

# Türkei ante portas. Zur Finalität des europäischen Erweiterungsprozesses

Von Rafael Biermann

Ein Exzerpt aus dem ‚Oxford Concise History of Europe‘, datiert auf das Jahr 2040: „Die große Frage für Europa im Januar 2023 war Irak: Sollte es Mitglied der Europäischen Union werden? Die Türkei, selbst seit mehr als einer Dekade EU-Mitglied, drängte stark auf eine irakische Mitgliedschaft. Immerhin war Irak so etwas wie eine Demokratie seit fast 20 Jahren. ... Einige rückwärts-gewandte europäische Christdemokraten wandten ein, der Irak sei kein europäisches Land. ‚Die Idee ist völlig lächerlich‘, so der 84-jährige frühere Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi. Aber die EU hatte die traditionellen geographischen, historischen und kulturellen Grenzen Europas ... schon überschritten, als sie entschied, die Türkei aufzunehmen.“<sup>1</sup>

Blütenträume eines sklerotischen Euroskeptikers? Dafür ist Timothy Garton Ash nicht eben bekannt – eher für seine ebenso scharfsinnigen wie zutreffenden Analysen der europäischen Zeitgeschichte. Ist es wirklich völlig abwegig, sich in zwanzig Jahren eine Europäische Union vorzustellen, die als global agierender Akteur nach der Türkei auch deren Nachbarn aufnimmt, die in den südlichen Kaukasus und bis nach Zentralasien reicht? Europarat wie OSZE betreiben heute Stabilitätsprojektion weit in diese Räume hinein. Georgien wurde 1999, Armenien und Aserbaidschan wurden 2001 in den Europarat aufgenommen; bereits 1992 traten Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan und Turkmenistan der OSZE bei. Dabei beschränkt das Statut des Europarates die Beitrittsmöglichkeit auf „alle europäischen Staaten“, die Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wahren.<sup>2</sup>

Die Zeilen von Timothy Garton Ash sind vor dem Hintergrund einer Debatte zu sehen, die seit Ende 1999 die Europäische Union polarisiert. Der damaligen Benennung der Türkei zum offiziellen Beitrittskandidaten folgte fünf Jahre später die Entscheidung zum Beginn von Beitrittsverhandlungen.<sup>3</sup> Die Argumente zu diesem Thema sind hinreichend ausgetauscht. Was jedoch auffällt, ist die Engläufigkeit der Debatte, also ihre mangelnde Einordnung in den anbrechenden Diskurs über die geographische Finalität der europäischen Integration. Heinrich August Winkler fordert zu Recht eine tiefere Ergründung des Zusammenhangs „zwischen der Finalität des Einigungsprozesses, den Au-

---

1 Timothy GARTON ASH, *Looking Ahead: Europe Rises as Great Power*, in: „Wall Street Journal Europe“, 24.–26.1.2003, S. 1f.

2 Statut des Europarates, Art. 4, London, 5.5.1949.

3 Tagung des Europäischen Rates, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Helsinki 10./11.12.1999, Abs. I/12, und Brüssel, 16./17.12.2004, Abs. 17–22.

„Grenzen und der Identität der Europäischen Union“.<sup>4</sup> Dem versucht sich dieser Beitrag mit drei Fragestellungen anzunähern:

1. Hat die Suche nach einer geographischen Finalität des Erweiterungsprozesses überhaupt eine Berechtigung – oder ist sie nicht vielmehr ein Anachronismus, der dem Zeitgeist wie der gesamten Philosophie der europäischen Integration zuwider läuft?
2. Wenn die Berechtigung nachgewiesen werden kann: Gibt es Orientierungshilfen, wie eine solche Grenzziehung aussehen kann, um der Erweiterung Maß und Ziel zu geben – im Europarecht, in der Kulturgeographie, in der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses?
3. Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Frage nach der Identität Europas zu?

### *1. Zur Berechtigung der Finalitätsfrage*

Seit ihren Anfängen ringt die Europäische Union mit der Herausforderung einer doppelten Finalität, der finalen geographischen Ausdehnung und der finalen politisch-institutionellen Ordnung. Um die Gewichtung von Supranationalität und Intergouvernementalität, also um das Ausmaß des Souveränitätsverzichts wurde stets heftig gerungen. Die Rede Joschka Fischers vor der Humboldt-Universität in Berlin im Mai 2000 löste den jüngsten Debattezyklus zu dieser Frage aus. Die Frage nach der geographischen Finalität dagegen war bis vor kurzem tabuisiert. Sie zu stellen widersprach der „political correctness“. Vier Gründe scheinen dafür maßgeblich:

1. Opportunität: Jede Debatte um Grenzen ist implizit eine Debatte um Ausgrenzung. Sie legt ein Innen, aber auch ein Außen fest, ist „auf Konflikt hin angelegt“.<sup>5</sup> Das ist weder opportun noch erwünscht. Toleranz droht zum Selbstzweck, zur Beliebigkeit zu degenerieren.
2. Globalisierung: In einer Zeit, in der das „westfälische Modell“ zunehmend durch internationale Institutionalisierung und Verregelung, durch transnationale Integrationsprozesse, „global governance“ und Regimebildungen, also durch eine allgemeine Entgrenzung<sup>6</sup> durchlöchert wird, die Frage nach neuen Grenzziehungen aufzuwerfen, scheint dem Trend der Zeit zuwider

---

4 Heinrich August WINKLER, *Türkei: Kein Teil des „Projekts Europa“*, in: *Internationale Politik* 58 (Februar 2003), Nr. 2, S. 59–66.

5 Lutz NIETHAMMER, *Kollektive Identität. Heimliche Quellen einer unheimlichen Konjunktur*, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 625.

6 Dies ist nicht im Sinne eines Wegfalls, sondern eines Funktionswandels von Grenzen gemeint; vgl. Mathias ALBERT, *Entgrenzung und internationale Beziehungen: Der doppelte Strukturwandel eines Gegenstandes und seines Faches*, in: Gunther HELLMANN/Klaus Dieter WOLF/Michael ZÜRN (Hg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2003, S. 555–576. Der Autor hat das dadurch aufgeworfene Problem der Mehr-

zu laufen. Indes hat heute auch eine Suche nach Selbstvergewisserung in einer immer unübersichtlicheren Welt eingesetzt. Sie führt zu einer Renaissance des Nationalen, zur Betonung von Subsidiarität und Kompetenzabgrenzung und zur verstärkten Hinwendung zur Überschaubarkeit von Region und Heimat. Auffällig ist die Gegenläufigkeit beider Entwicklungen.

3. Die Råson des europäischen Einigungswerkes: Jean Monnet, Robert Schuman und Konrad Adenauer strebten als Lehre aus den Weltkriegten mit dem europäischen Integrationswerk gerade die Überwindung nationalstaatlicher Antagonismen, also das Zusammenrücken über die Grenzen hinweg etwa zwischen Deutschland und Frankreich an. Das Rational war richtig; doch was bedeutet es in diesem fortgeschrittenen Stadium des Erweiterungsprozesses?
4. Die „Methode Jean Monnet“: Das europäische Einigungswerk kennt keinen Masterplan. „Ceterum censeo Europam esse construendam“, formulierte der luxemburgische Außenminister Joseph Bech, bevor er 1957 die Römischen Verträge unterzeichnete.<sup>7</sup> „Europa bauen“ wurde zur stehenden Redewendung. Der Maastricht-Vertrag definiert 35 Jahre nach Rom die europäische Integration als „Prozess“, spricht von einer „immer engeren“ Union, ebenso der Verfassungsvertrag.<sup>8</sup> Dieser Verdichtungsprozess ist keineswegs abgeschlossen. Sein „Ausgang“, so Franz Knipping, liegt „im Nebel der Zukunft.“<sup>9</sup> Die dynamische Anlage der Integration, das Prinzip des „offenen Horizonts“<sup>10</sup>, scheint der Fixierung von Endpunkten und Grenzen prinzipiell zu widersprechen.

Werner Weidenfeld fordert daher: „Die Liste potenzieller Beitrittskandidaten sollte nicht definitiv festgelegt werden. Die Grenzen Europas liegen vielmehr dort, wo sich die Menschen eindeutig und ohne materiellen, kulturellen oder religiösen Vorbehalt für das integrierte Europa entscheiden.“<sup>11</sup> Georg Kreis

---

ebenenpolitik zuletzt diskutiert in: *Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (Dezember 2004), H. 4, S. 607–626.

7 Zitiert in Franz KNIPPING, *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas*, München 2004, S. 12.

8 Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7.2.1992, in der konsolidierten Fassung vom 2.10.1997, Abl. Nr. C 340, hier S. 145; Vertrag über eine Verfassung für Europa, abgedruckt in: Carsten BERG/Georg Kristian KAMPFER (Hg.), *Verfassung für Europa. Zwischen Gipfeltreffen und Europawahl*, Bielefeld 2003, S. 16 (Präambel).

9 KNIPPING (wie Anm. 7), S. 17.

10 Cordula STUMPF, *Art. 1 EUV*, in: Jürgen SCHWARZE (Hg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2000, S. 46, Anm. 19.

11 Werner WEIDENFELD/Josef JANNING, *Europas Alternativen. Gestaltungsoptionen für die große EU*, in: *Internationale Politik* 59 (April 2004), Nr. 4, S.1–10, insbes. S. 6.

definiert Europa als „Willensgemeinschaft“ – Europa liege da, „wo dieser Aufbauwille vorhanden ist“, sei „ein Rechtsraum mit elastischen Konturen“. Auch bei der europäischen Identität folge „das Bewusstsein dem Sein“; sie sei „das Sekundärprodukt von geschaffenen Tatsachen auf institutioneller Ebene“.<sup>12</sup>

So legitim und pragmatisch dieses Herangehen ist, lässt es doch gravierende Fragen offen. Kommt die Union nicht irgendwann an einen Punkt, an dem sich die Frage der Finalität neu stellt, an dem das Optimum erreicht ist und jedes Mehr ein Weniger wird? Kann sich die Union wirklich ad infinitum erweitern? Diese Fragen bedürfen einer seriösen, unvoreingenommenen Erörterung. In der EU-Bevölkerung werden sie mit zunehmender Dringlichkeit gestellt. Laut einem Eurobarometer zur EU-Erweiterung von April 2003 wünschen 75 Prozent der EU-Bürger eine Festlegung der endgültigen Grenzen der EU vor weiteren Neuaufnahmen.<sup>13</sup> Darin kommt die tiefe Verunsicherung über den gesamten Vektor europäischer Politik zum Vorschein, die sich durch die Umfragen zur Osterweiterung seit Jahren zieht. Die Kommission selbst kommentiert, dass eine solche Grenzbestimmung das „Wir-Gefühl“ unter den EU-Bürgern stärken und Unsicherheiten reduzieren könnte.<sup>14</sup>

Wenige haben das schon früh so deutlich erkannt wie Jean-Claude Juncker. Der luxemburgische Ministerpräsident forderte seine Kollegen 1999 in Helsinki eindringlich auf, eine Grundsatzdebatte über die Grenzen der europäischen Erweiterung und über das „grand design“ Europas im 21. Jahrhundert zu führen. Damit seien „nicht nur die geographischen Grenzen der Europäischen Union, sondern auch die Grenzen ihrer Aufnahme- und ihrer Leistungsfähigkeit gemeint.“<sup>15</sup> Anlass war der Beschluss, der Türkei den Kandidatenstatus zuzuerkennen. In der Türkeifrage kondensieren sich die Zweifel, Ängste und Unsicherheiten vieler EU-Bürger vor einer Erweiterung ohne Maß und Ziel. Dass diese Debatte „unbequem“ sei, gab Juncker zu. „Eigentlich“ wollten die Mitgliedstaaten sie „gar nicht führen“; doch werde sie ihnen aufgezwungen.

Was jedoch spricht für eine geographische Begrenzung des Erweiterungsprozesses? Drei Argumentationslinien verdienen besondere Aufmerksamkeit:

12 Georg KREIS, *Der Alte Kontinent war nie eine Einheit*, in: *Das Parlament* 54 (27.7.–2.8.2004), Nr. 31/32, S. 5; vgl. auch: DERS., *Europa und seine Grenzen*, Bern 2004.

13 Die Zustimmungsrate reichte von 63 % in Finnland bis zu 83 % in Luxemburg; Flash Eurobarometer 140, Par. 4.2.2., 11. April 2003, durchgeführt von Gallup Europa im Auftrag der DG Erweiterung der EU-Kommission.

