

# **Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union**

Strategiepapier

vorgelegt zum International Bertelsmann Forum  
Warschau, 25.–26. Juni 1999

Forschungsgruppe Europa  
Centrum für angewandte Politikforschung  
Universität München

## **I. Europäische Ambivalenzen**

Europa durchlebt eine Zeit der Mehrdeutigkeiten. Gewaltsamer Zerfall und archaische Kriege verlaufen parallel zu einer Fortentwicklung der europäischen Integration, die weiter reicht als vor dem Fall der Berliner Mauer je vermutet wurde. Während sich die Länder Mittel- und Osteuropas deutlich westlich orientieren und auf die EU-Mitgliedschaft vorbereiten, ringen andere Regionen des ehemaligen sowjetischen Blocks heftig um die Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft. Überall gewinnen Fragen der Identität und Zugehörigkeit eine neue Bedeutung: Dort, wo in Europa die Globalisierung besonders stark empfunden wird, erfährt die nationale, regionale oder lokale Identität eine zusätzliche, ausgleichende Bedeutung. Gleichzeitig zeichnet sich die stärkende Kraft des Euro am Horizont ab. Anderenorts ist die Kompatibilität der Begriffe "Nation" und "Integration" noch nicht zum Allgemeingut geworden – für viele Menschen ist es schwierig, ihren Nationalstolz und die neugewonnene nationale Souveränität mit den Bedingungen der EU-Mitgliedschaft zu vereinen. Weiter östlich scheint sich eine europäische Identität im Konflikt mit dem slawischen Erbe zu befinden, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Not und politischer Krisen. Im Südosten Europas schließlich, wo die Staatsbildung selten auf homogenen Nationen oder unumstrittenen Grenzziehungen beruht, ist Identität in erster Linie zu einem ethnischen Begriff geworden – nicht zuletzt angesichts der ethnischen Kriege und Säuberungen.

In ähnlicher Weise zeigt auch die Bilanz der Politik auf europäischer Ebene sowohl Elemente der Konsolidierung als auch der Krise. Einerseits schreitet die Integration in einem erstaunlichen Tempo voran:

- die erfolgreiche Einführung des Euro als Meilenstein auf dem Weg zu einem wachsenden Europa;
- die Implementierung des Amsterdamer Vertrags als weiterer Schritt zur Vertiefung der Europäischen Union;
- der Abschluß der “Agenda 2000” als erster Schritt zur Ausstattung der EU mit effektiveren gemeinsamen Verfahrensweisen und gleichmäßigerer Verteilung der finanziellen Lasten auf die Mitgliedstaaten;
- die Konsolidierung von Demokratie und marktwirtschaftlichen Reformen in den MOE-Beitrittsstaaten sowie die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit sechs Kandidaten als Einleitung einer neuen Erweiterungsrunde;
- die NATO-Erweiterung um drei MOE-Staaten in Verbindung mit dem Abschluß einer strategischen Partnerschaft mit Rußland und Ukraine als Teil des Prozesses der gesamteuropäischen Integration;
- die Debatte um eine europäische Verfassung als Symbol für die kontinuierliche Dynamik der europäischen Integration.

Andererseits mußte der Konsolidierungsprozeß der europäischen Integration auch wesentliche Rückschläge hinnehmen:

- die Krise der Kommission als Vertrauens- und Legitimitätskrise;
- der Akzeptanzverlust der EU in den Bevölkerungen;
- die ungelöste Frage der Demokratie auf europäischer Ebene, insbesondere im Hinblick auf Gewaltenteilung und -kontrolle;
- die schleppende Implementierung des EU-Rechts in der Mitgliedstaaten.

Diese inneren Herausforderungen treffen auf Instabilitäten an den Grenzen sowie die Bedrohung durch eine sich zuspitzende Krise in Südost- und Osteuropa. Konzentriert auf die Risiken dieser Entwicklung, ergibt sich das folgende Krisenszenario:

- ein isoliertes und verarmtes Rußland am Rande Europas, das sich infolge der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien zusätzlich dem

Westen entfremdet fühlt. Um so wichtiger wäre die Partnerschaft mit der EU, aber Rußland wäre immer weniger bereit, die impliziten Anforderungen zu erfüllen. Eine solche Entwicklung könnte leicht den zerbrechlichen Status quo in den Nachbarländern, Ukraine und Republik Moldau, gefährden, wäre aber auch begrenzt in der baltischen Region spürbar;

- die Fortsetzung des Krieges auf dem Balkan, weitere Vertreibungen und humanitäre Katastrophen innerhalb Europas führte zur Desorganisation der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Die Existenz Albaniens und Mazedoniens könnte bedroht und ganz Südosteuropa destabilisiert werden.

Die serbische Aggression in Kosovo und die sich aus der Unsicherheit über die angemessene Reaktion des Westens ergebenden Dilemmas berühren Europa über die unmittelbaren Äußerlichkeiten des Konflikts hinaus. Die Grundsätze der zukünftigen europäischen Ordnung werden in Frage gestellt: Nach 1989 hat die Anziehungskraft der Integration, die einen so großen Teil Europas in eine bestimmte Richtung und einen gemeinsamen politischen Rahmen gezogen hat, die Europäische Union ins Zentrum eines "wachsenden Europas" gestellt. Ihre Institutionen und Verfahrensweisen schienen die allgemein akzeptierte Basis von Zusammenarbeit und Nachbarschaft in Europa zu sein. Mit dem Beginn der Kriege in Jugoslawien wurde diese Überzeugung in Frage gestellt. Die Strategien und Mittel, die von jenen eingesetzt wurden, die andere zu dominieren suchen, haben die Schwäche Europas demonstriert, wenn es gilt seine Grundsätze zu wahren und jedwede Aggression zu verhindern. Mehr als einmal hat sich Europa als zu schwach erwiesen, eine neue Ordnung auf dem Kontinent zu schaffen. Die Demokratien Europas sind bei der Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens immer noch von den Vereinigten Staaten abhängig, und immer noch hängen sie von der Kooperationsbereitschaft der beiden ehemaligen Supermächte des Kalten Krieges ab, soweit die Unterstützung und Legitimierung ihrer Handlungen durch die Vereinten Nationen betroffen ist. Dem europäischen Integrationsmodell, das seinen Einfluß auf die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander bewiesen hat, mangelt es noch an ausreichend strukturierender Wirkung jenseits der heutigen EU-Grenzen.

Und so ringt Europa auch am Vorabend des 21. Jahrhunderts noch immer um Einigkeit und Frieden, um ein Konzept, mit dessen Hilfe die Ambivalenzen seiner Vergangenheit und Gegenwart überwunden werden können. Die Integration steht vor ihrer Vollendung; die Jahrhundertwende wird ein neues Kapitel dieses Prozesses öffnen, wenn die ersten Länder des ehemaligen Ostblocks der Europäischen Union beitreten. Das kommende Jahrzehnt wird die entscheidende Periode des Wandels sein, während der die erweiterte EU ihr politisches System für die Zukunft ermitteln muß, während der die Balkanstaaten ihren Platz in Europa finden und die wichtigen, der wachsenden Europäischen Union benachbarten Mächte ihre Stellung und Rolle auf dem Kontinent definieren müssen. Die kommenden zehn Jahre setzen den Schlußstein in das Gewölbe der Integration; was bisher als ferne Zukunft und abstraktes Zielbild der Gemeinschaftsbildung vage beschrieben blieb, wird bald zur politischen Entscheidung anstehen. Zwei Grundfragen werden in diesem Prozeß zu klären sein:

- Wie weit reicht die innere Konsistenz politischer Einheit und was ist zu deren Erhalt und Verdichtung nötig; welches Maß braucht der Solidarrahmen Europas?
- Wie organisieren die Europäer ihre neuen Nachbarschaften, wo liegen deren Risiken und was sind die angemessenen Handlungsoptionen?

## **II. Die Bewahrung des Zusammenhalts**

**D**ie Integration Europas hatte von Beginn an stets mehr im Sinn als die reine Maximierung des Nutzens ihrer Mitglieder. Die Europäische Union verbindet wirtschaftlichen Aufschwung und politische Stabilität mit Strukturen des Ausgleichs der Interessen aller Mitglieder. Integration bedeutet Teilnahme an und in einer Schicksalsgemeinschaft – die Europäer binden zunehmend ihre wirtschaftlichen und politischen Bedürfnisse, Interessen und Ziele und damit auch ihre Zukunft aneinander.

Zum Grundgedanken dieser Schicksalsgemeinschaft gehört das Konzept europäischer Solidarität, das heute in vielen Facetten der Politik und der Institutionen der Europäischen Union verankert ist: in den Strukturfonds, im Kohäsionsfonds wie im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, in der Finanzierung der Gemeinschaft auf der Basis der Wirtschaftsleistung ihrer Mitglieder, im institutionellen Ausgleich zwischen Gemeinschaftsebene und Ebene der Staaten wie in der Balance großer, kleinerer und kleiner Mitgliedstaaten in den Institutionen der Europäischen Union.

