

**General Editor:** Andreas Umland,  
*Kyiv-Mohyla Academy*, [umland@stanfordalumni.org](mailto:umland@stanfordalumni.org)

## EDITORIAL COMMITTEE\*

### DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

- Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*  
Dr. **Ingmar Bredies**, *University of Regensburg*  
Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*  
Dr. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*  
Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*  
Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*  
Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

### SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

- Col. **David Glantz**, "Journal of Slavic Military Studies"  
Dr. **Marlène Laruelle**, *Johns Hopkins University*  
Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*  
Prof. **Stefan Troebst**, *University of Leipzig*  
POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY  
Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*  
Dr. **Andreas Goldthau**, *Central European University*  
Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*  
Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*  
Dr. **Carol Leonard**, *University of Oxford*  
Dr. **Maria Popova**, *McGill University, Montreal*

## ADVISORY BOARD\*

- Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*  
Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*  
Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*  
Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*  
Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*  
Dr. **Katrin Boeckh**, *University of Munich*  
Prof. em. **Archie Brown**, *University of Oxford*  
Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*  
Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*  
Prof. **Paul D'Anieri**, *University of Florida*  
Dr. **Heike Dörrenbächer**, *Naumann Foundation Kyiv*  
Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*  
Dr. **Sabine Fischer**, *EU Institute for Security Studies*  
Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*  
Dr. **David Galbreath**, *University of Aberdeen*  
Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*  
Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*  
Dr. **Nikolas Gvosdev**, *Naval War College, Newport, RI*  
Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*  
Dr. **Guido Hausmann**, *University of Freiburg i.Br.*  
Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*  
Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*  
Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*  
Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*  
Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Ottawa*  
Prof. em. **Andrzej Korbonski**, *University of California*  
Dr. **Iris Kempe**, *Heinrich Boell Foundation Tbilisi*  
Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht Regensburg*  
Dr. **Rainer Lindner**, *CEEER, Berlin*  
Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*

**Editorial Assistant:** Olena Sivuda, *Drahomanov Pedagogical University of Kyiv*, [SLS6255@ku-eichstaett.de](mailto:SLS6255@ku-eichstaett.de)

### FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

- Dr. **Peter Duncan**, *University College London*  
Dr. **Taras Kuzio**, *Johns Hopkins University*  
Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*  
Dr. **Diana Schmidt-Pfister**, *University of Konstanz*  
Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*  
Dr. **Christian Wipperfürth**, *N-Ost Network, Berlin*  
Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*

### HISTORY, CULTURE & THOUGHT

- Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*  
Prof. **Mark Bassin**, *Södertörn University*  
Prof. **Karsten Brüggemann**, *Tallinn University*  
Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*  
Dr. **Gasan Gusejnov**, *Moscow State University*  
Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*  
Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*  
Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*  
Dr. **Andrei Rogatchevski**, *University of Glasgow*  
Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*  
Dr. **Stefan Wiederkehr**, *BBAW, Berlin*

Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*

- Prof. **Michael McFaul**, *US National Security Council*  
Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*  
Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*  
Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*  
Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*  
Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*  
Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*  
Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*  
Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation Stuttgart*  
Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*  
Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*  
Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*  
Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*  
Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*  
Mr. **James Sherr**, *RIIA Chatham House London*  
Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*  
Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*  
Prof. **Alexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*  
Prof. **Hans-Henning Schröder**, *University of Bremen*  
Prof. **Yuri Shapoval**, *Ukrainian Academy of Sciences*  
Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*  
Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*  
Dr. **Philip Walters**, "Religion, State and Society," *Oxford*  
Prof. **Zenon Wasyliv**, *Ithaca College, New York State*  
Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*  
Dr. **Markus Wehner**, "Frankfurter Allgemeine Zeitung"  
Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*  
Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*  
Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

\* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series' volumes lies with the books' authors.

# **SOVIET AND POST-SOVIET POLITICS AND SOCIETY**

ISSN 1614-3515

Edited by Dr. Andreas Umland

Alena Vysotskaya

# **RUSSLAND, BELARUS UND DIE EU-OSTERWEITERUNG**

Zur Minderheitenfrage und zum Problem der Freizügigkeit des  
Personenverkehrs

Mit einem Vorwort von Katlijn Malfliet

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

## **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

*Coverbild:* "European Puzzle". Mit freundlicher Genehmigung der Audiovisual Library of the European Commission © European Community, 2004.

Diss., Erlangen-Nürnberg, 2007

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel  
oder direkt bei *ibidem* ([www.ibidem-verlag.de](http://www.ibidem-verlag.de)) zu beziehen unter der  
ISBN 978-3-89821-822-1.

∞

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-5822-5

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electrical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

# Inhalt

<i>Danksagung</i>	9
<i>Acknowledgements</i>	10
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	11
<i>Tabellenverzeichnis</i>	15
<i>Vorwort von Katlijn Malfliet</i>	17
<b>Einleitung</b>	21
<b>1</b> <b>Der Untersuchungsrahmen</b>	23
1.1 <b>Forschungsfokus der Arbeit</b>	23
1.2 <b>Zur Auswahl der Länderbeispiele</b>	32
1.3 <b>Analyserahmen der EU-Politik Russlands und Belarus'</b>	35
1.4 <b>Schwerpunkt: Präsidialagenda</b>	39
1.5 <b>Informations- und Datenbasis</b>	47
1.6 <b>Aufbau der Arbeit</b>	52
<b>2</b> <b>Die Entwicklung der EU-Politik Russlands und Belarus' hinsichtlich der Osterweiterung</b>	55
2.1 <b>Erwartungen Russlands und Belarus' an die Osterweiterung</b>	55
2.2 <b>Die Rolle der Erweiterungsfragen in der Politik der Europäischen Union gegenüber Russland und Belarus</b>	63
2.3 <b>Die Änderung des institutionellen Rahmens der Kooperation zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten</b>	77

3	Die neuen Bestimmungen zur Freizügigkeit des Personenverkehrs an den östlichen Außen- grenzen der EU (die Visafrage)	89
3.1	Verschärfte Bedingungen an den Außengrenzen der Europäischen Union: Konsequenzen für Russland und Belarus	89
3.2	Die Liberalisierung der Personenfreizügigkeit: Neue Rahmenbedingungen für russische und belarussische Staatsangehörige	95
3.3	Die russische EU-Politik im Hinblick auf die Einschränkung der Personenfreizügigkeit	104
3.3.1	Ausrichtung der russischen Politik im Hinblick auf die Visafrage	104
3.3.2	Die politisch-öffentliche Debatte über das Vorgehen Russlands in der Visafrage	112
3.3.3	Die Politik Russlands unter der Berücksichtigung der Prioritäten der Präsidialagenda	125
3.4	Die belarussische EU-Politik im Hinblick auf die Visafrage	137
3.4.1	Die Ausrichtung der belarussischen Politik im Hinblick auf die Regulierung der Freizügigkeit des Personenverkehrs	137
3.4.2	Die belarussische Politik hinsichtlich der Visafrage im Meinungsspiegel der politischen Elite	142
3.4.3	Die Präsidialagenda von Aljaksandr Lukašenka	150
3.5	Implikationen der Visafrage für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarstaaten	157
4	Die Minderheitenfragen in den Beziehungen zwischen der EU und ihren unmittelbaren Nachbarstaaten Russland und Belarus	161
4.1	Die Position der russischsprachigen und belarussischen Minderheiten in den neuen Mitgliedsstaaten der EU	161
4.2	Politische Perspektiven der Herkunftsländer der Minderheiten im Kontext der Osterweiterung der EU	169
4.3	Die EU-Politik Russlands hinsichtlich der Minderheitenfrage	174

