



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Die Europäische Union und der postkommunistische Raum

Integration, europäische Nachbarschafts-
politik und strategische Partnerschaft

Michael Ehrke



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Die Europäische Union und der postkommunistische Raum

Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft



Abstract	2
I. Vom Systemgegner zum Exporteur von Instabilität:	
Die neue Wahrnehmung des „Ostens“	3
I.1 Die Osterweiterung und die neue Außengrenze der EU	3
I.2 Unsicherheiten im postkommunistischen Nachbarschaftsraum	5
II. Europäische Außenpolitik: Die drei Ansätze der EU-Ostpolitik	11
II.1 Südosteuropa: Fortsetzung des Integrationsprozesses	12
II.2 Osteuropa: Die Europäische Nachbarschaftspolitik – zwischen Integration und traditioneller Außenpolitik	13
II.3 Russland: Strategische Partnerschaft – die Dominanz traditioneller Außenpolitik	14
III. Szenarien	16
III.1 Der integrationspolitische Virtuous Circle setzt sich durch	16
III.2 Eurasian Miracle	19
III.3 Der Limes und die Barbaren	20
IV. Handlungsoptionen	22

Abstract

Mit der Osterweiterung der EU wurde der einst als homogen wahrgenommene Ostblock in zwei Segmente geteilt: in die zentraleuropäischen EU-Mitgliedsstaaten und die Nicht-Mitgliedsstaaten in Ost- und Südosteuropa. Während bei den neuen Mitgliedern ein *virtuous circle* aus Transformation und Integration erwartet wird, kann das Verhältnis der EU zu den Nicht-Mitgliedern mit dem Etikett „Unsicherheit“ versehen werden: Unsicher ist, in welche Richtung sich die Länder Ost- und Südosteuropas bewegen, welche Gefährdungen von defizitären Staaten, Gesellschaften und Volkswirtschaften ausgehen, welche Kosten der EU durch illegale Transaktionen und akute Konflikte entstehen, wie sich die künftige Energieversorgung der EU gestalten wird und mit welchen Akteuren (Eliten) sie sich auseinandersetzen muss.

Nach der letzten Erweiterungsrunde hat die EU gegenüber dem postkommunistischen Raum drei politische Ansätze entwickelt: In Südosteuropa ist der Erweiterungsprozess ins Stocken gekommen, soll aber im Prinzip fortgesetzt werden; für Osteuropa (und den Mittelmeerraum) wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik konzipiert, die die Frage der EU-Mitgliedschaft ausklammert; und die Beziehungen zu Russland werden unter dem Titel „strategische Partnerschaft“ geführt, der dem besonderen Status der Russischen Föderation gerecht werden soll. Die EU-Ostpolitik ist aber nur auf den ersten Blick eine stimmige und differenzierte Strategie, die der Differenziertheit ihres Nachbarschaftsraums entspricht. Sie ist auch eine Strategie der Schadensbegrenzung, die zwischen den Prinzipien der Römischen Verträge und gegebenen Zusagen auf der einen Seite und der Furcht vor neuen und unpopulären Erweiterungen auf der anderen Seite oszilliert.

Die Zukunft der EU-Ostbeziehungen wird davon abhängen, ob und in welchem Ausmaß sich der für Zentraleuropa angestrebte *virtuous circle* durchhalten lässt. Ein erstes Szenario geht davon aus, dass die zentraleuropäischen Volkswirtschaften weiterhin durch ausländisches Kapital modernisiert werden, dass es aber auch gelingt, den extremen Dualismus dieser Ökonomien zu überwinden, mehr moderne Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die politische Unzufriedenheit und Apathie abzubauen. In der Folge strahlt die zentraleuropäische Prosperität auf den Rest des postkommunistischen Raums aus, dessen Eliten schrittweise Reformprozesse nach zentraleuropäischem Vorbild in die Wege leiten.

Ein zweites Szenario geht vom Scheitern des zentraleuropäischen Entwicklungsweges aus, was in der Folge einen Bedeutungszuwachs antieuropäisch-populistischer Kräfte mit sich bringt. Demgegenüber gelingt es Russland auf der Grundlage seiner Energie- und Rohstoffressourcen, einen eigenen Integrationsraum zu schaffen, der sich gegen Konkurrenz aus dem Westen abschottet und gleichzeitig vom weltweiten Energie- und Rohstoffboom profitiert (*Eurasian Miracle*).

Ein drittes Szenario basiert auf der Annahme, dass Zentraleuropa prosperiert, Ost- und Südosteuropa aber stagnieren, so dass sich die Lebensverhältnisse diesseits und jenseits der Ostgrenze auseinanderentwickeln. Die EU-Ostgrenze wird zu einer Art Systemgrenze und damit zur Basis einer spezifischen Ökonomie ihrer illegalen Überwindung (*der Limes und die Barbaren*).

I. Vom Systemgegner zum Exporteur von Instabilität: Die neue Wahrnehmung des „Ostens“

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion rückte der ehemals von ihr beherrschte Raum in die unmittelbare Nachbarschaft der EU. In den Jahrzehnten des Kalten Krieges konnte von Nachbarschaft nur im geografischen Sinne die Rede sein: Interaktionen über die Ostgrenze hinweg waren auf ein Minimum beschränkt. Der fast undurchlässige Eisernen Vorhang blockierte die grenzüberschreitende Bewegung von Menschen, Gütern, Kapital und Informationen, er schützte die EU aber auch vor Gefährdungen, die von dem ökonomisch nicht überlebensfähigen und politisch durch Repression zusammengehaltenen Ostblock ausgingen. Mit dessen Zusammenbruch verschwand die große Bedrohung: der *worst case* eines mit Atomwaffen geführten Krieges. Gleichzeitig eröffnete sich eine Vielzahl wirtschaftlicher wie politischer Kooperationsmöglichkeiten. Mit den neuen Möglichkeiten kamen aber auch neue Unsicherheiten, die nicht mehr aus der Konfrontation zweier feindlicher Systeme, sondern aus den Interaktionen über zunehmend durchlässige Grenzen hinweg resultierten. Tschernobyl könnte als Schlüsselereignis bezeichnet werden, das die negative Seite der neuen Ost-West-Beziehungen symbolisch vorwegnahm: Die Bedrohung ging diesmal nicht von einem hochgerüsteten politischen Gegner aus, sondern vom Fallout defizitärer oder zerfallender Regime.