Ein weiterer konstitutiver Bestandteil dieses europäischen Solidarkonzepts ist dessen Offenheit für weitere Mitglieder. Während der letzten vierzig Jahre haben die EU-Staaten sich immer auf die Unterstützung der europäischen Einigung berufen. Zwar lag der Ausgangspunkt der Integration in der besonderen Interessenkonstellation Westeuropas begründet, doch reichte der Anspruch stets weiter. Nach dem Selbstverständnis des integrierten Europa ist der Weg der mittel- und osteuropäischen Staaten Europas zu Demokratie und Marktwirtschaft deshalb zugleich auch der Weg in die Europäische Union.

Dennoch stellt der EU-Beitritt der zehn assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas eine nie dagewesene Herausforderung dar. Bei

Aufnahme dieser Länder würde die Bevölkerung der EU um fast ein Drittel zunehmen, ihr BSP jedoch lediglich vier Prozent. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der zehn Beitrittskandidaten beträgt lediglich ein Drittel des EU-Durchschnitts. Zudem befinden sich die MOE-Staaten nach fünfzigjähriger Planwirtschaft noch im Prozeß der Umwandlung ihrer Wirtschaften und Gesellschaften. Die Anforderungen der EU-Mitgliedschaft sind eine große Herausforderung für Länder im Umbruch, da sie sich auf einem viel niedrigeren Ausgangsniveau befinden als jeder vorige Bewerber und von daher einen ungleich komplexeren *Acquis Communautaire* umzusetzen haben. Während sich die MOE-Staaten im Prozeß der Konsolidierung von Transformation befinden, wird die EU zunehmend komplexer, indem sie die verstärkte Integration in verschiedenen Politikfeldern anstrebt – von der Vollendung der Währungsunion über die weitere Reform der Außen- und Sicherheitspolitik bis zur Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Innenpolitik.

Die Osterweiterung wird die Europäische Union in ihren Grundfesten verändern. Trotz der zügigen Transformation vieler MOE-Staaten wird der Beitritt neuer Mitgliedstaaten die Disparitäten in der Europäischen Union im Hinblick auf Entwicklung und Wohlstand verstärken. Allein schon die Anzahl der Bewerberländer und ihre Ausgangslage werden die derzeitigen Verteilungssysteme in der Agrarpolitik und den Strukturfonds überfordern. Die Logik des gemeinschaftlichen Interessenausgleichs versagt, wenn die Kosten der Integrationspolitik zum dauernden Streitfall zwischen den bisherigen und den künftigen, zwischen den reichen und den ärmeren und letztlich auch zwischen den größeren und den kleineren Mitgliedstaaten werden. Europa braucht auch in dieser Hinsicht einen neuen Solidarvertrag, damit seine Gemeinschaft nicht an der Überforderung der Geber oder der Frustration der Nehmer zerbricht.

Die EU kann auf eine lange Periode zurückblicken, in der sie sich nicht mit größeren Herausforderungen auseinandersetzen mußte, bis dann solche Fragen umständehalber doch zum Hauptpunkt auf der politischen Agenda wurden. Die Erweiterung bildet keine Ausnahme. Wenngleich die allgemeine Rhetorik anderes signalisiert, so wird doch deutlich, daß viele westeuropäische Regierungen nur widerwillig die

schwierigen Entscheidungen treffen, die für den Erfolg des Erweiterungsprozesses erforderlich sind. Der Amsterdamer Gipfel, der die notwendigen institutionellen Reformen auf eine Zeit nach dem Jahr 2000 verschoben hat, hat dies einmal mehr deutlich gemacht. Tiefliegende, konfligierende und sich widersprechende Interessen bestimmten auch die Verhandlungen über das Erweiterungskonzept der Europäischen Union, die Agenda 2000.

Die europäische Politik, so die Schlußfolgerung, kann nur kleine Reformschritte vollbringen. Der Kampf um Millimeter dominiert die politische Szenerie. Insgesamt verstärken der Vertrag von Amsterdam und der auf dem Berliner Gipfel des Europäischen Rates im März 1999 gefundene Kompromiß über die Agenda 2000 eher den Status quo als eine wirkliche Reform einzuleiten. Somit besteht das Risiko fort, daß die Institutionen und Verfahren nach der Erweiterung nicht effektiv funktionieren werden. Eine neue Regierungskonferenz zur Vorbereitung der EU auf die Bedürfnisse des wachsenden Europas ist nötig.

### **Das wachsende Europa verhandeln**

Die vorgezeichnete Erweiterung nach Osten präzisiert zugleich die geographische Reichweite der Europäischen Union. Die heutige Union der 15 wird sich in Stufen auf 25 Mitglieder und mehr erweitern. Unter den MOE-Staaten wurden Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn aufgenommen. Weitere fünf Länder – Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakische Republik – haben die Perspektive, in den nächsten Jahren ebenfalls in Beitrittsverhandlungen einzutreten. Zypern gehört bereits zur ersten Verhandlungsgruppe, und auch Malta folgt bald. Weiteren Staaten steht die Mitgliedschaft offen, sofern sie nur den nötigen politischen Willen dazu aufbringen: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Selbst die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und einige Länder der GUS sind als mögliche zukünftige Mitgliedstaaten der EU ins Auge zu fassen.

Seit Beginn des Beitrittsprozesses haben sich jedoch die Entwicklungswege der assoziierten MOE-Staaten stark voneinander unterschieden. In manchen Staaten, mit denen die Verhandlungen

laufen, insbesondere in Slowenien und der Tschechischen Republik, hat sich die Anpassung des *Acquis Communautaire* verlangsamt. Diese Stagnation könnte sich problematisch auf die Kapazität dieser Länder auswirken, ihre Verpflichtungen als zukünftige EU-Mitgliedstaaten mittelfristig zu erfüllen. Im Hinblick auf die Erweiterung der Beitrittsverhandlungen haben Lettland und Litauen beträchtliche Fortschritte erzielt. Beide Länder stehen kurz davor, die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen, so daß sie in die erste Gruppe aufsteigen könnten. Ähnlich liegt seit den Parlamentswahlen im Herbst 1998 der Fall bei der Slowakei. Wenn die demokratische Funktionsfähigkeit ihrer politischen Institutionen sichergestellt ist, stehen die Chancen für die Slowakische Republik, die Spitzenreiter der MOE-Staaten einzuholen, recht gut. Bulgarien und Rumänien hingegen sind in den letzten Jahren der Transformation zurückgefallen. Es ist besonders ihre politische Situation, die Anlaß zur Besorgnis gibt. Durch den Krieg auf dem Balkan haben die Reformen in beiden Staaten gelitten; Versuche, beide Länder zu stabilisieren, sollten intensiviert werden. Andernfalls könnte sowohl der innenpolitische Antrieb zu Reformen als auch die europäische Orientierung der derzeitigen politischen Führung verlorengehen.

Wenn auch neue EU-Mitglieder beim Beitritt offiziell den gesamten *Acquis Communautaire* übernehmen müssen, führten die vorangegangenen Erweiterungsverhandlungen zu einer Reihe von Vereinbarungen über bestimmte Übergangsphasen auf beiden Seiten. Ungeachtet der Versicherungen der Kommission, es dürfe keine Abstufungen geben, und die Übergangsphasen müßten inhaltlich wie zeitlich begrenzt sein, ist es sowohl für die EU als auch für die MOE-Staaten reizvoll, Übergangsvereinbarungen für eine ganze Reihe von heikler Bereiche abzuschließen. In diesem Zusammenhang werden der Gemeinsame Markt und der Schengen-Besitzstand, die Freizügigkeit von Personen, Landwirtschaft, staatliche Subventionen, Umweltfragen sowie die Strukturfonds die schwierigsten und umstrittensten Themen darstellen. Es gibt eine Anzahl möglicher *trade-offs* zwischen diesen und anderen Themenfeldern, und die bei Abschluß der Europa-Abkommen gewonnenen Erfahrungen könnten auf beiden Seiten beharrliche Positionen unterstützen, die die Verhandlungsphase verlängern würden.

Wie lange die erste Verhandlungsrunde dauern wird, ist schwer abzuschätzen. Es muß nicht nur Einigung über zahlreiche kontroverse Fragen erzielt werden, auch die notwendigen Reformen auf seiten der EU könnten die Gespräche durch EU-interne Verhandlungen verlangsamen. Insgesamt könnten die Verhandlungen mit der ersten Bewerberrunde vier bis sieben Jahre dauern – vorausgesetzt, es gibt keine ernste Krise. Möglich ist allerdings, daß die fünf Kandidaten, mit denen bereits Verhandlungen aufgenommen wurden, der EU nicht zum gleichen Zeitpunkt beitreten werden. Der Unterschied zwischen diesen „ins“ und den „pre-ins“ ist nicht entscheidend für das Beitrittsdatum. Unabhängig von den Standorten der Kandidaten im Beitrittsprozeß und in den Verhandlungen muß der Rhythmus der Vorbereitung des Beitritts in den MOE-Staaten beschleunigt werden, wenn die Fristen für einen zügigen EU-Beitritt eingehalten werden sollen.