4.3.1 Die Ausrichtung der Politik Russlands als Herkunftsland russischsprachiger Minderheiten	174
4.3.2 Das Vorgehen Russlands bei der Minderheitenfrage im Meinungsspiegel der politischen Elite	184
4.3.3 Die Politik Russlands unter der Berücksichtigung der Prioritäten der Präsidialagenda	197
4.4 Die Politik Belarus' als Herkunftsland von Minderheiten in der erweiterten Europäischen Union	212
4.4.1 Der Inhalt der belarussischen Politik: Distanzierung von der Rolle eines Herkunftslandes	212
4.4.2 Die Polarisierung des politischen Meinungsspektrums anhand zweier Projekte der nationalen Identität in Belarus	218
4.5 Implikationen der Minderheitenfragen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Ostanrainern	238
 5     Implikationen der Erweiterungsfragen für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland sowie Belarus	241
5.1 Die Bedeutung der Präsidialagenda für die Beziehungen zwischen der EU und Russland sowie Belarus	245
5.2 Der Nachbarschaftseffekt: Implikationen der gemeinsamen Grenze	251
5.2.1 Das Image der EU als das eines Konfliktverursachers	252
5.2.2 Die EU als Ordnungsfaktor	254
 <i>Anhang: Liste der durchgeführten Interviews</i>	261
 <i>Literaturverzeichnis</i>	265



## Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Dezember 2006 an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Philosophische Fakultät I) als Dissertation angenommen. Sie ist das Ergebnis der Arbeit der Autorin, die durch ein Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus den Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wurde und im Rahmen des Promotionskolloquiums „Europa und die EU-Osterweiterung“, veranstaltet von der Hanns-Seidel-Stiftung und der Universität Erlangen-Nürnberg, verlief. Darüber hinaus hat der Forschungsaufenthalt der Autorin an der Universität Leuven, gefördert vom Chair Inbev-Baillet Latour, und ihre Beteiligung am Promotionskolleg von Prof. Dr. Fröhlich an der Universität Erlangen-Nürnberg zur Entstehung dieser Dissertation beigetragen. Die Autorin dankt allen Veranstaltern und Teilnehmern der erwähnten Wissenschafts- und Diskussionsforen für die anregende Zusammenarbeit. Die wissenschaftliche Unterstützung und viele Gespräche zum Gegenstand der Dissertation mit Prof. Dr. Fröhlich und Prof. Dr. Sturm waren für die Entwicklung dieser Dissertation ausschlaggebend. Prof. Dr. Malfliet hat der Autorin mit ihren Ratschlägen bei der Arbeit sehr geholfen. Gespräche mit Prof. Dr. Delmartino haben die Verfasserin ebenso sehr unterstützt. Die Autorin dankt auch allen ihren Gesprächspartnern in Minsk, Brest, Moskau, Nižnij Novgorod, Warschau, St. Petersburg, Brüssel und Leuven, die sich bereit erklärt haben, ihre Fragen zu beantworten. Ferner ist sie dem Herausgeber dieser Buchreihe Dr. Umland, einem anonymen Rezessenten für seine Einschätzung der Arbeit sowie Mathias Schnitzler, Diana Schmidt und Steffanie Wolf für die nicht immer einfache Korrektur des Textes zu Dank verpflichtet. Schließlich wäre diese Dissertation ohne die Unterstützung der Familie und der engen Freunde der Autorin nicht entstanden. Sie dankt deswegen ihren Eltern, Nuno Vieira, Volha Vysotskaya, Marija und Anna Kapustina, Larisa Kuzmičëva, Elena Al'bina, Robertas Pogorelis und Prof. Dr. Bukajemskij für ihre unendliche Geduld.

## Acknowledgements

This book is based on the dissertation of the author submitted to *Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Philosophische Fakultät I)* in December 2006. It is the result of the author's work which has been supported by a Scholarship of the Hanns-Seidel-Stiftung for Gifted and Talented Students from the funds of the Federal Ministry for Education and Research and which has been part of the Promotionskolloquium „Europa und die EU-Osterweiterung“, organised by the Hanns-Seidel-Stiftung and the University Erlangen-Nürnberg. In addition, the research visit of the author to the University of Leuven, financed by the Chair Inbev-Baillet Latour, as well as her participation in the Promotionskolleg of Prof. Dr. Fröhlich at the University Erlangen-Nürnberg have contributed to this dissertation. The author would like to thank all the organisers as well as participants of the mentioned scientific and discussion fora. The scientific support and discussions with Prof. Dr. Fröhlich and Prof. Dr. Sturm were decisive for the development of the dissertation. Prof. Dr. Malfliet has helped the author many times with her valuable advice. She also benefited a lot from the talks with Prof. Dr. Delmartino. The author also thanks all the experts, analysts, politicians and High Officials in Minsk, Brest, Moskau, Nižnij Novgorod, Warsaw, St. Petersburg, Brussels und Leuven who agreed to answer her questions. Her special thanks are dedicated to the editor of this book series Dr. Umland, the anonymous referee for his advice as well as Mathias Schnitzler, Diana Schmidt and Steffanie Wolf, who had a very uneasy task of proofreading the final text. Finally, this dissertation would never be possible without the support of the family and close friends of the author. She would like to express her gratitude to her parents, Nuno Vieira, Volha Vysotskaya, Marija and Anna Kapustina, Larisa Kuzmičëva, Elena Albina, Robertas Pogorelis und Prof. Dr. Bukajemskij for their enormous patience.