1.1 Die Osterweiterung und die neue Außengrenze der EU

Nach dem Ende des Kalten Krieges teilte sich der einst als homogen wahrgenommene Ostblock in zwei Segmente: zum einen in die Staaten, denen eine EU-Perspektive eingeräumt wurde und die dieses Ziel auch anstrebten, und zum anderen in jene Staaten, die diese Perspektive nicht erhielten und auch auf absehbare Zeit nicht haben werden. Die neue Zweiteilung ist nicht ohne historische Begründungen: Sie postuliert eine eigenständige geschichtliche Identität für Mitteleuropa, das sich von Russland und später der Sowjetunion immer schon abgegrenzt hatte. Der ungarische Historiker Jenő Szűcs hatte in den siebziger Jahren eine Skizze der „drei historischen Regionen Europas“ entworfen, der zufolge Mitteleuropa aufgrund der ökonomischen, sozialen und kulturellen Verwandtschaft aller seiner Teile eine Einheit *sui generis* bildete.¹ Auch für die früheren Dissidenten war „Mitteleuropa“ ein Bezugspunkt, der ihren Ruf nach Demokratie und Rechtsstaatlichkeit historisch zu untermauern schien.² Allerdings verschwand Mitteleuropa genau in jenem Augenblick, als es sich der EU anschloss. Die EU ist eine Union *westlicher* Demokratien, die keine historischen Sonderwege vorsieht. Der Sonderstatus, den die mitteleuropäischen Dissidenten für ihre Region beanspruchten, war nachvollziehbar, solange die Region in das sowjetische Herrschaftssystem eingegliedert war. Nach der Einbindung in den Westen wurde er zum Anachronismus oder schrumpfte auf die Dimension einer regionalen Sub-Gruppierung der EU, vergleichbar mit den skandinavischen oder mediterranen Mitgliedsstaaten.

Die Entscheidung der EU, acht ehemals kommunistische Länder Zentraleuropas aufzunehmen, war weniger historisch als sicherheitspolitisch motiviert. Die Kriege in Jugoslawien und im Kaukasus hatten drastisch vor Augen geführt, welches Konfliktpotenzial in den östlichen Transformationsländern schlummerte. Mit der Integration der postkommunistischen Länder Zentraleuropas brachte die Union ihr stärkstes außenpolitisches Instrument zur Anwendung, um dieses Konfliktpotenzial in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu entschärfen. Die Union stabilisierte ihren östlichen Grenzraum, indem sie ihn in sich aufnahm und sich institutionell anglich. Die zugrunde liegende Annahme war, die

1] Jenő Szűcs, Die drei historischen Regionen Europas, Frankfurt a. M., 1974.

2] György Konrád, Die Erweiterung der Mitte. Europa und Osteuropa am Ende des 20. Jahrhunderts, Wien 1998.

Integration Zentraleuropas werde für Prosperität sorgen und vielfältige wirtschaftliche, politische und administrative Verflechtungen schaffen, so dass künftige gewaltsame inner- wie zwischenstaatliche Konflikte unwahrscheinlich werden würden. Im Grunde wiederholte die EU mit ihrer Osterweiterung die Schritte, die ihre eigene Gründung ausgemacht hatten: Friedensstiftung durch – allerdings nicht nur – wirtschaftliche Interessenverflechtung.

Die Integration Zentraleuropas sollte folgende ideale Wirkungskette in Gang setzen:

- Die Angleichung der institutionellen Rahmenbedingungen Zentraleuropas an die der EU senkt die Risiken für internationale Transaktionen, insbesondere für ausländische Investitionen;
- Ausländische Investitionen sorgen für die Modernisierung der nationalen Produktionsapparate und für deren Einbindung in die europäischen (oder globalen) Produktions- und Vermarktungsnetzwerke;
- Die äußere Marktintegration, flankiert durch EU-Strukturmittel, schafft Prosperität und befördert durch das Angebot moderner Güter, Dienstleistungen und Arbeitsplätze die soziale Integration;
- Die wirtschaftliche und soziale Integration stärkt die Zufriedenheit der Bevölkerung und sichert deren Zustimmung zur demokratischen und kapitalistischen Ordnung.

Heute, fast 17 Jahre nach dem Systemwechsel und drei Jahre nach dem Beitritt der zentraleuropäischen Staaten zur EU, stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang sich diese Wirkungskette, dieser *virtuous circle* aus europäischer Integration und innerer Transformation, auch tatsächlich durchgesetzt hat. Die Antwort fällt ambivalent aus: Zwar wurden weite Bereiche der lokalen Wirtschaft durch ausländische Investitionen modernisiert und auf einem vergleichsweise hohen technologischen Niveau in die internationalen Märkte eingebunden. Die Modernisierung schuf aber keine integrierten Volkswirtschaften, sondern dualistische Strukturen. Aufgrund der niedrigen Beschäftigungsintensität des modernisierten Wirtschaftssegments profitierte nur eine Minderheit der Bevölkerung vom exportorientierten, von ausländischen Unternehmen getragenen Wachstum. Daher blieb auch die erhoffte politische Dividende der statistisch zwar nachweisbaren, aber mehrheitlich nicht „gefühlten“ Prosperität aus: Die Zustimmung der Bevölkerung zur eigenen Demokratie ist schwach, wie regelmäßige Umfragen und fast alle Indikatoren zur politischen Partizipation (Wahlbeteiligung, Mitgliedschaft in Parteien, Bürgerinitiativen, NGOs und Organisationen der sozialen Interessenvertretung) zeigen. Es ist also noch zu früh, um einen erfolgreich abgeschlossenen Transformations- und Integrationsprozess zu konstatieren.