Da zunächst nur eine kleine Gruppe von Bewerbern der EU beitreten könnte, besteht das Risiko, daß sich die divergierenden Tendenzen unter den assoziierten MOE-Staaten zuspitzen werden. Während einige MOE-Staaten Nutzen aus ihrer EU-Mitgliedschaft und der sich ergebenden wirtschaftlichen Dynamik ziehen werden, wird es für andere problematisch, die Spitzenreiter der Wirtschaftsreform einzuholen. Die Vorbeitrittsstrategie der EU hilft hier wenig: sie hilft den wahrscheinlichen Neumitgliedern lediglich dabei, die Lücke zu den derzeitigen Mitgliedern zu schließen. Nichtsdestotrotz werden selbst die Spitzenreiter unter den MOE-Staaten weit weniger erhalten als eine Reihe der derzeitigen Nettoempfänger der EU, insbesondere als die Kohäsionsländer. Demzufolge könnte diese Strategie den Abstand zu denjenigen, mit denen noch keine Verhandlungen aufgenommen wurden, noch verbreitern und somit das Stabilitäts- und Wohlstandsgefälle an den zukünftigen Ostgrenzen der Europäischen Union weiter vergrößern.

Ein strategisches Konzept zur Entschärfung dieser sich neu entwickelnden Trennlinien ist nicht in Sicht. Bisher ist es der Europäischen Union lediglich teilweise gelungen, die MOE-Staaten, die aus den ersten Runden zum EU- und NATO-Beitritt ausgeschlossen bleiben, vor einem „doppelten Zurückweisungsschock“ zu bewahren. Zwar hat die EU eine gemeinsame Struktur für alle Bewerber, unab-

hängig von ihrem Verhandlungsstatus, entwickelt. Dieser Ansatz erscheint insofern recht attraktiv, als er dazu beiträgt, bei denen, die nicht in die Verhandlungen involviert sind, ein Gefühl des Ausgeschlossenenseins zu vermeiden. Dennoch überdeckt ein solcher Ansatz, daß die zurückgebliebenen Länder nicht die gleichen Politikbedürfnisse haben wie die Spitzenreiter.

Ein Präventivverfahren seitens der EU zur Unterstützung der Bewerber, mit denen keine Verhandlungen laufen, wird erforderlich. Entsprechende Maßnahmen könnten verschiedene Schritte, von der Marktöffnung bis zur Währungszusammenarbeit und von der Unterstützung bei der Schaffung von Industriestandorten bis zur Festlegung eines signifikanten Zeitrahmens für den gesamten Erweiterungsprozeß umfassen. Insgesamt wird ein verstärktes Engagement der EU nötig sein. Dies mag teuer sein, aber es muß nicht notwendigerweise kostspieliger als das sein, was euphemistisch "reaktives Krisenmanagement" genannt wird und oft genug nur ein weiterer Begriff dafür ist, daß sich schon irgendeine Lösung finden werde. Idealerweise sollte die Basis für ein solches Engagement das grundlegende Verständnis von verantwortlicher Nachbarschaft und Offenheit auf Seiten der EU all ihren Nachbarn gegenüber sein.

### **Die Erweiterungsfähigkeit der EU verbessern**

Die Osterweiterung wird das Aussehen und die Funktionsweise der Europäischen Union grundlegend verändern. Vor allem stößt mit ihr die europäische Politik an die Grenzen ihrer bisherigen Haushaltsphilosophie. Seit der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Ausgabenpolitik der EU auf die Aushandlung eines allseitigen Nutzens ausgerichtet gewesen, der jeden Mitgliedstaat in den Genuß von Rückflüssen aus dem Gemeinschaftshaushalt bringen sollte. Das Entwicklungsgefälle, die Intensität der Modernisierungsprobleme wie die starken Agrarsektoren in den künftigen Mitgliedstaaten sprengen jedoch dieses System. Eine Politik des allseitigen Nutzens ist im Rahmen der heutigen Budgetlinien nicht finanzierbar. Darüber hinaus zeigt der auf dem Berliner Gipfel erzielte Kompromiß über die Agenda 2000, daß die Stimmung innerhalb der Union strikt gegen eine

beträchtliche Erhöhung des Budgets auf einen bestimmten Prozentsatz des EU-Bruttosozialprodukts ist, die man nutzen könnte, um neue Mitglieder aus den MOE-Staaten in EU-Verfahren zu involvieren oder wirtschaftliche Konvergenz zwischen Ost und West zu beschleunigen.

Die wesentlichen Konfliktlinien der Erweiterung verlaufen entlang der kostenintensiven Verfahren der Union – Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Struktur- und Kohäsionsfonds, die zusammen über 80 Prozent der Gesamtausgaben ausmachen.

Die Ausdehnung der GAP auf die neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa hätte starke finanzielle Konsequenzen. So wirtschaften in den zehn Assoziierungsstaaten doppelt so viele Landwirte wie in der gesamten heutigen EU zusammen. Die Agrarproduktion in Mittel- und Osteuropa beträgt derzeit rund 30 Prozent der EU-Produktion. Noch hat der Agrarsektor in diesen Staaten eine entscheidende Bedeutung für die Beschäftigung und Einkommensentstehung. Durch den Beitritt der zehn MOE-Staaten wird die Agrarfläche der EU um 44 Prozent wachsen. Nach den heutigen Regeln der europäischen Agrarpolitik entstünde durch die hohen EU-Garantiepreise ein erheblicher Produktionsanreiz, da die osteuropäischen Agrarpreise derzeit nur bei 50–70 Prozent des EU-Niveaus liegen. Die Folge wäre eine starke Zunahme der Agrarüberschüsse sowie eine beträchtliche Mehrbelastung des EU-Haushalts.

Im Falle der Erweiterung wäre die Situation der Strukturpolitik ähnlich. Das Pro-Kopf-Einkommen selbst der Vorreiterstaaten liegt immer noch bei rund der Hälfte der beiden ärmsten EU-Mitglieder Griechenland und Portugal. Das gesamte Sozialprodukt der zehn assoziierten Staaten macht derzeit nur vier Prozent desjenigen der heutigen EU aus. Die Wachstumsraten der mittel- und osteuropäischen Länder müßten in den kommenden Jahren jene der EU um 11 Prozent jährlich übersteigen, um bis zum Jahr 2001 die Hälfte des EU-Durchschnitts zu erreichen (auf diesem Stand befand sich Portugal zum Zeitpunkt seines Beitritts). Nach derzeitigen Schätzungen dürfte die jährliche Zuwachsrate der MOE-Staaten jedoch mittelfristig fünf Prozent der EU-Zuwachsrate nicht übersteigen. Selbst im Jahr 2005 wird das Bruttoinlandsprodukt in Ostmitteleuropa deshalb voraussichtlich nur 40 Prozent des EU-Durchschnitts erreichen. Bei Übertragung der

jetzigen Strukturpolitik auf die MOE-Staaten käme auf die EU eine Kostenbelastung zu, die derzeit keiner der Mitgliedstaaten zu tragen bereit scheint.

Der auf dem Berliner Gipfel erzielte Kompromiß über die Agenda 2000 hat die grundlegenden Probleme nicht gelöst, die mit der Ausdehnung der gemeinsamen EU-Politiken auf die zukünftigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten verbunden sind. Im Gegenteil haben die Berliner Ergebnisse sowohl die konfligierenden Interessen der EU-Mitglieder, die ihren Besitzstand erhalten möchten, als auch die konzeptionelle Schwäche der Union enthüllt. Der Ansatz der Agenda 2000 war ein Versuch, die gemeinsamen Politiken innerhalb der bestehenden Parameter zu reformieren. Die Idee dieses der Sache nach taktischen Konzepts war es, der Erweiterungsdebatte die Schärfe zu nehmen, die durch die ausschließliche Konzentration auf die mit der Erweiterung verbundenen Kosten verursacht wurde. Die Antwort auf langfristige strategische Fragen wurde jedoch vermieden, so daß die Schwierigkeiten der Integration der MOE-Staaten nach wie vor ungelöst bleiben.

Im Bereich der GAP soll das Grundprinzip der landwirtschaftlichen Subventionen beibehalten werden: Preisgarantien und Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte werden nur sehr langsam im Verlauf der nächsten sieben Jahre reduziert. Demzufolge wird die GAP weiterhin fast die Hälfte des EU-Haushalts verschlingen. Dieser Mangel an Reformen wird die EU weder auf die nächste, im Herbst 1999 beginnende Runde der WTO-Verhandlungen vorbereiten noch die Fähigkeit der EU verbessern, neue MOE-Staaten in die GAP aufzunehmen. Somit werden diese zukünftigen Mitgliedstaaten, wenn sie denn der EU beigetreten sind, wahrscheinlich GAP-Mittel lediglich zur Marktorganisation und -modernisierung bekommen.

