

Die EG und die Architektur Europas nach dem Zerfall der Sowjetunion

Prof. Dr. Klaus Busch, geb. 1945 in Brake/Unterweser, Studium der Politologie und Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin, lehrt an der Universität Osnabrück. Jüngste Veröffentlichung: Umbruch in Europa - Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, Köln 1991.

In der Europäischen Gemeinschaft wird zur Zeit in zwei Regierungskonferenzen über eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses verhandelt: Nach der ersten großen Veränderung der Römischen Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die vor allem das Projekt des einheitlichen Binnenmarktes auf den Weg brachte, soll jetzt in einer noch fundamentalen Revision des EG-Vertragswerks ein entscheidender Schritt in Richtung Politische Union und Wirtschafts- und Währungsunion vollzogen werden. Die EG befindet sich damit weiterhin auf dem Pfad, den der Integrationsprozeß in Westeuropa seit Ende des Zweiten Weltkrieges eingeschlagen hat: zur Eindämmung des sowjetischen Imperiums und zur Stärkung seines Gewichts in der Weltpolitik und in der Weltwirtschaft soll Westeuropa politisch und ökonomisch mehr und mehr zusammenwachsen.

Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Herrschaftssystems in Mittel- und Osteuropa und dem Zerfall der Sowjetunion selbst stellt sich die Frage, ob die EG diesen spezifischen Integrationsweg weiter fortsetzen soll. Den Staaten Osteuropas stehen beim Transformationsprozeß von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft große ökonomische und politische Erschütterungen ins Haus. Hyperinflation, Massenarbeitslosigkeit und Realeinkommenseinbußen werden in einer längeren Übergangsperiode das ökonomische Leben dieser Länder bestimmen. Darüber hinaus bestehen zwischen einigen unabhängigen Republiken der ehemaligen Sowjetunion Grenzstreitigkeiten, und im Inneren

der neuen Republiken drohen Nationalitätenkonflikte in kriegerische Auseinandersetzungen einzumünden. Was wir heute in Jugoslawien erleben, steht uns morgen in Moldawien, im Kaukasus und dem mittelasiatischen Teil der Sowjetunion bevor. Millionen von Menschen können aufgrund dieser ökonomischen und politischen Bedrohungen in die Flucht nach Westeuropa getrieben werden.

Trotz dieser Entwicklungen hält die EG an ihrem bisherigen Integrationskonzept fest. Unter den Staaten der Gemeinschaft besteht Konsens darüber, daß zunächst der Integrationsprozeß durch die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion vertieft werden soll, ehe an eine Erweiterung um einige EFTA-Staaten und einige Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa gedacht werden könne. Durch verschiedene Vertragswerke, den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), die Assoziationsabkommen mit Polen, Ungarn und der CSFR sowie die KSZE sollten zwar die übrigen Staaten Europas in unterschiedlicher Form mit der EG verbunden sein, dieses Modell der konzentrischen Kreise müsse aber eine Zeitlang bestehen bleiben, ehe an einen Ausbau des Zentrums durch die Erweiterung der EG gedacht werden könne.

In diesem Artikel soll die These begründet werden, daß an der weithin akzeptierten politischen Formel, die Erweiterung der EG setze ihre Vertiefung voraus, nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Zweifel angebracht sind. Es spricht vieles dafür, daß die ökonomischen und politischen Krisen im Osten des Kontinents eine neue Europakonzeption erfordern. Die EG sollte von den Plänen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion Abstand nehmen und an einem Europäischen Haus bauen, das die größtmögliche Zahl europäischer Staaten umfaßt und auf drei Säulen basiert: einem *Wirtschaftsverbund* mit dem einheitlichen Binnenmarkt als Kernbereich, einem *Währungsverbund* in Form eines Systems fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse und einem *Sicherheitsverbund*, der sowohl den militärischen Beistand zwischen den Mitgliedsstaaten als auch Eingriffsmöglichkeiten in die „inneren“ Angelegenheiten derjenigen Staaten beinhaltet, die von friedensbedrohenden Nationalitätenkonflikten erschüttert werden.

Die EG-Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion

1991 stehen in der EG wichtige Entscheidungen über die weitere Vertiefung des politischen und ökonomischen Integrationsprozesses zur Debatte. Die vom Europäischen Rat eingesetzten Regierungskonferenzen sollen bis zum Maastrichter Gipfel im Dezember 1991 die für die Errichtung der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) notwendigen Änderungen der Römischen Verträge erarbeiten.

Das Projekt der WWU zielt darauf ab, den bis Ende 1992 zu verwirklichenden einheitlichen Binnenmarkt durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik zu ergänzen. Die Währungen der Mitgliedsstaaten sollen ent-

weder durch unwiderruflich fixierte Wechselkurse miteinander verbunden oder durch eine gemeinsame Währung, den ECU, ersetzt werden. Ein Europäisches Zentralbanksystem (EZBS) soll die Verantwortung für die Geldpolitik der Gemeinschaft übernehmen, und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) wird die Aufgabe übertragen, die Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten zu koordinieren.