14 EBD.

15 Jean-Claude JUNCKER, *„Grenzen sind auch eine Frage der Identität“*, in: „Frankfurter Rundschau“, 2.2. 2002, S. 9.

*Erstens: Bei zunehmender Mitgliederzahl nimmt die Heterogenität der Union zu, die Entscheidungs- und damit Handlungsfähigkeit ab.*

Die Union hat das treffende Leitmotiv „in Vielfalt geeint“ gewählt.<sup>16</sup> Zwischen beiden Polen besteht eine inhärente Spannung. Wie viel Homogenität braucht die Union, um nicht zu erodieren? Und wieviel Vielfalt hält sie aus? Eine unstrittige, wissenschaftlich fundierte Analyse, die Mitgliederzahl und Handlungsfähigkeit in Korrelation setzt und einen Grenzwert ermittelt, ist nicht möglich. Doch der Vektor ist eindeutig. Mit jedem neuen Mitglied wächst die Herausforderung, die Kohäsion zu wahren. Dies gilt vor allem für die Aufnahme integrationskritischer Länder, wie der Fall Großbritannien zeigt.

Die Erfahrung der letzten Jahre, insbesondere die Minimallösung von Nizza lehrt, wie schwer es der Union fällt, über die unumgänglichen erweiterungsbedingten Mindestanpassungen hinaus bei der Reform der Entscheidungsverfahren mit dem Tempo des Erweiterungsprozesses Schritt zu halten. Die Erweiterung schreitet seit Jahren schneller voran als die Vertiefung. Aus den sechs Gründungsmitgliedern sind inzwischen 25 geworden. Bulgarien und Rumänien – sie werden als „left-overs“ der letzten Beitrittsrunde betrachtet – werden wohl zum Januar 2007 der Union beitreten. Die Türkei hat im Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen begonnen, der ursprünglich für März geplante Verhandlungsbeginn mit Kroatien ist zunächst aufgeschoben. Die übrigen Staaten des „Westlichen Balkan“, also Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien-Montenegro – verfügen als „potentielle Kandidaten“ seit 1999 im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses über eine prinzipielle Beitrittsperspektive und rücken Schritt für Schritt an die EU heran.<sup>17</sup> Insgesamt kommt man damit auf eine Union von 34 Mitgliedern.<sup>18</sup> Die Schweiz, Island und Norwegen, jederzeit beitriffähig, sind nicht einmal mitgerechnet. Montenegro und Kosovo könnten bei eigener Staatlichkeit hinzukommen. Die geographischen Konturen dieser Union sind vorgezeichnet: Sie reichen vom Atlantik bis ans Schwarze Meer. Lediglich der Zeithorizont ist offen. Mit der EU von heute hat diese Union nicht viel gemein, unbenommen dessen, wie sich die türkische Beitrittsfrage entwickelt.

Angesichts dieser Erweiterungsperspektive kommen tiefe Zweifel auf. Die präzedenzlose Osterweiterung wird Struktur und Arbeitsweise, ja die ganze Ausrichtung der Union auf heute nicht absehbare Weise verändern. Die Be-

16 BERG/KAMPFER (wie Anm. 8), S. 16.

17 Vgl. Rafael BIERMANN, *Stabilitätspakt und EU-Balkanpolitik: von der Stabilisierung zur Integration?*, in: *integration* 3 (Juli 2002), S. 42–58; DERS., *Die europäische Perspektive für den westlichen Balkan. Die EU im Zwiespalt*, in: *Osteuropa* 51 (August 2001), H. 8, S. 922–937.

18 Vgl. das Konzept „multi-layered Europe“, in: Iris KEMPE (Hg.), *Prospects and risks beyond EU enlargement*. Bd. 1: *Eastern Europe: challenges of a pan-European policy*, Op-laden 2003, S. 4f.

fürchtung, die Union könne durch „imperiale Überdehnung“ (Paul Kennedy) Integrationskraft und -dynamik verlieren, geht um.<sup>19</sup> Die Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden, verbunden mit der um so strittigeren Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, dürften zum Wendepunkt einer über zehnjährigen Phase dynamischer Erweiterungspolitik werden. Ähnlich wie nach der NATO-Entscheidung von 1997 scheint der Wunsch nach einer Pause im Beitrittsprozess, wenn nicht gar nach einem Schlusspunkt unter den gesamten Prozess ausgeprägt. Das Eurobarometer vom April 2003 weist aus: Nur in acht der fünfzehn Mitgliedsländer gibt es eine Mehrheit für weitere Beitritte jenseits der Osterweiterung.<sup>20</sup>

Eine Verlangsamung des Erweiterungsprozesses zeichnete sich bereits in der Endphase der Prodi-Kommission ab. Romano Prodi und Erweiterungskommissar Günter Verheugen gaben zu erkennen, dass sie Beitritte über den gegenwärtigen Kandidatenkreis hinaus nicht befürworten. Die neue Europäische Nachbarschaftspolitik hat in diesem Sinn Kompensationscharakter. Tendenziell werden die Hürden für künftige Beitritte höher liegen. Dies signalisieren die über Kopenhagen hinausreichenden Konditionalitätskriterien für den Westlichen Balkan<sup>21</sup> ebenso wie der restriktive Verhandlungsrahmen für die Türkei.<sup>22</sup> Die Frage der gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz künftiger Beitritte wird an Bedeutung gewinnen – nicht nur wegen der stärkeren Strittigkeit der Kandidaten. Mit jedem Beitritt steigt die Bedeutung der Einstimmigkeitsregel im Rat und des Ratifikationserfordernisses in jedem Mitgliedsland.

Dabei stehen die schwierigsten Entscheidungen noch bevor. Drei Länder drängen bisher vergeblich auf einen Kandidatenstatus: Georgien, das sich als „Balkon Europas“ sieht, ein Land mit hochstehender frühchristlicher Kultur; die Ukraine, die seit den Wahlfälschungen und dann dem Wahlsieg Viktor Juschtschenkos im Dezember 2004 auf der Agenda der Union unvermittelt weit nach vorne rückte; und Moldawien, das vergessene Land Europas mit dem inzwischen niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen. Doch Ambitionen gibt es auch jenseits dieser unmittelbaren Nachbarschaft. Benjamin Netanjahu sprach sich als Außenminister für eine künftige EU-Mitgliedschaft seines Landes aus. Marokko stellte 1987 einen Beitrittsantrag – damit hätte sich die EU in den Maghreb ausgedehnt, der im Problembewusstsein immer enger mit Europa zu-

19 So etwa WEIDENFELD/JANNING (wie Anm. 11), S. 6.

20 Die Zustimmungsrates lag im EU-Schnitt bei 54 % und reichte von Österreich (37 %) bis Irland (65 %); Flash Eurobarometer 140, Par. 4.2.1 (wie Anm. 13).

21 Vgl. Rafael BIERMANN, *The Stability Pact for South Eastern Europe – potential, problems and perspectives* (Discussion Paper C 56 des Zentrum für Europäische Integrationsforschung), Bonn 1999, S. 21.

22 Tagung des Europäischen Rates, Brüssel, 16./17.12. 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Abs. 23.

sammenwächst und als Region unkalkulierbarer Instabilität ein Schwerpunkt präventiver Terrorismusbekämpfung wird.

Den Lackmустest wird die Russische Föderation liefern. Seit Jahren gibt es unter westlichen Russlandexperten eine Strömung, die eine russische NATO-Mitgliedschaft befürwortet, um damit das Land endgültig an den „Westen“ zu binden. Hinzu kommt die neue Gemeinsamkeit im Kampf gegen den Terrorismus. Eine Debatte über eine russische NATO-Mitgliedschaft würde an den Grundfesten des europäischen Selbstverständnisses rütteln. Sie könnte nicht ohne Rückwirkung auf die Frage einer EU-Mitgliedschaft bleiben. Noch erspart die russische Führung Brüssel diese Debatte. Der russische Europadiskurs ist seit Anfang des 19. Jahrhunderts zwischen europäischer, eurasischer und slawophiler Ausrichtung tief gespalten. Derzeit dominiert jene Strömung, die die Eigenständigkeit und Andersartigkeit Russlands betont und ein tiefes Misstrauen gegen alles Westliche hegt.<sup>23</sup> Ob dies auf Dauer so ist, bleibt abzuwarten.<sup>24</sup> Präsident Gorbatschow griff das seit dem 15. Jahrhundert gängige Bild vom „gemeinsamen europäischen Haus“ auf<sup>25</sup>, das auch Konrad Adenauer schon 1961 beschwor.<sup>26</sup> Präsident Jelzin befürwortete 1997 öffentlich eine EU-Integration seines Landes.<sup>27</sup> Dass Russland aus seiner tiefen Identitätskrise mit einer Wiederbelebung der EU-Option reagiert, unter Rückgriff auf die Tradition Peters des Großen, sollte nicht ausgeschlossen werden. Einem solchen Russland eine Mitgliedschaft auf Dauer zu verweigern, scheint politisch kaum möglich.<sup>28</sup>

23 Vgl. Gerhard SIMON, *Rußland und die Grenzen Europas*, in: *Osteuropa* 49 (1999), H. 11/12, S. 1091–1107, hier S. 1092; auch Helmut WAGNER, *The changing relationship between Europe and Russia from the perspective of the whole of Europe*, Vortrag vor dem Forum Balticum; www.forumbalticum.ee.

24 Schon Arnold J. H. Toynbee sah Russland 1948 vor der Wahl, „entweder seinen Platz in der westlichen Völkerfamilie einzunehmen oder sich davon fernzuhalten und zu versuchen, eine eigene, dem Westen feindliche Völkerfamilie zu gründen“; DERS., *Kultur am Scheidewege*, Frankfurt/M. 1958, S. 121, 132.

25 Vgl. Egbert JAHN, *Wo befindet sich Osteuropa?*, in: *Osteuropa* 40 (1990), H. 5, S. 418–440, hier S. 428, 435.

26 Konrad Adenauer beim Schlesiertreffen am 11.6.1961: „Unser Ziel ist, daß Europa einmal ein großes, gemeinsames Haus für alle Europäer wird, ein Haus der Freiheit.“ Die Rede findet sich im *Bulletin*, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 13.6.1961. Für den Hinweis danke ich Günter Buchstab.

27 Jelzin im März 1997: Russland sei „bereit, in die Europäische Union einzutreten“; Viktor Tschernomyrdin im Juli 1997: Es gebe „keine andere Alternative als die des Beitritts“; zitiert nach Margareta MOMMSEN, *Russland und Europa*, in: Werner WEIDENFELD (Hg.), *Europa-Handbuch*, Gütersloh 1999, S. 654.

28 Vorerst hat sich Vladimir Putin anders entschieden. Auf dem EU-Gipfel in Helsinki 1999 legte er seine Sicht der künftigen Beziehungen zwischen Russland und der EU dar: Russland sei als eurasisch orientierte Weltmacht und größtes GUS-Mitglied nicht an einer EU-Mitgliedschaft interessiert. Eine Partnerschaft unter Gleichen sei das Ziel; vgl. H. WAGNER (wie Anm. 23).

Selbst wenn die „russische Frage“ der EU noch lange erspart bleibt, fordert die schiere Dimension dieses Erweiterungshorizonts doch die künftige Absorptions- und Leistungsfähigkeit der Union massiv heraus. Die Konsequenzen werden nicht nur informell breit diskutiert; es werden auch Vorkehrungen getroffen. Drei Gefahren drohen: Zum einen, dass es aufgrund zunehmender Interessenkollisionen und -blockaden zu einem Integrationsstillstand oder gar zu einer Rückbildung der Union in eine wie auch immer geartete „Freihandelszone de luxe“ kommt. Dies kann sehr schleichend geschehen. Nicht jedem wäre eine solche Entwicklung unrecht. Der Ausweg, den integrationswillige Mitglieder sehen, ist ein Rückgriff auf eine noch stärkere Differenzierung in der Union.<sup>29</sup>

Diese Rückfallposition birgt jedoch, als Pendelausschlag zur anderen Seite hin, zwei andere Gefahren. Erstens, dass die ungebremste Erweiterung der Außengrenzen mit einer unmerklichen Aufrichtung informeller Grenzen innerhalb der Union erkaufte wird. Die Diskussion um Mitglieder „zweiter Klasse“, um große versus kleine Mitglieder und um Kerneuropa und Gravitationszentrum deutet in diese Richtung. Spaltungstendenzen sind bereits heute erkennbar. Zweitens droht, wenn auch dies nicht weiterführt, ein Voranschreiten der Integrationswilligen jenseits der Verträge und damit des Gemeinschaftsprinzips. Wenn sich die Bestimmungen für die „verstärkte Zusammenarbeit“ (Art. 40 EUV) als nicht ausreichend erweisen, liegt hier der einzige Ausweg. Damit kommt es jedoch zur Abkoppelung der Avantgarde und einer inneren Aushöhlung der Union.

*Zweitens: Heute werden, explizit oder aber implizit, die Weichen für die Beitritte von morgen gestellt. Dies gilt für die Verleihung des Kandidatenstatus wie für die Heranführungspolitik.*

Eine Politik, die offen hält, welche Länder bzw. welche geographischen Räume für einen Beitritt prinzipiell in Frage kommen, begibt sich politischer Gestaltungsmöglichkeiten im Vorfeld potentieller Mitgliedschaften im Rahmen einer konsistenten, strategisch ausgerichteten Heranführungsstrategie. Wenn heute mit Bezug auf die Türkei auf das Prinzip „pacta sunt servanda“ verwiesen wird, so steht dahinter die Erkenntnis, dass die Weichen für die türkische EU-Mitgliedschaft bereits 1963 gestellt wurden. Damals offerierte die EWG der Türkei im Assoziierungsabkommen einen „Beitritt ... zu einem späteren Zeitpunkt“ (Präambel), wenn auch in ambivalenter Formulierung und ohne zeitliche Perspektive.<sup>30</sup> Während der Vertragsunterzeichnung in Ankara

<sup>29</sup> Vgl. WEIDENFELD/JANNING (wie Anm. 11), insbes. S. 4–7.