## **Abkürzungsverzeichnis**

**ABI** Amtsblatt der Europäischen Union

**L** (Rechtsvorschriften)

**C** (Mitteilungen und Bekanntmachungen)

**AFN** Agentur für Finanznachrichten [Agenstvo Finansovych Novostej]

**AHP** Vereinigte Bürgerpartei [Ab"jadnanaja Hramadzjanskaja Partyja]

**BDG** Belarussische Geschäftszeitung [Belorusskaja Delovaja Gazeta]

**BELGAZETA** Belarussische Zeitung [Belaruskaja Gazeta]

**BELTA** Belarussische Telegraphagentur [Belaruskoe Telegrafnoe Agenstvo]

**BNF** Belarussische Volksfront [Belaruski Narodny Front]

**BNR** Belarussische Volksrepublik [Belaruskaja Narodnaja Réspublika]

**BPZM** Belarussischer Patriotischer Jugendbund [Belaruskaja Patryjatyčnaja Zlučanasc' Maladzěžy]

**BSDH** Belarussische Sozialdemokratische *Hramada* [Belaruskaja Sacyjaldémakratycnaja Hramada] (Partei)

**BSDP (N)H** Belarussische Sozialdemokratische Partei (*Narodnaja*) *Hramada* [Belaruskaja Sacyjaldémakratycnaja Partyja (*Narodnaja*) Hramada]

**BSSR** Belarussische Sozialistische Sowjetrepublik

**bzw.** beziehungsweise

**CAP** Centre for Applied Policy Research

**ECHO** Europäisches Amt für humanitäre Hilfe (European Community Humanitarian Office)

**CEPS** Center for European Policy Studies

**d.h.** das heißt

**EFA** European Free Alliance

**EG** Europäische Gemeinschaften

**ENP** Europäische Nachbarschaftspolitik

**EP** Europäisches Parlament

**EU** Europäische Union

**FIIA** Finnish Institute of International Affairs

**FSB** Föderaler Sicherheitsdienst [Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Bezopasnosti]

**GAERC** General Affairs and External Relations Council

**GASP** Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

**GUAM** eine Sicherheitsallianz von Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldova

**GUS** Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

**INTERREG** Programm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen der Europäischen Union

**ISN** International Relation and Security Network

**IWF** Internationaler Währungsfond

**KCHP BNF** Konservativ-Christliche Partei der Belarussischen Volksfront [Kanservatyūna-Chryscijanskaja Partyja BNF]

**KPB** Kommunistische Partei von Belarus [Kamunističnaja Partyja Belaruska-ja]

**KPdSU** Kommunistische Partei der Sowjetunion [Kommunističeskaja Partija Sovetskogo Sojuza]

**KPRF** Kommunistische Partei der Russischen Föderation [Kommunističeskaja Partija Rossijskoj Federacii]

**LDP** Liberaldemokratische Partei von Belaus [Liberal'na-Demokratycnaja Partyja Belarusi]

**LDPR** Liberaldemokratische Partei Russlands [Liberal'no-Demokratičeskaja Partija Rossii]

**M(d)EP** Mitglied des Europäischen Parlaments

**MOES** Mittel- und Osteuropäische Staaten

**MOSNEWS** Moskauer Nachrichten

**NATO** North Atlantic Treaty Organization

**NG** Unabhängige Zeitung [Nezavisimaja Gazeta]

**NGOs** Nichtregierungsorganisation

**Nr.** Number, Nummer

**OJ L** Official Journal of the European Communities

**L** Legislation (L series)

**C** Information and Notices (C series)

**ONT** Allgemeines Nationales Fernsehen [Obščenacional'noe Televidenie]

**ORT** Allgemeines Russisches Fernsehen [Obščestvennoe Rossijskoe Televideenie]

**OSZE** Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

**PKA** Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

**PKB** Belarussische Kommunistische Partei [Partyja Kamunistaŭ Belaruskaja]

**RF** Russische Föderation [Rossijskaja Federacija]

**RFE/RL** Radio Free Europe/Radio Liberty

**RIAN** Ria Novosti

**SPS** Union Rechter Kräfte [Sojuz Pravych Sil]

**SB** Sowjetisches Belarus [Sovetskaja Belorussija] (Zeitung)

**SVOP** Rat für Außen- und Sicherheitspolitik [Sovet po Vnešnej i Oboronnoj Politike]

**SWP** Stiftung für Wissenschaft und Politik

**TACIS** Technical Aid to the Commonwealth of Independent States

**u.a.** unter anderem

**UdSSR** Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

**USA** Vereinigte Staaten von Amerika

**v.a** vor allem

**WP(s)** Working Paper(s)

**ZPB** Union der Polen von Belarus [Zlučanasc' Paljakaŭ Belarusi] [Sojuz Po-ljakov Belarusi]

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1.	Politikrichtungen der Nachbarstaaten der EU	37
Tabelle 2.	Interviews nach Gruppen der Befragten	51
Tabelle 3.	Russlands Verhandlungen mit der EU hinsichtlich der Osterweiterung (1999-2006)	68
Tabelle 4.	Belarus' Verhandlungen mit der EU hinsichtlich der Osterweiterung (1997-2006)	76
Tabelle 5.	Basarhandel in Podlasie (Polen) (1997-1998)	92
Tabelle 6.	Minderheiten in neuen Mitgliedsstaaten der EU, die sich auf Russland und Belarus als Herkunftsländer beziehen	164



## **Foreword**

This precious piece of work, written by Alena Vysotskaya, will probably be remembered in the future as one of the first in a series of post-enlargement contributions to a new geopolitical thinking about post-cold war Europe and the world. Its qualities as a scientific work (its clear and balanced structure, its striking language, its originality and empirical basis) are enhanced by the personal commitment of the author (who nevertheless keeps her objectivity) and by her sensitivity as an insider, coming from “the outside”. In the current stage of European development a view from the new neighbours on the enlarged European Union is surely to be welcomed.

Indeed, the radical change in the European Union’s Eastern borders did not only affect perspectives for pan-European development, but also forced the European Union to re-assess its own identity as a normative actor, its foreign policy and its external relations. As the living conscience of the European Union the new neighbouring countries confront this enlarged integration structure with its own policy failure and paradoxes. The question is even no longer whether one “can detect a clear, consistent and unified EU agenda for the neighbouring countries”, as Heather Grabbe once formulated, but much more how the enlargement of the European Union is affecting the new neighbours and how the interests and perceptions of the new neighbours can be taken into account by the European Union.

As the countries under scrutiny (Russia and Belarus) are not soliciting membership of the European Union, the deepening of cooperation between both states and the European Union cannot rely (at least not solely) on EU-conditionality logics. The attitude of the new neighbours as a consequence was induced to shift from showing compliance to testing the reach of EU-neighbourhood policy.

Alena Vysotskaya, who proudly identifies herself as originating from Ratomka, region Minsk in Belarus, deliberately took the perspective “from outside” to the Wider Europe and the European Neighbourhood policy. While Russia and Belarus were chosen by her as interesting cases for comparative research, she decided to study in detail two selected policy fields, which are well placed to illustrate the complexity of post-enlargement relations of the

European Union with two former Soviet Union republics. The policy dilemmas on the visa-question and the policy towards minorities within the new EU member states indeed provide a source of information on the non-alignment of interests between the EU and Russia and Belarus.

