

## FORUM

# Die Politik der Östlichen Partnerschaft – inkompatible Grundannahmen und antagonistische Herausforderung

Timm Beichelt\*

Die Frage nach der Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie der Politik der Östlichen Partnerschaft (ÖP) impliziert, dass die bisherigen politischen Strategien einer Veränderung bedürfen. Hierzu sind Überlegungen auf zwei Ebenen nötig. In normativer Hinsicht müssen wir uns darüber verständigen, auf der Grundlage welcher Prämissen wir zu dem Schluss kommen, die bisherige Situation sei defizitär und bedürfe daher einer Neugestaltung. Mit empirisch-analytischer Absicht müssen wir uns zudem fragen, welche Handlungen und Praktiken dazu geführt haben, dass bestimmte Ziele offenbar nicht erreicht werden konnten.

Mein Zwischenruf bezieht sich vor allem auf die erste Ebene. Dabei verfolge ich indes nicht das Ziel, eine normativ gefärbte Aussage darüber zu treffen, welche Annahmen für eine möglichst „gute“ Politik der europäischen Nachbarschaft gelten sollten. Vielmehr werde ich versuchen darzulegen, dass die unterschiedlichen Positionen, die in der Debatte um die Reform der ENP diskutiert werden, auf miteinander inkompatible Grundannahmen über die politische Organisation der transnationalen Welt zurückgeführt werden können. Daraus versuche ich die These zu entwickeln, dass die bisherige Politik der ÖP wichtige reale und theoretische Erkenntnisse nicht in ihr Handeln inkorporiert hat. Daher ist die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union in ihrem Kern widersprüchlich.

### Worauf richtet sich die ENP? Grundannahmen im Widerspruch

Welches sind die unterschiedlichen Annahmen, die den Politiken der ENP und vor allem der ÖP zugrundeliegen? Es lassen sich drei Bereiche identifizieren, in denen inkompatible Positionen aufeinander treffen. Sie betreffen die Beurteilung der ENP und der ÖP durch die politische Öffentlichkeit in Europa, durch die handelnden politischen Akteure in der Europäischen Union sowie in den Staaten Osteuropas.

#### *Die Debatte über den Charakter der Staatlichkeit der ÖP-Staaten*

Die erste Auseinandersetzung betrifft den Charakter der Staatlichkeit der ÖP-Staaten – jene Variable also, die seit der Mitte der 1990er-Jahre als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie angesehen wird.<sup>1</sup> Der Streit dreht sich um die Haltung zu zwei Fragen. Handelt es sich bei den ÖP-Staaten um vollwertige Nationalstaaten, die zwar spät gegründet wurden (nämlich nach 1991), aber dennoch alle Insignien staatlicher Unabhängigkeit genießen? Oder ist von begrenzter staatlicher Eigenverantwortung – besser Eigenverantwortungsfähigkeit – auszugehen?

\* Prof. Dr. Timm Beichelt, Professor für Europa-Studien, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).

1 Juan Linz/Alfred Stepan: Problems of Democratic Transition and Consolidation, Baltimore/London 1996.

Es existieren nicht wenige Realia, die bei einer größeren Zahl der ÖP-Staaten für die zweite Position sprechen. Ihre Wirtschaftssysteme sind wenig leistungsfähig, die Ressourcenausnutzung ist ebenso ineffizient wie die öffentliche Verwaltung. Belegen lässt sich dies mithilfe des Bertelsmann Transformation Index. Wenngleich sich über indizierte Einordnungen immer streiten lässt, so werden aus den Zeitreihen und den gut begründeten Länderberichten des Bertelsmann Transformation Index viele Probleme deutlich. Für den letzten Berichtszeitraum – die Jahre 2011 bis 2013 – werden in allen ÖP-Staaten „funktionale Defekte“ bei der ökonomischen Transformation diagnostiziert. In Georgien wird die Fähigkeit zu politischem Management als „gut“ eingeschätzt, als „moderat“ in Armenien und Moldova, als „schwach“ in Aserbaidschan und der Ukraine sowie als „gescheitert“ in Belarus.<sup>2</sup>