Der Diskussionsprozeß in der Regierungskonferenz zur WWU konzentriert sich derzeit auf den vom luxemburgischen und vom niederländischen Vorsitz im Juni beziehungsweise September 1991 vorgelegten Vorschlag eines abgestuften Integrationsprozesses (Modell der zwei Geschwindigkeiten). Da Italien, Griechenland und Portugal noch eine überdurchschnittliche Inflationsrate und zugleich untragbar hohe Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hände verzeichnen, Spanien und Großbritannien darüber hinaus eine doppelt so hohe Inflationsrate aufweisen wie die sieben EG-Staaten, die in der Gemeinschaft die erfolgreichste Stabilitätspolitik praktizieren, sollen nach Abschluß der Übergangszeit im Jahre 1997 nur diese sieben Mitgliedsstaaten in die Endphase der WWU eintreten. Die übrigen Länder sollen erst dann vollständig in das Europäische Zentralbanksystem integriert werden, wenn sie durch eine Antiinflationpolitik und einen finanzpolitischen Konsolidierungskurs ihr makroökonomisches Profil demjenigen der Kerngruppe ausreichend angenähert haben. Da diese Einstiegsvoraussetzungen für die Endphase der WWU in den fünf Ländern nur um den Preis eines vorübergehenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit, erheblicher Reallohneinbuen und größerer Einschnitte in die öffentlichen Sozialerstattungen herbeigeführt werden können, ein derartiger „Systemwechsel“ in der Geld- und Fiskalpolitik in diesen Ländern aber noch nicht sichtbar ist, gehen der luxemburgische und der niederländische Vorschlag mit Recht davon aus, daß 1997 nur die Länder der Siebenergruppe in der Lage sein werden, auf das Wechselkursinstrument als Anpassungsvariable zu verzichten.

Sosehr das Modell der abgestuften Integration aus ökonomischer Sicht zu befürworten ist, sosehr stellt sich doch auch die Frage, ob dieser Weg der zwei Geschwindigkeiten integrationspolitisch zu verantworten ist. Die von der Endphase der WWU zunächst ausgeschlossenen Länder - vor allem Italien, Spanien und Griechenland - wehren sich massiv dagegen, an der entscheidenden Etappe des ökonomischen Integrationsprozesses der Gemeinschaft zunächst nicht teilnehmen zu können. Insbesondere in Italien, das schließlich zu den sechs Gründungsmitgliedern der EWG zählt, löste der Plan der abgestuften Integration heftige Proteste aus. Es ist nicht auszuschließen, daß die Nichtbeteiligung der Südstaaten der EG an der Endphase der WWU dort zu politischen Frustrationen führt, die den weiteren Prozeß der europäischen Integration beeinträchtigen.

Auch dem Ziel, die EG in absehbarer Zeit durch die Aufnahme einiger EFTA-Staaten und einiger Staaten Osteuropas zu erweitern, kann das WWU-Projekt im Wege stehen. Während ein Teil der EFTA-Staaten unter konomi-

sehen Aspekten ohne große Schwierigkeiten an der WWU teilnehmen könnte, werden die Staaten Osteuropas auch nach Abschluß des Übergangsprozesses zur Marktwirtschaft noch für längere Zeit nicht auf das Wechselkursinstrument zur Beseitigung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte verzichten können. Darüber hinaus ist es sehr unwahrscheinlich, daß es in einer Gemeinschaft von 15 bis 20 Staaten gelingen kann, die Fiskalpolitik ausreichend zu koordinieren. Einerseits müßten alle Staaten der Gemeinschaft bereit sein, ihre Haushaltspolitik den Leitlinien der Gemeinschaft unterzuordnen, also ihre haushaltspolitische Autonomie aufzugeben, andererseits wäre die fiskalpolitische Steuerung dadurch erschwert, daß der zentrale Haushalt der Gemeinschaft - anders als etwa in den USA, Kanada und Australien - nur einen verschwindenden Bruchteil der öffentlichen Haushalte der Union ausmacht und insofern den zentrifugalen Kräften in der Wirtschaftspolitik das notwendige zentrische Gegengewicht fehlte.

Parallel zur Regierungskonferenz über die WWU hat der Europäische Rat eine zweite Regierungskonferenz mit der Aufgabe beauftragt, den politischen Integrationsprozeß der Gemeinschaft durch das Projekt der Politischen Union zu vervollständigen und Vorschläge zu erarbeiten für

- eine Stärkung der demokratischen Legitimation und eine Verbesserung des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft,
- einen Ausbau des institutionellen Rahmens einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und
- eine Ausdehnung der Kompetenzen der Gemeinschaft, etwa in den Bereichen Umwelt, Bildung und Kultur.