Auch in der alten EU wird die Osterweiterung als im besten Falle gemischter Erfolg interpretiert. Unter anderem wird die geringe Popularität der Union, die bei den Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden sichtbar wurde, den neuen Mitgliedern angelastet. Zunehmende soziale Spannungen in den alten Mitgliedsstaaten werden auch auf die Erweiterung zurückgeführt – als sei eine einst idyllische Gemeinschaft durch polnische Klempner und ungarische Schlachthausarbeiter in ihrer Harmonie gestört worden. Soziale Spannungen ergeben sich jedoch nicht aus der Erweiterung, sondern aus der Tatsache, dass Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Einkommensniveaus und Sozialstandards in Europa und weltweit über *Märkte* miteinander verbunden sind. Die Einbindung von Ländern mit einem niedrigeren Einkommensniveau in eine gemeinsame Regulierungsgemeinschaft ist daher kein Problem, sondern ein wichtiger Schritt zur Lösung. Sie erlaubt es, unerwünschte Konsequenzen der Marktintegration gemeinschaftlich und damit besser zu bewältigen als ohne gemeinsame Institutionen.

Dennoch war und ist die Erweiterung unpopulär und wird in der westeuropäischen Öffentlichkeit als typische Fehlleistung einer den Bürgern entfremdeten europäischen Bürokratie bewertet. Tatsächlich ist Politik in einer erweiterten Union schwieriger geworden. Das Entwicklungsgefälle wurde mit der Osterweiterung steiler und die Anforderungen an ein gemeinschaftliches „Management der Diversität“ sind aufgrund der höheren Zahl der Akteure – und der damit verbundenen größeren Interessendifferenzen – sicherlich gestiegen. Die Osterweiterung hat neue Erweiterungsrunden unwahrscheinlicher gemacht bzw. in weitere Ferne gerückt.

1.2 Unsicherheiten im postkommunistischen Nachbarschaftsraum

Mit der Integration Zentraleuropas wurde die Ostgrenze der EU zu einer Art Systemgrenze. Das System jenseits dieser Grenze ist in erster Linie negativ definiert: Die Länder Ost- und Südosteuropas entsprechen *nicht* den Standards moderner kapitalistischer Demokratien. Diese Länder sind aber auch keine typischen Drittwelt- oder Schwellenländer (die Grenze zwischen der EU und der Dritten Welt ist nicht die Ostgrenze, sondern das Mittelmeer). Es ist nicht klar, ob die postkommunistischen Länder Ost- und Südosteuropas die Transformation ihrer zentraleuropäischen Nachbarn überhaupt nachholen werden und in welchem Tempo, ob sie in irgendeiner Phase des Übergangs stecken geblieben sind und stagnieren, oder ob sich in ihnen (bzw. in einigen von ihnen) eine *neue* und stabile Wirtschafts- und Sozialordnung, eine neue Konstellation zwischen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Recht herauszubilden beginnt. Das Stichwort, das die Wahrnehmung des postkommunistischen Raums durch die EU auf den Begriff bringt, ist daher *Unsicherheit* – wobei sich die Unsicherheit nicht nur auf den künftigen Entwicklungsweg der Region bezieht, sondern auch auf aktuelle Gefährdungen, die von ihr ausgehen.

Defizitäre Regime

Die Regime östlich und südlich der EU werden vor allem durch ihre Defizite charakterisiert. Defizitär sind Staaten dann, wenn sie auf der Input-Seite nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind und auf der Output-Seite bei der Erbringung bestimmter Leistungen, die von modernen Staaten erwartet werden, versagen. Die wohl wichtigste Leistung ist Sicherheit als ein öffentliches Gut, das von allen Bürgern in gleicher Weise konsumiert werden kann. Hiermit im Zusammenhang steht die Bildung und Erhaltung einer (weitgehend) politik- und gewaltfreien Rechts- und Vertragssphäre als Raum wirtschaftlicher Transaktionen und sozialer Interaktionen. Diese Sphäre ist in den Ländern östlich und südöstlich der EU entweder nicht vorhanden oder nicht ausreichend geschützt – ein Sachverhalt, der häufig mit dem Schlagwort „Korruption“ umschrieben wird.

Indikatoren, die das Regierungshandeln (*governance*) quantitativ bewerten, machen die Defizite der postkommunistischen Staaten anschaulich. Die Methode, die die Weltbank hierfür entwickelt hat, mag umstritten sein, aber sie bietet eine erste Annäherung. Die Daten der Weltbank messen staatliches Verhalten in sechs Sparten: öffentliche Artikulationsmöglichkeiten und Rechenschaftspflicht der Regierung (*voice and accountability*), politische Stabilität, Effektivität des Regierungshandelns, Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption. Auf einer Skala, die von -10 (das schlechtest mögliche Regieren) bis +10 (das perfekte Regieren) reicht, liegen die Staaten des postkommunistischen Raums insgesamt deutlich unter den Werten Westeuropas, zeigen aber auch untereinander klare Unterschiede, wobei Zentraleuropa und die baltischen Staaten an der Spitze der Hierarchie stehen, gefolgt von Südosteuropa, dem westlichen Balkan und Osteuropa.