Die zweifellos vorhandenen Governance-Probleme ziehen nach sich, dass – eben mit der Ausnahme Georgiens – die Fähigkeiten zur eigenständigen Lösung sozialer Probleme recht beschränkt erscheinen. Zudem finden sich in vielen Staaten, und zwar dort, wo sie nicht hinausgedrängt wurden wie im Kaukasus oder in Zentralasien, zahlenmäßig große russische Minderheiten.<sup>3</sup> Sie haben ein privilegiertes Verhältnis zur über Jahrhunderte gewachsenen Hegemonialmacht Osteuropas: Russland. Die ÖP-Staaten verfügen also über eine ganze Reihe von Eigenschaften, die nicht nur die etwaige Konsolidierung der Demokratie infrage stellen, sondern darüber hinaus die Reichweite politischer Herrschaft signifikant einschränken. Hierauf bezieht sich jenes Narrativ, welches in politisch wirkungsmächtiger Art die begrenzte Eigenproblemlösungsfähigkeit der ÖP-Staaten anzweifelt.

Wichtig erscheint allerdings, dass die Vertreter dieses Narrativs aus ganz unterschiedlichen Lagern kommen. Nicht nur ideologische Großrussen zweifeln die Vollstaatlichkeit der ÖP-Länder an. Auch Vertreter des ‚Washington Consensus‘ oder – das wäre die zeitgenössische Form – des ‚Brussels Consensus‘ werden nicht müde, Wirtschafts- oder Demokratiehilfe als notwendig für das Prosperieren der Staaten der europäischen Nachbarschaft anzusehen.<sup>4</sup> Auf einer gewissen Ebene stimmen damit die außenpolitischen Strategen in Ost und West in einem überein: in der Annahme, die ÖP-Staaten seien aus eigener Kraft nicht dazu fähig, sich zu prosperierenden Ökonomien und ‚gut regierten‘ Staaten zu entwickeln.

Eher rar gesät erscheinen dagegen Akteure und Diskursteilnehmer, die umfänglich auf der Souveränität der ÖP-Staaten bestehen. Es finden sich Intellektuelle, die trotz, oder gerade wegen, Globalisierung und Europäisierung auf dem Eigenwert nationaler Selbstbestimmung bestehen.<sup>5</sup> Sie führen im Grunde jenen Unabhängigkeitsschluss fort, der seit Mitte der 1980er-Jahre die Herrschaft der Sowjetunion und damit auch Russlands herausfordert.<sup>6</sup> Mehr als eine Fußnote der europäischen Geschichte scheint mir zu sein, dass in Osteuropa gerade durch den intellektuellen Diskurs ein Revival von nationalem Denken stattfindet – ein deutlicher Bruch zur westeuropäischen Tradition.<sup>7</sup> Auch die politischen Eliten der ÖP-Staaten selbst gehen übrigens von einer umfassenden Eigenverantwortungs-

2 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Transformation Index BTI 2014. Political Management in International Comparison, Gütersloh 2014, S. 106, 108.

3 Christoph Pan/Beate Sybille Pfeil: Die Volksgruppen in Europa. Ein Handbuch, Wien 2000.

4 Paradigmatisch Heather Grabbe: The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke 2003.

5 Eindrücklich Claudia Dathé/Andreas Rostek (Hrsg.): Majdan! Ukraine, Europa, Berlin 2014.

6 György Konrád: Antipolitik. Mitteleuropäische Mediationen, Frankfurt 1985.

7 Siehe zum Beispiel Paul Michael Lützeler: Die Schriftsteller und Europa. Von der Romantik bis zur Gegenwart, Baden-Baden 1998.

fähigkeit aus. Da dieselben Eliten allerdings häufig mit korruptiven Praktiken in Verbindung gebracht werden,<sup>8</sup> erscheint ihre Glaubwürdigkeit in vielen Fällen erheblich eingeschränkt.