Die politische Debatte konzentrierte sich in dieser Regierungskonferenz vor allem auf die Frage der Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und der Grundstrukturen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei wird die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem vollen Mitbestimmungsrecht im Legislativverfahren der Gemeinschaft im Sinne eines Ko-Dezisionsverfahrens zwischen Ministerrat und Parlament nur von der Bundesrepublik Deutschland unterstützt. Viele EG-Staaten, in erster Linie Großbritannien und Frankreich, aber auch einige der kleineren Mitgliedsstaaten, wollen dem Parlament keine größeren Befugnisse zugestehen. Die Kompromißvorschläge des luxemburgischen und des niederländischen Vorsitzes deuten an, daß das durch die EEA in den Vertrag eingeführte neue Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Parlament, Kommission und Rat, das dem Parlament insbesondere in Fragen des einheitlichen Binnenmarktes zusätzliche Rechte einräumt, eventuell auf einige andere Sachgebiete, zum Beispiel Freizügigkeit, Verkehr und Soziales, ausgedehnt werden wird. In der Außen- und Sicherheitspolitik wird es dagegen mit hoher Wahrscheinlichkeit bei den eingeschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments in Form eines bloßen Anhörungs- und Empfehlungsrechts bleiben.

In diesem Politikfeld konzentrierte sich die Diskussion in der Gemeinschaft einmal auf Vorschläge zum Ausbau der Europäischen Politischen Zusammen-

arbeit (EPZ), zum anderen auf die Frage der Verzahnung der Zwölfergemeinschaft mit der WEU. Während für die Erweiterung der EPZ bereits ein Konzept vorliegt, das jetzt neben der bereits vorhandenen Struktur auch die Möglichkeit einer „Gemeinsamen Aktion“ der EG in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht, besteht über den deutsch-französischen Vorschlag, die WEU und die EG zur Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO stärker miteinander zu verbinden, kein Konsens. Einigkeit besteht nur darüber, daß die Gemeinschaft *langfristig* eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickeln soll.

Auch in der Regierungskonferenz über die Politische Union ist die Frage der Erweiterung der EG nach Osten bislang nicht berücksichtigt worden. Bis zum Zerfall der Sowjetunion bestand in allen EG-Organen über die seit der EEA bestehende Leitlinie Einigkeit, vor Abschluß der Vertiefung des Integrationsprozesses könne nicht an eine Erweiterung der Gemeinschaft gedacht werden. Ob dieses Konzept auch in der neuen Situation, in der sich der Kontinent nach dem gescheiterten Putsch in der Sowjetunion befindet, durchgehalten werden sollte, ist fraglich.

Sicherlich müßte in einer auf 15 bis 20 Staaten erweiterten Gemeinschaft der politische Integrationsprozeß stärker intergouvernementale Züge tragen und die ohnehin schwach ausgeprägte Tendenz zur Supranationalität noch deutlicher zurückgenommen werden. Im Legislativverfahren würden durch die Erweiterung die Versuche, dem Europäischen Parlament größere Kompetenzen einzuräumen und im Rat das Prinzip der Einstimmigkeit durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu ersetzen, auf noch größere Barrieren stoßen als heute. In einer zahlenmäßig großen Gemeinschaft würden die Stimmen der vielen bevölkerungsarmen Staaten um so mehr an Gewicht einbüßen, je demokratischer das Entscheidungsverfahren durch ein volles Mitspracherecht des Parlaments und die Einführung von Mehrheitsvoten im Ministerrat gestaltet wäre. Es ist kaum zu erwarten, daß diejenigen Staaten, die gerade ihr Selbstbestimmungsrecht erlangt oder wiedererlangt haben - wie etwa die drei baltischen Staaten -, zu einer derartigen Einschränkung ihrer Souveränität bereit sind.

Allerdings ist es durchaus denkbar, daß sich auch eine „große“ Gemeinschaft auf ein demokratischeres Legislativverfahren verständigen könnte, wenn das Integrationsprojekt inhaltlich stärker eingegrenzt wäre. Ein solches Projekt könnte in der Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarktes in einem den Kontinent umfassenden Wirtschaftsraum bestehen. Da dieses Vorhaben die nationalstaatliche Souveränität nur in wenigen Politikbereichen einschränken würde und in allen beteiligten Staaten darüber hinaus zu größeren Wachstums- und Beschäftigungsgewinnen führen würde, könnte auch in einer „großen“ Gemeinschaft ein Legislativverfahren, das in Anlehnung an die Binnenmarktsbestimmungen in der EEA gestaltet wäre, auf breiten Konsens stoßen.

