

**Neuer Kalter Krieg?
Oder warum fürchtet Putin die EU mehr als die NATO?**

(Schriftliche Fassung eines Vortrags in der Europäischen Begegnungsstätte am Kloster Kamp
am 22. Februar 2015)

Der Titel mag provozieren. Wie kann es sein, dass der russische Präsident die Europäische Union (EU) als gefährlich, gar als gefährlicher als eine Militärorganisation einstuft? Und muss Putin angesichts der Ereignisse in der Ukraine überhaupt etwas „fürchten“? Zugegeben, der Titel mag zuspitzen und doch macht er auf eine Stärke der EU aufmerksam, die uns, die wir in dieser Union leben, vielleicht viel zu wenig bewusst ist. Um Missverständnisse zu vermeiden, soll hier nicht behauptet werden, die NATO (North Atlantic Treaty Organisation) böte keine Sicherheit und die EU müsse das westliche Verteidigungsbündnis ersetzen. Es ist vielmehr so, dass die Stärken, aber auch die Schwächen beider Organisationen auf einem jeweils anderen Feld liegen: Die EU agiert als Wertegemeinschaft, deren Attraktivität und Leistungsfähigkeit vornehmlich auf dem Einsatz von „soft power“, also dem Verzicht auf militärische Gewaltmittel, liegt. Die NATO dagegen gewinnt ihre Stärke aus ihrem sicherheitspolitischen und militärischen Drohpotential. Auch sie fühlt sich freilich „westlichen“ Werten verpflichtet. Es wird sich zeigen, dass gerade in der Ukrainekrise die Handlungsmöglichkeiten der NATO beschränkt sind, d.h. sie konnte und kann von Russland eingedämmt werden.

Im Folgenden wird zunächst darauf eingegangen, wie sich die aktuelle Weltlage aus der Perspektive der russischen Führung darstellt. Das zu registrieren, ist auch deshalb wichtig, weil diese Wahrnehmung hierzulande ihren Widerhall findet und die politische Debatte mitbestimmt. Sodann wird mit besonderem Bezug auf die Ukraine und ihre Nachbarregion die Erweiterung der NATO nach Osten dargestellt. Auch bei der EU wird es um die nach Ende des Ost-West-Gegensatzes 1989/90 eingetretene Ausdehnung nach Osten gehen. Zwei Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: erstens die Bindung der EU an zentrale Werte und deren Transformation in den Erweiterungsprozess, so wie sich dies im Prinzip der Konditionalität niederschlägt. Danach kann Mitglied der EU nur werden, wer dafür Gewähr trägt, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Marktwirtschaft im eigenen

Land gewährleistet sind. Inwieweit die EU diesen Transformationsprozess bei Staaten hat vorantreiben können, die bis zur „Wende“ von 1989/90 weder demokratisch noch marktwirtschaftlich organisiert waren, wird anschließend erörtert. Dabei wird auch die Entwicklung derjenigen Staaten einbezogen, die ihre Selbständigkeit von der Sowjetunion errungen, aber nicht den Weg in die EU gefunden haben. Schlussfolgerungen und der Versuch, eine Antwort auf die Frage zu finden, warum für Putin die EU „gefährlich“ werden kann, runden die Ausführungen ab.

Putins Weltbild und der Widerhall im Westen

Bis zum Ende des Kalten Krieges war die Lage durch die Konfrontation zweier hoch gerüsteter und ideologisch antagonistischer Blöcke in Ost und West gekennzeichnet. Gemeinsamkeiten bestanden vor allem darin, dass man an das „Gleichgewicht des Schreckens“ glaubte, wonach keine der beiden Seiten die Chance hatte, die andere Seite ohne massive Beeinträchtigung der eigenen Sicherheit zu „besiegen“. Die Wende machte mit dieser Konfrontation erst einmal Schluss. Ganz neue Töne waren vor allem aus Moskau zu hören, sprach doch der von 1990 bis 1992 amtierende russische Präsident Michail Sergejewitsch Gorbatschow davon, es solle nach der Wende nunmehr das demokratische Haus Europa fertig gestellt werden. „Glasnost“ (Offenheit) und „Perestroika“ (Umbau) sollten die Sowjetunion modernisieren und ein partnerschaftliches Verhältnis zum Westen etablieren. Das war die Zeit, als im Westen gefragt wurde, weshalb man überhaupt noch der NATO bedürfe, wo diese doch ihren Feind verloren habe. Die Sowjetunion hat die intendierte Modernisierung allerdings nicht überstanden. Als erst einmal die zentralistischen und illiberalen Machtstrukturen in Frage gestellt wurden, zerfiel das östliche Imperium. Die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) mit 13 unabhängig gewordenen Staaten entstand, von der sich allerdings wegen des Kriegs um Südossetien 2009 Georgien und 2014 dann auch die Ukraine trennte.

Im Rückblick bemängelt Gorbatschow, dass im Westen keiner der führenden Politiker begriffen hätte, dass die Umsetzung sowie der Erfolg von Glasnost und Perestroika auch im Westen eine Neuorientierung erfordert hätte. Auch hier hätten Denkweisen, Strukturen und Institutionen geändert werden müssen, um den europäischen Kontinent auf neuer Grundlage zu eisen. Das westliche Europa und die Vereinigten Staaten hätten aber an ihrer privilegierten

Kooperation sowie der NATO und der EU festgehalten. Gorbatschow sprach davon, dass im Westen ein Triumphalismus angesichts des Zerfalls der Sowjetunion geherrscht hätte.¹ In der Tat galt es abzuwägen, ob man das Wagnis des Aufbaus neuer europäischer Strukturen mit einem russischen Partner einzugehen bereit war, der nicht nur auf dem Kontinent ein deutliches Machtübergewicht, sondern auch die völlige Absenz demokratischer und rechtstaatlicher Traditionen und Verpflichtungen aufwies. Bei dieser Abwägung fiel die Entscheidung zugunsten von NATO und EU aus – aus heutiger Sicht angesichts der Ukrainekrise eine wohl überzeugende Entscheidung.