<sup>30</sup> In Art. 28 heißt es zurückhaltender, die Vertragsparteien würden „die Möglichkeit eines Beitritts“ zu gegebener Zeit „prüfen“. Das Abkommen ist abgedruckt in: *Official Journal of the European Communities*, Bd. 16, Nr. C 113, 24.12.1973.

verkündete Kommissionspräsident Walter Hallstein emphatisch: „Wir sind heute Zeuge eines Ereignisses von großer politischer Bedeutung. Die Türkei gehört zu Europa. Das ist der tiefste Sinn dieses Vorgangs. ... Und eines Tages soll der letzte Schritt vollzogen werden: Die Türkei soll vollberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft sein.“<sup>31</sup>

1963 wurden diese weitreichenden Zusicherungen kaum diskutiert. Als die Türkei 1987 ihren Beitrittsantrag einreichte, reagierte Brüssel zwar peinlich berührt und abweisend; doch die prinzipielle Beitrittsberechtigung wurde in der Bewertung der Kommission aufrecht erhalten.<sup>32</sup> Eine breite gesellschaftliche Debatte hob erst an, als der Türkei 1999 der Kandidatenstatus verliehen wurde, das Fernziel also konkret wurde. Seither hat der Beitrittsprozess eine solche Eigendynamik erhalten, dass eine Abkehr von der vollen Beitrittsperspektive politisch wie rechtlich kaum mehr möglich scheint. Dies würde nicht nur die Glaubwürdigkeit europäischer Politik in Frage stellen, sondern auch dem innenpolitischen Reformprozess in der Türkei einen schweren, möglicherweise tödlichen Schlag versetzen.<sup>33</sup>

Weichen werden zudem in der Heranführungspolitik gestellt. Alle Entscheidungen, welche die EU in der Gestaltung ihrer Beziehung zu Nicht-Mitgliedern trifft, sind beeinflusst von vielfach intuitiv vorgenommenen mentalen Grenzziehungen, von unausgesprochenen Vorstellungen über die künftige geographische Gestalt der Union. Ob ein Land als möglicher Beitrittskandidat gesehen wird, beeinflusst seine politische Behandlung durch die Union, ja seine Wertigkeit. Ein Land, das langfristig als Mitglied gesehen wird, erfordert eine besondere Behandlung. Denn das Ausmaß politischer und finanzieller Unterstützung hat maßgeblichen Einfluss auf das Gelingen des Reformprozesses. Konkret: Wenn die EU künftig im Rahmen ihrer neuen Nachbarschaftspolitik die Ukraine, Moldawien und Weißrussland in gleicher Weise unterstützt wie etwa Algerien oder Aserbaidschan, dann verzögert diese formale Gleichbehandlung deren Heranführung an die Union. Geht die EU dagegen von einer

---

31 Allocution du Professeur Walter Hallstein, à l'occasion de la signature de la convention d'association avec la Turquie à Ankara, 12.9.1963, vgl. [www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey.htm).

32 Vgl. Commission Opinion on Turkey's request for Accession to the Community, Brüssel, 20.12.1989, SEC (89) 2290 final/2.

33 Die Schlussfolgerungen des Rates vom 16./17.12.2004 erlauben lediglich „im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet,“ eine zeitweilige *Suspendierung* der Beitrittsverhandlungen durch Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit. Ein Abgehen von der Beitrittsperspektive ist nur dann vorgesehen, wenn *die Türkei selbst* „nicht imstande [ist], alle mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen voll und ganz einzuhalten“ – nur insofern spricht der Rat von einem „Prozess mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt“ (§ 23).

späteren Beitrittsperspektive dieser Länder aus, gewinnt ihre Unterstützung eine andere Dimension und kann sehr viel stärker fokussiert werden.

Die Kohärenz eines Heranführungsprozesses erhöht sich also deutlich, wenn von Anfang an fest steht, ob ein Land für einen Beitritt in Frage kommt oder nicht. Ein erraticer Prozess wie im Fall der Türkei, der zu schwerwiegenden Verwerfungen führt, kann vermieden werden. Politische Grundsatzentscheidungen müssen nicht den Wechselbädern der Tagespolitik folgen. Der Fall Ukraine offenbart, wie sehr die Union zum Getriebenen von Ereignissen wird, die sie nicht selbst steuern kann.

*Drittens: Die EU steht an der Schwelle zu geographischen Räumen, deren Beitrittsberechtigung weit weniger offensichtlich ist. Nach Abschluss der Osterweiterung wird die „östliche Frage“ in den Mittelpunkt der Erweiterungsdiskussion rücken. Für die Bewertung dieser Frage fehlen die Beurteilungsmaßstäbe.*

Bis 1989 waren die geographischen Grenzen des Erweiterungsprozesses evident und unstrittig. Mit der Ablehnung des Marshallplans trennte Stalin nicht nur sein eigenes Land, sondern ganz Ostmitteleuropa vom europäischen Integrationsprozess ab. Diese willkürliche und von der frühen Europabewegung schmerzlich erlebte Amputation machte eine Beschränkung des Erweiterungsprozesses auf Westeuropa zwingend. Die Grenzen schienen hinfort „natürlich“ vorgegeben: im Norden durch das Nordmeer, im Westen durch den Atlantik, im Süden durch das Mittelmeer; im Osten durch den „Eisernen Vorhang“. Die Erweiterungsrounden bis 1989 beschränkten sich darauf, die „missing links“ auf der westeuropäischen Landkarte einzubeziehen: Dänemark, Irland und Großbritannien 1973, Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986. Jedes Land in Westeuropa war ganz selbstverständlich beitragsberechtigt, die finale Ausdehnung der EG schien vorgezeichnet.

1989/90 jedoch brachte einen grundlegenden Paradigmenwechsel. Erstmals wurde die geographische Finalität Europas zum Problem. Angesichts der Offenheit des geographischen Raumes, der sich im Osten bis weit in die eurasiatische Landmasse erstreckt, tauchte am Horizont die „östliche Frage“ wieder auf, die Geographen und Historiker, Ethnologen und Sprachwissenschaftler seit Jahrhunderten kontrovers diskutieren. Der Diskurs über Europa setzte wieder da an, wo er nach dem Krieg willkürlich abgeschnitten worden war. Diese „östliche Frage“ wird die Erweiterungsdiskussion in Zukunft zunehmend bestimmen.

Doch zunächst wurde sie überlagert. Über die prinzipielle Zugehörigkeit Prags und Budapests zum europäischen Kulturkreis herrschte Konsens; lediglich der Zeithorizont ihres Beitritts wurde strittig. Für Bulgarien und Rumänien galt prinzipiell dasselbe, auch wenn deren Zugehörigkeit zunächst zum byzantinischen Kulturkreis und dann zum Osmanischen Reich eine Prägung hin-

terlassen hat, die bis heute nachwirkt. Die „Strukturgrenze“<sup>34</sup> zwischen Latinität und Orthodoxie, Christentum und Osmanischer Herrschaft, die über Jahrhunderte Europa durchzog, scheint von hartnäckiger Langlebigkeit.<sup>35</sup>

Erst heute jedoch, nachdem dieser im Prinzip unkontroverse Teil der Agenda ostmitteleuropäischer Erweiterung abgearbeitet ist, gerät jene Grauzone in den Blick, die sehr viel grundsätzlichere Fragen aufwirft: Moldawien, Russland, Ukraine, Weißrussland, ganz zu schweigen vom geographischen Raum jenseits des Kaukasuskammes. In diese Grauzone gehört auch die Türkei. Gemeinsam ist diesen Ländern ihre gespaltene Identität, also ein Selbstverständnis, das im Europäischen nur eine Wurzel der eigenen Existenz sieht. Wie diese Länder ihre Identitätsfrage lösen, wird von maßgeblicher Bedeutung sein. Die Selbstzurechnung zum europäischen Kulturraum ist *conditio sine qua non* für die Einleitung jedes Beitrittsprozesses.

Darauf jedoch baut die eigenständige Antwort der EU auf. Wird das Bewerberland tatsächlich dem eigenen Kreis hinzugerechnet? Ist es beitragsberechtig? Nur wenn Selbst- und Fremdwahrnehmung korrelieren, kann der Beitrittsprozess starten. Zunehmend werden Beitrittswunsch und Beitrittsberechtigung auseinander klaffen. Nicht jeder Aspirant wird Zugang zur Union erhalten. Die Ablehnung des marokkanischen Beitrittsantrags 1987 war der erste Fall dieser Art. Der Türkei dagegen wurde 1963 die Beitrittsperspektive eröffnet. Anhand welcher Kriterien? Doch die Gratwanderung wird noch schwieriger: Kann jeder Staat, der die Kopenhagener Kriterien erfüllt, tatsächlich auch Mitglied werden? Ist dies lediglich eine Frage interner Reformen, mithin eine Frage der Zeit?

Die Türkei wird dabei zum Präzedenzfall. Nur gut drei Prozent des türkischen Territoriums liegen westlich des Bosphorus, im geographischen Europa. Die Außengrenzen der Union würden sich nach Irak, Iran und Syrien verschieben, mit weitgehenden Implikationen für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Kulturhistorisch überschreitet die Union zugleich die Grenze zwischen Okzident und Orient. Sie wurde von der griechischen Polis als Scheide der westlichen „Zivilisation“ von der persischen „Despotie“ und „Barbarei“, vom christlichen Europa nach dem Fall Konstantinopels als Kulturgrenze zur islamischen Welt empfunden.<sup>36</sup> Dies wirkt bis heute nach. Die Parallele zur Russischen Föderation ist markant: Türkei wie Russland sind nicht nur,

---

34 Vgl. Immanuel GEISS, *Was ist des Europäers Geschichte?*, in: *Universitas* 47 (1992), S. 929–941, sowie DERS., *Europa – Vielfalt und Einheit. Eine historische Erklärung* (Meyers Forum, 12), Mannheim u. a. 1993.

35 Vgl. Peter SEGL, *Europas Grundlegung im Mittelalter*, in: Jörg A. SCHLUMBERGER (Hg.), *Europa – aber was ist es? Aspekte seiner Identität in interdisziplinärer Sicht* (Bayreuther Historische Kolloquien, 8), Köln u. a. 1994, S. 32f.

36 Vgl. JAHN (wie Anm. 25), S. 421.

was territorialen Umfang, Bevölkerungszahl und Nachbarschaft<sup>37</sup> anbelangt, Kategorien eigener Größe; beides sind Länder, die aufgrund ihrer geographischen Lage wie ihrer gespaltenen eurasischen Identität weit über das kulturhistorische Europa hinausragen.

Vor diesem Hintergrund wird die Forderung nach einem Gesamtkonzept für den künftigen Erweiterungsprozess verständlich, um den Risiken faktischer Handlungsunfähigkeit und eines konzeptionslosen, momentanen Stimmungen ausgesetzten „muddling through“ zu begegnen. Dazu jedoch bedarf es stringenter Beurteilungsmaßstäbe, damit nicht jeder neue Beitrittswunsch die Union in neue Verlegenheit stürzt.

## 2. Orientierungshilfen für eine Grenzziehung

### 2.1. Die Beitrittsbestimmungen in den europäischen Verträgen

Der Maastricht-Vertrag von 1992 übernahm gleichlautend die Beitrittsbestimmungen von EWG-, EGKS- und Euratom-Vertrag. In Artikel 0 heißt es: „Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Art. 49 des Amsterdamer Vertrages von 1997 ergänzt: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Nach Art. 6 beruht die Union auf den Grundsätzen „der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.“ Zusätzlich zum räumlichen Geltungsbereich wird also das Kriterium der freiheitlich demokratischen Staatsform eingeführt.<sup>38</sup> In der Präambel des Amsterdamer Vertrages wird zudem auf die „Völker Europas“ Bezug genommen, in Art. 1 ebenso. Der Verfassungsvertrag schließlich formuliert griffig: „Die Union steht allen europäischen Staaten offen, die ihre Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen.“<sup>39</sup> Jedes Mitglied, das diesen Wertebezug missachtet, kann von seiner Mitgliedschaft suspendiert werden (Art. 58).

Doch was ist ein „europäischer Staat“? Die gleichlautende Bestimmung im Statut des Europarates hinderte diesen nicht daran, bereits 1949 die Türkei

37 Russland (Gesamtfläche 17.075.400 qkm) ist siebzimal so groß wie Großbritannien. 20 % seiner Landmasse liegen in Europa; es ist zugleich das historische Kernland mit 75 % der Einwohner (147 Mio. Einwohner insgesamt). Russland hat die längsten gemeinsamen Grenzen mit Kasachstan (6.846 km), China (3.645 km) und der Mongolei (3.485 km).