Governance im postkommunistischen Raum. Schätzungen der Weltbank 2000-2001	
Zentraleuropa und Baltikum	3,71
Bulgarien, Rumänien, Kroatien	0,12
Westlicher Balkan	-4,00
Russland, Belarus, Ukraine	-4,66
Zum Vergleich: Deutschland	8,33

Defizitäre Gesellschaften

Defizitäre Staaten basieren auf defizitären Gesellschaften. Der Kommunismus war nur die letzte Phase eines Geschichtsprozesses, der die Ausbildung einer „bürgerlichen Gesellschaft“, eine vom Staat unabhängige Sphäre wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen, verhindert hat. Die Herausbildung dieser unabhängigen Sphäre, die Grundlage sowohl der Demokratie als auch des Kapitalismus ist, hat im Westen Europas Jahrhunderte gedauert. Diese lange Entwicklung konnte nicht in den siebzehn Jahren nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Herrschaftssystems nachgeholt werden. Stattdessen erbten die östlichen und südöstlichen Transformationsländer die Patronagenetzwerke und klientelistischen konzentrischen Kreise, die informell auch im Kommunismus präsent waren. Die Schwäche der „Zivilgesellschaft“ in den postkommunistischen Ländern, über die im Westen geklagt wird, ist nur das Nebenprodukt einer unzulänglich entwickelten bürgerlichen Gesellschaft.

Defizitär sind die postkommunistischen Gesellschaften auch in einem anderen Sinne: Ein als traumatisch erfahrener sozialer Zusammenbruch und ein anarchischer Transformationsprozess zerstörten oder beeinträchtigten die Restbestände an sozialen Solidaritätsbeziehungen, die sich auch im Kommunismus – und zwar gegen das Regime oder in dessen Nischen – hatten bilden können. Zusammenbruch und Transformation brachten soziale Anomie hervor, eine soziale Gesetzlosigkeit, die den Eliten eine durch keinerlei normative Restriktionen eingeschränkte Bereicherung erlaubte, und die sich bei der Bevölkerungsmehrheit in hohen Kriminalitätsraten, Alkoholismus, der Verbreitung von AIDS und anderen Indikatoren sozialen Verfalls widerspiegelt. Im Klima sozialer Gesetzlosigkeit konnte sich das Minimum an Vertrauen, von dem eine funktionierende Marktwirtschaft ebenso abhängt wie eine funktionierende Demokratie, nicht entwickeln. Der Mangel an „organischer Solidarität“ wiederum zwingt dann zum Rückgriff auf persönliche, familiäre, ethnische, religiöse und Clan-Netzwerke, die ihrerseits der Entwicklung moderner Sozialbeziehungen im Wege stehen.

Defizitäre Ökonomien

Defizitäre Staaten und Gesellschaften bringen schließlich defizitäre Ökonomien hervor, da sie nicht die notwendigen Bedingungen schaffen, unter denen die große Mehrheit der Bevölkerung durch legale Arbeit oder legale Investitionen ein angemessenes Einkommen erwirtschaften kann. Ein Großteil der Bevölkerung erfährt – selbst im Verhältnis zum Lebensstandard unter kommunistischer Herrschaft – eine kritische Deklassierung. Für die Eliten ist die Erwirtschaftung von Renten aus der Privatisierung und Umverteilung des ehemals staatlichen Vermögens attraktiver als die Schaffung neuen produktiven Vermögens. Die Rückbildung einiger Volkswirtschaften in Rohstoff-Exportökonomien verstärkt diesen Trend zum *rent-seeking*. Gleichzeitig – und hiermit im Zusammenhang – können riskante, aber gewinnträchtige illegale Transaktionen attraktiver sein als Transaktionen in der legalen Ökonomie: Ein großer Teil des Sozialprodukts wird in einer rechtlichen Grauzone oder außerhalb der Legalität erwirtschaftet.

Nicht-konventionelle Transaktionen

Der als defizitär wahrgenommene Gesamtzustand der Staaten, Gesellschaften und Volkswirtschaften östlich und südöstlich der EU macht diese Region für die EU zum potenziellen Exporteur von Instabilität. Dieser Export kann unintendiert erfolgen, als Fallout wirtschaftlicher, sozialer, technischer oder gesundheitlicher Katastrophen – wie nach Tschernobyl oder im Gefolge der russischen Finanzkrise von 1998. Der Export von Instabilität kann aber auch intendiert erfolgen. Sein Medium sind grenzüberschreitende, illegale oder semilegale Transaktionen. Die östliche und südöstliche Außengrenze der EU ist die Grundlage einer Ökonomie des illegalen Parallelhandels.

Die EU ist neben Nordamerika und Ostasien eine der drei transnationalen regionalen Wirtschaftssysteme, in und zwischen denen der weitaus größte Teil konventioneller – das heißt legaler, quantifizierbarer, steuerlich und statistisch erfassbarer und regulierbarer – Transaktionen getätigt wird.³ Die EU ist Teil des formellen Zentrums der Weltwirtschaft. Die Peripherie, zu der in dieser Hinsicht auch Ost- und Südosteuropa zählen, ist in dieses Zentrum nur punktuell, etwa über den Rohstoffexport, und nicht durch gleichgewichtige Handels- und Investitionsbeziehungen integriert. Dafür verfügen die wirtschaftlichen Akteure der Peripherie über die Vorteile des unkontrollierbaren Außenseiters, der die illegalen Nischen des Zentrums besetzen kann. Die nicht-konventionellen Transaktionen des illegalen Parallelhandels ziehen ihre Gewinne aus Preisdifferenzen in unterschiedlichen Regulierungsräumen. Natürlich profitiert Handel *per definitionem* von lokalen und regionalen Preisunterschieden. Im Falle des Parallelhandels kann dieser Vorteil aber nur in der Form eines Gesetzesbruchs realisiert werden. Seine traditionelle Form ist der Schmuggel mit legalen Gütern, er schließt aber auch den Handel mit illegalen Gütern wie Drogen, Giftmüll, menschlichen Organen oder Waffen ein, den Handel mit Gütern, die aus ökologischen oder Verbraucherschutzgründen durch Patente, Markennamen oder Copyrights geschützt sind, sowie den Handel mit Menschen (Prostitution, illegale Arbeitsmigration). Zu ihm gehören Dienstleistungsnetzwerke in den Nachfrageländern (Prostitution, Drogenhandel) und die Wäsche der erzielten Gewinne. Der Parallelhandel ist unproduktiv, aber gewinnträchtig. Da er mit hohen Risiken verbunden ist, wird er meist von ethnischen, religiösen, familiären oder Clan-Netzwerken betrieben, in denen das Vertrauen der Mitglieder untereinander dazu beiträgt, Transaktionskosten und -risiken zu senken.

