwischen ÖP-Ländern und der Hegemonialansprüche Russlands im Hinblick auf sein »nahes Ausland«. Der Hauptunterschied zur Erweiterungspolitik ist, dass die EU den ÖP-Ländern über ein vertieftes Freihandelsabkommen zwar wirtschaftliche Integration, aber keine explizite Beitrittsperspektive offeriert.

Auch die Nato verhielt sich in Sachen Neuaufnahmen bisher hinhaltend. Anders als Nato-Generalsekretär Rasmussen unterstrich US-Präsident Obama noch im März 2014, es gebe keine unmittelbaren Pläne für die Ukraine oder Georgien. Zu öffentlichen Stellungnahmen sahen sich auch Außenminister von EU-Staaten gedrängt. Sie bekräftigten die Vorgehensweise beider Organisationen, die Nachbarn wohl durch Kooperationsangebote einzubinden, aber auf unbestimmte Zeit draußen zu halten.

Der Paukenschlag der Krim-Annexion sollte in der EU ein Nachdenken über die Finalität der Nachbarschaftspolitik provozieren. Einzelne wie Erweiterungskommissar Füle erwägen, der Ukraine ausdrücklich eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Altgediente US-Strategen wie Brzezinski und

Kissinger schlugen eine finnische oder neutrale Lösung vor und wischten damit zumindest den Nato-Beitritt vom Tisch. Hier ist daran zu erinnern, dass die Verankerung der acht ostmitteleuropäischen Staaten sowie Kroatiens in den euro-atlantischen Strukturen EU- und Nato-Fahrplänen folgte, die zwar nicht förmlich verknüpft, aber komplementär waren. Das entsprach voll auf den Interessen der Kandidaten: Die Nato-Mitgliedschaft verschaffte ihnen eine Sicherheitsgarantie, die die EU auch heute nicht geben könnte. Dafür verfügt sie allein über die wirtschaftlichen und politischen Instrumente, um die Reformprozesse bis hin zum Beitritt zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund dürfte Moskau damit rechnen, dass erneut EU- und Nato-Beitritt Hand in Hand gehen, auch wenn die Nato dies dementiert und die ukrainische Bevölkerung einen solchen Schritt ablehnt. Die EU wäre naiv, wenn sie die russische Perzeption einer drohenden doppelten Erweiterung (gerade im Falle Georgiens) bei ihrer ÖP-Politik außer Acht ließe. Russland fehlen Vertrauen und wohl auch das Interesse, dass die Ukraine einen Status der EU-Integration bei Neutralität entwickelt. Die reduzierte Rolle der Nato in Osteuropa bringt für die EU jedenfalls erhöhte sicherheitspolitische Anforderungen, wenn nicht Überforderungen mit sich: Die assoziierungswilligen Länder Ukraine, Georgien und Moldau haben mit Streit um Grenzen und Sezessionsbestrebungen zu kämpfen. Überall ist Russland involviert, sei es als Konfliktpartei oder als Sponsor eines der Kontrahenten. Auch deshalb ist die Ukraine ein besonders schwieriger Adressat für eine »Strategie des Gewaltabkaufs« (Herfried Münkler) durch Kooperations- und Integrationsangebote bis hin zur Mitgliedschaft, wie ihn die EU bei den Ländern des Westlichen Balkans mit zäh errungenen Teilerfolgen praktiziert.

Nachklang von Vilnius

Bei der Aufarbeitung der in Vilnius gescheiterten Unterzeichnung des Vertragswerks

mit der Ukraine gehen selbst EU-Politiker dem Putin-Janukowytch-Narrativ auf den Leim, die EU habe Kiew vor die politische Wahl zwischen Moskau oder Brüssel gestellt. Das entspricht nicht den Tatsachen. Zwar hat die EU-Kommission die Position vertreten, dass eine Zollunion von Ukraine, Russland, Kasachstan und Belarus von der Sache her unvereinbar mit einer Freihandelszone mit der EU wäre. Aber sie hat keineswegs ein politisches Ultimatum gestellt. Allenfalls muss die EU sich vorwerfen, dass sie das geostrategische Kalkül des 2011 von Putin proklamierten Projekts »Eurasische Union« unterschätzt hat. Nach Paraphierung des Assoziierungsabkommens im März und des Freihandelsabkommens im Juli 2012 ließ Brüssel die russische Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik und das ukrainische Pokern bis zum Affront in Vilnius laufen. Die Außenminister überließen die Angelegenheit der EU-Kommission zur eher technischen Behandlung.