Auch in der Außenpolitik würde die Erweiterung der Gemeinschaft den Integrationsprozeß erheblich erschweren. Der Golfkrieg und der Krieg in Jugoslawien haben gerade in allerjüngster Zeit offenbart, welche Schwierigkeiten bereits die Zwölfer-EG bei dem Bemühen um eine „Gemeinsame Aktion“ zu überwinden hat. Aber auch in diesem Politikfeld könnte durch eine Beschränkung des Integrationsvorhabens der gordische Knoten durchschlagen werden. Wenn die Gemeinschaft sich nicht mehr zum Ziel setzte, in *allen* weltpolitischen Fragen mit *einer* Stimme zu sprechen, sondern sich darauf konzentrierte, in Europa ein kollektives Sicherheitssystem zu verankern, ließen sich die Probleme, die sich aus dem Gesetz der Zahl in einer „großen“ Gemeinschaft fast zwangsläufig ergeben, überwinden. Vielleicht wirken der Krieg zwischen Kroaten und Serben in Jugoslawien und die zahlreichen ethnischen Konflikte in der Sowjetunion als Katalysator und lassen die europäischen Staaten erkennen, daß Europa ein Sicherheitssystem braucht, das nicht nur den militärischen Beistand im Falle einer äußeren Bedrohung garantiert, sondern auch den notfalls militärischen Eingriff der Gemeinschaft in die „internen“ Nationalitätenkonflikte eines Teilnehmerstaates vorsieht.

Die Verhandlungen über die „konzentrischen Kreise“ -
Der „Europäische Wirtschaftsraum“ und die Assoziierungsabkommen

Die EG steht mit den sieben EFTA-Staaten und den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten Polen, Ungarn und CSFR in Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung einer engeren ökonomischen Beziehung zwischen diesen Wirtschaftsräumen und der Gemeinschaft.

Zwischen der EG und den EFTA-Staaten wird das Projekt des „Europäischen Wirtschaftsraumes“ debattiert, das im Kern die Übernahme des Binnenmarktsrechts der Gemeinschaft durch die EFTA-Staaten vorsieht. Die Verhandlungen über dieses Vorhaben gestalten sich äußerst schwierig, weil die EFTA-Staaten für einen einheitlichen Binnenmarkt sehr viele Ausnahme- und Sonderregelungen beanspruchen, und sich in den Fragenkomplexen Fischereirechte, Alpen transit und EFTA-Beitrag zur finanziellen Unterstützung der ärmeren EG-Staaten bislang kein Kompromiß abzeichnet. Ein Scheitern des EWR-Projekts wird von vielen EG-Mitgliedern nicht mehr ausgeschlossen. Bei dieser Haltung spielt auch eine Rolle, daß mehrere EFTA-Staaten ohnehin die Vollmitgliedschaft in der EG anstreben; Schweden und Österreich haben bereits einen Aufnahmeantrag gestellt, in der Schweiz, in Norwegen und in Finnland findet eine intensive Debatte über diese Frage statt.

Angesichts der Herausforderungen, vor denen die EG- und die EFTA-Staaten durch den Umbruch in Mittel- und Osteuropa stehen, wäre ein Abbruch der EWR-Verhandlungen ökonomisch und politisch fatal. Von der räumlichen Erweiterung des Projekts des einheitlichen Binnenmarktes würden in der EG und in der EFTA starke Wachstums- und Beschäftigungsimpulse ausgehen und damit zusätzliche finanzielle Ressourcen geschaffen, die diese Staaten für die Unterstützung des ökonomischen und politischen Transforma-

tionsprozesses in Osteuropa dringend benötigen. Ein Scheitern des EWR-Projektes kann sich Europa deshalb momentan am allerwenigsten leisten.

Durch die politischen Umbrüche in Osteuropa haben sich seit Ende der achtziger Jahre die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Staaten Mittel- und Osteuropas sehr stark intensiviert:

- In bilateralen Handels- und Kooperationsabkommen mit Ungarn, Polen, der CSFR, Bulgarien und Rumänien hat die EG einen großen Teil ihrer bestehenden Importbeschränkungen abgebaut und diese Länder in das System der allgemeinen Zollpräferenzen aufgenommen. Über die Intensivierung der Handelsbeziehungen hinaus soll die wirtschaftliche Kooperation auf der Grundlage dieser Verträge auch in vielen anderen Bereichen ausgebaut werden, zum Beispiel im Umweltschutz, in der beruflichen Bildung und bei den Finanzdienstleistungen.
- Um den Reformprozeß in Mittel- und Osteuropa unumkehrbar zu machen und insbesondere zu verhindern, daß die politischen Umbrüche in diesen Staaten durch die ökonomischen Schwierigkeiten beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft gefährdet werden, haben 24 westliche Industrieländer (Gruppe der „24“) unter Federführung der EG seit dem Sommer 1989 ein multilaterales Aktionsprogramm zur Unterstützung des Reformprozesses (PHARE) entwickelt. Die Schwerpunkte dieses Programms sind: Nahrungsmittelhilfe, Abbau von Handelsrestriktionen, Zahlungsbilanzkredite, Förderung der beruflichen Bildung, Unterstützung von privaten Direktinvestitionen sowie Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes.
- Auf Initiative der EG haben 40 Staaten eine „Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ gegründet, deren Zweck es ist, die Einführung eines marktorientierten Wirtschaftssystems durch Kredite zu unterstützen.