### *Die Debatte über die internationale Verankerung der ÖP-Staaten*

Damit verbunden lässt sich ein zweiter Topos finden, in dem strittige Grundannahmen bestehen: die langfristige internationale Verankerung der ÖP-Staaten. Diese ist bekanntlich davon geprägt, dass es einerseits einen Anspruch auf eine Vormachtstellung Russlands in dessen „nahem Ausland“ gibt. Russland hat dafür den Ansatz des „Great Power Pragmatism“ gewählt.<sup>9</sup> Andererseits strebt eine Reihe von ÖP-Staaten die Assozierung mit der Europäischen Union an; mit Georgien, Moldova und der Ukraine gibt es bereits entsprechende Abkommen. Zudem entfalteten sich, zum Beispiel rund um den NATO-Gipfel von Bukarest im Jahr 2008, Debatten um die mögliche Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine in der NATO<sup>10</sup>. Die Staaten der ÖP lassen sich mit Fug und Recht als ‚kleine Staaten‘ im System der Internationalen Beziehungen bezeichnen, deren Handeln sich prinzipiell an den größeren Staaten oder Mächten zu orientieren hat.

Hier sind erneut zwei im Prinzip inkompatible Positionen im Diskurs präsent. Die erste Haltung lässt sich als völkerrechtliche Standardposition bezeichnen: Staaten steht ein Recht auf Selbstbestimmung und Souveränität zu. Pate steht hier Art. 2 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen, die den „Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder“ festhält. Dem gegenüber steht das Weltbild der Geopolitik. Dieses beruft sich letztlich auf den Neorealismus der Internationalen Beziehungen und besteht darauf, dass kleine oder schwache Staaten letztlich nur über die Strategie des „Bandwagoning“ verfügen,<sup>11</sup> dass sie sich also der einen oder anderen benachbarten Großmacht unterwerfen oder anpassen müssen. Beide Positionen lassen sich normativ wie analytisch begründen, sind aber theoretisch inkommensurabel und empirisch unverträglich.

Auf das Völkerrecht berufen sich die Proponenten des Völkerfrühlings von 1989, 1991 und 2011. Sie sehen in den Massenbewegungen, die zum Ende der sowjetischen Vorherrschaft, der Sowjetunion selbst und schließlich zum Arabischen Frühling führten, die Grundlage für nationale Selbstbestimmung. Im Zentrum dieser Überlegungen steht aber nicht nur das Selbstbestimmungsrecht, sondern auch und vielleicht vor allem der Drang ihrer Gesellschaften nach nationaler Autonomie, Good Governance und Demokratie.<sup>12</sup>

Die neorealistische Position wird in einem Artikel von John Mearsheimer<sup>13</sup> besonders deutlich. Mearsheimer argumentiert, der Westen habe Russland nach dem Ende des Kalten Krieges versprochen, sich nicht bis an seine Grenzen auszudehnen. Die Entscheidung von 2008, Georgien und der Ukraine eine NATO-Mitgliedschaft zu eröffnen, stelle daher nicht

8 William L. Miller/Ase B. Grødeland/Tatyana Koshechkina: Bribery and Other Ways of Coping with Officialdom in Post-Communist Eastern Europe, in: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston (Hrsg.): Political Corruption. Concepts & Contexts, 3. Auflage, New Brunswick/London 2007, S. 559–582.

9 Andrei P. Tsygankov: Putin and Foreign Policy, in: Dale R. Herspring (Hrsg.): Putin's Russia. Past Imperfect, Future Uncertain, Lanham 2007, S. 195–218.

10 North Atlantic Treaty Organization.

11 Erneut Kenneth N. Waltz: Theory of International Politics, New York 1979.

12 Stellvertretend für viele Jacques Rupnik: Eisschrank oder Fegefeuer. Das Ende des Kommunismus und das Wiedererwachen der Nationalismen in Europa, in: Transit 1/1990, S. 132–141; Peter J. Schraeder/Hamadi Redissi: Ben Ali's Fall, in: Journal of Democracy 3/2011, S. 5–19; Lucan Way: Civil Society and Democratization, in: Journal of Democracy 3/2014, S. 35–43.