Den von Gorbatschow behaupteten Triumphalismus im Westen kann man indes kaum bestreiten. Das trifft in besonderer Weise für die Vereinigten Staaten zu, deren politische Führer sowieso zu einer oft drastischen, ja provokatorischen Polit-Rhetorik neigen, um die eigenen Anhänger und Wähler für sich einzunehmen. So sprach der einflussreiche Politikwissenschaftler und Präsidentenberater Zbigniew Brezinski davon, die USA seien die erste wahre globale Supermacht.² Und auch Präsident Barrack Obama argumentiert ähnlich: „Amerika zeigt sich stark und einig mit unseren Verbündeten, während Russland isoliert und seine Wirtschaft ruiniert ist.“³ Während Äußerungen wie diese im westlichen Europa allenfalls auf zurückhaltende Zustimmung stoßen, werden sie von Präsident Putin scharf zurückgewiesen. Für den russischen Präsidenten ist der Zerfall der Sowjetunion „die größte geopolitische Katastrophe des Jahrhunderts“. Dreierlei ist bezeichnend: Putin denkt erstens in Kategorien der Geopolitik. Diese verbindet die Politikwissenschaft mit der Geographie. Als geographische Größe hat Russland danach auch einen Anspruch auf ein europäisches Imperium. Die bloße Rolle etwa einer Mittelmacht verträgt sich mit diesem Denken nicht. Zweitens ist Putin natürlich Machtpolitiker, dem der Untergang der Supermacht nur als Katastrophe vorkommen kann. Drittens ignoriert Putin die von Gorbatschow noch empfundene Chance, dass der Untergang der Sowjetunion die Chance zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und entsprechenden Staatsordnung Russlands in einem neuen Europa bietet. Dabei wären imperiale Ansprüche sekundär gewesen. Es zieht sich also eine klare Linie von Putins Verständnis der jüngeren Vergangenheit hin zu seinem Agieren in den aktuellen Konflikten, wiederum zuerst dem in der und um die Ukraine.

Putin identifiziert den Machtverlust Russlands vor allem mit der Erweiterung der NATO und der EU nach Osten. Dass Teile der ehemaligen Sowjetunion den dringenden Wunsch geäußert haben, sich sicherheitspolitisch und ökonomisch dem Westen anzuschließen und dass dabei

gerade der Wunsch nach Sicherheit vor Russland eine gravierende Rolle gespielt hat, das passt nicht in Putins Weltbild. Ebenso wenig nimmt er zur Kenntnis, dass zwar die Osterweiterung durchaus im Interesse von NATO und EU lag – man denke an die Ausweitung von Sicherheitszonen oder auch von Märkten -, dass aber weder NATO noch EU ihre neuen Mitglieder in Osteuropa zum Beitritt gezwungen haben. Und doch findet Putins Weltansicht auch im Westen und in Deutschland eine positive Resonanz, zumindest ein gewisses Verständnis. Erinnerung sei hier nur an den Aufruf für eine neue Russland-Politik „Nicht in unserem Namen“ vom 5. Dezember 2014.⁴ Bekannte Politiker wie Gerhard Schröder, Roman Herzog, Antje Vollmer, Lothar de Maiziere u. a. kritisierten darin „die für Russland bedrohlich wirkende Ausdehnung des Westens nach Osten ohne gleichzeitige Vertiefung der Zusammenarbeit mit Moskau“. Dass hier die USA und die EU kritisiert wurden, ohne zugleich die Annexion der Krim durch Russland im Frühjahr 2014 zu verurteilen, ist auf scharfe Kritik gestoßen.

NATO-Osterweiterung

Nach dem Ende des Kalten Krieges sind Russland und die NATO in der Grundakte von 1997 übereingekommen, dass sie fortan füreinander keine Gegner mehr seien, sondern sich als gleichberechtigte Partner sehen. Verankert wurden das Prinzip des Gewaltverzichts sowie die „Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit aller Staaten“. Dass Russlands Intervention in der Ukraine und die Annexion der Krim eine eklatante Verletzung dieses Prinzips darstellen, steht außer Frage. Ebenso kamen NATO und Russland 1997 überein, dass in neuen NATO-Staaten – auf dem NATO-Gipfel 1997 in Madrid wurde Polen, Ungarn und Tschechien der Beitritt angeboten – keine nuklearen Waffen stationiert werden. In Osteuropa und im Baltikum sollte es zu keiner permanenten Stationierung substanzieller Kampftruppen des westlichen Verteidigungsbündnisses kommen.⁵

Die Osterweiterung der NATO begann 1999 mit den Staaten Polen, Tschechien und Ungarn. 2004 folgten Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien. 2004 war auch das Jahr der Osterweiterung der EU, traten doch damals neben Malta und Zypern acht Staaten aus Osteuropa der EU bei. Es waren dies Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. 2009 erweiterte sich die NATO nach Südosten, indem Albanien und Kroatien beitraten. Wer immer in dieser Entwicklung ein