We can only hope that it was during her one year stay at Leuven University as a scholar of the Inbev-Baillet Latour Chair, that Alena Vysotskaya, through the many discussions with her colleagues during seminars and in corridors of the Institute for International and European Policy, became fully aware of the need for a strong theoretical underbuilding and a performant methodological operationalisation. In any case we can testify that during this “Louvanistic year” Alena was impatiently looking for a suitable theoretical approach that would bring order in her research materials and bring more insight in the understanding of the topic. She did not search in vain. The author presents four types of reactions, typical for the position of neighbouring countries in the context of EU enlargement, namely influenced engagement: coping with newly arising problems with a view of strengthening cooperation with the EU; constructive engagement: focusing on the input from the neighbouring countries in a positive dynamic; a friendly tit-for-tat, with a compromise as the result; hardliner engagement, an unfriendly tit-for-tat, including no willingness of compromise and having its effect extrapolated to the relation of the neighbouring countries with the European Union; and finally: the reactive approach, in which case the enlargement problem is – to say the least – not seen as a priority. As for methodology, Alena bases herself on a careful examination of official documents and expert interviews, valuable materials for a better understanding of “ways of seeing things”.

What is more, the domestic policy level of Russia and Belarus is systematically included into the analytical model, taking into account the political elite opinions and the “presidential agenda”. In their turn, the citizens of Russia and Belarus were confronted with the negative consequences of the European enlargement process; their freedom of movement was largely limited as a consequence of new border issues, which came together with the Schengen logic.

It has been a long way from the first emerging discussions on the Kaliningrad issue, to today’s careful adaptive policies from both sides (the EU and Russia and Belarus respectively). The Kaliningrad puzzle appeared as an

almost “mythological” illustration of the complexity of problems, related to an enlarged European Union. The same can be said in relation to minority issues. Although many policy measures were taken from both sides to “defeat the conundrum”, problems appear to persist.

The Belarusian non-paper on “responsible neighbourhood”, written by the Belarusian government (*nota bene* excluded from participation in the EU New Neighbourhood Policy), rightly points at the danger of creating new dividing lines in Europe. Also the OSCE obligations on development of people-to-people relations and facilitation of freedom of travel of the citizens of OSCE member states are difficult to align with the visa requirements and the position of minorities in the new EU member states. Especially Estonia, Latvia and Lithuania, former republics of the Soviet Union, decided to introduce a visa-obligation for the citizens from the other successor states of the Soviet Union. In this way, a community that for decennia freely moved on the huge territory of the Soviet Union became, as a consequence of EU enlargement, restricted in its freedom of movement. Undoubtedly this attitude of the Baltic states was highly consistent with the Schengen logic, but the perception “from outside” for sure was a negative one.

The largest group of stateless people in the Baltic countries are ethnic Russians. After accession of the Baltic states to the European Union their position even worsened, as they were also excluded from the European citizenship. One of the major problems in this regard is that Russia uses what is labelled as discrimination of Russians and Russian speaking people in change of criticism from European institutions on the Russian human rights policy in Chechnya and restrictions on NGOs. Zero-sum thinking induces the unhealthy idea that when the country of origin goes for protection of rights of minorities, this action is seen as a threat to the national security of the Baltic states. Russia on the other hand has a different perception of Soviet history and sees the minority policy of the Baltic states as aimed at creating “second class people” and organising revenge for national tragedies on innocent persons. As for Belarusians, the minority of Belarus people in Poland is the most important. This minority is afraid of marginalisation and assimilation in an enlarged European Union. Without a doubt, the role of states (both new EU member states and EU neighbours) as countries of origin for minorities has increased after enlargement.

Finally, one should fully take into account the externalities of the enlargement process in their full seizure. For example, the Baltic countries were included as members of the European Union, without their minority problems being solved, and as a consequence they imported their problems into the European Union. The position of the Russian minorities was afterwards continuously thematised on EU-Russia summits by Moscow, with a view to reject conditionality and criticism on human rights policies within the Russian Federation. All those newly arising tensions: divisions between old and new Europe, between EU member states that are critical to Russia and those who sympathise with Russia, between those who promote a cautious approach to a re-emerging energy player and those who promote a Eastern dimension for EU foreign policy, happen to weaken the European Union and to undermine its strength as the “world’s major producer of ideology”. The ultimate externality is perhaps that the European Neighbourhood Policy is conceived in Russia as legitimating a claim for an alternative integration project in the zone of Russia’s vital interests. This wise conclusion can be found in the very last sentence of this inspiring PhD.

*Katlijn Malfliet*  
Leuven, Belgium  
August 2007

## Einleitung

Nach Abschluss der letzten Erweiterungsrounde der Europäischen Union (EU) hat deren Beziehung zu ihrer neuen, auf verschiedene Weltregionen verteilten Nachbarschaft an Bedeutung gewonnen. Die Wichtigkeit der an die EU angrenzenden Staaten ist besonders mit der Wandlung des sicherheitspolitischen Umfelds nach den Terroranschlägen zuerst in den USA, später auch in Madrid und London vor Augen geführt worden. Der Verfassungskonvent der EU hat die europäische Nachbarschaft als ein neues Handlungsfeld im Verfassungsentwurf (Art. 2, Teil I, Titel I) verankert.<sup>1</sup> Die EU entwickelt zudem seit 2003 die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), der inzwischen eine besondere Stellung in den Außenbeziehungen der EU zukommt.<sup>2</sup>

Gewandelte Grenzen zu neuen EU-Ostanrainern zwingen die EU, die Grundlagen ihrer Außenbeziehungen einer Prüfung zu unterziehen. Es ist nämlich offensichtlich, dass die Aufnahme dieser Nachbarstaaten in die EU in der mittelfristigen Perspektive unrealistisch ist, vor allem weil dieser Schritt zur Überspannung ihrer Kräfte führt. Im Hinblick auf die neuen Anrainer stellt sich deswegen immer dringlicher die Frage, inwieweit die EU, die mit einem Instabilitätspotenzial an ihrer heutigen Außengrenze konfrontiert ist, die Fähigkeit besitzt, eine wirksame Strategie zu dessen Verringerung zu entwickeln.

Zur Beantwortung der Frage nach dem Umgang der EU mit ihren Nachbarstaaten erscheint es nötig, sich der „Nachfrageseite“ der Politik der EU gegenüber ihren Anrainern zuzuwenden. Die Osterweiterung<sup>3</sup> verändert nämlich grundsätzlich den Kontext, in dem sich die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten entwickeln. In diesem Zusammenhang tau-

---

1 Artikel 2 „Die Union und ihre Nachbarn“ stellt die Rechtsgrundlage für den Abschluss einer neuen Art von Übereinkünften, nämlich Nachbarschaftsabkommen vor.

2 So lautet die Begrüßung der Kommissarin Benita Ferrero-Waldner auf der offiziellen Webseite der Europäischen Nachbarschaftspolitik: „Making a success of the ENP is a priority for President Barroso and myself and for my other colleagues throughout the Commission“. <[http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)>, Stand: 04.12.2006.