Die gleiche Situation ergibt sich für die Strukturpolitik der EU, die dahingehend reformiert wird, daß sie auf einen kleineren Anteil der EU-Bevölkerungen und auf eine geringere Anzahl von Zielen ausgerichtet wird. Während der Grundansatz der Reform positiv bewertet werden kann, sind doch die konkreten Maßnahmen nicht weitreichend genug, um die Effizienz- und Kostenprobleme zu lösen. Daher führt die Agenda 2000 Gesamtobergrenzen für den Empfang

von Strukturfondsmitteln durch die neuen Mitgliedstaaten ein. Diese Maßnahme wird zwar die möglichen Absorptionsprobleme der MOE-Staaten abschwächen, entfernt sich aber gleichzeitig vom Prinzip der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten. Infolgedessen werden weiterhin eher die bisherigen EU-Mitgliedstaaten als die neuen Mitglieder das Gros der Finanztransfers erhalten.

Die zukünftigen mittel- und osteuropäischen Mitglieder werden trotz ihrer sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstände nur einen kleinen Teil der Mittel von der EU erhalten. Die den MOE-Staaten auferlegten Übergangsfristen tragen vielleicht dazu bei, den unmittelbaren finanziellen Druck der ersten Erweiterungsrunde zu überwinden, aber sie verhelfen der EU zu keiner langfristigen Lösung. Statt dessen könnten sie Spannungen und Konflikte innerhalb der erweiterten EU verursachen, da sie die Prinzipien von Solidarität und Kohäsion verletzen. Das Ziel, Konvergenz in der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb einer erweiterten EU zu fördern, wird unter diesen Bedingungen nicht erreicht.

Um die effektive Funktionsfähigkeit der kostenintensiven Verfahren nach der Erweiterung zu sichern, muß die EU ein weiteres, umfassenderes Reformpaket schnüren. Dieses Paket müßte die folgenden Kriterien erfüllen:

- Das Ziel der GAP-Reform sollte ein gemeinsamer Markt für landwirtschaftliche Produkte sein, der den Wettbewerbsvorteilen bestimmter Standorte gerecht wird. Daraus würden sich dezentrale Wachstumsanreize ergeben, die sowohl für zukünftige Mitglieder als auch für strukturschwache Regionen der heutigen EU durch günstige Wachstumsperspektiven attraktiv wären. Es ginge zu Lasten der Kohäsion der EU und wäre zugleich unwirtschaftlich, wenn die im Übergang befindlichen Wirtschaften Mittel- und Osteuropas die Modernisierung ihrer Landwirtschaften auf die Bedingungen des existierenden Subventionssystems zuschneiden müßten.
- Im Hinblick auf die regionale Strukturpolitik sollten die Mittel in strenger Konformität mit den Bedarfskriterien und der effizienten Ressourcennutzung reformiert werden. Geeignete Ansatzpunkte der Reform wären

- (1) die Überprüfung der Qualifikationsschwelle von derzeit 75 Prozent des durchschnittlichen gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts;
- (2) eine Erhöhung der nationalen Finanzierungsanteile in Projekten der Strukturförderung;
- (3) möglicherweise die Einsetzung von regionalen Entwicklungsagenturen, die anstelle ineffizienter Zentralverwaltungen die Konzeption und Durchführung von Projekten übernehmen könnten.

Nötig scheint vor allem eine veränderte Perspektive seitens der westeuropäischen Öffentlichkeit. Die politische Debatte über die Osterweiterung der EU hat sich bisher nur auf ihre potentiellen Haushaltskosten konzentriert. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die zukünftigen mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder vorläufig Nettoempfänger der Union sein werden. Da ihr wirtschaftlicher Wohlstand auf absehbare Zeit unter dem Standard der meisten europäischen Staaten liegen wird, werden sie auf langfristige Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt angewiesen sein. Andererseits wird die Markterweiterung nicht nur das Absatzpotential erhöhen, sondern auch die Bezugsquellen für EU-Firmen vermehren. Sie wird komparative Vorteile, höhere Einsparungen durch erhöhte Produktion sowie Technologie- und Wissenstransfer hervorbringen. Gleichzeitig wird die Marktöffnung ebenso die heimische Wirtschaft zwingen, ihre Kosten- und Preisentwicklung fortlaufend zu überwachen, was wiederum zur ständigen Erhöhung der Verbraucherszufriedenheit führen wird. Angesichts dieser Folgen für Wachstum, Wohlfahrtsstaat und wirtschaftliche Strukturen wird die Osterweiterung zur Erhöhung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen. Eine glaubwürdige Kalkulation der Kosten der Osterweiterung muß diese positiven wirtschaftlichen Folgen berücksichtigen. Sie wird zu dem Schluß kommen, daß die tatsächlichen Kosten der Erweiterung angesichts dieser historischen Herausforderung überaus gering sind.

## **Das wachsende Europa regieren**

Regieren in der wachsenden Europäischen Union, d.h. die Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Institutionen und Verfahren europäischer Politik, sind die dritte große Herausforderung für die Zukunft der Integration. Die Erweiterung der EU auf 20 und mehr Mitgliedstaaten kann innerhalb des derzeitigen politischen Systems nicht gelingen. Spannungen erzeugte bereits die Erweiterung auf 15 Mitglieder, denn das institutionelle Gefüge – ursprünglich für sechs Mitglieder ausgearbeitet – wurde nur begrenzt der veränderten Anzahl von Mitgliedstaaten angepaßt. Um nur die deutlichsten Defizite zu nennen: Der Mangel an Reformen hat zu Funktionsstörungen bei der Aufgabenverteilung in der Kommission, zu Unverhältnismäßigkeit bei der Stimmengewichtung im Ministerrat und zu einer vordemokratischen Sitzverteilung gemäß nationaler Quoten im Europäischen Parlament geführt.

Die Regierungskonferenz, die den Amsterdamer Vertrag vorbereitet hat, hat keines dieser Probleme gelöst. Sie wurden im Gegenteil trotz des von Mitgliedstaaten wie Frankreich, Belgien und Italien ausgeübten Druckes auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Wenn die europäischen Entscheidungsträger das Risiko einer institutionellen Krise verhindern wollen, ist eine neue Regierungskonferenz nötig, um Wege zur Abschaffung der derzeitigen Unzulänglichkeiten am Vorabend der Erweiterung zu finden. Eine solche Konferenz sollte jetzt vorbereitet werden, da ihre Ergebnisse noch zu ratifizieren sind, was wiederum parallel zur Ratifizierung der Erweiterungsabkommen geschehen sollte. Im Verlauf dieser Regierungskonferenz ist mehr zu tun als lediglich die EU auf die bevorstehende Erweiterung vorzubereiten. Da die Mitgliederzahl in mehreren aufeinanderfolgenden Wellen vergrößert wird, scheint es nun an der Zeit, die institutionelle Basis für das wachsende Europa zu schaffen. Die eigentliche Herausforderung ist somit, systemische Lösungen zu finden, die keine komplizierten Neuverhandlungen bei jeder folgenden Erweiterungsrunde erforderlich machen.

Bei diesen Verhandlungen wird die Aufgabe der "Vollendung Europas" deutlich. Der institutionelle Rahmen, der geschaffen wurde um den Bedürfnissen einer Europäischen Union mit rund 30 Mitglie-

dern gerecht zu werden, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit das politische System des wachsenden Europas weitgehend abstecken – offen gegenüber Verbesserungen und Verfeinerungen, während die Union ihre endgültige Gestalt annimmt, wobei aber die Grundzüge bereits angelegt sind. Im Hinblick auf die zukünftigen Erfordernisse hat die derzeitige EU wahrscheinlich bereits gut 80 Prozent ihres zukünftigen institutionellen Gefüges erreicht. Der Binnenmarkt und die ihn regierende Rechtsgemeinschaft, die Vorstellung einer europäischen Staatsangehörigkeit und die damit verbundenen Bürgerrechte, ein System der Gewaltenteilung, wie unvollständig es auch sein mag, und eine Reihe von Institutionen ebenso wie die institutionelle Sicherung – dies alles sind Elemente des konstitutionellen Umfelds. In diesem Sinn ist die derzeitige Ansammlung von Vertragswerken zwar keine Verfassung, doch sie enthält verfassungsähnliche Regelungen. Somit könnte eine Revision des institutionellen Systems der EU dazu dienen, diesen spezifischen Charakter des rechtlichen Rahmens der Union deutlicher zu formulieren. Dazu wäre es erforderlich, die reformierten Fassungen der Grundrechte der Bürger und des Organisationsrechts der Union – bestehend aus der Regelung des Kompetenzgefüges, damit zusammenhängenden Bestimmungen zugunsten ihrer flexiblen Anpassung, Festlegungen zu den Aufgaben der Institutionen und den Verfahren der Entscheidungsfindung – in einem „Grundgesetz“ zusammenzubringen. Die zusätzlichen Angelegenheiten, die die derzeitigen Verträge umfassen, würden dann einen Anhang zu diesem Grundgesetz, als Verfassungsgesetz zweiter Ordnung, bilden. Ein solcher Ansatz würde nicht nur die Transparenz und Deutlichkeit des politischen Systems der EU stark verbessern, sondern auch den Hintergrund für die spezifischen institutionellen Änderungen liefern, die angesichts der Erweiterung vonnöten sind. Die folgenden vier Fragen erfordern hier besondere Aufmerksamkeit:

- (1) Der *Ministerrat* muß zwischen den größeren und den kleineren Mitgliedstaaten einen neuen Ausgleich schaffen, was am besten durch Anwendung eines Systems der degressiven Proportionalität geschehen könnte. Entscheidendes Kriterium für die Stimmgewichtung wäre die Bevölkerungsgröße eines jeden Mitgliedstaats. „Bevölkerung“ bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht auf die demokratische Vertretung des Volkes, für die das

Europäische Parlament das angemessene Gremium ist, sondern steht vielmehr als "politisch korrektes" Maß für das Gewicht und die Macht der Staaten in der Integration. Nach diesem Modell erhielten die großen Mitgliedstaaten mehr als doppelt so viele Stimmen als bisher, während die kleineren Mitgliedstaaten mehr oder weniger auf dem gleichen Stand blieben wie bisher. Diese Reform der Stimmgewichtung würde zugleich die Probleme der Mehrheitsbildung in einer zunehmend heterogener werdenden Union vermindern.

- (2) Von entscheidender Bedeutung für eine Effektivierung der Entscheidungen im Rat ist die *Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit*. Bis auf konstitutionelle und für die Mitgliedstaaten existentielle Fragen – Vertragsrevisionen, neue Institutionen und Mitgliedstaaten der EU, Eigenmittel der EU – sollten zur Erhöhung der Effizienz und damit der Output-Legitimation alle Politikbereiche in die Mehrheitsentscheidung überführt werden. Zur Stärkung der demokratischen Legitimation der Gemeinschaftsentscheidungen ist das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche auszudehnen, die vom Rat mit Mehrheit entschieden werden.
- (3) Die Zusammensetzung des *Europäischen Parlaments* bedarf einer grundlegenden Reform. Die Repräsentation im gegenwärtigen Parlament, in dem ein Abgeordneter aus Luxemburg 80.000 Bürger vertritt, wohingegen ein deutscher Abgeordneter für eine Wählerschaft von etwa 800.000 Bürgern spricht, ist nicht gleich – dieses Demokratiedefizit wiegt um so schwerer, je weiter die Mitbestimmungsregeln in der Union ausgeweitet werden. Es ist eine Formel notwendig, die unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl die Obergrenze von 700 Parlamentariern wahrt. Diesen Anspruch erfüllt eine Verteilung, nach der für je 750.000 Bürger ein Sitz im Parlament vergeben wird. Selbstverständlich müßten Sonderregelungen für die kleineren gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedstaaten eine ausreichende Repräsentation gewährleisten.
- (4) Die Anpassung von *Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission* erscheint demgegenüber weniger problematisch. Die Praxis in vielen Mitgliedstaaten zeigt, wie man mit

großen Kabinetten umgehen und wie die Rangordnung der Minister beschaffen sein muß, um einen ausreichend kleinen Kreis von Entscheidungsträgern zu bewahren. Das gleiche könnte für die Kommission gelten. Nach wie vor ist die systematisch überzeugendste Alternative der Vorschlag, die Zahl der Kommissare auf die Menge der verfügbaren Portfolios zu begrenzen, was die Gesamtsumme auf etwa 10 bis 12 Kommissare reduzierte. Dies erforderte gleichfalls, die nationalen Quoten für die Kommission zu eliminieren und es dem Kommissionspräsidenten zu überlassen, die Kommission "zusammenzustellen".

### **Flexibilität im wachsenden Europa**

Um die Integrationsdynamik einer weit größeren und heterogenen Union auch in Zukunft zu sichern, hat der Amsterdamer Gipfel eine Flexibilitätsklausel in die EU-Verträge eingeführt. Wenngleich diese Flexibilitätsklausel im Rückblick als wichtiger Schritt betrachtet werden mag, so ist unwahrscheinlich, daß sie die grundsätzliche Antwort auf die Herausforderungen der Erweiterung liefern kann. Zwar wurde die Option auf eine verstärkte Zusammenarbeit im Prinzip für die Mehrheit der Mitgliedstaaten bestätigt. Andererseits wird eine solche Kooperation gleichzeitig durch unzählige und teilweise recht künstliche Bedingungen und Voraussetzungen eingeschränkt. Insgesamt deutet der Vertrag eher auf die Sorgen einiger Mitgliedstaaten hin als auf die Bereitschaft anderer, mit verstärkter Zusammenarbeit fortzufahren. Die Beschränkungen scheinen insbesondere vier unterschiedliche Vorbehalte zu spiegeln:

- (1) den Willen, die einheitliche Struktur und die gemeinsame Basis nicht zu verlieren, die aus dem jetzigen Acquis, der Rechtsgemeinschaft, aber auch der institutionellen Struktur hergeleitet werden. Die Regeln zur Einsetzung und Erweiterung von Flexibilitätsgruppen schützen vor allem die gegenwärtige Struktur; und die der Kommission zugewiesene Rolle bei der Definition von Bedingungen und Teilnehmern kommt einem Monopol nahe;

- (2) die Absicht, das Flexibilitätskonzept dem traditionellen, unidirektionalen Integrationskonzept unterzuordnen, die sich im Vertrag in unterschiedlichen Formen niederschlägt:
- Bereiche mit ausschließlicher EU-Kompetenz werden von Flexibilitätsinitiativen ausgeschlossen;
  - Flexibilität darf nicht auf Politikfelder angewandt werden, die der Mehrheitsentscheidung unterliegen;
  - dieselben Regeln der Entscheidungsfindung und die verschiedenen, eher unspezifisch formulierten Nichtanwendbarkeitsklauseln, die den Mitgliedstaaten weitgehende Vetorechte zur Blockierung von Initiativen einräumen, werden weiterhin streng angewandt;
- (3) die Angst vor der Entstehung eines harten Kerns integrationsbereiter Mitgliedstaaten, die sich in der Auflage ausdrückt, daß Flexibilitätsinitiativen immer von einer Mehrheit der Mitglieder getragen werden müssen, wodurch die funktional definierte sektorale Vertiefung der EU ausgeschlossen wird. Gemäß dieser Auflagen würde nicht einmal der in Maastricht angenommene WWU-Ansatz, würde er heute entwickelt, die Erfordernisse der Flexibilitätsklauseln erfüllen. Die Kontroverse über die Eintrittsklausel (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit) zeigt grundsätzlichen Dissens zwischen den Mitgliedstaaten über die Interpretation von Flexibilität. Die Debatte in Amsterdam war ebenso deutlich von der Angst vor einem Erfolg der Flexibilität beeinflusst: Erfolgreiche Initiativen auf Grundlage der Flexibilitätsklauseln könnten in der Tat den künftigen Kurs der EU bestimmen, da den nichtbeteiligten Mitgliedern keine andere Wahl bliebe, als beizutreten oder an den Rand gedrängt zu werden. Dieselbe Angst dürfte auch den Ausschlag dafür gegeben haben, den Inhalt des "Luxemburger Kompromisses" in die Verträge aufzunehmen;
- (4) das Mißtrauen gegenüber den sogenannten "coalitions of the willing", wie sie für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vorgeschlagen worden war. Es spiegelt sich darin wider, daß der zweite Pfeiler aus dem Flexibilitätsansatz ausgeschlossen wurde. Die andere, im Vertrag vorgesehene Option

beinhaltet zu viele Vorbehalte, um wirklich brauchbar zu sein. Als Sicherheitskern fänden die Vollmitglieder der WEU eine Führungsrolle des Europäischen Rates und die Quasi-Mitgliedschaft nicht zum Einsatz verpflichteter Mitgliedstaaten vermutlich als zu restriktiv.