ungestümes und die Interessen Russlands ignorierendes Vordringen der NATO nach Osten sieht, sollte sich des NATO-Gipfels im April 2008 in Budapest erinnern: Damals wurden nämlich nicht nur die Republik Mazedonien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Serbien zu Beitrittskandidaten erklärt, das Bündnis musste sich auch mit den Mitgliedschaftsanträgen von Georgien und der Ukraine auseinandersetzen. Die USA und viele osteuropäische Staaten drangen darauf, dass auch diese beiden Staaten der NATO beiträten. Vorbehalte wurden allerdings besonders von der deutschen und der französischen Regierung vorgebracht. Sie brachten zum Ausdruck, dass der Beitritt der beiden letztgenannten Staaten Russland herausfordern könne. Aus diesem Grund unterblieb der Schritt, Georgien und Ukraine den Weg in die NATO-Mitgliedschaft zu ebnen. Georgien freilich sah sich offensichtlich durch das Verhalten der USA ermutigt, die Kraftprobe mit Russland zu wagen. Im Juli/August 2008 kam es zum Kaukasuskrieg, als die georgische Regierung versuchte, die abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien wieder in den Staatsverbund einzuverleiben, was aber durch die bewaffnete Intervention Russlands auf georgischem Boden zunichte gemacht wurde. Im Nachhinein bestätigte sich also, dass die Bedenken der westeuropäischen Regierungen gegen einen NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine durchaus berechtigt waren, was die zu erwartende Reaktion Russlands angeht. Der Kaukasuskrieg von 2008 kann daher in gewisser Weise als die Ouvertüre zum Ukrainekrieg seit 2014 betrachtet werden.

EU-Assoziation der Ukraine und Ausbruch des Krieges

Dass Russland unter Putin in der Lage ist, militärische Macht wirksam nicht nur zu projizieren, sondern auch zur Anwendung zu bringen, zeigt sich in der Ukrainekrise. Diese wurde dadurch ausgelöst, dass Präsident Viktor Janukowitsch am 21. November 2013 den zwischen der Ukraine und der EU ausgehandelten Assoziationsvertrag einfror und nicht unterschrieb. Große Teile der Bevölkerung waren damit nicht einverstanden, sie wollten die engere Anbindung an die EU. Es folgten die Proteste auf dem Euromaidan, die am 22. Februar 2014 zum Sturz des Präsidenten führten. Unter neuer politischer Führung unterzeichnete die Ukraine am 21. März 2014 den Assoziationsvertrag – allerdings nur dessen politischen Teil. Der wirtschaftliche Teil des Vertrages wurde wegen möglicher Beeinträchtigungen der Handelsverflechtung mit Russland ausgesetzt. Ab Februar 2014 begannen im Osten der Ukraine bewaffnete Kämpfe, die zur Abspaltung der sogenannten „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk durch russophone Kräfte führten. Im Osten der

Ukraine wird in den Regionen Luhansk, Denezk, Dnipropetrowsk und auf der Krim die russische Sprache verwendet. Seit dieser Zeit wird Russland vorgeworfen, direkt in die Kämpfe in der Ukraine durch militärische Unterstützung zu intervenieren. Im Februar 2014 schuf Russland auf der Krim vollendete Tatsachen, indem es diesen Teil der Ukraine annektierte und in das russische Staatsgebiet eingliederte. Präsident Putin unterschrieb am 21. März 2014 das die russische Verfassung ändernde Gesetz zur Aufnahme der Krim als Förderationssubjekt Russlands.

Was sind die Lehren, die aus dem Ukrainekrieg gezogen werden können? *Erstens* setzt der russische Präsident in dem Konflikt ungehemmt auf „hard power“, auf militärische Gewalt, um seine Ziele zu erreichen. *Zweitens* wird im Westen darüber gerätselt, was diese Ziele eigentlich sind. Ist es die territoriale Expansion nach Westen, wie einige Analysten annehmen? Oder will Putin in seiner unmittelbaren Nachbarschaft einen „Fuß in der Tür“ haben, um die Entwicklung der Nachbarstaaten beeinflussen zu können? Vieles spricht dafür, dass die zweite Annahme die überzeugendere ist. Die oft zu hörende Annahme, dass Putin nicht nur wegen der Russland zugewandten Bevölkerung in der Ostukraine, sondern auch wegen der dortigen Schwerindustrie eingegriffen hat, übersieht, dass Russland in der Ostukraine wirtschaftlich wenig zu gewinnen hat. Die dortige Schwerindustrie mag in der Vergangenheit für die Ukraine und die gesamte Sowjetunion von Bedeutung gewesen sein, u.a. als Lieferant von Waffen. Heute aber verlangen die Betriebe und die Kohlengruben in der Ostukraine nach hohen Subventionen, weil sie seit Sowjetzeiten nicht mehr modernisiert worden sind. Auch die dortigen und für ukrainische Verhältnisse relativ hohen Rentenzahlungen haben von der Regierung in Kiew umfangreiche Finanztransfers verlangt.⁶ So dürfte Putins Ziel darin bestehen, den Ukraine Konflikt am Köcheln zu halten, um den Westkurs der Ukraine zu torpedieren. *Drittens* gilt es zu konstatieren, dass bei einer nüchternen sicherheitspolitischen und militärischen Abschätzung der Lage, Russland sich im Ukrainekrieg in einer deutlich überlegenen Position befindet. Russland kann ungehindert Material und Soldaten in die Kampfgebiete beordern, kann eskalieren oder deeskalieren. Militärisch kann dagegen die NATO der Ukraine deutlich weniger an Beistand und Schutz bieten. Eine direkte militärische Intervention der NATO würde die Überlegenheit der russischen Seite mit allen schrecklichen Folgen für Menschen und Material vor Augen führen. Eine Ausweitung de Konflikts auf die Nachbarregionen wäre nicht auszuschließen. In unmittelbarer Nachbarschaft hat sich in der Republik Moldau die russophone Bevölkerung schon nach dem Zerfall der Sowjetunion als eigenständiger Staat Transnistrien für unabhängig

erklärt. Über 1.000 Soldaten der russischen Streitkräfte sind dort stationiert.⁷ Und in Georgien fehlt nicht viel, dass der 2008 ausgebrochene militärische Konflikt wieder ausbricht. Aus dem Gesagten ist die Erkenntnis zu ziehen: Militärisch kann Russland den Einfluss der NATO trotz ihrer Erweiterung nach Osten wirksam eindämmen und dem westlichen Militärbündnis entgegentreten – vor allem deshalb weil Russland unter Putin den Einsatz militärischer Gewalt nicht scheut, während im Westen die möglichen Folgeschäden einer direkten militärischen Konfrontation bedacht werden.