38 Vgl. etwa Eckart KLEIN, *Art. 0*, in: Kay HAILBRONNER u. a. (Hg.), *Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union (EUV/EGV)*, Köln u. a. 1998, S. 4, Anm. 9; und Hans-Holger HERNFELD, *Art. 49*, in: SCHWARZE (wie Anm. 10), S. 216f., Anm. 5 und 6.

39 Zit. nach BERG/KAMPFER (wie Anm. 8), S. 17. Art. 2 nennt die Werte konkret, wobei die Ausweitung gegenüber Art. 6 EUV ins Auge fällt.

und in den letzten Jahren die südlichen Kaukasusstaaten aufzunehmen.<sup>40</sup> Marokko jedoch wurde 1987 bedeutet, man könne seinem Beitrittsantrag „aus juristischen Gründen“ nicht entsprechen – es gehöre nicht zum „europäischen Raum“.<sup>41</sup> Der Verfassungsvertrag spricht nun in der Präambel zweimal vom „Kontinent Europa“. Vertritt die EU also einen engeren Europabegriff als der Europarat? Dies scheint nicht ausgeschlossen, wirbt der Europarat doch mit seiner „genuin paneuropäischen Dimension“, die „das Größere Europa“ repräsentiere.<sup>42</sup>

Im Europarecht ist man sich uneinig, in wie weit der Europabezug in den Beitrittsbestimmungen der Verträge rein geographisch oder historisch-kulturell oder gar politisch zu verstehen ist.<sup>43</sup> Fraglich ist vor allem, wie weit man sich vom geographischen Bezug lösen kann. Am weitesten reicht die Definition von Christian Callies und Matthias Ruffert, die jeden Staat, der die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, als „europäisch“ definiert.<sup>44</sup> Sind die Kopenhagener Kriterien also eine Art Kanon europäischer Werte? Bekommt, wer sie erfüllt, automatisch das Etikett „europäisch“?

Jedenfalls eröffnet diese Ambivalenz der Politik weiten Gestaltungsspielraum. Welcher Staat „europäisch“ ist, entscheidet sie. Ihre Entscheidungen scheinen nicht justiziabel. Von Anfang an war sich die Union dieses Spielraums bewusst. Im Bericht „Europe and the Challenge of Enlargement“ von 1992, noch vor der Entscheidung über die Osterweiterung verfasst, urteilte die EU-Kommission: „Eine offizielle Begriffsbestimmung für ‚europäisch‘ gibt es nicht. Dieser Begriff ist sowohl geographisch als auch historisch und kulturell geprägt; dies alles trägt zur europäischen Identität bei. Nachbarschaftsbeziehungen, gemeinsame Ideen und Werte sowie historische Wechselwirkungen lassen sich nicht in eine einfache Formel pressen, sondern werden von jeder Generation neu definiert. Nach Auffassung der Kommission wäre es weder möglich noch zweckmäßig, jetzt ein für allemal die Grenzen der Europä-

40 Vgl. den Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 22.4.1992, in: *Human Rights Law Journal* 13 (1992), S. 230ff.

41 Vgl. *Europa-Archiv* 42 (1987), H. 16, Z. 160 und H. 21 (1987), Z. 207.

42 Homepage des Europarates, [www.coe.int](http://www.coe.int)

43 „In erster Linie“ sei „darunter die geographische Zugehörigkeit zu dem Kontinent Europa zu verstehen“, so Eckart KLEIN (wie Anm. 38), S. 4, Anm. 8; ähnlich Daniela BEER/Andreas HARATSCH/Hubert IRAL, *Titel IX: Zugehörigkeit zur Union*, in: *Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen* (Discussion Paper C 124), hg. v. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn 2003, S. 89f., 97. Hans-Holger Hernfeld dagegen sieht „die Einstufung eines Staates als ‚europäisch‘ nicht allein von geographischen Kriterien abhängen, sondern auch von der kultur- und geistesgeschichtlich bedingten Zugehörigkeit zur europäischen Wertegemeinschaft“; DERS. (wie Anm. 38) S. 215, Anm. 3.

44 Hans-Joachim CREMER, *Art. 49 (ex-Art. 0)*, in: Christian CALLIES/Matthias RUFFERT, *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 2. Aufl., Neuwied 2002, S. 321, Anm. 5.

ischen Union festzulegen, die vielmehr über längere Zeiträume hinweg ihre Kontur erst gewinnen muss.“<sup>45</sup>

Ob diese weite Auslegung auch heute noch vom Rat so vertreten würde, sei dahingestellt. Dabei verengt sich der Interpretationsspielraum, je weiter der Erweiterungsprozess voranschreitet. Noch ist eine enge Interpretation, eine Begrenzung auf das geographische Europa möglich. Sie ließe sich unter Berufung auf die Beitrittsbestimmungen der Verträge gut begründen. Die Eröffnung der türkischen Beitrittsperspektive deutet allerdings darüber hinaus.

## 2.2. *Der geographische Europabegriff*

Wollte man die EU-Erweiterung an den Grenzen Europas enden lassen – was würde das konkret heißen? Drei Grenzen sind relevant: der Ural, der Kaukasus und der Bosphorus.

*Zum Ural.* Die Ostgrenze Europas steht seit Jahrhunderten im Mittelpunkt geographischer, kulturhistorischer und ethnologischer Erörterung. Physische wie Kulturgeographen weisen darauf hin, wie willkürlich jede Grenzziehung im Osten ist. Die Vorstellung zweier unterschiedlicher tektonischer Platten Europa und Asien, eine wesentliche Bestimmungsgröße für Kontinentabgrenzungen, musste zugunsten der Erkenntnis einer einzigen eurasischen Platte aufgegeben werden. Global betrachtet erscheint Europa, so schon Alexander von Humboldt, als eine Halbinsel Asiens, ähnlich wie der indische Subkontinent.

Mehr noch, die Grenze im Osten, wie wir sie heute mit Uralgebirge und Uralfluss benennen, ist kulturhistorisch, ethnologisch und politisch kaum zwingend. Bereits Ptolemaios unterschied auf seiner Weltkarte zwischen dem, was er „Sarmatia Europaea“ und „Sarmatia Asiatica“ nannte – die Grenze zog er am Fluss „Tanais“, dem Don.<sup>46</sup> 1600 Jahre lang wurde der Don dann als Ostgrenze Europas gesehen. Das Gebiet der heutigen Ukraine, Weißrusslands und Moldawiens wurde somit durchgängig zu Europa gerechnet. Erst der schwedische Offizier Philipp Johann von Strahlenberg, den Peter der Große während seiner Gefangenschaft im Nordischen Krieg mit einer Landvermessung betraute, verschob die Grenze 1730 mehrere hundert Kilometer nach Os-

45 Zitiert nach: *Die Erweiterung Europas: eine neue Herausforderung*, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 3 (1992), S. 11; vgl. auch Phedon NICOLAIDES u. a., *A guide to the enlargement of the European Union (II)*, Maastricht 1999, S. 5.

46 Vgl. Oskar HALECKI, *Europa. Grenzen und Gliederung seiner Geschichte*, Darmstadt 1957, S. 74. Er folgte damit Eratosthenes (3. Jh. v. Chr.), so Herbert LOUIS, *Über den geographischen Europabegriff*, in: *Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft in München*, Bd. 39, München 1954, S. 74. Herodot (ca. 445 v. Chr.) wollte sich in der Frage der Ostgrenze dagegen noch nicht entscheiden; vgl. den Auszug aus Herodots Historien in Hagen SCHULZE/Ina Ulrike PAUL, *Europäische Geschichte. Quellen und Materialien*, München 1994, S. 26.

ten zum Ural.<sup>47</sup> Damit lag Moskau in Europa. Noch lange blieb die Grenze Europas im Osten unter Geographen strittig, wurde sogar zum Teil noch weiter nach Osten zum Ob oder gar zum Jenissej verschoben.<sup>48</sup>

Die allmähliche Durchsetzung der Uralgrenze war dadurch motiviert, dass Strahlenbergs These zum einen von Peter dem Großen freudig aufgegriffen wurde – sie passte in sein Europäisierungsprojekt –, zum zweiten durch die Übersetzung von Strahlenbergs Buch ins Schwedische, Englische und Französische in Westeuropa popularisiert wurde und zum dritten in eine Zeit fiel, in der Russland zunehmend in das europäische „Konzert der Mächte“ hineinwuchs. Die Uralgrenze ist also ein Politikum.<sup>49</sup> Zumindest seit der ostslawischen Besiedlung des asiatischen Russland im 19. Jahrhundert verbindet sie ethnologisch mehr als dass sie trennt.

*Zum Kaukasus.* Für die antiken Geographen lag alles Gebiet jenseits des Don außerhalb Europas. Sie zogen die Grenze vom Don südwärts durch das Asowsche und Schwarze Meer ins Mittelmeer. Bis zu Strahlenbergs Neufestlegung 1730 wurde also der Kaukasus nicht zu Europa gerechnet. Strahlenbergs Verlegung der Grenze Europas zum Ural implizierte – da der Uralfluss ins Kaspische Meer mündet –, dass Strahlenberg auch im Südosten Europas die Grenze neu definieren musste, und zwar auf dem Isthmus zwischen Kaspischem und Schwarzem Meer. Dabei wählte er jedoch nicht die naheliegende Lösung, nämlich den markanten Hauptkamm des Kaukasus, sondern die unscheinbare Manytsch-Niederung nördlich davon. So unbekannt sie ist – sie gilt heute überwiegend als Grenze zu Asien, nicht der Kaukasus. Damit liegen die russischen Kaukasusrepubliken wie etwa Tschetschenien außerhalb Europas. Der Höhepunkt des deutschen Einigungsprozesses, der Kaukasusgipfel in Stawropol und Archys, fand auf asiatischem Boden statt. Der höchste Berg Europas ist der Mont Blanc mit 4.810 m, nicht der Elbrus mit seinen 5.633 m.

Allerdings ist dies seit langem umstritten<sup>50</sup> – schon Zar Peter der Große widersprach in diesem Punkt Strahlenberg und wollte ganz Russland westlich des Ural zu Europa zählen. Wichtig für unsere Fragestellung ist jedoch nur: Die Länder des südlichen Kaukasus – Georgien, Armenien und Aserbaidschan – liegen heute nach einhelliger geographischer Definition außerhalb Europas.

---

47 Vgl. Philipp Johann von STRAHLENBERG, *Das Nord- und Östliche Theil von Europa und Asia, in so weit solches das gantze Russische Reich mit Siberien und der grossen Tatarey in sich begreiffet*, Stockholm 1730. Johann Heinrich ZEDLERS *Grosses vollständiges Universal-Lexikon* von 1734 spricht noch von einem allgemeinen Konsens, was die Grenze Europas am Don anbelangt; vgl. den Auszug in SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 55.

48 Vgl. LOUIS (wie Anm. 46), S. 75.

49 So schon Graf Coudenhove-Kalergi in seiner Paneuropa-Schrift von 1923, in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 89.

50 Vgl. HALECKI (wie Anm. 46), S. 76.

Der Disput Kaukasuskamm oder Manytsch-Niederung ist für die Erweiterungsfrage unerheblich.

*Zum Bosphorus.* So schwierig die Grenze Europas im Osten zu bestimmen ist, so eindeutig ist die Festlegung der Südostgrenze. Meerengen drängen sich als Kontinentabgrenzung auf. Lange bevor die antiken Griechen eine Antwort auf die Grenze Europas im Osten oder gar im Norden fanden, zogen sie die Grenze durch Mittelmeer, Marmarameer, Bosphorus und Schwarzes Meer bis zum Don. Diese Grenze ist die einzig unstreitige in diesem Raum. Bis heute gilt der Ruf des Mazedoniers an Paulus auf seiner zweiten Missionsreise, von Kleinasien nach Griechenland herüberzukommen (Apg. 16,9), als Ruf des Paulus nach Europa und damit als Beginn der Missionierung unseres Kontinents. Kleinasien wurde zwar ein Zentrum des frühen Christentums, war erster Schwerpunkt der Gemeindegründungen in apostolischer Zeit (v. a. Ephesus). Große Konzilien (Nicäa und Konstantinopel 325 und 381 n. Chr.) fanden dort statt. Später beanspruchte Byzanz über Jahrhunderte die Rechtsnachfolge Roms und missionierte als Zentrum der Orthodoxie das östliche Europa. Dennoch wurde Kleinasien nie als Teil Europas begriffen. Das Schisma von 1054, die Unterwerfung Anatoliens durch die türkischen Seldschuken ab dem 11. Jahrhundert und dann die 700 Jahre Islamisierung haben die Bosphorus-Grenze zur tiefen Kluft werden lassen. Die gemeinsamen Wurzeln in apostolischer und byzantinischer Zeit wirken dagegen wenig nach. Die Brückenfunktion von Kleinasien könnte allerdings, wenn politisch gewollt, wieder etabliert werden.<sup>51</sup>

Summa summarum: Ebenso deutlich wie die Ukraine, Weißrussland und Moldawien durchgängig Europa zugerechnet wurden, wurden die südlichen Kaukasusländer außerhalb Europas gesehen. Russland und die Türkei wurden in ihrer eurasischen Janusköpfigkeit wahrgenommen. Während allerdings die Strittigkeit der Ostgrenze Europas die „Unentschiedenheit“<sup>52</sup> im Diskurs über Russlands europäische Zugehörigkeit reflektiert, gab es eine vergleichbare Strittigkeit in Bezug auf den Bosphorus nicht. Hier war die Grenze über Jahrhunderte eindeutig gesetzt.