13 John J. Mearsheimer: Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin, in: Foreign Affairs 5/2014, S. 77–89.

nur eine sicherheitspolitische Bedrohung für Russland dar, sondern auch einen Vertrauensbruch. Russland habe darauf einigermaßen konsistent reagiert, zum Beispiel bei der Wahrung russischer Sicherheitsinteressen im Georgienkrieg von 2008 oder kürzlich bei den Reaktionen auf die Absetzung des gewählten ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch durch Russland- und russenfeindliche Akteure.

Die Politik Russlands stellt aus dieser Warte lediglich eine Reaktion auf die Ausweitungsgelüste der Europäischen Union sowie der NATO dar. Dieses Interpretationsmuster findet auch in der nichtwissenschaftlichen Öffentlichkeit breiten Widerhall und wird zum Beispiel in Deutschland von den ehemaligen Bundeskanzlern Helmut Schmidt und Gerhard Schröder vertreten.<sup>14</sup> Die Argumente von Schmidt, Schröder und Mearsheimer decken sich dabei zu einem guten Teil mit den Ausführungen, wie sie Wladimir Putin etwa anlässlich des Valdaj-Forums im Oktober 2014 getätigt hat.<sup>15</sup>

Bis in die 2000er-Jahre hat die politische Entwicklung in Osteuropa dazu verleitet, das Völkerrechtsszenario für die ÖP zu prognostizieren. Die Staaten Mitteleuropas entwickelten halbwegs konsolidierte Demokratien und wuchsen zügig, häufig schneller als viele EU-Mitgliedstaaten in Westeuropa. Dann jedoch reifte die an sich schon vorher bestehende Erkenntnis,<sup>16</sup> dass den Staaten der ÖP – anders als den Ländern Mitteleuropas von Estland bis Kroatien – eine Reihe von kulturellen Voraussetzungen für einen schnellen Übergang zur Demokratie fehlt. Die gesellschaftlichen Grundlagen für das Ablösen eines autokratischen Regimes, so ließe sich das wichtigste Argument zusammenfassen, stellen sich leichter ein als diejenigen für eine nachhaltige Demokratisierung.<sup>17</sup> Beispiele für eine missglückte Demokratieentwicklung finden sich im ENP-Raum zuhauf: Ägypten, Aserbaidschan, Belarus, Libyen und Syrien sowie phasenweise sicherlich auch Georgien und die Ukraine. Die beiden Standardtypen der ENP-Staaten lauten Autokratie oder hybrides Regime.

Für die internationale Verankerung aller ÖP-Staaten müsste dies eigentlich bedeuten, auf der Basis unterschiedlicher Interessen einen außenpolitischen Ausgleich zu suchen. Eine Hinwendung zum Westen kann allenfalls mit einem mittelfristigen Horizont stattfinden. Allerdings betreibt die Europäische Union keine entsprechende Politik. Die guten Beziehungen zu den Nachbarstaaten, die die Europäische Union anstrebt, beinhalten stattdessen – das ist in der ÖP so angelegt – seitens der ÖP-Regierungen Sympathie für Demokratie, Zivilgesellschaft und Marktwirtschaft. Diese findet sich aber nur phasenweise und bei Weitem nicht in allen Staaten. Es werden folglich eher Jahrzehnte als Jahre vergehen, bis die ÖP-Staaten ähnlich nahe an die Europäische Union gerückt sein werden wie dies heute zum Beispiel bei Albanien oder Serbien der Fall ist.

Die fast romantische Idee, nur teilweise konsolidierte Staaten hätten eine Art Wahlfreiheit hinsichtlich ihrer internationalen Bindung, scheidet mithin in vielen Fällen als unpraktikabel aus. Dennoch wird sie von vielen Demokratieaktivisten vertreten.<sup>18</sup> Sie verbindet

14 Zur Mediendebatte siehe Gemma Pörzgen: Moskau fest im Blick. Die deutschen Medien und die Ukraine, in: Osteuropa 5-6/2014, S. 295-310.