Diese Einschränkungen der Anwendung der Flexibilitätsklauseln lassen Initiativen in diese Richtung in den nächsten Jahren eher unwahrscheinlich erscheinen. Bleibt der im Amsterdamer Vertrag festgelegte Rahmen unverändert, könnte er zum Zeitpunkt der Osterweiterung und danach letztlich nur als Mittel für die Entwicklung der heutigen 15 EU-Mitglieder anwendbar sein. Die derzeitigen Mitglieder könnten dann diese Optionen nutzen, um den Acquis mit Zusätzen zu versehen, die die neuen Mitglieder im Osten entweder nicht befolgen wollen oder nicht befolgen können. Eine derartige Perspektive dürfte die Kohäsion des wachsenden Europa eher verschlechtern und somit das erschweren, wofür die Flexibilität gedacht war, nämlich ein Instrument zu bieten, mit dessen Hilfe die Leistungen Europas unter der Bedingung zunehmender Heterogenität verbessert werden könnten. Eine Reform der Flexibilitätsklauseln sollte sich im wesentlichen auf drei Kernpunkte konzentrieren:

- auf die Vereinfachung der zahlreichen, in die allgemeinen und die besonderen Flexibilitätsklauseln eingebauten Bedingungen;
- auf den Verzicht auf die Mehrheitsregelung für die Aufnahme von Flexibilitätsinitiativen;
- und auf die Einführung der Flexibilität in die GASP über die derzeitige “konstruktive Enthaltung” hinaus. Trotz der Reform bedarf die GASP möglicherweise noch immer eines zusätzlichen Antriebs seitens der Mitgliedstaaten, aber die Einführung der Flexibilität würde zumindest “coalitions of the willing” zulassen, die im Namen der Union handeln könnten.

### **III. Die große Europäische Union und ihre Nachbarn**

**D**ie Konsolidierung der Reformen in Mittel- und Osteuropa und die kontinuierliche Integrationsdynamik in Europa steht in scharfem Gegensatz zur wachsenden Destabilisierung, Verarmung und dem Chaos an seiner öst- und südöstlichen Peripherie. Zwei weit auseinanderklaffende Prozesse bestimmen alle Strategien der Zusammenarbeit und Nachbarschaft: politischer Zerfall und das entstehende normative Gefälle.

Integration in den Westen steht im Gegensatz zum Zusammenbruch und fortgesetztem Verfall politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen an der Peripherie. Fast zehn Jahre nach dem Ende des sowjetischen Blocks ist die EU noch immer der einzige den meisten der post-kommunistischen Staaten zur Verfügung stehende Integrationsanker. Seine Anziehungskraft reicht immer weiter über den historischen Kern Mittel- und Osteuropas hinaus. Aserbaidschan hat nun als bisher letztes GUS-Mitglied seine Absicht, westlichen Institutionen wie dem Europarat und schließlich auch der EU beizutreten, erklärt. Auf dem Balkan treten Kroatien, Albanien und FYROM als neue Kandidaten, die eine europäische Perspektive verlangen, auf. Weder die GUS noch irgendeine andere regionale Initiative in Südosteuropa hat sich zu einem ähnlichen Integrations- und Stabilitätspol entwickelt. Die GUS ist im Gegenteil eher von wachsenden Konflikten bedroht. Die formelle Auflösung der Konföderation scheint bevorzuzustehen. Gleichzeitig bleibt die innenpolitische Lage der meisten Mitglieder, insbesondere Rußlands, weiterhin instabil.

Europa kann sich nicht unendlich erweitern, ebensowenig kann es eine isolationistische Strategie verfolgen. Es muß sich den Erwartungen und dem Druck seiner Umgebung stellen. Integration und Ost-

erweiterung müssen durch eine kohärente Strategie der direkten Nachbarschaft ergänzt werden. Ein stabiles und komplexes Netzwerk von Zusammenarbeit, Partnerschaften und Beziehungen muß für jene Staaten entwickelt werden, die auf absehbare Zeit nicht der EU beitreten können.

Das Hauptproblem in Europas Nachbarschaft ist jedoch das wachsende normative Gefälle an seiner Peripherie. Europas zukünftige Grenzen werden zunehmende politische, wirtschaftliche und soziale Asymmetrien markieren. Die Osterweiterung droht diese Divergenz zu verstärken. Die künftige Trennlinie durch den Kontinent wird das Modernisierungsgefälle sein. Dieses Gefälle ist am deutlichsten auf der wirtschaftlichen Ebene sichtbar. Die weitgehende Vernachlässigung demokratischer und marktwirtschaftlicher Wertvorstellungen und des westlich-liberalen Gesellschaftsmodells könnten sich jedoch am bedrohlichsten auswirken. Zur gleichen Zeit wächst das soziale Gefälle. Die Länder der GUS und auf dem Balkan sehen sich konfrontiert mit zunehmender Verarmung großer Teile ihrer Bevölkerungen, mit sinkender Lebenserwartung, verfallenden Gesundheitssystemen und der Verbreitung von längst in Europa als ausgestorben geltenden Seuchen. Nicht das Gespenst einer durch das Schengener Abkommen entstehenden Grenze, sondern dieses normative Gefälle mit den daraus resultierenden Risiken der grenzüberschreitenden Kriminalität, Migration und der Bedrohung durch Umweltschäden bildet die größte Herausforderung für gutnachbarschaftliche Beziehungen in Europa.

Da die östlichen Grenzen der zukünftigen mittel- und osteuropäischen Mitglieder die Außengrenze der Europäischen Union bilden werden, müssen die Beitrittskandidaten sich auf eine weitgehendere Europäisierung ihrer Ostpolitik vorbereiten. In diesem Sinn werden zwei Szenarien die Nachbarschaftsbeziehungen des wachsenden Europas bestimmen: die Beziehungen einer erweiterten EU mit den wichtigsten Staaten im Osten und Südosten und die Chancen für einen dauerhaften Frieden auf dem Balkan.

### **Die wichtigsten Nachbarn: Rußland, Ukraine, Türkei**

Die Rubelkrise im August 1998 und der Krieg in Kosovo markierten einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen. Die finanzielle Krise des Landes und seine sichtbare Isolierung in internationalen Angelegenheiten haben den vollen Umfang seiner derzeitigen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Schwäche unterstrichen. Das Szenario eines Staatsversagens in Rußland birgt beträchtliche Risiken für die Sicherheit und Stabilität Europas. Von allen seit 1989 entwickelten Krisenszenarien scheint heute die Gefahr eines schwachen, "von innen" erodierenden Rußland das bedrohlichste. Aufgrund seiner Größe, des nuklearen Potentials und der großen russischen Diaspora in den Nachbarstaaten stellt Rußland ein beträchtliches potentiell Risiko für Europa dar. Selbstisolierung zu vermeiden ist in Rußlands eigenem Interesse. Die Führung des Landes sollte erkennen, daß, während die GUS zügig auf ihre Selbstvernichtung zusteuert, die Bedeutung der EU als politischer und wirtschaftlicher Partner wächst. Mehr als alles andere könnte der Euro als gemeinsame Währung Rußland dabei helfen, Europa als unabhängigen globalen Akteur anzuerkennen.

Die EU wiederum sollte ihren größten und wichtigsten Nachbarn nicht marginalisieren. Die Osterweiterung der Union wird die direkte Nachbarschaft und die strategischen Wechselbeziehungen zwischen Rußland und der EU verstärken. Gleichgültigkeit der Krise Rußlands gegenüber ist keine Option für Europas ungeschützte internationale Position. Die europäische Politik sollte vielmehr von einer kritischen Bewertung der ersten Phase der Zusammenarbeit mit Rußland, größerem Realismus und besserem Verständnis für die historischen und kulturellen Unterschiede in Rußlands wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung ausgehen. Ganz richtig wendet sich die erste "Gemeinsame Strategie", die innerhalb der GASP entwickelt wurde, an Rußland. Sie sollte dazu genutzt werden, die "strategische Partnerschaft" mit Rußland auf breiter Basis zu entwickeln.

Frühe Szenarien eines stufenweisen Zusammenbruchs der Ukraine als unabhängigen Staat haben sich als unbegründet erwiesen. Wenn auch die Polarisierung zwischen westlichen und östlichen Teilen des Landes nach wie vor existiert, so wurde der Konsens über die

ukrainische Unabhängigkeit doch wesentlich in den acht Jahren seiner Existenz ausgeweitet. Die Beziehungen zu Rußland, immer noch mit umstrittenen Fragen belastet, wurden seit der Unterzeichnung des bilateralen Freundschaftsvertrags 1997 stabilisiert. Heute ist es weniger die politische Destabilisierung, die die Ukraine zum Risiko werden läßt, als vielmehr ein irreparabler wirtschaftlicher Zusammenbruch. Im achten Jahr in Folge sinken Produktion und Einkommen, und so vertieft sich das wirtschaftliche Gefälle zum Westen und bedroht das strategische Ziel der Ukraine, euro-atlantischen Institutionen beizutreten.

Obwohl 38 Prozent der Bevölkerung immer noch für den Beitritt zu einem "neuen sowjetischen Staat" optieren, ziehen 80 Prozent eine ausgewogene Entwicklung der Außenbeziehungen sowohl mit Rußland als auch mit dem Westen vor. Unter den Ländern, die als die engsten Partner der Ukraine zu gelten haben, steht Polen an erster Stelle, gefolgt von Rußland, Weißrußland und den Vereinigten Staaten. Die strategische Partnerschaft zwischen Polen und der Ukraine könnte zu einem der wichtigsten Faktoren in der Überbrückung neuer, im Zuge der Osterweiterung der Union entstehender Trennlinien werden.