3 Im Folgenden ist, wenn nicht anders beschrieben, mit der Osterweiterung die Aufnahme der zehn neuen Mitglieder in die Europäische Union am 01. Mai 2004 gemeint. Wenn etwa die Osterweiterung der NATO angesprochen wird, wird das im Text deutlich gekennzeichnet.

chen mehrere grundsätzliche Fragen auf: Welche Folgen hat die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration für die neuen Nachbarstaaten der EU wie Russland und Belarus?<sup>4</sup> Werden die Anrainer in die Isolation gedrängt oder kann es gelingen, die Kooperation mit ihnen als Teil eines gemeinsamen Europas zu verstärken? Was sind die Erwartungen dieser Staaten an die EU und inwiefern können sie von der Europäischen Union verwirklicht werden? Was ist der innenpolitische Kontext der Politiken der Nachbarstaaten unter den neuen Umständen? Was sind die Folgen der EU-Osterweiterung für die gesamteuropäische Entwicklung?

Eine vertiefte Diskussion, und zumindest partielle Beantwortung dieser Fragen ist Ziel dieser Arbeit.

---

4 In dieser Arbeit werden die Bezeichnungen der offiziellen Vertretungen der beiden ausgewählten Länder in der Bundesrepublik Deutschland verwendet: die Russische Föderation (RF) oder Russland sowie die Republik Belarus (RB) oder Belarus. Damit wird auf die Bezeichnungen „Weißrussland“ und die „Russländische Föderation“ verzichtet, obwohl sie genauer und dem deutschen Leser vertrauter erscheinen können.

# 1 Der Untersuchungsrahmen

## 1.1 Der Forschungsfokus der Arbeit

Bis 2002 ist der Umfang der Forschungsliteratur zur Nachbarschaft der EU sehr überschaubar gewesen. Die Aufmerksamkeit der Experten und Politikwissenschaftler war vor allem auf den Beitritt der Neumitglieder zur EU und damit verbundene Vor- und Nachteile für die Wohlfahrt und Sicherheit sowie auf den nachhaltigen Veränderungsprozess der Europäischen Union generell als Folge der Osterweiterung gerichtet. Die Beziehungen mit Drittstaaten einschließlich der künftigen Anrainer wurden sowohl von Politikwissenschaftlern als auch in der Praxis nur begrenzt beachtet.<sup>5</sup> Wenn die Nachbarschaft der EU in Reden hochrangiger EU-Vertreter auftauchte, dominierte das Motiv eines „Europas ohne Trennlinien“, welches an die Gorbačëv-Idee des „gemeinsamen europäischen Hauses“ anknüpfte. Die Osterweiterung, so hieß es, sollte zu keinen neuen Mauern oder Vorhängen zwischen der EU und Nicht-EU-Staaten führen. Solchen Erklärungen folgte dennoch weder eine Politik noch eine systematische Analyse der Nachbarschaft der EU. Eine der wenigen Ausnahmen bildete das Projekt „*The Long-term Implications of the Enlargement: The Nature of the New Border*“, veranstaltet von einem Team von Wissenschaftlern unter der Leitung von Julio Amato am *European University Institute*.<sup>6</sup> Die Autoren des Berichtes warnten vor einer Vernachlässigung der Beziehungen mit den Staaten in der neuen Anrainerzone sowie damit verbundenen Risiken und plädierten für eine umfassende Politik gegenüber der Nachbarschaft der EU.

Die Qualität und die Dynamik der öffentlichen und akademischen Diskussion haben sich jedoch seit 2003 grundlegend geändert. Das plötzliche

---

5 Beispielsweise: Beichelt, Timm (2004). Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Wiesbaden: VS Verlag, S.11.

6 Berichte, die im Rahmen des Projektes entstanden sind, können auf seiner offiziellen Webseite studiert werden: <[http://ec.europa.eu/comm/cdp/amato/interim\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/cdp/amato/interim_en.htm)>, Stand: 03.12.2006.

Interesse an den neuen Nachbarstaaten war teilweise ein Ergebnis des öffentlich ausgetragenen Streites zwischen der Europäischen Kommission und Russland hinsichtlich des Kaliningrader Transitproblems.<sup>7</sup> Noch wichtiger war allerdings die Veröffentlichung der Mitteilung der Europäischen Kommission „Größeres Europa – Nachbarschaft“<sup>8</sup> im März 2003 und die nachfolgende Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Seit dieser Zeit setzten sich sowohl Politikwissenschaftler als auch Europapolitiker und Kommissionsbeamte mit dem Thema intensiv auseinander.<sup>9</sup> Forschungseinrichtungen in Beitrittskandidaten der EU, wie die *Stefan Batóry Foundation* in Warschau, begannen ihre Tätigkeit auf die eventuelle „Östliche Dimension“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) auszurichten; Forschungsinstitute, die sich bisher mit der Nördlichen Dimension der GASP befasst hatten, nahmen das Thema auf;<sup>10</sup> mit der Nachbarschaft der EU befassen sich außerdem nunmehr aktiv jene Zentren, welche die Sicherheitspolitik der EU und ihre Außenwirtschaftsbeziehungen untersuchten, wie das *Institute for Security Studies*, das *Center for European Reform*, das *East-West Institute*, das Zentrum für angewandte Politikforschung in München (CAP) oder das *Center for European Policy Research* in Brüssel.<sup>11</sup> Es wurden Projekte

7 Beispielsweise: Holtom, Paul (2005). The Kaliningrad Test in Russian-EU Relations. In: Perspectives on European Politics and Society, Bd.6, Nr.1/2005, S.31-54; Vinokurov, Evgeny (2004). Kaliningrad's Borders and Transit to Mainland Russia. CEPS Commentary/2004. <[http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=264](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=264)>, Stand: 03.12.2006; Fairlie, Lyndelle/Sergounin, Alexander (2001). Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad. Helsinki: FIIA.

8 COM(2003)104 final.

9 Beispielsweise: Ferrero-Waldner, Benita (2006). The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument. In: European Foreign Affairs Review, Bd.11, Nr.2/2006, S.139-142; Leigh, Michael (2005). The EU's Neighbourhood Policy. In: Brimmer, Esther/Fröhlich, Stefan (Ed.). The Strategic Implications of European Union Enlargement. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, S.101-126. Michael Leigh ist Generaldirektor für die Erweiterung, zuvor Stellvertretender Generaldirektor Außenbeziehungen mit Verantwortung für die Nachbarschaftspolitik in der Europäischen Kommission.

10 Beispielsweise: Haukkala, Hiski (2003). A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU Neighbourhood Policy. FIIA WP, Nr.41/2003. <[http://www.upi-fia.fi/fin/julkaisut/upi\\_working\\_papers/](http://www.upi-fia.fi/fin/julkaisut/upi_working_papers/)>, Stand: 03.12.2006; Haukkala, Hiski (2003). New Forms of EU Neighborhood Policy: The Case of the Eastern Dimension. In: Yearbook of Finnish Foreign Policy 2003. Helsinki: FIIA, S.96.