In der Regel werden diese grenzüberschreitenden nicht-konventionellen Transaktionen eher als eine Art abweichenden Verhaltens denn als eigenständige Ökonomien wahrgenommen. Barnett Rubin hat aber am Beispiel Afghanistans unter der Taliban-Herrschaft nachgewiesen, dass eine ganze Volkswirtschaft über illegale Transaktionen in die Weltwirtschaft integriert sein kann.⁴ Der Anteil krimineller Transaktionen am Sozialprodukt Albanien wird auf 50 Prozent geschätzt.

Eingefrorene und akute gewaltsame Konflikte

Die östliche und südöstliche Nachbarschaftsregion der EU beherbergt eine ganze Reihe offener und schwelender Konflikte, deren Fallout ebenfalls grenzüberschreitend wirken und Instabilität in die EU tragen kann. Genannt seien der Status des Kosovo, die „albanische Frage“ (das Verhältnis zwischen Albanien, der kosovarisch-albanischen Bevölkerungsmehrheit und der albanischen Minderheit in Mazedonien), der Status der „Entitäten“ Bosnien-Herzegowinas, die eingefrorenen Konflikte zwischen

³ Zum Folgenden Mark Duffield, Internal Conflict. Adaptation and Reaction to Globalisation, Corner House Briefing 12, <http://www.thecornerhouse.org.uk/item.shtml>

⁴ Barnett Rubin, The Political Economy of War and Peace in Afghanistan. Paper presented at the meeting of the Afghanistan Support Group, Stockholm, Sweden, 21 June 1999.

Moldawien und Transnistrien, Armenien und Aserbeidschan, Georgien, seinen abtrünnigen Landesteilen und der Russischen Föderation sowie der zur Zeit einzige akute Konflikt, der zweite Tschetschenienkrieg. Derartige Konflikte sind mit enormen humanen, wirtschaftlichen und ökologischen Kosten verbunden. Sie exportieren Instabilität in der Form von Flüchtlingsströmen, sie destabilisieren die beteiligten Staaten und Volkswirtschaften und lösen politische und soziale Regressionsprozesse aus. Yuri Andrienko und Louise Shelley etwa zeigen, wie stark der *spill-over* des Tschetschenienkrieges derzeit zur Kriminalisierung der russischen Gesellschaft beiträgt.⁵ Gewaltsame Konflikte zwingen die externen Ordnungsmächte wie in den *de facto*-Protektoraten Kosovo und Bosnien zu hohen personellen und finanziellen Aufwendungen, im Extremfall zur militärischen Intervention. Die EU ist für die Folgekosten und -probleme derartiger Konflikte besonders anfällig, weil sie das innere Gleichgewicht zwischen den Mitgliedsstaaten belasten, die EU zu einer Militarisierung ihrer Außenbeziehungen zwingen und sie in ihrem Selbstverständnis als „Friedensmacht“ beeinträchtigen können.

Gewaltsam ausgetragene Konflikte sind auch insofern ein Motor des Exports von Instabilität, als sie in enger Affinität zum erwähnten illegalen Parallelhandel stehen. Zum Teil finanzieren die Konfliktparteien ihre Auseinandersetzung über illegale Transaktionen, zum Teil profitieren die Netzwerke des illegalen Parallelhandels auch von den für sie besonders günstigen Rahmenbedingungen gewaltsamer Konflikte, etwa von den oft astronomischen Preisdifferenzen zwischen den Kampfzonen und jenen Zonen, in denen aktuell nicht gekämpft wird. Der Handel mit Waffen, militärischen Dienstleistungen, gestohlenem und geplündertem Eigentum, die Umgehung von Embargos, die Aneignung internationaler Hilfsleistungen und der Verkauf von Sicherheit sind in Konfliktzonen besonders attraktive Einnahmequellen. Der Zusammenhang zwischen der Finanzierung der jugoslawischen Kriege und den die Kriegsfronten übergreifenden kriminellen Netzwerken ist eindrucksvoll von Xavier Bougarel dargestellt worden.⁶ Konfliktzonen sind die Entstehungs-, Sozialisierungs- und Reproduktionszentren der Netzwerke, die zum einen am Fortbestand von Unsicherheit interessiert sind und die zum anderen den nicht-konventionellen Parallelhandel betreiben.

Energieversorgung

Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und seiner inneren Versorgungs- und Subventionsbeziehungen sind die Energie- und Rohstoffreserven der Russischen Föderation – und in Zukunft des Kaspischen Raums – für die Märkte der EU verfügbar geworden. Die EU bezieht zur Zeit 25 Prozent ihrer Rohöl- und 40 Prozent ihrer Erdgasimporte aus Russland. Damit hat sich die Abhängigkeit von der Problemregion des Nahen Ostens verringert. Die Abhängigkeit der EU von den Rohstoffen ihres östlichen Nachbarschaftsraums intensiviert sich allerdings in einer Konjunktur, in der die globale Nachfrage nach Energie und Rohstoffen steigt und die Rohstoffmärkte wieder – wie in den siebziger Jahren – zu Verkäufermärkten geworden sind.