Der ökonomische und politische Annäherungsprozeß zwischen der EG und den Reformstaaten ist so rasch vorangekommen, daß der Europäische Rat bereits im Januar 1990 die Kommission beauftragt hat, Vorschläge für eventuelle Assoziierungsabkommen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas auszuarbeiten. Mit Polen, der CSFR und Ungarn stehen die Verhandlungen über die sogenannte erweiterte Assoziierung, die „Europaabkommen“, kurz vor dem Abschluß. In den Verträgen soll nicht nur eine engere Handels- und Wirtschaftskooperation zwischen der EG und diesen drei Reformstaaten vereinbart werden, sondern auch eine stärkere kulturelle und politische Zusammenarbeit.

Der Verlauf der Verhandlungen über diese Abkommen hat gezeigt, daß es der EG im deutlichen Kontrast zu ihrer marktwirtschaftlichen Rhetorik äußerst schwer fällt, die ökonomischen Konsequenzen des Bruchs der Staaten Mittel- und Osteuropas mit der Planwirtschaft und der bevorstehenden Einbettung dieser Volkswirtschaften in das arbeitsteilige System der Weltwirtschaft zu akzeptieren. Obwohl die Staaten Mittel- und Osteuropas im Bereich der boden- und arbeitsintensiven Produkte über komparative Kostenvorteile

verfügen und insofern gerade in diesen Sektoren ihre Chancen auf dem Weltmarkt suchen müssen, baut die EG hier ihren Protektionismus nur sehr zögerlich ab. Im Agrarbereich sollen die Einfuhrzölle gegenüber den drei Ländern in den kommenden drei Jahren um jeweils 20 Prozent gesenkt und während einer Zeit von fünf Jahren die Importquoten um jährlich 10 Prozent angehoben werden. Auch im Textilbereich soll den Reformländern über einen Zeitraum von fünf Jahren der Zugang zu den Märkten der EG nach und nach erleichtert werden. Die Verhandlungen drohten mehrmals am Veto Frankreichs (Fleischimporte) sowie Portugals, Spaniens und Griechenlands (Textilimporte) zu scheitern. Hier zeigt sich die Gefahr der vorrangig auf eine Vertiefung setzenden Integrationsstrategie der Gemeinschaft recht deutlich. Aus Schutzbedürfnissen für „ihre“ Sektoren Landwirtschaft, Textilien und Stahl vollzieht die Gemeinschaft den Abbau des Protektionismus gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas zu langsam und zu halbherzig. Eine offenere Integrationsstrategie, die sich zur Absicherung des politischen und ökonomischen Reformprozesses in Osteuropa die rasche Erweiterung der Gemeinschaft zum Ziel setzte, müßte diese „Festungsattitüde“ sehr rasch beseitigen und den Staaten Mittel- und Osteuropas den Platz in der arbeitsteiligen Weltwirtschaft einräumen, der ihnen aufgrund ihrer spezifischen komparativen Wettbewerbsposition zusteht.

Die politischen und ökonomischen Konsequenzen des Zerfalls der Sowjetunion

Mit dem Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems und dem Zerfall des Vielvölkerstaates in mehrere unabhängige Republiken - ein Prozeß, der noch nicht abgeschlossen ist - steht die Sowjetunion vor einem ökonomischen Kollaps und massiven ethnischen Konflikten.

Durch den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft und die Ausgliederung mehrerer unabhängiger Republiken aus dem Wirtschaftsverbund entstehen in der Sowjetunion folgende ökonomische Probleme:

- Die Aufhebung des staatlich administrierten Preissystems wird eine Hyperinflation herbeiführen, da die Defizite des staatlichen Haushalts der Sowjetunion überwiegend geldfinanziert wurden, also durch eine Erhöhung der Geldbasis. Der Geldmantel ist im Verhältnis zum ohnehin schrumpfenden Güter- und Dienstleistungsangebot überdimensioniert. Infolge der Hyperinflation werden die Realeinkommen der sowjetischen Bürger drastisch sinken.
- Die arbeitsteiligen Beziehungen zwischen den 15 Republiken der Sowjetunion werden durch die Herauslösung mehrerer Republiken aus dem Wirtschaftsverbund unterhöhlt. Bis heute ist nicht sicher, wieviele Staaten an der geplanten Wirtschaftsunion zwischen den unabhängigen Republiken der ehemaligen Sowjetunion teilnehmen werden. Ausgliedern werden sich die drei baltischen Staaten, Moldawien und Georgien. Unklar ist die Haltung der Ukraine, die allerdings auf jeden Fall eine eigene Währung einführen

will und die momentanen Wirtschaftsuniionspläne ablehnt. Die Zerstörung gegebener Liefer- und Absatzbeziehungen und die Einführung verschiedener Währungen erschwert den Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft und erzeugt zusätzliche Anpassungsprobleme, die zumindest vorübergehend Produktionsrückgänge und Arbeitslosigkeit mit sich bringen. - Ein weiteres gravierendes Problem entsteht aus der Notwendigkeit, den Rüstungssektor in erheblichem Umfange auf die Produktion ziviler Güter umzustellen. Zwar wird diese Konversion mittel- und längerfristig den Lebensstandard der Bürger verbessern und die Sanierung der öffentlichen Haushalte erleichtern, kurzfristig führt der Umbau des die gesamte Wirtschaft dominierenden Rüstungssektors aber zu Anpassungsschwierigkeiten, die die Arbeitslosigkeit erhöhen werden.