11 Das Zentrum CAP München hat im Rahmen seines Forschungsprojektes „Europäische Nachbarschaft – Partnerschaft gestalten, den Wandel steuern“ Politikempfehlungen entwickelt und Risiken analysiert, welche für die EU durch die Verschiebung der Grenze entstehen. <<http://www.cap-lmu.de/projekte/fge/>>

gestartet, welche sich speziell auf die ENP und die neuen Nachbarstaaten der EU ausrichteten, wie *EU-Neighbourhood Watch*.<sup>12</sup> Auch die Europäisierungsforschung begann sich mit der ENP zu beschäftigen. Das Design der neuen Initiative der EU, ihr Umfang und ihre Instrumente sind seit 2003 zum Gegenstand mehrerer Beiträge geworden,<sup>13</sup> und die Nachbarschaft der EU ist heute in Nachschlagewerken zum Stand der europäischen Integration stets präsent.<sup>14</sup>

Die vorliegende Arbeit hat sich das Ziel gesetzt, einen Beitrag zum schnell wachsenden Forschungsfeld der EU-Nachbarschaftspolitik zu leisten. Dabei soll auf zwei Aspekte eingegangen werden, die nach wie vor weitgehend unerforscht bleiben. Erstens fällt auf, dass die Angebotsseite der EU im Gegensatz zur Nachfrageseite der Nachbarstaaten bislang viel mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat.<sup>15</sup> Die Nachfrageseite, also die Interessen und Bedürfnisse der Nachbarstaaten hinsichtlich der Osterweiterung, bleiben auf wenige Studien begrenzt, die sich vornehmlich mit dem Demokratisie-

*nachbarschaft.php*, Stand: 03.12.2006. Das Projekt „One Europe or Several: The Outsiders: Russia, Ukraine, Belarus, Moldova and the New Europe“ (British Economic and Social Research Council) hat sich mit den Folgen der Erweiterung für die vier östlichen Nachbarstaaten hinsichtlich ihrer Demokratisierung und Wirtschaftsreformen beschäftigt.

<<http://www.one-europe.ac.uk/cgi-bin/esrc/world/db.cgi/proj.htm?id=6>>, Stand: 03.12.2006. Auch das Institut für Europäische Politik hat seit 2004 die Nachbarschaftsthematik in seine Projekte wie EU-25/27 Watch eingeschlossen. <<http://www.iep-berlin.de/index.php?id=eu-watch>>, Stand: 03.12. 2006.

- 12 Das Projekt läuft seit Dezember 2004. <[http://www.ceps.eu/Article.php?article\\_id=416](http://www.ceps.eu/Article.php?article_id=416)>, Stand: 03.12.2006.
- 13 Beispielsweise: Lippert, Barbara (2006). Assozierung plus Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU. In: Integration, Bd.29, Heft 2/2006, S.149-157; Kelley, Judith (2006). New Wine in Old Wineskins: Policy Adaptation in the European Neighborhood Policy. In: Journal Of Common Market Studies, Bd.42, Nr.2/2006, S.29-55.
- 14 Sowohl das Thema der neuen Nachbarschaft der EU als auch die neuen EU-Nachbarn selbst werden heute mehr als zuvor untersucht. Beispielsweise: Kempe, Iris (2005). Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2005. Baden-Baden: Nomos, S.261-266; Lavenex, Sandra/ Schimmelfennig, Frank (2006). Relations with the Wider Europe. In: Journal of Common Market Studies, Bd.44, Nr.s1/2006, S.137-154.
- 15 Beispielsweise: Emerson, Michael (2004). European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo? CEPS Working Documents, Nr.215/November 2004. <[http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1176](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1176)>, Stand: 03.12.2006.

rungspotential der EU beschäftigen.<sup>16</sup> Die Position der Anrainer erfährt meist nur dann Aufmerksamkeit, wenn eine Krise in den Beziehungen des jeweiligen Staates mit der EU ausbricht, beispielsweise im Fall der Kaliningrader Transitfrage 2000-2002.<sup>17</sup> Entspannen sich die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und dem jeweiligen Nachbarstaat, geht auch das Interesse an der Politik der Anrainer und ihren Interessen in Hinblick auf die Osterweiterung vollständig zurück. Die Entscheidungen der Anrainerstaaten, wie etwa die Russlands oder Belarus', wirken folglich als sporadische und unvorhersehbare Reaktionen. Es fehlt an Beiträgen, welche die entscheidenden Akteure, die öffentliche Debatte sowie den historischen und politisch-kulturellen Kontext der Politik der Nachbarstaaten ergründen.

Zweitens fällt auf, dass sich nur eine sehr geringe Zahl an Studien mit den einzelnen Problemen beschäftigt, die aufgrund der gemeinsamen Grenze zwischen den Staaten entstanden sind. Die Untersuchung solcher Fragen erscheint jedoch ausschlaggebend für das Verständnis der Interessen der Nachbarstaaten der EU. Es ist unübersehbar, dass die Perspektive der Staaten wie Russland und Belarus auf die Bewältigung der neuen, mit der Osterweiterung entstandenen Probleme sich von jener der EU grundsätzlich unterscheidet. Während für die EU das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen den Staaten an den beiden Seiten ihrer neuen Außengrenze sowie der Kriminalitätsanstieg in der Region im Vordergrund stehen, setzen die Nachbarstaaten ihre Schwerpunkte eher auf Wirtschaftsfolgen (v.a. Handelsverlusten), die Einschränkung der Freizügigkeit des Personenverkehrs durch die Einführung der strengerer Visabestimmungen und die Position ihrer nationalen Minderheiten auf dem Territorium der MOES. Zu berücksichtigen ist, dass für die Bewältigung der erwähnten Grenzprobleme zum Zeitpunkt der Osterweiterung der EU keine Basis bestand; sie musste erst geschaffen werden – im Gegensatz zu den Problemen, welche die EU hinsichtlich der neuen Grenze als ihre Herausforderungen definiert. Die Herausforderungen, denen die EU gegenüber steht, waren ihr nämlich bereits vor der Osterweiterung bekannt, so dass eine Reihe von entsprechenden Instrumenten und Mecha-

---

16 Beispielsweise: Emerson, Michael (Ed.) (2005). *Democratization of the European Neighbourhood*. Brussels: CEPS Paperbacks/October 2005. <[http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1267](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1267)>, Stand: 03.12.2006.

17 Zu den wenigen Ausnahmen gehören die beiden in der Fußnote 11 genannten Projekte.

nismen, insbesondere TACIS, INTERREG und ECHO,<sup>18</sup> noch Anfang der neunziger Jahre entwickelt wurde.