Trotz der vorteilhaften Diversifizierung der Bezugsquellen stellt die Energieabhängigkeit vom postkommunistischen Raum die EU vor ein doppeltes Problem. Erstens wird die Energieversorgung aus dem Osten nicht so geregelt werden, wie es den Präferenzen der EU entspräche: nämlich über freie Märkte, die die Investitionsfreiheit für westliche Unternehmen einschließen, und über ein multilaterales Regulierungsregime. Die Russische Föderation wird sich nicht bedingungslos dem Markt öffnen, sondern ihre Energie- und

⁵ Yuri Andrienko und Louise Shelley, Crime, Violence, and Political Conflict in Russia, in: Paul Collier und Nicholas Sambanis (Hg.), *Understanding Civil War*, Washington (World Bank) 2005.

⁶ Xavier Bougarel, Zur Ökonomie des Bosnien-Konflikts zwischen Raub und Produktion, in: François Jean und Jean-Christophe Rufin, *Ökonomie der Bürgerkriege*, Hamburg 1999, S. 191–218.

Rohstoffreserven in den Dienst ihrer geopolitischen Ambitionen stellen. Dies vergrößert die Versuchung für einzelne EU-Mitgliedsstaaten, ihre Energiepolitik ebenfalls unter geopolitischen Gesichtspunkten zu betreiben. Die beidseitige Politisierung des Energiemarktes bedroht in einem zentralen Politikfeld die Einheit der Union, insbesondere die Beziehungen zwischen den alten und den neuen Mitgliedern; sie schafft neue Unsicherheiten und wirft die Frage nach einem möglichen politischen Preis auf, den die EU und ihre Mitglieder zahlen müssen, um die Sicherheit ihrer Energieversorgung zu gewährleisten. Zudem widerspricht der geopolitische Ansatz den Instinkten einer Union, die auf die zivilisierende Wirkung von Märkten und die Multilateralität liberaler Regulierungsregimes gegründet ist. Zweitens – was hiermit in Zusammenhang steht – werden die Transiträume durch die Geopolitisierung der Energiemärkte und die enge Anbindung der osteuropäischen und zentralasiatischen Energiereserven an den EU-Markt geopolitisch aufgewertet. Die Konfliktherde des Kaukasus und Zentralasiens erhalten auf diese Weise eine „weltpolitische“ Dimension. Die Märkte werden strukturiert und verzerrt durch globale Achsenbildungen (grob: USA – Türkei – Aserbeidschan – Georgien versus Russische Föderation – Armenien – Iran) und damit zu einem schwer kalkulierbaren Konfliktgelände.⁷

Unkalkulierbare Eliten

Unsicherheit bestimmt auch die Beziehungen der EU zu den Eliten, die sich im Zuge der Transformation im postkommunistischen Raum herausgebildet haben. Es ist unklar, auf welche Überzeugungen, Reflexe und Dispositionen die europäische Außen-, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik bei den lokalen Eliten trifft.

Im gesamten postkommunistischen Raum verlief die Herausbildung der lokalen wirtschaftlichen und politischen Eliten in Form einer Selbsttransformation der ehemals kommunistischen politischen und Funktionselite. Das schließt nicht aus, dass auch Außen-seiter – siehe die Rolle der Emigranten in den Baltischen Staaten und der importierten Elite in Ostdeutschland – ranghohe Positionen in Politik und Wirtschaft besetzen können. In der Regel jedoch decken sich in ganz Zentral-, Ost- und Südosteuropa die Führungsgruppen, die in den achtziger Jahren die kommunistischen Jugendverbände dominiert hatten, sehr weitgehend mit dem aktuellen *Who is Who* in Politik und Wirtschaft.

Die Tatsache, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Eliten aus der alten kommunistischen Funktionselite heraus entwickelt haben, bedeutet aber nicht, dass es keine demokratischen, pro-europäischen und pro-kapitalistischen Führungsgruppen gäbe, die für die Akteure der EU kalkulierbare Ansprechpartner wären. Diese Kräfte gibt es in fast jedem Land des postkommunistischen Raums, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht. Sie koexistieren aber mit anderen Elite-Fraktionen. Modellhaft lassen sich vier Typen unterscheiden:

- In Zentraleuropa wurde der Transformationsprozess von der schnellen Privatisierung der staatlichen Aktiva und dem massiven Zufluss ausländischen Kapitals bestimmt. In der Folge formierten bzw. reformierten sich die lokalen Eliten in enger Verbindung mit den ausländischen Investoren. Die ehemals kommunistische Funktionselite verfügte sowohl über das Insiderwissen als auch über die notwendigen politischen Beziehungen, um als Vermittler zwischen internationalen Investoren und der lokalen Politik zu fungieren. Natürlich gibt es auch in Zentraleuropa unabhängige Unternehmer, die die Nischen zu besetzen wussten, die von den internationalen Unternehmen übersehen worden waren. Dominierend jedoch ist eine von Lawrence King als *comprador intelli-*

⁷ Siehe Uwe Halbach, Erdöl und Identität im Kaukasus, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2003.

gentsia bezeichnete Führungsschicht, deren Einfluss und Vermögen sich ihrer Vermittlungstätigkeit für die internationalen Unternehmen verdankt.⁸

- In den Ländern, in denen der Zusammenbruch des alten Systems in der Form eines Krieges oder Bürgerkrieges verlief – auf dem Balkan und im Kaukasus –, fand die Formation der neuen Eliten in enger Verbindung mit dem „Gewaltunternehmertum“ statt, also der sozialen Schicht, die den gewaltsamen Konflikt wirtschaftlich zu nutzen wusste.
- In einigen Ländern Osteuropas dominieren die Oligarchen. Die Oligarchie verdankt ihr Entstehen der Rechtsunsicherheit in den ersten Phasen der Transformation. Die Oligarchen mussten nicht nur in der Lage sein, große staatliche Wirtschaftskomplexe zu übernehmen und privat zu führen, sie mussten auch selbst für die Sicherheit ihrer Transaktionen sorgen, das heißt die staatlichen Funktionen von Polizei und Rechtswesen mit übernehmen. Oligarchen sind dadurch charakterisiert, dass sie sich gegen die organisierte Kriminalität durchsetzen können, und zwar ohne effektive Unterstützung des Staates. Zwar haftet ihnen im Westen oft der Ruch des „Archaischen“ an. Doch es sei an ein Land erinnert, dessen Elite sich unter vergleichbaren Bedingungen entwickelte und das heute als in jeder Hinsicht erfolgreich gilt: Die USA, deren *robber barons* im 19. Jahrhundert die Grundlage des amerikanischen Kapitalismus legten.
- Ein vierter Typ der Transformationselite ist die Bürokratie, die sich unreformiert über den Systemwechsel hinwegretten oder neu bilden konnte, oft in Verbindung mit den Gewaltunternehmern und der organisierten Kriminalität oder, wie im Falle der Russischen Föderation, mit den Oligarchen.