51 „Die Beschwörung von gemeinsamer Geschichte ... ist eine Vorgehensweise, die immer in der jeweiligen Gegenwart vorgenommen wird – als eine spezifische Repräsentation der Vergangenheit, die diese mit Blick auf die Schaffung von Gemeinsamkeiten bearbeitet“, Peter WAGNER, *Selbst-Feststellungen. Beobachtungen zur sozialwissenschaftlichen Diskussion über Identität*, in: Aleida ASSMANN/Heidrun FRIESE, *Identitäten. Erinnerung, Geschichte Identität*, Frankfurt/M. 1998, S. 70; dies ergänzend zu Ludger KÜHNHARDT, *Die Türkei und Europa*, in: *Mut. Forum für Kultur und Politik*, 431 (Juli 2003), insbes. S. 43; vgl. auch HALECKI (wie Anm. 46), S. 66–71.

52 SIMON (wie Anm. 23), S. 1092.

### 2.3. Die Finalitätsfrage in den Europaplänen bis zum Kalten Krieg

Das Europaprojekt steht in der Tradition großer Vordenker von Enea Silvio Piccolomini über Jean-Jacques Rousseau bis Charles de Gaulle. Europapläne gibt es seit mindestens 1306 – Rolf Helmut Foerster listet bis 1945 allein 182 auf.<sup>53</sup> Sie alle mussten sich auch über die geographische Ausdehnung der europäischen Ordnung, die sie entwarfen, Gedanken machen. Ihre Argumentation nimmt uns die Entscheidung heute nicht ab; die politische Konstellation im heutigen Europa ist substanziell anders. Doch stellen sie uns in eine Traditionslinie, die mentalitätsgeschichtlich nachwirkt.

Will man ermessen, wie die Europapläne die Frage einer möglichen Ostausdehnung der Union beurteilten, muss man in die Zeit vor 1945 zurückgehen. Denn Stalins cordon sanitaire zertrennte, was über Jahrhunderte zusammengedacht worden war. Vor allem die Europapläne, die in den Jahrzehnten unmittelbar vor Ausbruch des Kalten Krieges formuliert wurden, sind aufschlussreich. Denn der Niedergang des „Eisernen Vorhangs“ beendete eine paneuropäische Debatte, die in der Zwischenkriegszeit und in der Widerstandsbewegung gegen das NS-Regime ihre größte gesellschaftliche Breite und inhaltliche Reife erreichte. Der Haager Kongress von 1948 sah das letzte Aufbäumen der gesamteuropäisch ausgerichteten Föderalisten, die eine Konzentration auf Westeuropa, wie sie dann der Schuman-Plan anlegte, zutiefst ablehnten. Schaut man sich unter diesem Blickwinkel die Europapläne an, so sind drei Punkte von besonderer Relevanz:

*Erstens:* In den meisten Europaplänen wurde die Frage nach der geographischen Finalität jener Ordnung, die sie entwarfen, gar nicht thematisiert. Stets dominierten Gedankengänge über die finale institutionell-politische Ordnung Europas.

*Zweitens:* Das Osmanische Reich und die Türkei wurden bis 1945, soweit ersichtlich, in keinem Europaplan als Glied des europäischen Zusammenschlusses gesehen. Im Gegenteil, der Gedanke der Verteidigung des christlichen Abendlandes, das heißt der Bedrohung durch das Osmanische Reich, war der erste Motivationsgrund für die Beschwörung europäischer Gemeinsamkeit. Nach dem Fall Konstantinopels trat die „Türkengefahr“ in den Mittelpunkt der Europapläne. Als der kaiserliche Kommissar und spätere Papst Piccolomini auf dem Frankfurter Reichstag 1454 einen Zusammenschluss der christlichen Fürsten zur Rückgewinnung Konstantinopels forderte, sprach er als einer der ersten von Europa als „unserem Vaterland“, „unserem eigenen Haus“ und

---

53 Vgl. Rolf Helmut FOERSTER, *Europa. Geschichte einer politischen Idee*, München 1967, S. 325–354. Das Folgende beruht v. a. auf einer Auswertung der Europapläne, wie sie abgedruckt sind in SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), insbes. Kap. 3: Pläne und Visionen, S. 319–418.

„unserer Heimat“.<sup>54</sup> Dieses Leitmotiv, das implizit das Osmanische Reich ausschloss, blieb noch bis ins 20. Jahrhundert virulent. Am Diskurs über einen europäischen Völkerbund haben sich, soweit ersichtlich, türkische Intellektuelle über die Jahrhunderte nicht beteiligt, anders als in Russland manche „Westler“.<sup>55</sup>

Die Frage einer Einbeziehung der Türkei in das Europaprojekt wurde erst Anfang des 20. Jahrhunderts Thema. Im Land selbst wurde durch den Rückzug des Osmanischen Reiches vom Balkan, durch die Bewegung der Jungtürken und durch die kemalistischen Reformen der Boden für die europäische Ausrichtung bereitet. Entscheidend jedoch wurde der Ausbruch des Ost-West-Konflikts, der die Türkei an die Seite des Westens rücken ließ. Die Truman-Doktrin, formuliert primär mit Blick auf Griechenland und die Türkei, wurde Katalysator dieses geostrategisch motivierten Perzeptionswandels. Unvermittelt fand sich die Türkei im Systemkonflikt an der Seite Europas. 1948 wurde sie in die Marshallplanhilfe einbezogen, 1949 in den Europarat integriert, 1952 in die NATO. Walter Hallsteins emphatisch formulierte Zusicherung von 1963, die Türkei gehöre zu Europa, wird vor diesem Hintergrund verständlich. Die geostrategische Aufwertung bedingte die politische Umbewertung der Türkei: Aus der Antipode des christlichen Europa wurde ein strategischer Verbündeter, Partner und Mitglied der europäischen Völkerfamilie.

Die europäische Anbindung der Türkei ist also ein Produkt des Kalten Krieges. Und auch die EU ist ein Produkt des Kalten Krieges – wobei die heutigen Zweifel an der Richtigkeit der These Hallsteins auch damit zusammen hängen, dass Europa inzwischen die Brille des Kalten Krieges abgelegt hat und zu einer stärker kulturhistorisch motivierten Sicht des europäischen Einigungsprozesses zurückkehrt.

*Drittens:* Während die Türkei in den Europauplänen primär als Antipode wahrgenommen wurde, schwankte die Eigen- und Fremdperzeption Russlands zwischen Einbeziehung und Ausgrenzung. Herzog von Sully stellte Russland 1632 mit der Türkei auf eine Stufe, „ein ganz unzivilisiertes Land“, von synkretistischen und schismatischen Kräften bewohnt, auch wenn ihm „seit fünf-hundert Jahren eine Stelle unter den christlichen Mächten angewiesen“ wurde. Wenn der Zar nicht zur Annahme des katholischen oder protestantischen Glaubens bereit sei, „sollte man ihn wie den türkischen Sultan behandeln, ihm seine europäischen Besitzungen rauben und ihn in Asien zurücktreiben.“<sup>56</sup> Umgekehrt beschwor Petr Jakovlovič »adeev, einer der führenden „Westler“ im

54 Enea Silvio PICCOLOMINI, Rede auf dem Reichstag zu Frankfurt 1454, in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 324f.

55 Jakob NOVIKOV, *Die Föderation Europas (1901) und Nikolai Jakowlewitsch Danilewski (1869), Russland und Europa*, in: EBD. S. 79f., 361ff.

56 Herzog von SULLY, *Le Grand Dessin*, in: EBD. S. 333.

Russland des frühen 19. Jahrhunderts, den „Verwandtschaftscharakter“ der Völker Europas, allen voran die gemeinsame christliche Wurzel:<sup>57</sup> Gleichzeitig kritisierte er seine Landsleute heftig, die sich „als eine eigene Welt“ begriffen, als „höhere Zivilisation“.

Oktoberrevolution und Stalinsche Expansion in Ostmitteleuropa vertieften die Kluft zwischen Russland und dem Westen. Eine „Veröstlichung Russlands“<sup>58</sup> stellte sich im Bewusstsein der Menschen in Westeuropa ein. Die Kluft ist bis heute tiefer als vor 1917. Lenins Zurückweisung der Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“<sup>59</sup> korrespondierte mit der wachsenden Furcht vor dem Bolschewismus. Wieder formierte sich Europabewusstsein in Abgrenzung, diesmal von Russland. Der wohl bekannteste und wirkmächtigste Europaplan der Zwischenkriegszeit von Richard Nicolas Coudenhove-Kalergi, der in vielen Ländern zur Gründung der Pan-Europa-Union führte und nach dem Zweiten Weltkrieg die große Politik auf die Integrationsschiene setzte, forderte eine sehr weitgehende Integration aller Demokratien des europäischen Kontinents unter der Devise „Europa den Europäern“. Russland war nicht nur davon ausgeschlossen; der „Friedenspakt“ sollte dazu dienen, „der künftigen russischen Übermacht standzuhalten“.<sup>60</sup>

Allerdings hielt es auch Coudenhove-Kalergi langfristig für möglich, „dass Russland sich wieder mit Europa vereinigen wird“, wenn erst der „Sowjetismus“ überwunden ist.<sup>61</sup> Dies hatten schon Widerstandspläne im Dritten Reich angedeutet.<sup>62</sup> Dies sah auch Winston Churchill so, als er 1956 formulierte: „In einer wahren Einheit Europas muss Russland seine Rolle erhalten.“<sup>63</sup> Und dies schien auch in Charles de Gaulles Konzept des Europa „vom Atlantik zum Ural“ auf.<sup>64</sup> Diese Vision blieb lebendig, wenn auch fern. Hendrik Brugmans brachte sie auf den Punkt: „Wenn heute von Europa die Rede ist, sprechen wir nur von Westeuropa. Doch wollen wir nicht einen einzigen Augenblick unsere Irredenta, das unbefreite Europa, vergessen! Aber was heißt das: ‚nicht vergessen‘? Das heißt in erster Linie: kühn handeln.“<sup>65</sup> Welchen Platz

57 Petr Jakoblovič »АДЕЕВ, *Erster Philosophischer Brief*, in: EBD. S. 355.

58 JAHN (wie Anm. 25), S. 426.

59 Vgl. LENIN, *Über die Losung der Vereinigten Staaten von Europa*, in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 366f.

60 Richard Nicolas COUDENHOVE-KALERGI, *Das Pan-Europa-Programm*, in: EBD. S. 373–376.

61 DERS., *Panuropa*, in: EBD. S. 91.

62 Vgl. Kreis europäischer Widerstandskämpfer, *Entwurf einer Erklärung, März/April 1944*, in: EBD. S. 387.

63 Rede von Sir Winston S. Churchill, Verleihung des Internationalen Karlspreises am 10.5.1956; [www.karlspreis.de/portrait/1955\\_56\\_4.html](http://www.karlspreis.de/portrait/1955_56_4.html).

64 Charles de GAULLE, *Discours et Messages*, Bd. 3, in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 94ff.

65 Rede anlässlich der Verleihung des Karlspreises am 3.5.1951; [www.karlspreis.de/portrait/1951\\_3.html](http://www.karlspreis.de/portrait/1951_3.html).

Russland in diesem künftigen Europa einnehmen würde, blieb offen. Vorerst konzentrierte sich die Europadebatte auf die deutsch-französische Aussöhnung und auf die Frage nach der Einbeziehung Großbritanniens.

### 3. Zur Bedeutung der Frage nach der europäischen Identität

Es gibt zahlreiche Kriterien, die bei der Entscheidungsfindung über künftige Erweiterungsschritte bedeutsam sind: die Erfahrung mit der großen Beitrittsrunde vom 1. Mai 2004, die innere Reform- und Handlungsfähigkeit der Union, die politische und gesellschaftliche Akzeptanz weiterer Beitrittskandidaten, deren politische und wirtschaftliche Potenz wie auch deren geopolitische Lage. Die Identitätsfrage scheint sie alle zu durchdringen.

Wohl auch deshalb schwingt diese Frage nach dem gewachsenen Kern des europäischen Selbstverständnisses subtil in vielen Beiträgen zur türkischen Beitrittsperspektive mit. Explizit thematisiert wird sie kaum. Zu wenig greifbar, zu strittig scheint die Frage nach dem, was wir als Europäer gemeinsam haben und was uns von anderen unterscheidet. Allenfalls wird darüber polemisiert, wie weit die EU noch ein „christlicher Club“<sup>66</sup> ist oder nicht längst durch Säkularisierung und Immigration zum multikulturellen Gebilde identitärer Beliebigkeit geworden ist.