In dieser Situation setzt der Westen auf das Mittel der Sanktionen gegen Russland und seine Führung. Sie und nicht Waffenlieferungen an die Ukraine sollen die russische Seite zum Einlenken bewegen. Auf Initiative des französischen Präsidenten Francois Holland und der deutschen Bundeskanzlerin Angel Merkel, kam am 12. Februar 2015 das Waffenstillstandsabkommen von Minsk mit Russland zustande. Auch der Präsident der Ukraine Petro Poroschenko sowie die prorussischen Separatistenführer Alexander Sachartschenko und Igor Plotnizki waren beteiligt. Was die EU angeht, so wurde erneut deutlich, dass ihre Stärke nicht „hard power“, sondern „soft power“ ist: das Angebot Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft auch in den östlichen Teilen Europas zu fördern. Und, so überraschend das auch klingen mag, für Russland unter Putin ist das offensichtlich die größere „Bedrohung“.

EU: „soft power“ und Werte

Ein originäres Merkmal der EU und des Prozesses ihrer Erweiterung ist das Prinzip der Konditionalität. Beitrittswillige Staaten müssen spezifische Bedingungen erfüllen, damit sie Mitglied der Union werden können. Auch die Osterweiterung der EU ist diesem Prinzip gefolgt. Nach der Wende haben die Staaten Ost- und Südosteuropas sehr früh zu erkennen gegeben, dass sie sich der EU anschließen möchten. Als erster Staat hat Polen am 5. April 1994 seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt, es folgten die übrigen Staaten. Als letzter übermittelte Slowenien am 10. Juni 1996 sein Beitrittsgesuch. Nach intensiven Verhandlungen konnten am 16. April 2003 mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn (neben Malta und Zypern) die Beitrittsverträge unterzeichnet werden. Der EU-Beitritt der genannten Staaten erfolgte am 1. Mai 2004. Bulgarien und Rumänien, die 1995 den Antrag auf Mitgliedschaft gestellt hatten, hatten

größere Probleme, den EU-Konditionen gerecht zu werden, und die Verhandlungen erwiesen sich als komplizierter, so dass beide Staaten erst zum 1. Januar 2007 beitreten konnten.⁸ Als vorläufig letzter Staat aus Südosteuropa trat Kroatien am 1. Juli 2013 der EU bei. Fünf weitere Staaten gelten derzeit als EU-Beitrittskandidaten: Albanien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei.⁹ Bosnien-Herzegowina und Kosovo werden als potentielle Beitrittskandidaten geführt. Mit Montenegro und der Türkei führt die EU-Beitrittsverhandlungen.¹⁰ Aus der derzeitigen EU der 28 könnte daher eine Union der 36 Staaten werden.

Das Bemühen der EU, „europäische Werte und Standards in mehr Länder zu tragen“¹¹, macht an den Grenzen der Beitrittskandidaten freilich nicht Halt. Um zu verhindern, dass zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn im Süden und im Osten neue Trennlinien entstehen, hat die EU seit 2003 ihre Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entwickelt. Der Wohlstand in den Nachbarstaaten soll gefördert und Sicherheit für alle gewährleistet werden. Wie die EU-Erweiterung basiert auch die ENP auf den Werten der Demokratie, Rechtstaatlichkeit und dem Respekt der Menschenrechte. Im Süden kooperiert die EU mit Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästina, Syrien und Tunesien. Im Osten sind es Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Ukraine, Russland und Weißrussland. Im Mai 2009 wurde die ENP auf dem Gipfel von Prag zur Östlichen Partnerschaft (ÖP) weiter entwickelt. Damit sollen die Beziehungen zu Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Ukraine und Weißrussland weiter entwickelt werden. Die Beziehungen zu Weißrussland sind eingefroren, solange dort undemokratische Verhältnisse herrschen. Russland hat sich in der Vergangenheit einer Einordnung unter die übrigen Staaten der ENP widersetzt und hat eigenständige Beziehungen verlangt, die der besonderen Bedeutung des Landes entsprechen sollen.

Zwischen der EU und den Staaten der ÖP werden die politischen und ökonomischen Beziehungen vertieft mit dem Ziel, ein Assoziationsabkommen abzuschließen. So soll um die EU ein „Ring von Freunden“ entstehen, in denen Demokratie und intensiver Wirtschaftsaustausch gewährleistet sind. Die EU unterstützt die ÖP-Staaten im Rahmen technischer und finanzieller Kooperation. Ein regelmäßiger politischer Dialog soll zur Annäherung der Standpunkte führen. Grundlage der Zusammenarbeit ist der „Acquis Communautaire“ der EU, d.h. die in den Verträgen festgelegten Werte und Normen der Union. 2.5 Mrd. Euro wurden von 2007 bis 2013 von der EU für die ENP zur Verfügung

gestellt. Die Zusammenarbeit im Rahmen von ENP und ÖP beschränkt sich nicht nur auf verantwortliche Politiker und Administratoren. Auch Akteure der Zivilgesellschaft sind einbezogen. Freilich hat die Kooperation auch Grenzen: Eine Beteiligung der assoziierten Staaten an den Entscheidungsprozessen der EU ist nicht vorgesehen. Man spricht deshalb davon, die EU biete den ÖP-Staaten „everything but institutions“. Das ändert allerdings nichts daran, dass das Ziel der ÖP darin besteht, so wie bei der Erweiterungspolitik der EU die Entwicklung der Nachbarstaaten hin zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen seitens der EU mit Nachdruck zu fördern – eine Entwicklung, die von Seiten Russlands mit großem Argwohn verfolgt wird.