15 Valdai Discussion Club: Fostering A Global Dialogue About Russia. Vladimir Putin Meets with Members of the Valdai International Discussion Club. Transcript of the Final Plenary Session, 25.10.2014, abrufbar unter: [http://valdaiclub.com/valdai\\_club/73300.html](http://valdaiclub.com/valdai_club/73300.html) (letzter Zugriff: 12.11.2014).

16 Siehe zum Beispiel Claus Offe: Cultural Aspects of Consolidation: A Note on the Peculiarities of Postcommunist Transformations, in: East European Constitutional Review 4/1997, S. 64-68.

17 Thomas Carothers: The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy 1/2002, S. 5-21; Larry Diamond: The Democratic Rollback, in: Foreign Affairs 2/2008, S. 36-48.

18 Vgl. Timm Bechtelt u.a. (Hrsg.): Civil Society and Democracy Promotion, Hounds mills 2014.

sich mit der technokratisch gefärbten Auffassung, eine etwaige Westintegration werde auch zu Fortschritten im Bereich der ‚governance‘ führen. In der Wirklichkeit jedoch übt Russland seinen spätimperialen Habitus aus und besetzt mittlerweile in all jenen Staaten Territorien, die sich der russischen Vorherrschaft nicht von allein unterworfen haben: Abchasien und Südossetien in Georgien, Transnistrien in Moldova und die Krim sowie Luhansk und Donezk in der Ukraine.

### *Die Debatte über die EU-Beitrittsperspektive der ÖP-Staaten*

Die Debatte um ENP und ÖP wird also vor einem Hintergrund doppelter Unsicherheit geführt. Für den unvoreingenommenen Beobachter herrscht weder Einverständnis darüber, ob wir es mit vollständig souveränen Staaten zu tun haben, noch können wir sicher sein, wie sich die schwache Staatlichkeit in der internationalen Sphäre auswirkt. In diesem Kontext der Unsicherheit wirkt noch ein weiteres Narrativ der Unentschlossenheit.

Ein kleiner Teil der politischen, ein großer Teil der wirtschaftlichen Eliten und eine konjunkturell variable Zahl an Wissenschaftlern im Westen meinen, auf die Länder der ÖP müsse in großen Schritten zugegangen werden. Diese Haltung wird sowohl in der Europäischen Union als auch in den ÖP-Staaten von Teilen der politischen und wirtschaftlichen Eliten sowie fast der gesamten Zivilgesellschaft vertreten. Begründet wird die Position damit, dass eine stabile EU-Nachbarschaft wünschenswert sei, dass sich dies positiv auf das internationale Gewicht der Europäischen Union auswirken könne, dass so der Export von Sicherheit und möglicherweise Wohlstand in die Nachbarstaaten möglich sei und dass der wachsende russische Machtanspruch eingehetzt gehöre.

Der Gegendiskurs wird aber ebenso gepflegt. Er besteht auf der These, die ENP-Staaten seien ein ‚Ring von Freunden‘, mithin kein Teil der Familie. Unter anderem mit Verweis auf die inneren Schwierigkeiten, die die Europäische Union hat, wird ein Beitritt der Nachbarschaftsstaaten für ausgeschlossen erklärt. Oder er wird erst für einen Zeitpunkt als realistisch erklärt, zu dem die Staatlichkeit, die Westbindung, der Rechtsstaat sowie die Absorptionsfähigkeit der Wirtschaft erreicht sind – also nicht in absehbarer Zeit. Ob ein kollektiver Akteur die eine oder die andere Position vertritt, lässt sich nicht systematisch vorhersagen. Von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten neigen einige zu schnellem, andere zu zögerlichem Zugehen auf die ÖP-Staaten. Innerhalb der Kommission lassen sich ebenfalls unterschiedliche Haltungen ausmachen. Und in ÖP-Staaten wie Georgien, Moldova und der Ukraine stellt die Annäherung an die Europäische Union eine der wichtigsten innenpolitischen Konfliktlinien dar, sodass eine langfristige Entscheidung für den einen oder anderen Kurs nicht wirklich unterstellt werden kann.