Indem nun die EU und die Regierung Jazenjuk einen Teil des Assoziierungsabkommens unterzeichneten, wurde die Ukraine wie Georgien und Moldau auf die Schiene Richtung wirtschaftliche Integration und politische Assoziierung gesetzt. Angesichts der Problemprofile dieser Länder sollte sich die EU nicht zu sehr darauf verlassen, dass die Abkommen spürbare Transformationskraft entfalten und sich bald ein wirtschaftlicher Aufschwung einstellen wird, nach dem Motto: Was in Polen funktionierte, wird auch in der Ukraine möglich sein. Dort sind es nicht bloß die inneren Spannungen und volatilen Machtverhältnisse, sondern die äußere Bedrohungslage und Moskaus Hegemonialanspruch, die die Einflussmöglichkeiten der EU begrenzen. Ein Reformkurs mit Hilfe der Assoziierung wird die Ukraine mehr und mehr in eine politische Distanz zum autoritären System Putin bringen. Ginge es Russland bei der Eurasischen Union um eine auf freiwillige Teilnahme gegründete Kooperation und Integration mit und von Nachbarn, könnte die EU darauf hoffen, dass konstruktive Gespräche über Vereinbarkeiten und Gemein-

samkeiten mit der ÖP stattfinden. Trilaterale Gespräche bei Achtung der souveränen Entscheidung der Beteiligten wären ein gewaltiger Schritt hin zu einer Architektur, in der sich ein gemeinsamer Wirtschaftsraum von Lissabon bis Wladiwostok materialisieren könnte. Diese heute sehr fern anmutende harmonische Perspektive deuteten die Außenminister des Weimarer Dreiecks im März 2014 wohl auch mit Blick auf Moskau an. Jedoch ist dabei größte Vorsicht geboten, damit Russland nicht die bilateralen EU-Ukraine-Beziehungen durch Vetos untergräbt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364

Integrationspolitische Bedeutung

Mittelfristig wird in der EU und nicht zuletzt in Deutschland eine alte Kontroverse aufleben: Begreift die EU ihre Erweiterung als Instrument, um vornehmlich außenpolitische Ziele zu erreichen und Transformationserfolge europäischer Staaten zu prämiieren? Oder macht sie die Aufnahme europäischer Staaten in erster Linie davon abhängig, dass aller Voraussicht nach Handlungsfähigkeit und Legitimität der EU nicht beeinträchtigt und der integrationspolitische Besitzstand gewahrt wird?

Die USA wiederum setzen sich seit jeher (siehe Türkei und Westbalkan) als Fürsprecher der EU-Erweiterung in Szene, die für sie reine Außen- und Sicherheitspolitik ist. Infolge der Ukraine-Krise spielt Washington wieder eine größere Rolle im EU-Erweiterungsgeschehen, gerade weil es die Nato lieber außen vor lassen will. Befürworter von mehr Differenzierung in der EU machen sich jedwede Beitrittswünsche zunutze, um eine EU mit unterschiedlich verdichteten Kooperations- und Integrationsräumen und damit eine Neuformierung der EU voranzutreiben. Ohnehin hat die Union schon sieben Ländern die Aufnahme zugesichert. Dieses Versprechen wird sie über die nächsten zehn oder fünfzehn Jahre einlösen müssen. Hinzu kommt das Schwergewicht Türkei, das von der EU mittlerweile als Sonderfall behandelt wird. Ferner spielen EFTA-Länder und Mikrostaaten wie Andorra mit

Beitrittsabsichten eine Rolle und potentielle Sezessionsgebilde wie Katalonien und Schottland dürften umgehend den Wiedereintritt beantragen. Kurz: Die EU zieht mehr Länder an, als sie mit ihrer heutigen Assoziierungs- und Erweiterungspolitik bewältigen kann. Die Finanz- und Verschuldungskrise hatte vorübergehend dafür gesorgt, dass sich das Augenmerk auf die wirtschaftlich-sozialen Divergenzen und Probleme des Zusammenhalts in der EU-28 richtete und integrationspolitischen Überlegungen wieder mehr Bedeutung beigegeben wurde. Selbst der moralische Kredit des Euromaidan, Russlands Aggressionspolitik und der Mangel an attraktiven Alternativen zur Integration von Nachbarn unterhalb der Mitgliedschaft bewirkten noch keine erweiterungsfreundlichere Stimmung in der EU.

Mit Blick auf die Ukraine sprechen integrations- und außenpolitische Gründe gegen eine selbstbindende Erklärung der EU wie die von Kopenhagen 1993 für die ostmitteleuropäischen und die von Thessaloniki 2003 für die Westbalkan-Länder. Sorgen bereiten eine weitere politische, wirtschaftliche und geographische Überdehnung und sicherheitspolitische Überforderung der EU. Wenn die Ukrainer inmitten ihrer Staatskrise debattieren, wo die Zukunft ihres Landes liegen soll, werden auch die Reaktionen und materiellen wie politischen Angebote der EU ins Gewicht fallen. Die EU sollte die Kosten für eine Stabilisierung der Ukraine (mit oder ohne Beitritt) realistisch betrachten und sich über ihre Ziele und Möglichkeiten im Klaren sein. Die »Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union« von 1997 war die letzte großangelegte Reflexion der EU darüber, was ihre damals ins Auge gefasste Großerweiterung und ihre innere Entwicklung jeweils für sich und in den Wechselwirkungen verlangen und wohin sie führen. Das im Herbst 2014 neu zu bestimmende Führungspersonal der EU ist gefordert, für die Union und über sie hinaus Ordnungsfragen in Europa zu klären.