Die Prinzipien, die von der EU bei der Erweiterung, der ENP und der ÖP zugrunde gelegt werden, lassen deutlich werden, dass die Union als eine *Wertegemeinschaft* zu begreifen ist. In Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heißt es:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Um zu gewährleisten, dass einerseits bei der Erweiterungspolitik und bei der Nachbarschaftspolitik die Partner der EU diese Werte und Normen übernehmen und andererseits die EU weiterhin ihren eigenen Wertvorstellungen entsprechen kann, hat der Europäische Rat, d.h. die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten, das grundlegende Prinzip der Konditionalität dadurch konkretisiert, dass er 1993 die sogen. „*Kopenhagener Kriterien*“ fixiert hat. Damit sollte vor allem den beitragswilligen Staaten verdeutlicht werden, in welcher Weiche sie – mit Unterstützung der EU – den Transformations- und Reformprozess vorantreiben müssen, um sich für die Mitgliedschaft in der EU zu qualifizieren. Die Kopenhagener Kriterien bestehen im Einzelnen aus:

- *dem Politischen Kriterium: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;*

- *dem Wirtschaftliches Kriterium: funktionsfähige Marktwirtschaft und Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;*
- *dem Acquis-Kriterium: Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen zu machen (Übernahme des „Acquis communautaire“, d. h. des gemeinschaftlichen Besitzstands).*

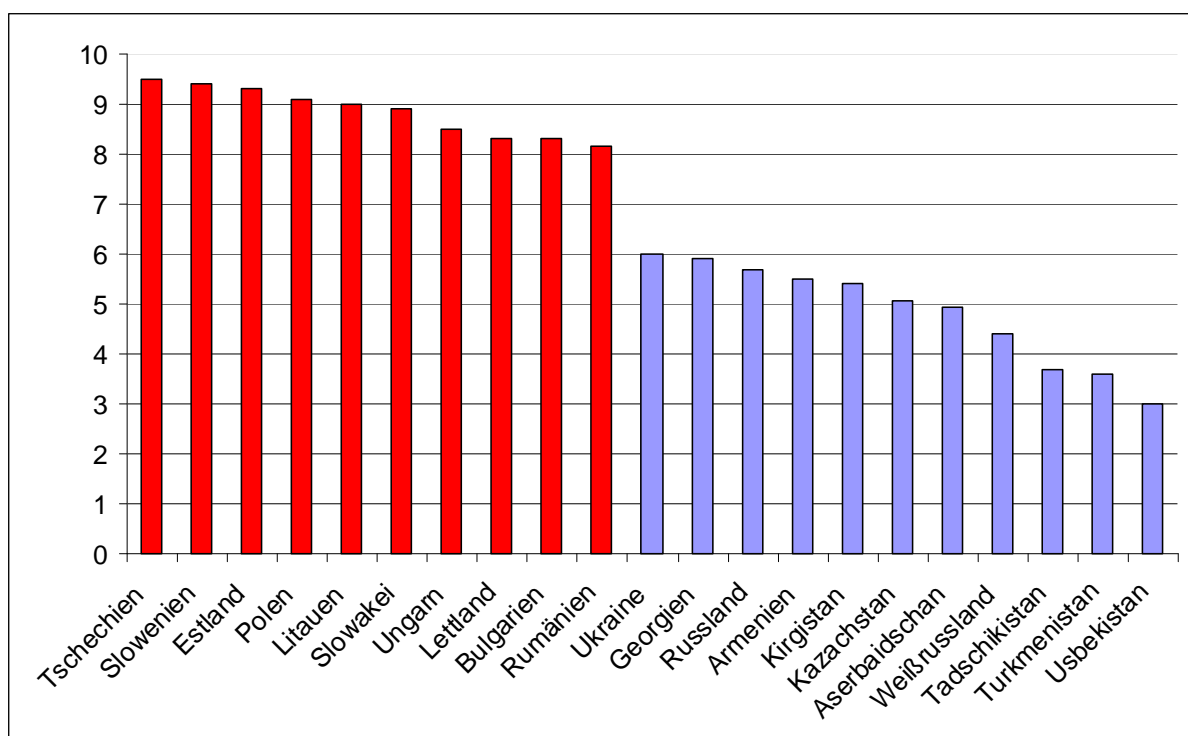
Damit der Europäische Rat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beschließen kann, muss das politische Kriterium erfüllt sein. In der einschlägigen Forschung werden die Kopenhagen Kriterien auch als Operationalisierung der „Innen-Außen-Logik“ der Union begriffen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass, so wie die EU im Inneren funktioniert, sie auch ihre Außenbeziehungen gestaltet: auf der Basis grundlegender westlicher Werte.¹² Sobald die Beitrittskandidaten das politische Kriterium erfüllt haben, wird während der Beitrittsverhandlungen überprüft, inwieweit die Kandidatenstaaten die von der Union gesetzten weiteren Konditionen erfüllen. Mittlerweile sind es 35 Kapitel, die den Verhandlungen zugrunde gelegt werden. So geht es beispielsweise in Kapitel 23 um Rechtsstaat und Grundrechte. Es wird geprüft, inwieweit eine unabhängige und effiziente Justiz in den Beitrittsstaaten vorhanden ist. Ebenso muss die Korruption wirksam bekämpft werden. Die Stabilität der demokratischen Institutionen muss gegeben sein. Menschenrechte müssen gewährleistet sein. Nach Kapitel 24 werden die Standards der Migrationspolitik ebenso wie der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus geprüft. Insgesamt müssen die neuen Mitglieder die Standards des von der EU geschaffenen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übernehmen. Die spannende Frage entsteht mithin, inwieweit diese Prinzipien den Wandel in den ehemals sozialistischen Staaten haben voranbringen können.