Es lässt sich festhalten: Der Raum und die Staaten der ÖP werden weder in West- noch in Osteuropa, weder bei Regierungen noch bei zivilgesellschaftlichen Akteuren und auch nicht in der Wissenschaft einheitlich verortet. Die Urteile, die über die ENP wie die ÖP gefällt werden, sind häufig pointiert; es finden sich viele verschiedene Positionen. Nur lassen sie sich nicht zu einem gemeinsamen Nenner zurückverfolgen, der an die gesamteuro- päische Öffentlichkeit inklusive ihrer politischen Akteure anzulegen wäre.

### **Narrative Unsicherheit und ihre theoretische Entsprechung: Agonismus in der Internationalen Politik**

Narrative sind auf der diskursiven Ebene angesiedelt. Ihre Existenz führt allerdings dazu, dass sich reale Akteure an ihnen orientieren: „the real action, theoretically and em-

pirically, is where norms, discourses, language and material capabilities interact with motivation, social learning and preferences“.<sup>19</sup> Mithin müssen wir, so meine These, mehr Aufmerksamkeit auf die realen Konsequenzen der narrativen Unsicherheit bezüglich des Kurses der Europäischen Union in Sachen ENP und ÖP richten.

Die Dinge wären möglicherweise leichter, wenn der Charakter der Assoziierungspolitik weniger deutlich am Modell der Erweiterungspolitik orientiert wäre.<sup>20</sup> Dies bleibt aber in mehrfacher Hinsicht der Fall. Erstens ähneln sich die Instrumentarien: Politikbereich für Politikbereich wird in den Assoziierungsverträgen dargelegt, wie politische Institutionen und Inhalte der Politik der ÖP-Staaten verändert werden müssen, um mit den Gegebenheiten der Europäischen Union besser kompatibel zu sein. Zweitens gilt das Prinzip der Konditionalität: Je stärker die ÖP-Staaten den Vorstellungen der Europäischen Union folgen, desto mehr Belohnung in Form von materiellen oder anderen Begünstigungen erhalten sie. Drittens steht formal, auch wenn viele EU-Akteure gerne das Gegenteil behaupten, die Möglichkeit eines EU-Beitritts im Raum, denn über Art. 49 des Vertrags über die Europäische Union steht diese Möglichkeit bekanntlich allen europäischen Staaten offen. Die Agenda der Assoziierungspolitik bezieht sich ferner ganz deutlich darauf, genau jene Ziele zu erreichen, die in besagtem Artikel des EU-Vertrags als Bedingungen für einen Beitritt genannt werden. Eine Unschärfe besteht also nicht nur auf diskursiver Ebene. Ganz im Gegenteil: Gerade die reale Assoziierungspolitik der Europäischen Union trägt in nicht geringem Ausmaß dazu bei, unter den Nachbarn und den Nachbarn der Nachbarn Unsicherheit über die Intentionen der Europäischen Union zu streuen.

Wenn die Eliten, sei es in den nationalen Räumen oder auf EU-Ebene, widersprüchliche narrative Signale senden, ist nicht davon auszugehen, dass die Positionen einzelner Akteure als dominant wahrgenommen werden. Die Haltungen der EU-Führung, wenn hierzu die Regierungen von Mitgliedstaaten wie etwa Polen oder Deutschland hinzugerechnet werden, erscheinen daher fast notwendigerweise als kakophon. In ihrer bisherigen Form haben daher weder die ENP noch die ÖP die Nachbarn der Nachbarn überzeugt. Daher ist vielleicht nicht ganz überraschend, dass Russland bei seiner Anti-Assoziierungspolitik offenbar auf eine unentschlossene Positionierung der Europäischen Union spekuliert hat. Wir müssen aber zur Kenntnis nehmen, dass sich innerhalb der westlichen Welt gerade *keine* hegemoniale Interpretation und – daraus folgend – keine dominante Strategie hinsichtlich Osteuropas entwickelt hat und möglicherweise auch nicht entwickeln wird.