Der Konflikt um die Fixierung eines Bezugs auf die christlichen Wurzeln europäischer Identität in der Präambel des EU-Verfassungsvertrages weist auf eine Orientierungslosigkeit, wie sie heute bei der Bestimmung der ideellen Wurzeln des europäischen Einigungsprozesses vorherrscht. Auch wenn sich der Europabegriff durch Aufklärung, Renaissance und französische Revolution mit säkularem Inhalt gefüllt hat, man mithin von einer Identität von Christentum und Europa nicht mehr sprechen kann<sup>67</sup>, bleibt doch Romano Guardinis Warnung, niedergeschrieben 1946 unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Katastrophe: „Wenn sich aber Europa ganz von Christus löste – dann, und soweit das geschähe, würde es aufhören zu sein.“<sup>68</sup>

Der Begriff „Identität“, in den 1940er Jahren in die Individualpsychologie eingeführt, hat heute Konjunktur, in Unternehmen und Verwaltungen („corporate identity“), unter Minderheiten („kulturelle Identität“) oder auch, angesichts zunehmender Auflösungserscheinungen traditioneller Bezugssysteme in der modernen Gesellschaft, in persönlichen Selbstfindungsprozessen („indivi-

66 Dietrich von KYAW, *Türkei: Ein Teil des „Projektes Europa“*, in: *Internationale Politik* 58 (März 2003), H. 3, S. 48; abwägender Giacomo LUCIANI, *Die Türkei und der Islam. Hürde auf dem Weg nach Europa?*, in: *Internationale Politik* 57 (März 2002), H. 3, S. 27–31.

67 Vgl. JAHN (wie Anm. 25), S. 424.

68 Romano GUARDINI, *Der Heilbringer in Mythos, Offenbarung und Politik*, in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 390.

duelle Identität“). In viele Disziplinen, von der Soziologie über die Ethnologie bis zur Politikwissenschaft, hat er Einzug gehalten – auch wenn manche dieses „Plastikwort“ (Uwe Pörksen) aufgrund seiner verwirrenden Bedeutungsvielfalt am liebsten „aus unserem Wortschatz einfach streichen“ wollen.<sup>69</sup> Die „Beharrlichkeit des Identitätsbegriffs“ hat wohl damit zu tun, dass die meisten Menschen durchaus „einen Sinn von der Gemeinschaft [haben], zu der sie gehören – dieser Sinn ist ihre kollektive Identität.“<sup>70</sup>

Wenig zielführend ist es, in den Konflikt um die verschiedenen Bedeutungszuschreibungen von Identität einzusteigen. Hilfreich für unsere Fragestellung ist, wie Sozialpsychologie und Soziologie kollektive politische und soziale Identität sehen.<sup>71</sup> Nationale, ethnische oder auch Geschlechteridentität stehen im Zentrum der wissenschaftlichen Erörterung kollektiver Identität. Eine Übertragung auf das Phänomen der europäischen Identität bietet sich an – wobei dies nicht mit EU-Identität gleich zu setzen ist.<sup>72</sup> Insbesondere die Verknüpfung mit der Finalitätsfrage ist hier von Interesse.

Fünf Schlussfolgerungen lassen sich daraus ableiten:

*Erstens: Europäische Identität ist nicht einfach objektiv vorgegeben; sie wird subjektiv konstituiert. Das Ausmaß der Identifizierung mit Europa ist individuell sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es variiert von Land zu Land. Ein allgemein empfundenen europäisches „Wir-Gefühl“ zu konstatieren ist schwierig.*

Kollektive Identität impliziert ein gemeinsames Selbst- und Weltverständnis, das sich aus der Vorstellung einer Gleichheit oder Gleichartigkeit mit anderen speist. Sich „identisch“ mit anderen zu fühlen ist also nicht einfach „natürliche“ Folge einer breiten Gemeinsamkeit objektiver Merkmale (gemeinsame Sprache, Herkunft, Kultur etc.), sondern Ergebnis individueller Perception, auch wenn sich Wahrnehmung und Wirklichkeit wechselseitig bedingen – entscheidend ist die Bedeutsamkeit bestimmter Phänomene in der persönlichen Wahrnehmung. Kollektive Identität kann dabei von der individuellen, personalen Identität abgeleitet werden – nur wo sich eine Mehrzahl einzelner Menschen auf dasselbe Kollektiv ausrichtet, sich also damit „identifiziert“, entsteht Gemeinschaftsbewusstsein.<sup>73</sup>

69 NIETHAMMER (wie Anm. 5), S. 627.

70 Vgl. P. WAGNER (wie Anm. 51), S. 48, 66f.

71 Vgl. als Überblick Kay DEAUX, Art. *Identity*, in: Alan E. KAZDIN (Hg.), *Encyclopedia of Psychology*, Bd. 4, Oxford 2000, S. 222–225.

72 Zur EU-Identität in seiner kulturellen wie insbes. politischen Formierung vgl. Ludger KÜHNHARDT, „Formierung der europäischen Öffentlichkeit“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 23.7.2004.

73 So P. WAGNER (wie Anm. 51), S. 46.

Jede Person hat multiple Identitäten, also viele Teilidentitäten: politische, berufliche, religiöse, verwandtschaftliche, etc. Diese Identitäten werden subjektiv unterschiedlich erlebt und gewichtet, also hierarchisiert. Der eine fühlt sich primär als Moslem oder Jude, der andere als Professor oder Gewerkschaftler, der dritte als Vater oder Ehemann, der vierte als Deutscher oder Europäer. Das Bewusstsein einer gemeinsamen europäischen Identität ist individuell wie regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bildungsgrad, Alter und Geschlecht haben erheblichen Einfluss.<sup>74</sup> Die vielfach nicht als komplementär, sondern als konkurrierend empfundene und noch immer dominante nationale Identifikation erschwert dabei die europäische Identitätsbildung. Die Orientierung am Nationalstaat hat den Blick für das Gemeinsame in Europa lange verstellt. Das gilt etwa für die Geschichtsschreibung, die noch immer eine weitgehend nationale ist.<sup>75</sup> Zugleich hat die Universalisierung des europäischen Menschenrechtsverständnisses das Bewusstsein für das originär Europäische dieser Werte schwinden lassen. Die Formierung europäischer Identität hatte es von Anfang an schwer.

Umfragen dokumentieren eine starke Gespaltenheit des Europabewusstseins – man könnte auch von der Koexistenz unterschiedlicher politischer Identitäten im europäischen Raum sprechen. Im Frühjahr 2004 konstatierten 56 % der EU-Bürger für sich eine europäische wie eine nationale Identität: 4 % davon sahen sich nur als Europäer, 6 % primär als Europäer, 46 % auch als Europäer. 41 % der Befragten dagegen reklamierten für sich lediglich ihre nationale Identität. In den künftigen neuen Mitgliedstaaten war die Relation 51 zu 48 %. Allgemein, vor allem aber in den Beitrittsländern, schwand das Europabewusstsein in den letzten Jahren signifikant. Die Hochstimmung nach 1989/90 hielt nicht lange an. Die EU-Kommission kommentiert ernüchtert: „Wenn es irgendwelche Erwartungen gab, dass die ‚Wiedervereinigung‘ Europas die Verbundenheit mit den Werten und der Identität des Kontinent als Ganzes erhöhen würde, so wurden diese – zumindest kurzfristig – enttäuscht. ... Die Bürger [der neuen Mitgliedsländer] haben wohl aus den jüngsten Debatten über künftige Budgets und Mehrheitsregeln gelernt, dass die Union nicht so sehr eine Familie europäischer Nationen ist als vielmehr eine Staatengruppe, die um Ressourcen, Jobs und andere Gewinne ringt.“<sup>76</sup>

Die nationalen Perzeptionsunterschiede sind jedoch auffällig: Immerhin 18 % der Luxemburger reklamieren für sich eine ausschließlich europäische, 62 % der Briten (38 % der Deutschen) eine ausschließlich nationale Identität.

<sup>74</sup> Vgl. EU-Kommission, *Standard Eurobarometer 61*, Frühjahr 2004, S. C 49.

<sup>75</sup> Vgl. Christoph KAMPMANN, *Universalismus und Staatsvielfalt: Zur europäischen Identität in der Frühen Neuzeit*, in: SCHLUMBERGER (wie Anm. 35), S. 46f.

<sup>76</sup> Europäische Kommission, *Eurobarometer EB 61 – CC-EB 2004.1. Comparative Highlights*, Brüssel Mai 2004, S. 11.

tät.<sup>77</sup> Eine gemeinsame kulturelle Identität sahen 1999 nur 38 % der EU-Bürger, 49 % verneinten sie. In Griechenland, Portugal, Deutschland und Italien war das Empfinden einer kulturellen Identität am weitesten verbreitet.<sup>78</sup>

*Zweitens: Das Bewusstsein kollektiver Identität wächst aus der Differenzierung, vor allem in Krisenzeiten. Im saturierten Nachkriegseuropa ist es wenig ausgeprägt. Identitätsfragen werden bei uns tendenziell unterschätzt, Unterschiede zu anderen Kulturen nivelliert.*

Identitäten werden in unterschiedlichen Kontexten aktiviert. Ihre Relevanz schwankt auf der Zeitachse.<sup>79</sup> Vielen Balten, Polen oder Ungarn etwa kam ihre europäische Identität 1989/90 besonders zu Bewusstsein. Gerade das europäische „*annus mirabilis*“ war eindrucksvolle Bestätigung eines Geistes europäischer Gemeinsamkeit, der auch durch vierzig Jahre Teilung nicht unterdrückt werden konnte. Arnold Zingerle schreibt: „Identität‘ scheint grundsätzlich etwas Latentes zu sein, das erst einer existentiellen Konfrontation bedarf, um ins Bewusstsein gerufen werden zu können. Solche Lagen existentieller Konfrontation stellen Krisen dar, in denen das in fragloser Selbstverständlichkeit Gelebte herausgefordert, angefochten wird.“<sup>80</sup>

Krisenzeiten tragen zur Identitätsbildung bei. Werden sie gemeinsam durchlebt, schärfen sie das Gemeinschaftsbewusstsein und fördern das Zusammenrücken über bisher wahrgenommene Differenzen hinweg. In der europäischen Geschichte wurden solche Krisenzeiten vielfach durch die Konfrontation mit Mächten hervorgerufen, die als Bedrohung der eigenen Identität empfunden wurden.<sup>81</sup> Gerade die Erfahrung von Differenz, der Antipode von Identität, förderte immer wieder das Europabewusstsein.<sup>82</sup> Die Kriege gegen das ausgreifende Perserreich ließen in der griechischen Polis schon früh das Bewusstsein für die Andersartigkeit Asiens wachsen<sup>83</sup>; das christliche Mittelalter formierte seine Gemeinsamkeit in Abgrenzung vom vordringenden Osmanischen Reich; die Europabewegung der Zwischenkriegszeit und im Widerstand gegen Hitler empfand ein tiefes Bewusstsein für die Gemeinsamkeit europäischer

77 EBD. S. B 94f. und C 47–49.

78 Vgl. Europäische Kommission, *How Europeans see themselves. Looking through the mirror with public opinion surveys*, Luxemburg 2001, insbes. S. 10ff.

79 Vgl. Wolfgang SCHMALE, *Geschichte Europas*, Wien u. a. 2000, S. 160.

80 Arnold ZINGERLE, *Europa als ‚Wertegemeinschaft‘. Ein Rückblick auf die kulturtheoretische Irenik der dreißiger und vierziger Jahre*, in: SCHLUMBERGER (wie Anm. 35), S. 191.

81 Vgl. Heinz GOLLWITZER, *Zur Wortgeschichte und Sinndeutung von „Europa“*, in: *Saeculum* 2 (1951), H. 2, S. 163f.

82 „Die Identität eines Phänomens festzustellen bedeutet, dessen Differenz zu einem anderen Phänomen zu bezeichnen. ... Identitätsbildung ist unausweichlich differenzschaffend“; P. WAGNER (wie Anm. 51), S. 56, 62.

83 Vgl. etwa die Textauschnitte von Platon, Sokrates oder Aristoteles in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 28–38.