EU-Osterweiterung: Befunde zum Reformstand

Wie die einschlägige Forschung nachgewiesen hat, sind diejenigen Staaten bei der Transformation zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen weiter vorangekommen, die den Weg in die EU gesucht haben und die beim Transformationsprozess von dieser unterstützt worden sind. Das betrifft die Staaten Osteuropas vom Baltikum im Norden bis nach Bulgarien im Süden. Die zur ehemaligen Sowjetunion gehörenden Staaten

haben dagegen bis heute große Transformationsdefizite. Karel Vodička und Günther Heydemann, die beide am Hannah-Arendt-Institut an der TU Dresden arbeiten, haben sich in einer umfangreichen Studie mit dem Problem des ungleichmäßigen Transformationsprozesses in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion beschäftigt.¹³ Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse in graphischer Form. Es zeigt sich, dass die Staaten Osteuropas, die Mitglieder der EU geworden sind, deutlich größere Fortschritte auf dem Weg hin zu marktwirtschaftlichen Demokratien gemacht haben als die Staaten, die sich als ex-sowjetische Staaten nicht der EU angeschlossen haben. Je höher die ermittelten Werte auf einer Skala von 1 bis 10 sind, desto größer sind die Fortschritte hin zu konsolidierenden Demokratien. Je geringer die Werte sind, desto mehr, muss man vom Vorhandensein von Autokratien sprechen.

Abbildung 1
Transformation zu marktwirtschaftlichen Demokratien¹⁴



Darüber hinaus wird sichtbar, dass bei den neuen Mitgliedern der EU die Fortschritte durchaus ungleichmäßig sind. Staaten wie Tschechien oder Slowenien werden deutlich bessere Ergebnisse bescheinigt als Bulgarien und Rumänien. Ähnlich sieht es bei den ehemals sowjetischen Staaten aus: Die Ukraine und Georgien – beides Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Östlichen Partnerschaft – stellen sich besser dar als Turkmenistan und Usbekistan. Die Einschätzungen der beiden Autoren sind natürlich nicht

subjektiver Art, sondern basieren auf den Forschungsergebnissen des „Bertelsmann Transformationsindex“ für 2012. Dieser Index analysiert und bewertet die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und politischem Management in 129 Entwicklungs- und Transformationsländern. Gemessen werden Erfolge und Rückschritte auf dem Weg zu rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft.¹⁵

So sehr bei den neuen Mitgliedstaaten Fortschritte zu verzeichnen sind, so kann freilich nicht übersehen werden, dass bei zwei von ihnen, Rumänien und Bulgarien, offensichtlich noch größere Probleme vorhanden sind. Das ist auch einer der Gründe, weshalb diese Staaten nicht schon 2004, sondern erst 2007 der EU beigetreten sind. Die EU mahnte bei Bulgarien und Rumänien stärkere Anstrengungen an, um den EU-Konditionen entsprechen zu können. Bei Bulgarien bemängelte die Europäische Kommission, dass der Kampf gegen die organisierte Kriminalität unzureichend sei, dass zu wenig gegen die verbreitete Korruption getan werde und dass die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche unzureichend durchgesetzt würden. Das Urteil zu Rumänien lautete ähnlich. Um die Reformkräfte in beiden Ländern zu unterstützen, hielt die EU allerdings am Beitritt fest. Nur das Datum wurde diskutiert. Bei der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags mit beiden Ländern am 24. April 2005 traf die EU dann eine diskussionswürdige Entscheidung: Sofern die angemahnten Reformen vorankämen, wollte man den Beitritt 2007 vollziehen. Im gegenteiligen Fall sollte es 2008 sein. Dieses Vorgehen ist als „Erweiterungsfalle“ gekennzeichnet worden, weil der Beitritt auch dann garantiert war, wenn die Reformen unzureichend sind – nur eben zu einem späteren Zeitpunkt.¹⁶ Es sollte sich zeigen, dass die Reformanstrengungen unzureichend waren, als 2007 Rumänien und Bulgarien der Union beitraten, weshalb diese beiden Staaten weiterhin einem besonderen Beobachtungsverfahren („Monitoring“) der EU unterliegen. Halbjährlich wird von der Kommission festgestellt, wie es mit der Erreichung der EU-Standards im Bereich von Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Minderheitenpolitik aussieht. Im letzten Punkt stehen natürlich die Roma im Fokus.¹⁷

Auch wenn die Ergebnisse des EU-Beitrittsprozesses in einzelnen Fällen wie Bulgarien und Rumänien nicht immer befriedigend sind, so kann man doch eindeutig feststellen, dass die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft, dass das Prinzip der Konditionalität und dass der Verhandlungsprozess zwischen Kandidatenstaat und EU bewirken, dass die für die EU grundlegenden Werte von Demokratie, Rechtsstaat und Geltung der Menschenrechte in den Beitrittsländern und deren Transformationsprozess eine tiefe Verankerung finden. Was für

den EU-Beitritt gilt, muss auch der Nachbarschaftspolitik und der Östlichen Partnerschaft konzidiert werden. Hier fehlt freilich der zentrale Anreiz, Mitglied der Union werden zu können, was von den Partnerstaaten der EU immer wieder beklagt wird. Auch sind die von Nachbarschaftsstaaten zu überwindenden Hürden noch besonders hoch. So haben Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine beispielsweise einen schweren Stand, so lange man dort von einer Herrschaft von Oligarchen sprechen muss.¹⁸ Doch sind die Anreize, sich von diesen Fesseln der Vergangenheit zu lösen, in Staaten, die der EU partnerschaftlich verbunden sind und die sich auf Übernahme der Kernelemente des Acquis Communautaire verpflichtet haben, ungleich höher als in den übrigen Transformationsstaaten des postsowjetischen Raumes.