Den Begriff der Hegemonie verwende ich natürlich nicht zufällig. Definieren lässt er sich als Wissensbestand hinsichtlich dessen, „was einer Mehrheit als erstrebenswert suggeriert wird und damit den Status der kulturellen Alternativlosigkeit suggeriert“.<sup>21</sup> In Anlehnung an Antonio Gramsci und Ernesto Laclau ergibt sich eine Hegemonie damit nicht aus sozio-ökonomischen Verhältnissen wie bei Marx, sondern aus ideellen Gegebenheiten. Eine Hegemonie besteht dann, wenn sich – im Großen und Ganzen – alle beteiligten Akteure und Debattenteilnehmer eines Feldes auf ein und dieselbe Idee beziehen. Für einige Protagonisten im Umfeld der Europäischen Union ist die Idee umstritten, das Modell der europäischen Integration entfalte auch außerhalb der Europäischen Union Wohlstand, Sicherheit und Frieden. Allerdings, das haben die Ereignisse um die Krim, Donezk und

19 Jeffrey T. Checkel: Social Construction and European Integration, in: Thomas Christiansen/Knud Erik Jørgensen/Antje Wiener (Hrsg.): *The Social Construction of Europe*, London 2001, S. 50-64, hier S. 62.

20 Siehe hierzu Judith Kelley: New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2006, S. 29-55.

21 Andreas Reckwitz: *Subjekt*, Bielefeld 2008, S. 70.

Luhansk gezeigt: Diese Idee wird nicht allgemein akzeptiert. Nicht geteilt wird sie von nahezu der gesamten intellektuellen Sphäre in Russland, von Teilen der Politik- und Wirtschaftseliten in den Staaten der ÖP und der Europäischen Union sowie von Vertretern desjenigen Strangs der Theorie der Internationalen Beziehungen, der in Krisensituationen bevorzugt herangezogen wird: dem Neorealismus.

Es ist nicht leicht, sich mit diesen Diagnosen anzufreunden. Wer gäbe nicht gerne dem allzu menschlichen Impuls nach, zivilgesellschaftliche Partner und emanzipatorische Kräfte in den Ländern der ÖP im Kampf mit autokratischen und/oder korrupten Eliten zu stärken? Es lässt sich aber kaum von der Hand weisen, dass wir es mit einer agonistischen Grundkonstellation zu tun haben: Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen über die zukünftige Einbettung der ÖP-Staaten. Das Nachbarschaftsmodell der Europäischen Union ist mit dem anti-liberalen Gegenmodell Russlands und des Realismus in den Internationalen Beziehungen nicht kompatibel. Seine Grenze findet es dort, wo entgegengesetzte Interessen die Ausdehnung des liberalen Wirtschaftsregimes bremsen und wo die Idee der Transnationalisierung unter spätliberalen Vorzeichen nicht geteilt wird.

### Perspektiven für eine Neuausrichtung der ENP

Wie kann also eine Neuausrichtung der ENP aussehen, wenn die Prämissen geteilt wird, diese Neuausrichtung habe sich an einer antagonistischen Konstellation zu orientieren? Die Hauptvertreterin der agonistischen Demokratietheorie, Chantal Mouffe, hat dazu auf allgemeiner Ebene eine Antwort formuliert. Dort, wo in der internationalen Ordnung keine geteilten, also hegemonialen, Denkmuster existieren, ist die Anerkennung einer multipolaren Weltordnung unabdingbar. Pluralistisches Denken – so Mouffe – erfordere in letzter Konsequenz, „die Idee der Universalität der Menschenrechte in Frage zu stellen“.<sup>22</sup> Damit meint sie nicht, dass politische und Menschenrechte im Westen auf den Prüfstand müssen. Akzeptiert werden muss jedoch, so Mouffe, dass in anderen Weltregionen Nicht-Demokratie als wenigstens teilweise legitime Herrschaftsform existiert. Nicht-Demokratien, das sind nicht nur Aserbaidschan, Belarus und Russland. Wie bereits angedeutet sprechen wir auch von Georgien und der Ukraine, wo jedenfalls bislang aus dem hybriden kein demokratisches Regime geworden ist.