Hyperinflation, Produktionseinbrüche und Arbeitslosigkeit - diese Probleme werden nicht nur die ohnehin bescheidenen Realeinkommen der Bürger der Sowjetunion reduzieren und die überwiegende Zahl der Bevölkerung in bittere Armut versetzen, für weite Teile des Landes muß darüber hinaus mit Hungersnöten gerechnet werden.

Auf einem Territorium, auf dem in bisher 15 Republiken 140 Nationalitäten zusammenleben, auf dem kaum eine Grenze zwischen den Republiken als gesichert gilt, kann das Amalgam aus ökonomischer Not und ethnischen Konflikten sehr rasch in militärische Aggressionen münden. Die Auseinandersetzungen zwischen Russen und Esten, Letten sowie Litauern im Baltikum, zwischen Russen und Moldauern in Moldawien, zwischen Osseten und Georgiern in Georgien, zwischen Armeniern und Aseris in Aserbaidshan, zwischen Russen und Kasachen in Kasachstan sind nur wenige Beispiele für ethnische Konfliktherde, die jederzeit zu Gewalttätigkeiten führen können.

Für die internationale Gemeinschaft, insbesondere Westeuropa, gehen von diesen Krisenherden erhebliche Gefahren aus. Militärische Konflikte auf dem Territorium der Sowjetunion führen zum einen zu einer atomaren Bedrohung. Die Verteilung der vor allem in Rußland, der Ukraine, Weißrußland und Kasachstan lagernden Atomwaffen der Sowjetunion auf die nun unabhängigen Republiken sowie deren Kontrolle ist ein bis heute nicht gelöstes Problem. Der Einsatz dieses Arsenal bei „inneren“ ethnischen Kriegen in der Sowjetunion ist zumindest nicht auszuschließen. Auch unterhalb der Schwelle des Einsatzes dieser Waffen geht für die Anrainerstaaten von kriegerischen Konflikten in der Sowjetunion wegen der großen Anzahl von Kernkraftwerken mit schlechten Sicherheitsstandards eine atomare Bedrohung aus.

Zum anderen werden die ökonomischen Nöte und die Nationalitätenkonflikte in der Sowjetunion Millionen von Menschen zur Flucht in die Staaten Westeuropas treiben, die ihnen den Schutz vor Krieg und - selbst auf dem Niveau der Sozialhilfe — relativen ökonomischen Wohlstand bieten können.

Wie der Verlauf der Jugoslawienkrise zeigt, verfügt Europa bislang über kein ausreichendes Instrumentarium, um die von ethnischen Konflikten ver-

ursachten militärischen Aggressionen unter Kontrolle zu bringen. Zwar hat der KSZE-Prozeß seit dem Pariser Treffen im November 1990 und dem Berliner Treffen im Juni 1991 zu großen Fortschritten in der Institutionalisierung von Konfliktregulierungsmechanismen in Europa geführt, diese sind aber bei weitem nicht ausreichend.

Durch die Charta von Paris hat die Institutionalisierung der KSZE begonnen: Der Rat der Außenminister, unterstützt vom Ausschuß der Hohen Beamten, soll mindestens einmal jährlich tagen, in Prag wird ein KSZE-Sekretariat eingerichtet, in Wien ein Konfliktvermeidungszentrum und in Warschau soll ein Büro für freie Wahlen geschaffen werden. Auf der ersten Tagung des Außenministerrates des KSZE in Berlin im Juni 1991 wurde darüber hinaus ein „Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“ verabschiedet. Abweichend vom bisherigen Konsensprinzip sollen sich auf Ersuchen von mindestens 13 der jetzt 38 Mitglieder die Teilnehmerstaaten einander „in schwerwiegenden dringlichen Situationen, die aufgrund der Verletzung eines Prinzips der Schlußakte oder größerer, den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität gefährdender Zwischenfälle entstehen können“¹, konsultieren und zusammenarbeiten. Allerdings sind bei der Anwendung dieses Dringlichkeitsmechanismus alle Prinzipien der Schlußakte, einschließlich des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, ohne Vorbehalte zu beachten. Bei „inneren Angelegenheiten“, wie zum Beispiel dem Nationalitätenkonflikt in Jugoslawien, ist damit die KSZE ohne Zustimmung aller Konfliktparteien weitgehend handlungsunfähig. So kann die im Auftrage der KSZE handelnde EG zwar in der Jugoslawienkrise „vermitteln“, eine Intervention ist dagegen ausgeschlossen.