Die vorliegende Dissertation setzt sich mit zwei solcher neu aufgeworfenen Grenzfragen (oder Erweiterungsfragen) auseinander und beschäftigt sich erstens mit der Einschränkung der Freizügigkeit des Personenverkehrs für russische und belarussische Staatsangehörige (der *Visafrage*) und zweitens mit dem *Minderheitenproblem*. Beide Fragen werden oft der „humanitären“ Dimension innerhalb der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Drittstaaten zugerechnet und in der Regel als relativ unproblematische Kooperationsbereiche angesehen. Diese Vorstellung ist damit verbunden, dass der „humanitäre“ Bereich generell vor allem mit den Fragen der Ausbildung und Kultur assoziiert wird, welche in der Tat viel weniger Probleme aufwerfen als beispielsweise die Sicherheits- oder Wirtschaftszusammenarbeit. Werden die Minderheiten- und Freizügigkeitsfrage jedoch genauer betrachtet, kommen auch ihre Bedeutung als Elemente politischer Beziehungen zwischen der EU und ihren neuen Nachbarstaaten im Kontext der Osterweiterung klarer zum Vorschein.

Die Einschränkung der Freizügigkeit des Personenverkehrs als Folge der Osterweiterung ist in Russland und Belarus alles andere als eine minder wichtige politische Erscheinung. Die liberale Regulierung der Freizügigkeit der Bürger Russlands und Belarus' in den MOES war im Laufe eines ganzen Jahrzehnts immer ein Signal für Bevölkerungen dieser Staaten, dass auch sie ein Teil des Größeren Europas sind. In diesem Sinne bekamen die Demokratiebestrebungen und Transformationsprozesse der heutigen EU-Ostanrainer durch die liberale Personenfreizügigkeitsregulierung Unterstützung. Die Einführung der Visapflicht als Folge der Übernahme des *acquis* seitens des MOES war und bleibt deswegen in Russland und Belarus ein schwerwiegenderes Problem.

---

18 Das Ziel des Programms TACIS ist als Förderung des Übergangs zur Marktwirtschaft und Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in post-sowjetischen GUS-Ländern definiert. TACIS benutzt die politische Konditionalität als sein wichtigstes Instrument: Es ist insbesondere an die grundlegende Demokratieklausel der Gemeinschaft gebunden, welche es der EU ermöglicht, bestimmte, auf Vorschlag der Kommission erbrachte und mit qualifizierter Mehrheit im Rat beschlossene Maßnahmen gegen Nachbarstaaten zu ergreifen. TACIS CBS und INTERREG unterstützen die Arbeit der Grenzregionen. Über ECHO wird vor allem die humanitäre Hilfe der EU abgewickelt.

Auch aufgrund ihrer Bedeutung für die Beziehungen zwischen Russland sowie Belarus mit der EU kann die Visafrage zu keinem rein technischen oder „humanitären“ Problem reduziert werden. Da jeder einzelne Bürger der beiden Länder von der Übernahme des *acquis* seitens der MOES unmittelbar getroffen ist, fühlen sich die Führungen der beiden Staaten berechtigt, das Visaproblem als eine Manifestation der neuen Trennlinien in Europa in den Vordergrund der politischen Verhandlungen mit der EU zu stellen. Die EU bekommt dadurch ein neues Profil, nämlich das eines konfliktverursachenden Akteurs – und muss sich mit dieser völlig neuen Situation auseinandersetzen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach einer möglichen Liberalisierung der Visabestimmungen für Russland und Belarus, d.h. nach den eventuellen Ausnahmen im *acquis* für ihre Bürger. Zu berücksichtigen ist, dass die Regierungen der beiden Staaten mit der Osterweiterung in einer Reihe von Fragen, die mit der Visapolitik eng zusammenhängen, zu wichtigen Gesprächspartnern der EU geworden sind. Zu solchen Fragen zählen vor allem der Abschluss des Rückübernahmevertrags mit der EU, sowie die Zusammenarbeit in Bereichen illegale Migration und Bewältigung der organisierten Kriminalität.

Ungeachtet aller erwähnten Gründe, die für eine Liberalisierung der Personenfreizügigkeitsbestimmungen der Bürger Russlands und Belarus sprechen, ist es nicht von der Hand zu weisen, dass dieser Schritt gegen ein grundlegendes Prinzip der EU verstößen würde, nämlich: „Der *acquis communautaire* ist nicht verhandelbar“. Die EU steht also vor einem Dilemma, welches die Wichtigkeit der Visafrage als Element der politischen Beziehungen zwischen der EU sowie Russland und Belarus veranschaulicht. Insgesamt geht es bei der Festlegung der neuen Visabestimmungen auch darum, wie die neuen Spielregeln in den Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten aussehen werden, d.h. wer die Bedingungen, das Ausmaß und die Geschwindigkeit der „Europäisierung“ der Staaten wie Russland und Belarus letztlich definiert.

Die Minderheitenfragen stellen einen weiteren neuen Kooperationsbereich dar, der die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten mit einem neuen Vorzeichen versieht. Die EU hat während der Osterweiterung nicht nur neue Mitgliedsstaaten aufgenommen, sondern auch Minderheiten, die auf ihren Territorien leben. Einige von ihnen beziehen sich auf Russ-

land und Belarus als Herkunftsländer. Diese neuen Minderheitengruppen, wie die belarussische Minderheit in Polen und die russischsprachige Bevölkerung in Lettland und Estland, sind erste Vertreter von Russland und Belarus in der EU, erste „Euro-Russen“ und „Euro-Belorussen“. Ob und inwiefern ihre Rechte und Interessen in der EU berücksichtigt und verteidigt werden, ist für die Herkunftsländer der Minderheitengruppen sehr wichtig. Damit treten gleichzeitig auch die neuen Mitgliedsstaaten der EU, wie beispielsweise Polen, als Verfechter der Interessen ihrer Minderheiten in EU-Anrainern auf – wie etwa der polnischen Minderheit in Belarus – und regen die EU dazu an, sich für die Rechte der nationalen Minderheiten außerhalb der EU aktiv einzusetzen. Insofern entsteht mit der Aufnahme der MOES und der auf ihren Territorien lebenden Minderheiten in die EU in den Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten ein neues wichtiges Kooperationsfeld, und die Anrainerstaaten erwarten in diesem Zusammenhang von der EU, als Partner wahrgenommen zu werden.