Dass ein Regime nicht vollends demokratisch ist, lässt übrigens nicht per se den Schluss zu, in dem entsprechenden Land würden systematisch alle politischen Rechte der Charta der Vereinten Nationen verletzt. Der späte John Rawls<sup>23</sup> bezeichnete solche Staaten als „decent hierarchical societies“. Sie sind (nach Rawls) Autokratien, die nach außen nicht aggressiv agieren, die grundlegende Menschenrechte achten und innerhalb der hierarchischen Staatsorganisation bestimmte Konsultationsmechanismen etabliert haben. Auf der Basis seines liberal inspirierten Gerechtigkeitsmodells forderte Rawls, solche Staaten als gleichwertige Akteure in der internationalen Politik zu respektieren und damit auch deren Interessen anzuerkennen. Zu beachten ist hier, dass Rawls die entsprechenden Interessen nicht mit Sicherheitsbedürfnissen begründet, sondern aus innerstaatlichen gesellschaftlichen Gegebenheiten ableitet.

Mearsheimer gilt als besonders realistischer Vertreter der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen. Mouffe ist – zusammen mit Laclau – bekannt als exponierte

<sup>22</sup> Chantal Mouffe: Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion, Frankfurt am Main 2007, S. 164.

<sup>23</sup> John Rawls: The Law of Peoples, Cambridge 1999.

Protagonistin der Vorstellung, (hegemoniale) Ideen und Normen seien durch historische und gesellschaftliche Gegebenheiten bedingt und damit konstruiert. Rawls gilt, selbst wenn sich sein Hauptwerk eher auf das Innere von Gesellschaften als auf die internationale Ordnung richtete, als lupenreiner Liberaler. Spalten wir etwas zu. Realismus, Konstruktivismus, Liberalismus – namhafte Vertreter aller drei Hauptrichtungen der zeitgenössischen Sozialwissenschaft haben eine und dieselbe Position: Die territoriale Expansion des bisherigen Modells der europäischen Integration ist an ihre Grenze gekommen. Diese Grenze, so die Botschaft, ist zugleich real und diskursiv beschaffen.

Angesichts dieser Befunde ist es an der Zeit, so meine zentrale These, dass die EU-Diplomatie ihr Selbstverständnis überdenkt. EU-Akteure und ENP-Protagonisten agieren nicht automatisch im Sinne der Selbstbeschreibung als „Macht des Guten“ („force for good“), die allein durch kooperatives Verhalten eine „bessere Welt“ erreicht.<sup>24</sup> Sie können auch, das zeigen die Ereignisse in der Ukraine, eine Menge Schaden anrichten, wenn sie dabei antagonistische Problemlagen ausblenden. Das Bestehen auf Regeln, die näher am Acquis Communautaire als an irgendetwas sonst liegen, hat zweifellos zur Eskalation der innerukrainischen Konflikte beigetragen. Ein geopolitischer Prozess kann nicht funktionieren, wenn EU-Verwaltungsbeamte und ihre ‚contracter‘ maßgebliche Entscheidungen treffen, die von eher ahnungslosen Politikern am Ende nur noch ratifiziert werden. Die Konfrontation mit Russland sowie den russlandfreundlichen Eliten in den ÖP-Staaten ist eine Aufgabe gewählter Politiker, keine Sache einer transnationalen Bürokratie, die in letzter Instanz keinem gewählten Akteur verantwortlich ist.

Die Neuausrichtung der ENP sollte sich der Einsicht stellen, dass die Assoziierungsstrategie nur soweit fruchtbar sein kann, wie sie entgegengesetzte Interessen nicht verletzt und den einheimischen Eliten genügend Freiheitsgrade gewährt, um politisch selbstbestimmt zu handeln. Die Alternative wäre eine europäische Geopolitik, für die derzeit viele Voraussetzungen fehlen.

---

<sup>24</sup> Beide Zitate entstammen der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003. Siehe: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, S. 1 und S. 13, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (letzter Zugriff: 12.11.2014).