Den außenpolitischen Akteuren in Europa wird zunehmend bewußt, daß die bisherigen KSZE-Mechanismen nicht ausreichen, um die großen Gefahren, die von dem „Virus des Nationalismus“ im Osten Europas und insbesondere in der Sowjetunion ausgehen, erfolgreich zu begegnen. Am Rande der UNO-Vollversammlung in New York im September 1991, die sich unter anderem mit den Konflikten in Mittel- und Osteuropa beschäftigte, hat der deutsche Außenminister Genscher ein Abweichen vom Konsensprinzip in der KSZE vorgeschlagen und die Formel vom „Konsens-Minus“ eingeführt. Danach sollen die KSZE-Staaten dann handeln können, wenn sich alle Teilnehmerstaaten mit Ausnahme des Landes, in dem sich der Konflikt abspielt, einig sind. Der sowjetische Außenminister Boris Pankin warnte in seiner Rede vor der UNO-Vollversammlung vor der Wiederkehr der Konflikte des 19. Jahrhunderts: „Es besteht die Gefahr, daß die ideologische Trennung der Welt ersetzt wird durch Versuche, Länder, Völker und Nationen aus nationalen, ethnischen oder religiösen Gründen zu spalten und gegeneinander aufzubringen“.² Pankin forderte, die UNO müsse das Konzept der Souveränität neu

1 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des ersten Treffens des Außenministerrats der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 19. und 20. Juni 1991 in Berlin, abgedr. in: Europa-Archiv - Zeitschrift für internationale Politik, 46. Jg., Nr. 14, S. D356 ff.

2 Zit. nach Süddeutsche Zeitung, 26. September 1991, S. 10.

definieren. Die internationale Gemeinschaft müsse in Zukunft auch in sogenannte interne Konflikte eines Staates eingreifen können. Wenn der Außenminister desjenigen Staates, der bislang einer der zähesten Vertreter des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten war, derartige Eingriffsmöglichkeiten fordert, dokumentiert dies die Brisanz der momentanen Konfliktkonstellationen in der Sowjetunion.

Vertiefung oder Erweiterung? Plädoyer für eine Veränderung der Integrationsstrategie der Gemeinschaft

Trotz der dramatischen Entwicklungen in der Sowjetunion gibt es keinerlei Anzeichen dafür, daß die EG beabsichtigt, ihre Integrationsstrategie zu verändern. Weiterhin gilt als offizielle Position, zunächst sei die Vertiefung der Integration durch die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union abzuschließen, ehe eine Erweiterung ins Auge gefaßt werden könne. Den Antragstellern auf eine Mitgliedschaft in der EG werde damit eine deutliche Orientierung gegeben, auf welches Maß an Souveränitätsverzicht sie sich bei einer Aufnahme in die Gemeinschaft einzustellen hätten. Vielfach wird auch die Formulierung gewählt, die Erweiterung setze die Vertiefung voraus, der Gemeinschaft drohe ansonsten eine „Verwässerung“. Für die Fortsetzung des bisherigen Integrationsweges werden häufig zwei wesentliche Argumente angeführt: Da ist einmal das *normative* Argument, die Gemeinschaft dürfe nicht auf eine „Freihandelszone“ reduziert werden, deshalb müßten vor der Erweiterung die Vertiefungsprojekte abgeschlossen sein, zum anderen das *machtpolitische* Argument, nur eine politisch und ökonomisch gestärkte Gemeinschaft könne den nationalistischen Herausforderungen in Europa erfolgreich begegnen, nur sie werde über eine ausreichende außen- und sicherheitspolitische Macht verfügen, um Konfliktherde, wie den Jugoslawien-Krieg, erfolgreich einzudämmen.

Das aus den Leitideen des europäischen Integrationsprozesses abgeleitete normative Argument ist in sich schlüssig. In der Tat wird eine Erweiterung der Gemeinschaft um sechs oder mehr Staaten nur unter Verzicht auf das WWU-Projekt und wichtige politische Zielsetzungen des Integrationsprozesses zu realisieren sein. Ökonomisch wird eine Gemeinschaft, die weite Teile Europas umspannt, sich auf die Realisierung eines einheitlichen Binnenmarktes und eines Währungssystems mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen, wie dem jetzigen EWS, begrenzen müssen. Politisch wird dieses „große“ Europa nicht mehr als die Errichtung eines kollektiven Sicherheitssystems, etwa im Sinne einer erweiterten WEU und KSZE, erreichen können. Es muß allerdings die Frage gestellt werden, ob nicht gerade dieses auf drei Säulen - den Binnenmarkt, das EWS und das kollektive Sicherheitssystem - begrenzte Integrationsprojekt geeigneter ist, den politischen und ökonomischen Transformationsprozeß in Osteuropa abzusichern und die nationalistischen Krisenherde einzudämmen, als das auf die weitere Vertiefung abzielende Integrationsmodell. Für die Unterstützung des ökonomischen Umstrukturierungspro-

zesses in Mittel- und Osteuropa ist die Erweiterungs- der Vertiefungsstrategie aus mehreren Gründen überlegen:

1. Durch eine Aufnahme der EFTA-Staaten in die EG könnte das Projekt des einheitlichen Binnenmarktes schneller und lückenloser auf einen großen europäischen Wirtschaftsraum ausgedehnt werden. Die Wachstums- und Beschäftigungsimpulse in Europa wären stärker als bei der Realisierung des EWR-Projektes, die Gemeinschaft verfügte damit über mehr Ressourcen zur Förderung der Reformprozesse im Osten des Kontinents.
2. Bei der Erweiterungsoption wären die Zugeständnisse, die die EG den Reformstaaten bei der Marktöffnung in den kritischen Sektoren Landwirtschaft, Textil und Stahl machen müßte, erheblich größer als bei den jetzigen Assoziierungsverträgen vom Typ der Europaabkommen. Die EG würde einer größeren Zahl von Ländern im Osten des Kontinents den Zugang zum Weltmarkt erleichtern und ihnen damit die Spezialisierung auf boden-, arbeits- und zum Teil auch kapitalintensive Produkte ermöglichen. Der wirtschaftliche Anpassungsprozeß, den diese Länder beim Übergang von der autarkistischen Planwirtschaft zur weltoffenen Marktwirtschaft vollziehen müssen, würde damit beschleunigt.
3. Die Gemeinschaft wäre unter der Bedingung der Erweiterungsstrategie in größerem Maße bereit, die Strukturfondsmittel für die Reformländer im Osten Europas aufzustocken. Das System des jetzigen Ressourcentransfers innerhalb der Gemeinschaft würde durch einen West-Ost-Finanzausgleich ergänzt. Auch dies würde den ökonomischen Transformationsprozeß in Ost europa beschleunigen.

Im Gegensatz zum machtpolitischen Argument ist davon auszugehen, daß gerade eine auf die Erweiterung und damit eine größere ökonomische Kooperation mit den Ländern Osteuropas setzende Gemeinschaft wesentlich stärker zur Absicherung des politischen Transformationsprozesses in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas beitragen könnte als eine vorrangig auf die Vertiefung ihres Integrationsprozesses setzende Zwölfer-EG. Eine Gemeinschaft, die zu größeren ökonomischen Finanztransfers und zu größeren eigenen sektoralen Anpassungsleistungen bereit wäre, würde die Volkswirtschaften und den Demokratisierungsprozeß im Osten Europas in stärkerem Maße stabilisieren und damit auch einen größeren Beitrag zur friedlichen Bewältigung der ethnischen und religiösen Probleme dieser Länder leisten. Darüber hinaus könnte eine Gemeinschaft, die über eine profilierte Kooperations- und Erweiterungsstrategie verfügt, die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa (einschließlich der unabhängigen Republiken der Sowjetunion) stärker motivieren, einem kollektiven Sicherheitssystem in Europa beizutreten, das auch über ein Interventionsrecht zur Regulierung „interner“ Nationalitätenkonflikte seiner Teilnehmerstaaten vorsähe.

Statt ihre Energien auf Projekte zu konzentrieren, die - wie die WWU - äußerst zerbrechlich sind und - wie die Politische Union - in weiten Teilen der Gemeinschaft zwiespältige Gefühle auslösen, sollte die EG ihre Integrations-

Strategie verstärkt auf die Erweiterung verlegen. Europa sollte auf drei Säulen stehen: einem *Wirtschaftsverbund*, der auf einen einheitlichen Binnenmarkt in West- und Osteuropa zielt, zunächst aber nur die Zwölfer-EG und die EFTA-Staaten umfaßt und die Staaten Osteuropas durch Handels- und Kooperationsabkommen anbindet, um sie nach und nach auf den Gemeinsamen Markt vorzubereiten; einem *Währungsverbund* in Form des jetzigen Europäischen Währungssystems (EWS) mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen (dieser Währungsverbund würde zunächst die jetzigen EWS-Mitglieder und die EFTA-Staaten umfassen und erst nach Abschluß des ökonomischen Transformationsprozesses zusätzlich mehrere osteuropäische Staaten aufnehmen); einem *Sicherheitsverbund* in Form eines militärischen Beistandspaktes und eines Konfliktregulierungsmechanismus zur aktiven Eindämmung von Nationalitätenkonflikten. Dieser Verbund, der durch eine Erweiterung der WEU und einen Ausbau der KSZE errichtet werden könnte, sollte so rasch wie möglich alle europäischen Staaten umfassen, einschließlich der aus der Sowjetunion hervorgehenden unabhängigen Republiken.