Werte in der Ablehnung von Faschismus, Nationalsozialismus und Stalinismus<sup>84</sup>; Intellektuelle wie Vaclav Havel, György Konrad oder Bronislaw Giermek leiteten ihr Europäertum aus jahrzehntelanger Erfahrung eines Lebens in der Diktatur ab.<sup>85</sup> Die Prägekraft solcher Krisenerfahrungen verdichtet sich zur gemeinsamen Erinnerungskultur, die an markanten Gedächtnisorten europäischer Geschichte („lieu de memoire“) ins Bewusstsein trifft.<sup>86</sup>

Krisenerfahrungen dieser Art fehlen den meisten Europäern heute. Wird die eigene Identität jedoch über längere Zeit nicht ernsthaft herausgefordert, verliert sie an Virulenz. Während die Gründerväter der europäischen Integration ebenso wie die friedlichen Revolutionäre von 1989 ohne Umschweife von Europas „Einheit seiner Kultur und seiner christlichen Zivilisation“, von seinem „gemeinsamen Erbe“, gar von einer „europäischen Mentalität“ sprachen<sup>87</sup>, zögern viele, diese Formulierungen heute zu verwenden. Dabei kann dieses Denken auf eine lange Traditionslinie verweisen.<sup>88</sup> Es ist wohl die Sättigung der Wohlstandsgesellschaft, die weder von innen noch von außen existenziell in Frage gestellt ist, die das Bewusstsein für die europäische Gemeinsamkeit in den Hintergrund treten lässt. Stichworte wie Tschetschenien, Irak oder Guantanamo erinnern allerdings daran, dass das europäische Menschenrechtsverständnis – immerhin war die Europäische Menschenrechtskonvention 1950 das erste gemeinsame Nachkriegsdokument der Europäer – keineswegs universal gilt. Die eingestürzte Brücke von Mostar, Toleranzsymbol von Christen und Moslems im Herzen Europas, war dafür über Jahre ein Mahnmal. Auch die Erfahrung der deutschen Einigung von 1989/90, also der Wirkmächtigkeit einer weithin unterschätzten gemeinsamen Identität der Deutschen, lässt vor einer Unterschätzung der Identitätsfrage warnen.

Angesichts der „Gebrochenheit“ der europäischen Identität, ja „seltsamer Selbstvergessenheit“<sup>89</sup> wird jedoch erklärlich, warum sich die Europäische

84 Heinrich Mann formulierte 1924: „Wir Europäer sehen, durch Not, die gemeinsam ist, belehrt, fast schon mehr das Gemeinsame der Völker Europas, als was sie trennt. ... Die Annäherungs- und Versöhnungsversuche unserer heutigen Völker sind schwer vom gemeinen Schuldbewusstsein und von Reue“; DERS., Vereinigte Staaten von Europa, in: SCHULZE/PAUL (wie Anm. 46), S. 377.

85 Vaclav Havel: „Indem wir uns heute zum sogenannten Westen bekennen, bekennen wir uns damit ... zu einer bestimmten politischen Kultur, zu bestimmten geistigen Werten und universellen Prinzipien“. Es sind Werte, „die wir als die unseren empfinden, weil wir lange Jahrhunderte hindurch an ihrer Schaffung beteiligt waren“, Rede anlässlich der Verleihung des Karlspreises am 9.5.1991; [www.karlspreis.de/portrait/1991\\_3.html](http://www.karlspreis.de/portrait/1991_3.html).

86 Vgl. SCHMALE (wie Anm. 79), S. 287.

87 Rede von Alcide de Gasperi am 24.9.1952 anlässlich der Verleihung des Internationalen Karlspreises; [www.karlspreis.de/portrait/1952\\_2.html](http://www.karlspreis.de/portrait/1952_2.html).

88 Francis Bacon sprach von „Nos Europaei“ im 17. Jahrhundert, Jean Jacques Rousseau war überzeugt, dass die „europäischen Völker untereinander stillschweigend eine Gesamtnation bilden“; zit. nach KNIPPING (wie Anm. 7), S. 21.

89 ZINGERLE (wie Anm. 80), S. 168.

Union so schwer tut, ein Innen und ein Außen zu erkennen, das als Grenzlinie für die Erweiterung dienen könnte. Wer sich seiner selbst nicht gewiss ist, kann auch das Gegenüber nicht einschätzen. Diese „Grenzkonstruktion“ jedoch ist maßgeblich bei der Ausformung, Bewahrung und Weiterentwicklung kollektiver Identitäten.<sup>90</sup>

*Drittens: Die Vorstellung einer homogenen, gleichbleibenden Identität ist irreführend. Identität wandelt sich. Und sie ist sozial konstruiert. Dies gilt für die EU wie für alle potentiellen Kandidatenstaaten. Dies spricht gegen eine unwiderrufliche Ausklammerung einzelner Länder aus dem Erweiterungsprozess.*

Identität entwickelt sich, ist „in einem konstitutiven Sinne zeitlich“.<sup>91</sup> Kontinuität und Kohärenz, also ein gewisses Maß an Stabilität, sind zugleich erforderlich, will man überhaupt von kollektiver Identität sprechen. Doch wenn Identität ständig im Werden ist, kann sie nicht fixiert werden, enthält sie auch Elemente des Wandels – wie viele, ist strittig. Identitätswandel kann viele Auslöser haben: Ereignisse, neue Rollenübernahmen, neue Informationen, Wandel der Umwelt.<sup>92</sup> Er kann latent und schleichend verlaufen – man denke etwa an die Entstehung des ökologischen Bewusstseins in Deutschland in den 1970er Jahren oder an die gewachsene Sensibilität für Menschenrechtsfragen, wie sie heute im vermehrten Rückgriff auf humanitäre Interventionen zum Ausdruck kommt.<sup>93</sup> Identitätswandel kann sich aber auch in Schüben vollziehen – im Personalen etwa im Jugendalter, im Kollektiven in Nationsbildungsprozessen. Die Katastrophe des Nationalsozialismus prägt bis heute unsere politische Kultur, etwa den Einsatz der Bundeswehr im Krisenmanagement.

Wenn Identität permanent im Wandel begriffen ist, gilt dies auch für die europäische Identität, ebenso für die nationale Identität potentieller EU-Kandidaten. Gerade die Ukraine, Russland und die Türkei durchleben heute eine Phase forcierten Identitätswandels. Folglich unterliegen auch Kulturgrenzen dem historischen Wandel. Die Grenzen zwischen den Kulturräumen fluktuieren, Kulturen überlappen sich, Übergangs- und Schwellenregionen lassen sich identifizieren.<sup>94</sup> Was sich heute noch fremd ist, kann sich nahe kommen und

---

90 Bernhard GIESEN, *Kollektive Identität*, Frankfurt/M. 1999, S. 27. Die Sozialpsychologie unterscheidet zwischen „in-group“ und „out-group“; vgl. Alexander WENDT, *Collective Identity Formation and the International State*, in: *American Political Science Review* 88 (1994), Nr. 2, S. 384–396.

91 P. WAGNER (wie Anm. 51), insbes. S. 68.

92 Vgl. DEAUX (wie Anm. 71), S. 224f.

93 Vgl. dazu das Kapitel zur humanitären Intervention in meiner Habilitationsschrift: *Lehrjahre im Kosovo. Das Scheitern der internationalen Krisenprävention vor Kriegsausbruch*, Paderborn 2005.

94 Oskar HALECKI diskutiert dies am Beispiel Russlands; vgl. DERS. (wie Anm. 46), S. 98, 113.

durchdringen. Dies ist zweifelsohne eines der stärksten Argumente gegen die Fixierung einer endgültigen geographischen Finalität des Erweiterungsprozesses.

Eng damit zusammen hängt ein weiterer Gedanke: Wie weit Identität Schicksal ist oder durch freie Wahl beeinflussbar, darüber gehen die Meinungen auseinander. Die Ansicht, der moderne, „autonome“ Mensch schaffe sich seine eigene Identität, ebenso der moderne Staat (die politische Nation als „tägliches Plebiszit“, so Ernest Renan), ist wohl ebenso illusionär wie die These einer prädestinierten, durch eigene Handlungsfähigkeit nicht beeinflussbaren, pfadabhängigen Identitätsbildung.<sup>95</sup> Heute herrscht weithin Einigkeit, dass es zwar primordiale Identitätszuschreibungen gibt wie Muttersprache oder Ethnie, dass Identität jedoch auch sozial konstruiert wird, es also Gestaltungsspielräume und Optionen gibt.<sup>96</sup> Dabei kommt der politischen Führung – insbesondere Führungspersönlichkeiten, die Gleichgesinnte um sich scharen – eine richtungsweisende, wenn auch keineswegs allein entscheidende Bedeutung zu. So wie Kemal Atatürk der laizistisch-demokratischen, zugleich nationalistisch-autokratischen Türkei den Weg gewiesen hat, so versucht Recep Erdogan heute der Türkei in einem zweiten Modernisierungsschub den Weg zu Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz und demokratischer Transparenz zu weisen. Das Experiment kann scheitern, wie Michail Gorbatschows Perestrojka – es muss jedoch nicht.

Einfluss darauf hat nicht zuletzt die Politik der Europäischen Union selbst, denn Identität formt sich in Interaktion. Die Erfahrung der Osterweiterung lehrt, dass der Anreiz der EU-Mitgliedschaft zentraler Motivator demokratischen und marktwirtschaftlichen Wandels ist. Er stärkt die pro-europäische Identitätsbildung im Land. Identität ist formbar, Europabewusstsein kann wachsen, auch in der Türkei. Je stärker man die Momente freie Wahl und externe Beeinflussbarkeit betont, desto zuversichtlicher mag man den Identitätswandel in Ankara sehen; je stärker man Determination und Beharrung wähnt, desto skeptischer mag man sein.

*Viertens: Die bisherigen Erweiterungsrounds haben die Identität der Europäischen Union nachhaltig geprägt. Im Zentrum der Beurteilung von Beitritt-*

95 Vgl. dazu EBD. S. 58–60; vgl. auch Lars-Erik CEDERMAN, *Nationalism and Ethnicity*, in: Walter CARLSNAES/Thomas RISSE/Beth A. SIMMONS (Hg.), *Handbook of International Relations*, London 2002, S. 412.

96 In den Internationalen Beziehungen hat sich eine eigene Theorieschule, der Sozialkonstruktivismus, etabliert, die sich dem Phänomen der „Konstruktion“ von Interessen und Identitäten widmet; vgl. Alexander WENDT, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, in: *International Organization* 46 (Frühjahr 1992), Nr. 2, S. 410.

*santrägen muss deshalb die Kompatibilität von Identität der Union einerseits und Identität des Bewerbers andererseits stehen.*

Das europäische Einigungswerk wurde von seinen Baumeistern von Beginn an in die Traditionslinie von griechisch-römischer Antike, christlich-römischer Einheitsidee im Mittelalter und Vielfalt des europäischen Staatenpluralismus der Neuzeit gestellt; das Erbe von Reformation, Aufklärung und vor allem französischer Revolution wird heute vielfach hinzugerechnet.<sup>97</sup> Bewusst wurde der *genius loci* bemüht, als man 1957 die Unterzeichnung der Römischen Verträge auf dem Kapitol in Rom vornahm, ebenso als man 2004 die Unterzeichnung der Beitrittsverträge der ostmitteleuropäischen Länder auf der Akropolis stattfinden ließ. Die höchste Ehrung, die einem Europäer zuteil werden kann, die Verleihung des Karlspreises, findet jährlich im Krönungssaal Karls des Großen statt.

Dabei ist nicht zu unterschätzen, wie sehr die glückliche Konstellation der Gründungsmitglieder, vor allem ihre aus der Kriegserfahrung erwachsene Bereitschaft zu weitgehendem Souveränitätsverzicht, der Integration Kontur und Dynamik verlieh. Ebenso ist nicht zu übersehen, wie die späteren Erweiterungsrunden die Identitätsbildung der EU prägten. Mit den südeuropäischen Beitritten verstärkte sich die Anbindung an das Mittelmeer, bis hin zum „Barcelona-Prozess“ heute; die sozio-ökonomischen Verteilungskonflikte nahmen deutlich zu. Der britische Beitritt erwies sich bei aller historischen Notwendigkeit als Bremse vertiefter Integration; mit der britischen Vorreiterrolle in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist allerdings ein konstruktives Element hinzugetreten. Der Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder wird die östliche, zugleich die transatlantische und russland-kritische Ausrichtung der Union verstärken. Das zeigte sich bereits am dezidierten Engagement Präsident Kwasniewskis und Javier Solanas in der ukrainischen Staatskrise Ende 2004. Dies alles bedeutet Bereicherung, doch auch Kohäsionsminderung. So verfolgt jede EU-Präsidentschaft ihre eigene Agenda – die Akzente sind höchst unterschiedlich, es kommt zu Kontinuitätsbrüchen und Verwerfungen. Letztlich spiegelt sich Identität im Stimmverhalten im Rat wider.