Die EU muß noch einen angemessenen Platz für die Ukraine als dem territorial größten Staat auf dem Kontinent finden. Bisher ist es der EU nicht gelungen, eine adäquate Strategie als Antwort auf das von der Ukraine erklärte langfristige Ziel der EU-Vollmitgliedschaft zu entwickeln. Es ist daher konsequent, daß die Ukraine Thema der zweiten, im Rahmen der GASP der Union formulierten Gemeinsamen Strategie ist. Die EU muß den von der gegenwärtig ins Auge gefaßten Osterweiterung ausgeschlossenen Ländern eine klare Perspektive bieten. Neue Formen der Interimsabkommen, Assoziierung und Partnerschaftsverträge müssen erarbeitet werden. Das wachsende Europa benötigt eine Vision von der EU nach der Osterweiterung, wobei sie auf die Lösung zweier Probleme hinarbeiten muß: Das eine ist der Einfluß einer "Schengen-Grenze" auf die Beziehungen mit der Ukraine. Mehr noch als im Falle Ungarns oder der baltischen Staaten ist es im Interesse nicht nur Mittel- und Osteuropas, sondern der erweiterten EU als Ganzes, den Ausgleich zwischen der Sicherheit an der östlichen Grenze und einem Optimum an Durchlässigkeit zu wahren. Die zweite

Schlüsselfrage ist die Reform der CEFTA, die mit der Osterweiterung obsolet zu werden droht. Für die Ukraine könnte eine neu definierte CEFTA ein erster Hafen und Halteanker in ihrem schwierigen Modernisierungsprozeß werden.

Von entscheidender Bedeutung für das künftige Gefüge des großen Europa ist schließlich die Rolle der Türkei. Nach wie vor bildet die Europaorientierung einen festen Bestandteil der türkischen Außenpolitik. Mit der Herstellung der Zollunion vollzieht das Land einen wichtigen europapolitischen Schritt, der die Verflechtung der Wirtschaft mit der EU weiter vergrößern wird. Die türkische Beitrittsoption ist zudem kaum weniger verbindlich als die der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Die europäische Politik hat diese Annäherung bisher eher hinhaltend begleitet und versäumt, die Partnerschaft mit der Türkei nach Ende der Dominanz der Sicherheits- und Verteidigungspolitik strategisch neu zu bestimmen. Die Europäische Union muß entscheiden, welche Rolle sie der Türkei zuordnen will:

- die des Beitrittskandidaten; dann wäre die Entwicklung der Beziehungen primär an der Erfüllung der Beitrittskriterien zu orientieren und die EU-Politik müßte konsequenter als bisher die Anbindung der Türkei fordern und fördern;
- die des regionalen Stabilitätsankers; dann müßte die Unterstützung ihres Modernisierungsprozesses und der Fähigkeit der türkischen Außen- und Sicherheitspolitik, Stabilität und Sicherheit in das eigene Umfeld zu projizieren, im Vordergrund stehen;
- die des Ankers mit Europa-Perspektive; dazu wäre die Entwicklung einer privilegierten Partnerschaft auf strategischer Ebene bei gleichzeitiger Betonung der innenpolitischen Beitrittsvoraussetzungen nötig, damit das Ziel eines späteren Beitritts glaubwürdig und handlungsleitend bleibt.

In dieser Rollenzuschreibung wird die EU zwischen den Folgen für die außenpolitische Orientierung der Türkei und den Wirkungen auf ihr inneres Gefüge und gleichzeitig zwischen dem Integrationsinteresse Europas und seiner Erweiterungsfähigkeit abwägen müssen. Die bisher gepflegte Haltung der Indifferenz wirkt in keiner der drei skizzierten

Richtungen konstruktiv. An die Stelle inhaltlicher Formeln sollte deshalb eine Doppelstrategie treten. Einerseits sollte die EU die Beziehungen zur Türkei über die Zollunion hinaus in drei Richtungen vertiefen:

- Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen und der wirtschaftspolitischen Abstimmung in Richtung auf den mit den EFTA-Staaten vereinbarten Europäischen Wirtschaftsraum;
- Entwicklung konkreter Programme zur Bewältigung der Modernisierungsfolgen und zur Festigung der Zivilgesellschaft;
- Intensivierung des außen- und sicherheitspolitischen Abstimmungsprozesses.

Andererseits sollten die Westeuropäische Union und diejenigen Mitgliedstaaten mit besonderen sicherheitspolitischen Interessen den strategischen Dialog mit der Türkei als Sicherheitspartner intensivieren und auf Spitzenebene pflegen.

### **Kosovo: Lehren für Europa**

Auf grausame Weise hat die Kosovo-Krise die dem nach dem Kalten Krieg entstandenen Flickwerk europäischer Sicherheitsarchitektur inhärenten Bruchstellen unter Beweis gestellt: Die NATO mußte ohne formelles Mandat durch den UN-Sicherheitsrat eingreifen und ihre Politik primär mit humanitären Gründen legitimieren. Während die einzige legitime internationale, mit Krisenmanagement befaßte Institution aufgrund des russischen und chinesischen Widerstands blockiert war, konnten regionale Sicherheitsgremien wie die OSZE oder die Balkan-Kontaktgruppe keinen angemessenen Ersatz bieten. Beiden fehlten die Mechanismen und operativen Fähigkeiten, um auf Milosevics Entscheidung für den Krieg zu reagieren.

Der Flickwerkcharakter der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsarchitektur zeigt sich beispielhaft in der Wiederbelebung von Protektoraten als Modell des Krisenmanagements in Südosteuropa. Das Abkommen von Rambouillet weist alle entscheidenden Exekutivgewalten dem Leiter der OSZE-Implementierungsmission und dem

Kommandeur der Kosovo-Streitkräfte zu; beide sind Repräsentanten der Völkergemeinschaft. Sobald das Abkommen unterzeichnet ist, kommen bei seiner Implementierung Serbien, der Bundesrepublik Jugoslawien und den kosovo-albanischen Führern lediglich beratende Rollen zu. Dieses Konzept strenger politischer Kontrolle folgt tendenziell der Rolle, die die internationale Gemeinschaft mittlerweile in Bosnien-Herzegowina angenommen hat. Seit dem Abschluß des Dayton-Vertrags hat der Hohe Repräsentant, zunächst nur für den zivilen Wiederaufbau des Landes verantwortlich, zunehmend mehr Macht bekommen, die ihm auch gestattet, in die innenpolitische Entwicklung Bosniens einzugreifen. Im Dezember 1998 hat der Rat für die Implementierung des Friedens erneut das Mandat des Hohen Repräsentanten ausgedehnt, so daß er nun Parteien, die den Dayton-Vertrag verletzen, von den Wahlen ausschließen kann.

Ein drittes, protektoratsähnliches Regierungsmodell ist in Albanien entstanden, nachdem die politische und die öffentliche Ordnung Anfang 1997 zusammengebrochen waren. Zusammen mit einer Reihe internationaler Organisationen versucht die OSZE, den Rechtsstaat wiederherzustellen und einen allgemeinen Wechsel innerhalb der politischen Elite zu schaffen, wobei sie tief und unmittelbar in die alltäglichen Verwaltungsentscheidungen eingreift. In der Öffentlichkeit sind dies de facto Protektorate, und sie sind zu einer normalen Form des Krisenmanagements geworden – Ausdruck der Vernachlässigung des provisorischen und künstlichen Charakters von Protektoraten, die als Notlösungen von einer Völkergemeinschaft entwickelt wurden, die in den Sumpf der Politik auf dem Balkan gezogen wurde.

Weder erfolgreiche protektoratsähnliche Regierungsformen noch verbesserte Sicherheitsregimes und Krisenmanagement reichen aus, um Konflikte in Südosteuropa nachhaltig verhindern oder regeln zu können. Jedes Konzept der Intervention sollte in eine langfristige politische Strategie eingebettet sein, die deutlich über den akuten, derzeit im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehenden Konflikt hinausgeht. Eine solche politische Strategie muß die gesamte Region in Südosteuropa umfassen, denn

- jeder Staat in der Region gehört im geographischen wie im kulturellen Sinn zu Europa. Somit kann keiner von ihnen der Perspek-

- tive der EU-Mitgliedschaft beraubt werden, wenn er denn die wirtschaftlichen und politischen Kriterien erfüllt;
- die Konflikte in Bosnien-Herzegowina und Kosovo beeinflussen die politische und wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region;
  - ethnische Konflikte stehen in engen Beziehungen zueinander, da die meisten Länder sowohl Gastland für andere ethnische Gruppen als auch Heimat ethnischer Gruppen sind, deren Verwandte in den Nachbarstaaten leben;
  - die Entwicklung einer regionalen Dimension kann jeden einzelnen Staat der Region daran binden, seine Verantwortung und den Einfluß, der sich sowohl aus der eigenen Rolle wie auch aus der der Nachbarn ergibt, im regionalen Kontext wahrzunehmen.