Die EU trifft nur bei der *comprador intelligentsia* auf einen Elitetypus, dessen Interessenlage den Interessen ihrer eigenen Elite weitgehend entspricht, der für EU-Initiativen aufnahmebereit und in Grenzen konsensfähig ist. Die Dispositionen und Überzeugungen dieser Führungsgruppe ähneln denen des westeuropäischen *mainstream*; in der Regel übertrifft sie ihn aber hinsichtlich ihrer marktradikalen Orientierung. Für sozialdemokratische Bestrebungen zur Einhegung des Marktes ist sie kaum anfällig. Die EU wird die *comprador intelligentsia* vor allem für Initiativen gewinnen können, die auf die „negative Integration“, den Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen und die Ausweitung der „vier Freiheiten“ (freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) hinauslaufen, weniger für eine Vertiefung der politischen Integration, den Ausbau eines europäischen Sozialmodells oder eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Interessen der drei anderen Elitetypen sind denen der EU diametral entgegengesetzt. Die Gewaltunternehmer sind am Fortbestand von Grenzen interessiert, deren illegale Überschreitung ihre wichtigste Einnahmequelle ist. Sie haben kein Interesse an der Entstehung effektiver Rechtsstaaten und auch nicht an einer formellen, besteuerten und regulierten Ökonomie. In etwas anders akzentuierter Form trifft die Interessendifferenz auch auf die Oligarchen zu: Sofern sie ihre Gewinne in der Form von Rohstoffrenten erwirtschaften, sind sie an günstigen Absatzbedingungen interessiert, nicht aber an – auch für ausländische Unternehmen – offenen Märkten und multilateralen Regulierungsregimes. Sofern sie außerhalb des Energie- und Rohstoffsektors operieren, liegt ihr Interesse eher an der Protektion ihrer Aktivitäten als an offenen Märkten, auf denen sie wahrscheinlich (noch) nicht wettbewerbsfähig wären. Die Bürokraten schließlich sehen in der EU in erster Linie ein *geopolitisches* Konkurrenzprojekt, einen Akteur, der in der Nachfolge des ehemals bekämpften *Westens* seinen Einfluss auf den postkommunistischen Raum auszuweiten versucht.

8] Lawrence P. King, *The Basic Features of Postcommunist Capitalism in Eastern Europe: Firms in Hungary, The Czech Republic, and Slovakia*, New York 2000.

II. Europäische Außenpolitik: Die drei Ansätze der EU-Ostpolitik

Es wird oft bezweifelt, dass die EU Außenpolitik betreibt. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist ein fragiles Projekt, da das Veto eines von 27 Mitgliedsstaaten schon ausreicht, um eine gemeinsame Initiative zu stoppen – so brachte vor kurzem das Veto Polens einen langfristigen Partnerschaftsvertrag mit der Russischen Föderation zu Fall. Im Kontrast zur Schwäche der EU in der traditionellen Außenpolitik war und ist die Erweiterungspolitik jedoch ein genuin europäischer und in der Vergangenheit überaus effektiver außenpolitischer Ansatz. Bei der Integration, Stabilisierung und Demokratisierung ihrer südlichen und östlichen Peripherie war die EU weitaus erfolgreicher als die USA in der Karibik und Lateinamerika.⁹ Es läge also nahe, sich gegen potenzielle Instabilität und Bedrohungen aus dem postkommunistischen Nachbarschaftsraum durch die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses zu schützen. Ebendies wird aber infolge der als kritisch bewerteten inneren Lage der EU, der oben dargestellten „gemischten“ Ergebnisse der Osterweiterung und der befürchteten institutionellen Überforderung durch mehr als 40 Mitglieder zumindest auf mittlere Sicht für unmöglich gehalten. Gleichzeitig kann sich die EU aber auch nicht abschotten. Die Abschottung gilt weder als wünschenswert noch als in einer globalisierten Welt möglich. Vor allem aber würde sich die EU mit einer konsequenten Abschottung all der Chancen begeben, die die neue Offenheit der östlichen Außengrenzen mit sich bringt. Es bleibt also nur eine Kompromisslösung: Eine Nachbarschaftspolitik, die mehr ist als traditionelle zwischenstaatliche Außenpolitik, aber ohne eine Perspektive der Mitgliedschaft auskommt.

Konkret verfolgt die Europäische Union gegenüber ihren östlichen und südöstlichen Nachbarschaft drei unterschiedliche Konzepte:

- In Südosteuropa soll der Erweiterungsprozess fortgesetzt werden, der aber nach der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens zu stagnieren droht.
- Für Osteuropa, aber auch für den südlichen und östlichen Mittelmeerraum wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik formuliert, die weniger ist als Integrationspolitik, aber mehr sein soll als traditionelle Außenpolitik.
- Russland schließlich wurde mit der strategischen Partnerschaft ein spezieller Status zugebilligt. Hier dominiert – von der Seite der EU wie ihrer Mitgliedsstaaten – die traditionelle Außenpolitik.