Wer beitrifft, bringt eigene Prägungen mit. Dies gilt ganz besonders für die (möglichen) Kandidaten am Erweiterungshorizont. Das Osmanische Reich und sein Zerfall, Atatürks Personenkult, der jahrzehntelange Kampf gegen die Kurden – dies alles hat in der türkischen Gesellschaft mentale „Sedimentierungen“ (Wolfgang Schmale) hinterlassen, die bis heute fortwirken, etwa im obrigkeitsstaatlichen Denken und im zentralisierten Erziehungswesen, in der restriktiven Minderheitenpolitik wie in der Schwäche der Zivilgesellschaft, in

---

<sup>97</sup> Vgl. HALECKI (wie Anm. 46), insbes. S. 7–12; KAMPMANN (wie Anm. 75), S. 45–76.

der tiefen Spaltung über den angemessenen Platz des Islam im öffentlichen Leben oder auch in der Tabuisierung des Genozids an den Armeniern. Die Integrationsfähigkeit der Türken in Deutschland ist davon bis heute berührt. Spuren haben ebenso die 70 Jahre Sowjetkommunismus und die jahrhundertlange byzantinische Prägung im östlichen Europa hinterlassen – etwa in der Balance von Individuum und Kollektiv, die in Orthodoxie und Kommunismus ganz anders ausgeprägt war als im Europa der Reformation und Aufklärung.

Damit gewinnt die Frage nach der Kompatibilität der Identitäten Schlüsselbedeutung. Die Frage „Passen wir zueinander?“ ist auch in kollektiven Paarbeziehungen von Relevanz. Sie mag noch so schwierig zu beantworten sein – in einer Abarbeitung der Kopenhagener Kriterien erschöpft sie sich nicht. Am Ende des Beitrittsprozesses der Türkei darf deshalb nicht nur die Frage stehen, ob die EU-Kommission dem Land attestiert, die Kriterien von Kopenhagen zu erfüllen – ohnehin eine sehr relative Meßlatte. Die gesetzliche Übernahme des *Aquis communautaire* reicht nicht aus, auch nicht die Umsetzung des EU-Rechts in den Verwaltungen. Es geht um das Vorhandensein einer ausreichenden gemeinsamen Wertebasis. Eine Konvergenzentwicklung kann auch nach einem Beitritt noch stattfinden – sie muss es jedoch nicht.

*Fünftens: Die Kerngebiete europäischer Identität liegen historisch gesehen in Süd- und Westeuropa. Die Diffusion erfolgte vorwiegend von West nach Ost. Dem entsprechend nimmt die europäische Gemeinsamkeit von West nach Ost ab. Je weiter Bewerber um eine EU-Mitgliedschaft von diesem Kernbestand europäischer Gemeinsamkeit abweichen, desto problematischer wird ihre Integration.*

Kulturen, so der Kunsthistoriker Bernhard Rupprecht, sind nur vom Zentrum her zu erfassen.<sup>98</sup> In Europa lassen sich die Kerngebiete europäischer Identitätsbildung durchaus erkennen. Was ihnen ein gemeinsames europäisches Gepräge verleiht, ist das große Ausmaß identischer Merkmale<sup>99</sup>, sind – trotz aller Differenzen – die „gemeinsame[n] Wissens- und Erfahrungsbestände“.<sup>100</sup> Der Prozess der „Diffusion“<sup>101</sup> europäischer Kultur verlief, stark vereinfacht, zunächst primär von Süd nach Nord, d. h. von Griechenland und Rom ins Karolingerreich, dann vor allem von West nach Ost.<sup>102</sup> Die Kernbildung in Westeuropa in Mittelalter und Neuzeit ist an der Verbreitung des lü-

98 Bernhard RUPPRECHT, *Imago Europae, Elemente europäischer Kunst*, in: SCHLUMBERGER (wie Anm. 35), S. 128.

99 Vgl. SCHMALE (wie Anm. 79), S. 160.

100 KNIPPING (wie Anm. 7), S. 19.

101 SCHMALE (wie Anm. 79), S. 159f.

102 Schon die Geschichtsschreiber zur Zeit Karl des Großen unterschieden ein Kerneuropa (Italien, Gallien und Germanien) und ein peripheres Europa, wobei der Occident-Orient-Gegensatz im gesamten Mittelalter eine scharfe Abgrenzung der lateinischen Christen

bischen und Magdeburger Rechts in den Hansestädten ebenso abzulesen wie in der Ausbreitung von Romanik, Gotik und Barock, die im Baustil das Lebensgefühl einer ganzen Epoche repräsentierten.<sup>103</sup> Renaissance, Reformation, Aufklärung und französische Revolution nahmen hier ihren Ausgang.

Für die Erweiterungsfrage hat dies zwei Konsequenzen. Zum einen führte diese Kernbildung zu einer anhaltenden „Westlastigkeit“<sup>104</sup> des europäischen Denkens, in der sich westliches Superioritätsgefühl mit Ignoranz über den noch immer fremden Osten Europas mischt. Sprachlich wird dies am synonymen Gebrauch von „Europa“ und „EU“ erkennbar, der selbst in Ostmittel- und Südosteuropa üblich ist. Wissenschaftlich wird in Gesamtdarstellungen „europäischer Geschichte“ Osteuropa noch immer vernachlässigt. Gelehrt wird Geschichte – und Osteuropäische Geschichte.<sup>105</sup> Auch wenn das Europa der Sechszehn mit dem Reich Karls des Großen weitgehend geographisch übereinstimmt – Karl der Große ist eine west-, keine gesamt europäische Identifikationsfigur. Karl den Großen als „Ersten Einiger Europas“<sup>106</sup> zu reklamieren, spiegelt die westliche Kernbildung wider, bedeutet jedoch eine Ausblendung des europäischen Ostens.<sup>107</sup> Diese Ausgrenzung wurde durch den Kalten Krieg erheblich verstärkt. Prag und Krakau wurden zum Osten, Lissabon und Ankara zum Westen erklärt. Erst die Ereignisse von 1989/90 legten den Blick für das ganze Europa wieder frei. Doch sind wir schon in diesem Europa angekommen? Perspektivische Verzerrungen und Einseitigkeiten in der Perzeption des slawischen Ostens dürften unser Erweiterungsdenken bis heute prägen. Die Wiederentdeckung der Gemeinsamkeit mit Budapest, Warschau und Riga hat eingesetzt, doch hinter dem Bug beginnt *terra incognita*.

Zum zweiten nimmt die europäische Identität von West nach Ost in ihrer Prägekraft ab. Dies mag, je nachdem welches Kriterium man anlegt, von Fall zu Fall unterschiedlich sein – doch die Tendenz ist eindeutig. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass die anstehende Integration der über Jahrhunderte byzantinisch-orthodox und osmanisch geprägten Staaten des Balkan, mehr noch die Integration der Türkei und der ostslawischen Länder Ukraine und Weißrussland die Identität der Europäischen Union enorm herausfordern werden. Dies mag gelingen, kann jedoch zu schweren Erschütterungen führen.

---

heit v. a. zu Byzanz und Islam implizierte, bevor in der Frühen Neuzeit unter dem Einfluss von Humanismus und Aufklärung das byzantinische Europa zunehmend in die Europakonzeptionen einbezogen wurde; vgl. GOLLWITZER (wie Anm. 81), S. 164–167.

103 Vgl. dazu die Karten in SCHMALE (wie Anm. 79), S. 263–5.

104 EBD. S. 285.

105 So SEGL, *Europas Grundlegung im Mittelalter*, und KAMPMANN, *Universalismus und Staatsvielfalt*, in: SCHLUMBERGER (wie Anm. 35), S. 29, 46f.

106 Karl der Große und der Internationale Karlspreis; [www.karlspreis.de/geschichte/karl.html](http://www.karlspreis.de/geschichte/karl.html) (offizielle Homepage des Karlspreisdirektoriums).

107 Vgl. SEGL, *Europas Grundlegung* (wie Anm. 105), S. 27f.

Denn Identität bedeutet Ruhen in sich selbst, schafft Verlässlichkeit und Sicherheit. Identitätsbrüche und -krisen treten auf, wenn dieses empfindliche Gleichgewicht gestört wird. Vor allem wenn die eigene Identität wenig gefestigt ist, können Erschütterungen dieser Art das interne Gleichgewicht nachhaltig stören. Unberechenbarkeit nach außen ist eine Folge.

#### 4. Fazit

Die Europäische Union steht an einer Wegscheide. Der eine Weg führt in die Erweiterung ad infinitum, der andere in die Selbstbegrenzung. Die Türkei setzt den Präzedenzfall. Um der Gefahr eines unkoordinierten, momentanen Stimmungen ausgesetzten „muddling through“ zu begegnen, ist ein Gesamtkonzept für den künftigen Beitrittsprozess erforderlich, das der Erweiterung Maß und Ziel setzt. Drei Grundsatzentscheidungen sind angeraten. Erstens, die Einführung von Parlamentsentscheidungen nicht nur über die Ratifikation von Beitrittsverträgen, sondern bereits über die Verleihung des Kandidatenstatus; zweitens, eine Begrenzung des Erweiterungsprozesses auf das geographische Europa; drittens, die forcierte Einführung von Modellen flexibler Teilintegration.

*Ad 1.* Die Erfahrung mit dem Assoziierungsabkommen der Türkei von 1963 verweist auf eine Schiefelage im Entscheidungsprozess. Gegenwärtig verleiht der Europäische Rat auf Empfehlung der Kommission den Kandidatenstatus. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament können lediglich am Ende eines langen, präjudizierenden Beitrittsprozesses über den Beitrittsvertrag mittels Ratifikation befinden; politisch ist eine Ablehnung kaum möglich, trotz der notwendigen Zweidrittelmehrheit etwa im Bundestag. Im Ratifizierungsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag scheiterte ein Gesetzentwurf, der jede Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an ein positives Votum des Deutschen Bundestages gebunden hätte. Die Bundesregierung wollte sich ihren Handlungsspielraum im Rat nicht einschränken lassen.<sup>108</sup> Dabei wäre es konsequent, bereits über die Verleihung des Kandidatenstatus die Parlamente, vor allem das Europäische Parlament, mitentscheiden zu lassen. Denn zu diesem frühen Zeitpunkt bereits fällt die Grundsatzentscheidung über spätere Beitritte. Eine Parlamentsdebatte würde eine breite öffentliche Auseinandersetzung ermutigen.

*Ad 2.* In allen Europaverträgen wurde eine Beitrittsperspektive nur für die „europäischen Staaten“ definiert. Was dies meint, ist heute bis zur Unkenntlichkeit verzerrt. Die Frage ist eine eminent politische. Mit der Zurückweisung des Beitrittsantrags von Marokko 1987 schien die EU den Weg der Selbstbe-

---

108 Entwurf eines Gesetzes zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, Drucksache 4716 vom 12.5.2005.

grenzung zu gehen. Doch die avisierte Aufnahme der Türkei deutet in eine andere Richtung. Derzeit scheint es, dass die EU trotz aller Bedenken den Weg der unbegrenzten, wenn auch verlangsamten Erweiterung fortsetzt. Er ist unkontroverser, erfordert keine unmittelbaren Entscheidungen und stößt niemanden zurück. Doch die Gefahren sind ebenso unabweisbar: faktischer Integrationsstillstand durch Handlungsunfähigkeit, Errichtung informeller innerer Grenzen *in* der Union, Flucht der Integrationswilligen in ein Europa „a la carte“, dazu identitäre Überforderung mit der Folge von Politikverdrossenheit, Identitätskrisen und Unberechenbarkeit.

Dabei ist allerdings zu beachten: Die Türkei wird nur eines von über dreißig EU-Mitgliedern sein, wenn auch mit besonderem Profil und Gewicht. Sie dramatisiert eine Herausforderung, die sich ohnehin stellt. Je mehr der Erweiterungsprozess voranschreitet, desto mehr *fait accomplis* werden gesetzt. Noch ist eine Begrenzung auf das geographische Europa möglich. Diese Grenze sollte nicht leichtfertig überschritten werden, denn Ural und Kaukasus sind im Bewusstsein der Europäer als Kulturscheiden präsent. Die Grenzziehung lässt sich aus Gründen der politischen Kommunizierbarkeit und Legitimität nur an diesen Grenzen festmachen. Eine Mitgliedschaft der südlichen Kaukasusländer und der Länder Zentralasiens dürfte ansonsten langfristig kaum zu umgehen sein; hinter dem Maghreb steht ein großes Fragezeichen, ebenso hinter Russland. Kandidaten wären demnach nur jene Länder, die geographisch wie kulturhistorisch unzweifelhaft zu Europa gehören. Dies schließt die Balkanländer, die Ukraine, Moldawien und Weißrussland ein.

*Ad 3.* Eine geographische Begrenzung des Erweiterungsprozesses sollte von flexiblen Modellen differenzierter Teilintegration begleitet sein, bis hin zur Teilmitgliedschaft in einzelnen Politikfeldern. Davor ist die Union bisher zurückgeschreckt. Individuell zugeschnitten, könnten die Nachbarn jedoch sehr weitgehend an Ratsentscheidungen zu Politikfeldern, in denen gemeinsames Regelungsinteresse besteht, mitwirken. In der europäischen Nachbarschaftspolitik ist dies angelegt, in der NATO ist man mit der „Partnerschaft für den Frieden“ und im NATO-Russland-Rat diesen Weg gegangen. Jean-Claude Juncker ist Recht zu geben: Dieser Fragenkomplex „harrt dringend einer Beantwortung“<sup>109</sup> – und zwar mehr als einer intuitiven.

---

109 JUNCKER (wie Anm. 15) S. 9.