Was Putin fürchtet

Nach dem Gesagten dürfte klar geworden sein, was Putin fürchtet: Dass nämlich durch die Osterweiterung sowie die Nachbarschaftspolitik und die Östliche Partnerschaft der EU deren Modell einer demokratischen und liberalen westlichen Werten verpflichteten Staats- und Gesellschaftsordnung bis unmittelbar an die Grenzen Russlands herangetragen wird, und dass in Russland selbst der Ruf nach demokratischer Herrschaft, nach Überwindung der von Putin so genannten „illiberalen Demokratie“, die einer Autokratie gleichkommt, lauter wird. Der Einfluss der nach Osten hin voranschreitenden friedlichen und auf westlichen Werten beruhenden Transformation wird von Putin als Herausforderung und Bedrohung wahrgenommen. Dem Einfluss der NATO nach Osten hat Putin, wie die Ukrainekrise bewiesen hat, durch den Einsatz von „hard power“ entgegenzutreten können. Putin hat nicht interveniert, als 2008 die NATO in Budapest darüber beraten hat, ob die Ukraine und Georgien Mitglieder des Bündnisses werden sollen. Es war 2013/14, als die Ukraine sich mit einem Assoziationsvertrag an die EU binden wollte, als sie sich damit auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte verpflichten wollte. Für Russlands Führung ist die EU-initiierte Wertetransformation in den Nachbarstaaten nicht hinnehmbar.

Mittlerweile hat Russland freilich auch gemerkt, dass man mit dem Einsatz militärischer Mittel und der Unterstützung separatistischer Kräfte in seinen Nachbarstaaten keine Anreize zur Kooperation schafft. Dass man so Vertrauen schafft, davon dürfte erst recht keine Rede sein, müssen doch die Nachbarn Russlands dessen harte Hand fürchten, wenn sie sich den

Wünschen Moskaus und dessen Modell von Politik und Wirtschaft entgegenstellen. Aus diesem Grund fährt die russische Führung derzeit eine Doppelstrategie: *Erstens* versucht sie, die EU und deren Zollunion zu kopieren. Gemeinsam mit Weißrussland und Kasachstan, beides autoritäre Systeme, will Russland eine „Eurasische Union“ mit freiem Wirtschaftsaustausch schaffen. Armenien ist 2014 beigetreten, Kirgistan hat einen Beobachterstatus inne.¹⁹ Wie das Beispiel Armenien gezeigt hat, verfährt Moskau dabei nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“. Mit verbilligten Gaspreisen lockt Moskau einerseits. Andererseits droht Russland mit Waffenlieferungen an Armeniens Gegner Aserbaidschan, um Armenien zum Beitritt zur Eurasischen Union zu veranlassen.²⁰ Ob diese Union eine ähnlich Erfolgsgeschichte wie die EU wird, muss bezweifelt werden, weil eine Zollunion allein ohne freien Wettbewerb und marktwirtschaftliche Prozesse wohl kaum die Dynamik entwickeln kann, wie sie der EU seit 1957 attestiert werden muss. Aber darum geht es Russland ja wohl auch nicht: Die Eurasische Union soll die Nachbarstaaten Russlands immun machen gegen den von der EU ausgehenden Einfluss.

Zweitens ist zu konstatieren, dass die innenpolitische Repression in Russland zunimmt und sich vor allem gegen mögliche Kräfte richtet, die den auch in Russland nicht zu überhörenden Ruf nach Demokratie und Rechtsstaat erheben. Ein Opfer dieser Repression sind russische Nicht-Regierungsorganisationen (Non Governmental Organisations, NGO), insbesondere wenn sie in Beziehung zu westlichen Institutionen wie etwa Stiftungen stehen. Ausländische NGOs müssen sich mittlerweile in Russland als „Agenten des Auslands“ registrieren lassen. Und was man in Russland mit diesem Begriff assoziiert, das machen Meinungsumfragen deutlich: 39 Prozent verstanden darunter in einer Umfrage des Lewada-Zentrums aus dem Jahr 2012 „Spione, Geheimdienstmitarbeiter eines anderen Staates“ und 22 Prozent „versteckter inländischer Feind und Fünfte Kolonne“.²¹

Stellt sich abschließend die Frage: Wie können, wie sollten der Westen und insbesondere die EU reagieren? Zunächst einmal sollte man im westlichen Europa zur Kenntnis nehmen, dass die Attraktivität des eigenen Modells erheblich ist, dass sich viele in den östlichen Nachbarstaaten daran orientieren. Es bedurfte keiner Einflussnahme und keines Drucks, dass osteuropäische Nachbarn die Mitgliedschaft in NATO und EU beantragt haben. Die Attraktivität des europäisch-transatlantischen Modells besteht weiter, auch wenn die Führung Russlands dagegen mit Gewaltmitteln vorgeht. Die EU tut gut daran, an ihrem Wertekanon festzuhalten und diesen der Kooperation mit den östlichen Nachbarn zugrunde zu legen.

Freilich muss man vor dem Hintergrund der Tragödie in der Ukraine alles daran setzen, den Gesprächsfaden mit Russland aufzunehmen und nicht abreißen zu lassen. Dabei wird es nicht um eine Verständigung über Werte gehen können. Hier geht es um Interessen. Diese kann die EU der 28 Mitgliedstaaten umso wirksamer vertreten, je mehr sie ihre Geschlossenheit nach außen demonstrieren kann. Deshalb ist es so bedenklich, wenn einige EU-Regierungen den Eindruck vermitteln, sie könnten den Lockrufen aus Moskau folgen und von der Sanktionspolitik der EU abrücken. Die Regierungen in Budapest und Athen scheinen wirtschaftlicher Vorteile wegen – Lockerung der Einfuhrrestriktionen nach Russland – gegen solche Bemühungen nicht ganz immun zu sein. Auch wenn man sich eingestehen muss, dass die militärischen Mittel der NATO zur Unterstützung demokratischer Kräfte in der Ukraine begrenzt sind, will man nicht eine kaum zu kontrollierende Gewaltexpansion riskieren, so kann das westliche Europa auf die unverändert große Attraktivität seiner wertebasierten Politik setzen.