Dies sind die Gründe für den von der EU in Angriff genommenen Stabilitätspakt. Während ein umfassendes politisches und wirtschaftliches Hilfsprogramm, das explizit nicht nur die Konfliktparteien einschließt, zum Grundstein der Nachkriegssicherheit auf dem Balkan werden könnte, reichen die Lehren, die Europa aus dem Krieg gewinnt, über die unmittelbaren Aufgaben der Politik hinaus. Die Realität einer Aggression in Europa setzt die Frage nach einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität in ein neues Licht: Ein symbolischer Wandel, so scheint es, reicht nicht aus. Angesichts der Herausforderungen und Risiken, denen Europa gegenübersteht, lautet die Frage vielmehr, ob Europa eine eigene Verteidigungsfähigkeit entwickeln kann.

Vor dem Hintergrund der neuen politischen, geopolitischen und wirtschaftlichen Situation Europas ist die GASP nur ein erster Versuch, die Europäische Union mit dem richtigen Werkzeug auszustatten. Ihre Struktur bleibt im wesentlichen intergouvernemental; ihr Aufgabenspektrum enthält Fragen der Verteidigung und militärische Angelegenheiten, verweist sie aber auf einen zukünftigen Zeitpunkt; ihr Hauptinstrument vor Amsterdam, die Gemeinsame Aktion, hat keinen zusätzlichen Erfolg gebracht. Statt dessen scheint die im großen und ganzen erfolgreiche Kontaktgruppe für das ehemalige Jugoslawien ein rivalisierendes Modell darzustellen, was wiederum das Konzept eines

Direktorats zur Steuerung der europäischen Außenpolitik in der Reformdebatte aufwirft.

Vom Maastrichter bis zum Amsterdamer Vertrag war die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU durch gravierende Defizite gekennzeichnet:

- Die GASP war ein Prozeß ohne ausreichenden Inhalt. Gemeinsame Aktionen waren meist von kurzer Dauer und hatten ein relativ schwaches Profil. Wahlbeobachtungen und andere Beobachtungsmissionen verliehen dem außenpolitischen Einfluß Europas nur wenig Substanz. Einige Gemeinsame Aktionen mit beträchtlichem strategischem Einfluß – wie der Stabilitätspakt – wurden als eine Gemeinsame Aktion initiiert, dann aber zur Implementierung dem OSZE-Rahmen überantwortet.
- Bis heute hat sich die institutionelle Macht der GASP als zu schwach erwiesen, insbesondere bei der Interessenabschätzung der Union, der Bewertung der Herausforderungen und der Vorbereitung von Politikinitiativen. Die Finanzierung der GASP-Aktivitäten reicht auch weiterhin weder substantiell noch prozedural aus.
- Ein Haupthindernis für die GASP war der mangelnde Wille seitens der Mitgliedstaaten der Union, den GASP-Rahmen auf die für sie besonders wichtigen Probleme und Bereiche anzuwenden.
- Schließlich wird die Sicherheits- und Verteidigungskomponente der GASP von Unentschlossenheit behindert. Der WEU ist es bisher kaum gelungen, sich als Sicherheits- und Verteidigungsgremium der Union zu etablieren. Die Zunahme der Mitglieder und Formen der Mitgliedschaft hat zwar die WEU beim Prozeß der Vorerweiterungsvereinbarungen der EU auf dem laufenden gehalten, gleichzeitig aber den Konsens und den Zusammenhalt der WEU geschwächt.

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Reform der GASP versucht, diese Fragen zu klären – ob mit Erfolg, bleibt abzuwarten. Die Effektivität der GASP wird von einer stärkeren Konzentration auf Europas Nachbarn im Osten und Süden profitieren. Es ist deutlich geworden, daß der Vertrag die Rolle der WEU zu zögerlich definiert hat. Bei der

Vorbereitung einer Planungseinheit der GASP und der Rolle eines "Mister GASP" ist die Duplizierung der Ressourcen für EU und WEU bereits als Problem erkannt.

Darüber hinaus scheinen sowohl WEU als auch EU schlecht auf die Frage einer europäischen Verteidigung vorbereitet: Beide sind zu groß, zu heterogen und nicht durch eine einzige Verteidigungsverpflichtung gebunden. Die Integration der Verteidigung kann so durchaus zu einem Fall von differenzierter Integration werden. Sollte sich der Kreis der Vollmitglieder der Westeuropäischen Union als zu heterogen erweisen, könnte eine Verteidigungsgemeinschaft auf der Grundlage von Einzelverträgen im Rahmen der differenzierten Integration entstehen. Eine solche Verteidigungsgemeinschaft würde

- die bereits existierenden gemischten Streitkräfte ihrer Mitglieder integrieren;
- die Entwicklung europäischer Strukturen und militärischer Infrastrukturen, die gemeinsame Ressourcen nutzen, fördern;
- einen Rahmen für eine europäische Rolle der britischen und französischen Atomwaffen schaffen und
- den sichtbaren Beweis der Versprechungen der EU im Hinblick auf Sicherheit darstellen.

In jedem Fall wäre darauf zu achten, daß, während jedes Mitglied der Europäischen Union im Prinzip in der Lage wäre teilzunehmen, ein Engagement strenger als in der Vergangenheit in EU und WEU üblich an die Fähigkeit und den Willen gebunden wäre, ein gemeinsames Verteidigungssystem zu bedienen. Wie die WWU müßte auch die Integration der Verteidigung durch eine Kerngruppe auf konkreten Konvergenzkriterien fußen.

Mit einem solchen Szenario wäre die Bühne der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik eine andere, aber der Ansatz scheint immer noch kompatibel mit den oben skizzierten Reformlinien zu sein. Derzeit nützen Flexibilitätspläne einzelnen Staaten, und sie begünstigen nationale Opt-out-Kalküle. Die Anwendung des Konzepts der differenzierten Integration auf die GASP könnte neue Anreize für eine

aktive Teilnahme der Mitgliedstaaten über eine Kerngruppe hinaus schaffen. Die differenzierte Integration könnte so als internes Bindeglied dienen, und dies zu einer Zeit, in der gemeinsames Handeln erfordernde externe Herausforderungen weniger deutlich mit der Sicherheit und territorialen Integrität der europäischen Nationen verbunden sind als zuvor.

## IV. Warum Europa?

Die Lektionen, die in Westeuropa in den letzten Jahrzehnten gelernt wurden, gelten nun für ganz Europa: Beim Versuch, grundsätzliche politische Probleme zu lösen, reichen die Ressourcen und der auf nationaler Ebene verfügbare Rahmen oft nicht aus. Die klassischen Staatsaufgaben – Wohlfahrt und Sicherheit – können in Europa politisch nicht länger auf rein nationaler Ebene erfüllt werden, ebensowenig können sie durch Ad-hoc-Zusammenarbeit besser gewahrt werden. Somit ist das Konzept der Integration zum Überlebensrezept der Nationalstaaten geworden. Am Ende des 20. Jahrhunderts erlaubt die Integration das Überleben des gereiften europäischen Staatensystems bei gleichzeitig zunehmender Globalisierung.

Nach innen wie nach außen bedarf die europäische Politik im Blick auf die Übertragung von Verantwortung und die Weiterentwicklung von Institutionen einer neuen und grundlegenden Begründung. Jahrzehntlang fanden die Ideen der europäischen Integration und ihre Folgeentscheidungen breite öffentliche Unterstützung. Heute wird dagegen jeder kleine Schritt von einer skeptisch gestimmten Öffentlichkeit begleitet. Die meisten Menschen neigen dazu, die Erfolge der Vergangenheit als selbstverständlich hinzunehmen. Tatsächlich hat die europäische Politik wegen der Erfolge der vergangenen Jahre an Attraktivität verloren. Während die Internationalisierung der Gesellschaften unvermindert fortschreitet, stagniert die Entwicklung entsprechender Regelungskapazität, und der Konsens über die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns zerbricht allmählich. Wie kann der Kontinent auf dieser Basis zusammenhalten?

Das Leitmotiv der Integration ist nicht geographisch zu bestimmen. Die vitalen Interessen der Europäer reichen über das Gleichgewicht der von den Nationalstaaten verfolgten Machtpolitik hinaus. Die

wichtigsten Aufgaben sind, die Zukunft zu sichern, wirtschaftlichen Wohlstand und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, Frieden und Sicherheit angesichts des Risikos neuer Konflikte zu wahren und eine Gemeinschaft für ganz Europa zu schaffen, in der ihre Bürger die Ziele, die sie sich setzen, erreichen können. Ein effektives und demokratisches Regierungssystem auf europäischem Niveau muß somit seinen Platz neben der politischen Ordnung der Nationalstaaten einnehmen. Das wachsende Europa wird niemals seine Vielfalt zugunsten technokratischer Effizienz aufgeben. Die Unterschiede zwischen Regionen und Nationen, Unterschiede in der Entwicklung und unterschiedliche Leistungsniveaus bedürfen einer Vielfalt integrativer Konzepte – und nicht des starren Festhaltens an überlebten Strategien.