Aufgrund ihrer politischen Sensibilität für Russland und Belarus sind die beiden neuen Grenzprobleme Prüfsteine für die Beziehungen der EU und ihrer Anrainer, denn von der Lösung der Fragen, die sich im Zusammenhang mit der neuen Position der Minderheiten und der Einschränkung der Freizügigkeit der Personen ergeben, hängt letztendlich sowohl die Wahrnehmung der EU im jeweiligen Nachbarstaat, als auch die Zukunft seiner Beziehungen mit der EU ab. Zu berücksichtigen ist, dass gerade im Vorfeld der Osterweiterung und im Kontext der gemeinsamen Grenze das Misstrauen und die Gegensätze zwischen Ost und West wieder aktuell wurden. Das Misstrauen der EU-Anrainer wurde wie bereits erwähnt durch konkrete Politik der EU wie die Visapolitik ausgelöst. Dabei mussten die EU-Anrainer feststellen, dass zusätzlich zur Verschärfung der Visaregelungen in Osteuropa auch noch ein neues Bild von Russland und Belarus in der EU und den MOES entstand, wobei sie zunehmend als Risikoländer, Ursprungs- und Transitländer der illegalen Migration galten. Auf der anderen Seite der EU-Grenze wurde nicht selten die Meinung vertreten, dass die neue Grenze sogar Zivilisationen teile. Sie sei eine „Chinesische Mauer“, die „genau den Linien von Samuel Huntingtons „clash of civilizations“ folge und die „ein historisches Konstrukt zur

physischen Realität“ mache.<sup>19</sup> Die Politexpertin aus Moskau Lilija Ševcova zitierte beispielsweise in ihrem Beitrag in der „Internationalen Politik“ vom Juni 2006 einen „führenden amerikanischen Experten für russische Geschichte“, welcher behauptete, dass die Gesellschaft Russlands „entpolitisiert“ und „entsozialisiert“ sei (was für die anderen Ostarrainer der EU auch gelte), dass sie sogar „genetisch“ für die Demokratie ungeeignet sei, und dass die EU und der Westen deswegen berechtigt seien, einen neuen Eisernen Vorhang zwischen sich und den osteuropäischen Staaten aufzurichten.<sup>20</sup> Im Zusammenhang mit solchen Diskussionen und politischen Entwicklungen erscheint auch die Lösung der Fragen aus den angeblich unproblematischen „humanitären“ oder rein technischen Bereichen alles andere als einfach. Die Untersuchung der Grenzfragen ist aus diesem Grund insofern wichtig, als dass sie auch einen Test für die Bereitschaft und Fähigkeit der EU und ihrer Nachbarstaaten darstellen, ihre Interessen zu vereinbaren und Kompromisse zu finden. In diesem Sinne bietet die Untersuchung der beiden ausgewählten Grenzprobleme einen Teil der Antwort auf die Frage, ob am 1. Mai 2004 die Ära eines geeinten Großeuropas begann oder ob die Osterweiterung eine neue Spaltung des europäischen Kontinents ausgelöst hat.

Schließlich sind die Visa- und Minderheitenfrage als Elemente einer neuen (pan-)europäischen Ordnung wichtig. Die Änderung der Politik in den ausgewählten Bereichen kann nämlich dazu führen, dass die Regierungen der EU-Anrainern vor einer schwierigen Wahl gestellt werden: entweder die Vertiefung der Kooperation mit der EU oder der mit den GUS-Staaten. So verändert die Perspektive der Liberalisierung der Freizügigkeitsbestimmungen zwischen der EU und Russland grundsätzlich das Verhältnis dieses großen EU-Anrainers mit allen ihren GUS-Nachbarn, deren Bürger in ihrer Mehrheit gegenwärtig in die RF visafrei einreisen. Die beiden Grenzfragen fallen mit anderen Worten in das neue Feld der Integrationskonkurrenz im

---

19 Aussage des MdEP und ehemaligen Außenministers der Republik Estland Thomas H. Ilves (15.10.2004). Protokoll des 129. Bergedorfer Gesprächs „Grenzen und Horizonte der EU – Die neuen Nachbarn Ukraine, Belarus und Moldawien“. Körber-Stiftung/15.10.2004, S.39. <[http://www.koerber-stiftung.de/internationale\\_verstaendigung/bergedorfer\\_gespraechskreis/protokolle/index.html](http://www.koerber-stiftung.de/internationale_verstaendigung/bergedorfer_gespraechskreis/protokolle/index.html)>, Stand: 03.12.2006. Im Folgenden zitiert als: *Bergedorfer Gespräch* (2004).

20 Schewzowa, Lilia (=Ševcova, Lilija) (2006). Putins Vermächtnis. Wie die russische Elite die Modernisierung des Landes blockiert. In: Internationale Politik, Bd.61, Nr.7/Juli 2006, S.38.

post-sowjetischen Raum einerseits und der selektiven Integration mit der EU (insbesondere im Rahmen der ENP) andererseits. Sie verdienen es, auch aufgrund dieser Eigenschaft, eingehend untersucht zu werden.

Zu berücksichtigen ist, dass die Freizügigkeits- und Minderheitenfrage als Elemente politischer Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten verstanden werden, und dass es nicht zu Zielen dieser Dissertation gehört, einen Beitrag zu den Minderheitenstudien oder zur Migrationsforschung zu leisten. Aus diesem Grund stützt sich die Arbeit nicht auf die theoretischen und analytischen Raster der erwähnten wissenschaftlichen Strömungen, obwohl es in beiden Fällen mittlerweile ein fortgeschrittener Forschungsstand besteht. Die Minderheitenfrage ist beispielsweise ein sehr gut erforschtes Feld,<sup>21</sup> in dem unter anderem Minderheitenpolitik einzelner Staaten, Strategien der einzelnen Minderheitengruppen, einschließlich der Gründe der politischen Mobilisierung der jeweiligen Minderheit und ihrer Strategien auf der nationalen und supranationalen Ebenen, sowie der Einfluss der Beitrittsperspektive auf die Minderheitenpolitik der MOES aktiv untersucht werden.

Doch ungeachtet der Entwicklung, welche die Minderheitenstudien und die Migrationsforschung in den letzten zwei Jahrzehnten durchgemacht haben, und trotz der Beachtung der Folgen der Osterweiterung in den beiden Forschungsbereichen, werden die Freizügigkeits- als auch die Minderheitenproblematik als Aspekte der Zusammenarbeit der EU und der Drittstaaten selten behandelt. Das kann etwa an der Minderheitenfrage und der Position

21 Einen Beweis dafür liefert die Tatsache, dass die meisten Forschungszentren, die sich mit MOES und/oder Osteuropa befassen, die ethnopolitischen Fragen der Region in ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Beispiele hierfür liefern Peter Vermeersch (Universität Leuven), Gwendolyn Sasse (London School of Economics), Hanne-Margret Birkenbach (Schiff Hamburg), Wim van Meurs (CAP München). Vermeersch, Peter (2004). Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy. In: The Global Review of Ethnopolitics, Bd.3, Nr.2/2004, S.3-19; Sasse, Gwendolyn (2005). Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants. In: Journal of Common Market Studies, Bd.43, Nr.4/2005, S.673-693; Birkenbach, Hanne-Margret (2000). Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993-1999. European Centre for Minority Issues WPs, Nr.6/2000. <<http://www.ecmi.de/rubrik/58/working+papers/>>, Stand: 03.12.2006; Berg, Eiki/van Meurs, Wim (2001). Legacies of the Past: Ethnic and Territorial Conflict Potentials. In: Kempe, Iris (Ed.). Beyond EU Enlargement. The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe. Gütersloh: Bertelsmann Verlag, S.129-163.