¹ Vgl. Michail Gorbatschow, Es fällt schwer, nicht Schwarz zu sehen (<http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/es-faellt-schwer-nicht-schwarz-zu-sehen-731/>, Abruf 5.5.2015).

² Vgl. Zbigniew Brezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Frankfurt/Main 1999.

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.01.2015.

⁴ Vgl. Die Zeit Online, 5.12.2014 (<http://www.zeit.de/politik/2014-12/aufruf-russland-dialog>, Abruf 5.5.2015).

⁵ Vgl. Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Paris, 27 May 1997 (http://www.nato.diplo.de/contentblob/1940894/Daten/189459/1997_05_Paris_DownlDat.pdf, Abruf 5.5.2015).

⁶ Konrad Schuller hat das in dem Artikel „Nicht zu viel und nicht zu wenig Blut“ in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung am 1.5.2015, S. 9, überzeugend herausgearbeitet.

⁷ Vgl. Jan Pospisil/Johanna Rodehaus-Noack, Tauwetter im „Frozen Conflict“? Moldau und Transnistrien im Schatten der Ukraine-Krise, Wien 2015 (http://www.oip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_Moldau_2_.pdf, Abruf 7.5.2015).

⁸ Zur EU-Osterweiterung vgl. Oliver Schwarz, Erweiterung als Überinstrument der Europäischen Union? Zur Europäisierung des westlichen Balkans seit der EU-Osterweiterung, Baden-Baden 2010.

⁹ 2009 hat Island ein Gesuch auf EU-Mitgliedschaft abgegeben. 2013 hat das Land die Verhandlungen dazu aber eingefroren.

¹⁰ Nähere Informationen finden sich auf der Homepage der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index_en.htm, Abruf 7.5.2015).

¹¹ So der Titel der von der Europäischen Kommission herausgegebenen Broschüre „Erweiterung. Die europäischen Werte und Standards in mehr Länder tragen“ Brüssel 2013 (http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/enlargement_de.pdf, Abruf 07.05.2015).

¹² Der Historiker Heinrich August Winkler identifiziert in seiner „Geschichte des Westens (München 2015, S. 12) das Projekt des Westens mit den „Werten und Maßstäben, die sich in einem Teil Europas, dem ‚lateinischen‘, von der Westkirche geprägten Teil des alten Kontinents, unter historisch einmaligen Bedingungen über Jahrhunderte hinweg entwickelt und in den amerikanischen und französischen Menschenrechtserklärungen des späten 18. Jahrhunderts ihren klassischen Ausdruck gefunden haben“. Der Verfasser hat 1994 den lateinischen Westen wie folgt charakterisiert: „Rechtsstaatlichkeit, Verfassungen, Individualismus und Menschenrechte, Staat und Kirche trennen sich, Humanismus, Renaissance, Reformation, Gegenreformation, Aufklärung, Revolution, Restauration, Industrialisierung, Liberalismus, Nationalismus, Sozialismus und parlamentarische Demokratie“. Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Kampf der Kulturen? Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Europäische Rundschau, 22 (1994) 1, S. 95-109, hier S. 97 f.

¹³ Vgl. Karel Vodička/Günther Heydemann, Postkommunistischer EU-Raum: Konsolidierungsstand und Perspektiven, Göttingen 2013.

¹⁴ Quelle ebda., S. 379.

¹⁵ Ausführliche Informationen zur Methodik des Transformationsindex finden sich unter: <http://www.bti-project.de/index/>, Abruf 8.5.2015).

¹⁶ Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Bulgarien vor der Entscheidung über den EU-Beitrittstermin, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 46 /2006) 4, S. 34-43.

¹⁷ Vgl. European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism {SWD(2015) 9 final}, Brussels 28.01.2015 (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_36_en.pdf, Abruf 8.5.2015) und European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism {SWD(2015) 8 final}, Brussels 28.01.2015 (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_35_en.pdf, Abruf 8.5.2015).

¹⁸ Als Oligarchen in der Ukraine mit entsprechendem Einfluss auf die Politik werden in diesem Zusammenhang in den Medien genannt: Rinat Achmetow mit einem Vermögen von 11,6 Mrd. Euro, Viktor Pintschuk (3,0 Mrd. Euro), Gennadij Bogoljubow (2,1 Mrd. Euro), Igor Kolomojskij (1,3 Mrd. Euro), Pjotr Poroschenko (1,3 Mrd. Euro), Konstantin Schewago (1,2 Mrd. Euro), Sergej Tigipko (1 Mrd. Euro), Andrej Werewskij (1 Mrd. Euro) und Juri Kossjuk (0,4 Mrd. Euro). Vgl. Fred Schmid, Der Zuckerzar. Poroschenko und die Oligarchen-Herrschaft in der Ukraine (<http://www.isw-muenchen.de/download/ukraine-poroschenko-fs-20140714.pdf>, Abruf 8.5.2015).

¹⁹ Vgl. Alexandra Polownikow, Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive, Entwicklungen und Perspektiven, SWP Arbeitspapier, Berlin Juni 2012.

²⁰ Vgl. Reinhard Vesper, Armeniens Abhängigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.4.2015, S. 8.

²¹ Vgl. Umfrage des Lewada-Zentrums vom 21.-24. September 2012 (<http://levada.ru/print/22-10-2012/kak-ponimat-slovo-inostrannyi-agent-komentarii-t-vorozheikinoi>, Abruf 8.5.2015).