Die „neue Ostpolitik“ der EU erscheint auf den ersten Blick als rationales und differenziertes Herangehen an einen Nachbarschaftsraum, der sich selbst ausdifferenziert hat. In Wirklichkeit handelt es sich jedoch eher um einen Versuch, nach außen wie nach innen Schaden zu begrenzen. Die neue Ostpolitik der EU vollzieht eine Gratwanderung: Einerseits bieten die Römischen Verträge „allen europäischen Staaten“ die Mitgliedschaft an, sofern sie die Bedingungen erfüllen, die in den Kopenhagener Kriterien formuliert wurden. Ein offener Abbruch der Erweiterungsperspektive würde die EU international unglaubwürdig machen. Andererseits will die EU jedoch im derzeitigen innenpolitischen Klima weder sich selbst noch ihren Mitgliedsstaaten eine offensive Erweiterungspolitik zumuten. Die Zögerlichkeit, mit der die Integration des westlichen Balkan betrieben wird, und die zumindest vorübergehende Aufkündigung der europäischen Perspektive für Osteuropa deuten darauf hin, dass man auf keinen Fall den schlafenden Hund des xenophoben Populismus wecken will. Die EU balanciert zwischen ihren Prinzipien und gegebenen Zusagen auf der einen Seite und einem von den innenpolitischen Zwängen geforderten Opportunismus auf der anderen Seite. Sie muss unter den gegebenen Be-

9] Europe's mid-life crisis, *The Economist*, 17.3. 2007.

dingungen gegenüber ihren Nachbarn so viel Offenheit zeigen, wie es angesichts ihrer inneren Verfassung möglich ist, und gleichzeitig den Bedenken der Erweiterungsgegner so viel Aufmerksamkeit zollen wie nötig.

Damit macht die EU im Verhältnis zum postkommunistischen Raum genau das, wovor sie sich zu schützen versucht: Sie exportiert Instabilität. Die EU ist durch ihre schlichte Existenz, ganz abgesehen von vergangenen Interventionen, in allen Ländern des Ostens und Südostens zu einem wichtigen innenpolitischen Faktor geworden. Die „europäische Perspektive“ ist der Anker, an den sich die pro-europäischen und reformorientierten Kräfte klammern. Doch dieser Anker bietet auf dem westlichen Balkan und in Osteuropa keinen festen Halt mehr. So wenig, wie die Akteure der EU wissen, wo die Grenzen der Union letztlich gezogen werden, so wenig wissen die Reformkräfte in der Region, was sie von der EU auf längere Sicht zu erwarten haben.

II.1 Südosteuropa: Fortsetzung des Integrationsprozesses

In ihrer Erklärung von Thessaloniki 2004 hatte die EU allen Ländern Südosteuropas die Perspektive der Mitgliedschaft zugesagt. Diese Zusage ist brüchig geworden, auch wenn sie formell nicht aufgekündigt wurde. Es soll keine Erweiterung ohne europäische Verfassung geben, und jede Erweiterung (nach Kroatien) wird in Frankreich durch ein Referendum abgesegnet werden müssen. Für die Länder des westlichen Balkan und insbesondere für die an der EU orientierten Kräfte ist die Mitgliedschaft daher alles andere als sicher.

Die Tatsache, dass das Angebot der Mitgliedschaft für die Länder des westlichen Balkan formell aufrechterhalten wird, geht nicht zuletzt auf die unglückliche Verwicklung der EU in die regionalen Konflikte der Vergangenheit zurück. Die EU war unfähig gewesen, den Jugoslawienkrieg zu verhindern, und sie konnte ihn nicht eindämmen, als er nicht mehr zu verhindern war. Die traditionellen Sanktionsinstrumente erwiesen sich als stumpfe Waffen, und die EU war nicht in der Lage, militärische Gewalt glaubwürdig anzudrohen oder auszuüben. Es waren die USA, die den Krieg in Bosnien beendeten und die Hauptlast des Kosovo-Krieges trugen. Erst nach Abschluss der Kämpfe konnte die EU als friedenserhaltende Macht in Bosnien, im Kosovo und in Mazedonien eine Rolle spielen. Dabei entwickelte sie allerdings einen neuen, man könnte sagen: typisch europäischen Ansatz. Im Rahmen des Stabilitätspakts verfolgte sie eine auf die gesamte Region bezogene Strategie, bei der Konfliktprävention bzw. Konfliktkonsolidierung, wirtschaftliche Integration (ganz Südosteuropa wurde unter dem Dach des Stabilitätspakts zu einer Freihandelszone) und Demokratisierung miteinander verknüpft wurden.

Diesen regionalen Ansatz konterkariert die EU allerdings mit einer Politik des Beitritts nach dem Regatta-Prinzip: Jedes Land soll individuell und nach Maßgabe seiner Fähigkeit, den *acquis* umzusetzen, in die EU aufgenommen werden. Die Verhandlungen führt die Union nicht mit der gesamten Region, sondern bilateral mit jedem einzelnen Land. Der Weg zum Beitritt verläuft für jedes Land über eine Reihe von Stufen: Von der Machbarkeitsstudie über ein Assoziationsabkommen und den Kandidatenstatus bis hin zum Beitritt. Da die Staaten der Region diese gestaffelten Hürden in unterschiedlicher Geschwindigkeit nehmen, führt die Annäherung an die EU nach dem Regatta-Prinzip in der Region zu einer Hierarchie von Ländern, die an die EU institutionell unterschiedlich angebunden sind, vom Vollmitglied (Griechenland und Slowenien, seit 2007 Bulgarien und Rumänien) über den Kandidatenstatus ohne Beitrittstermin (Kroatien und Mazedonien), den Status des Assoziierten (Serbien, Albanien) und den Vor-Assoziationsstatus (Bosnien) bis hin zum Fehlen jeder formellen Anbindung (Kosovo). Das bedeutet, dass

sich mit jedem weiteren Beitritt für all jene Staaten, die außerhalb der EU verbleiben, der Abstand zu den Nachbarn vergrößert. Je mehr Balkanländer zu EU-Mitgliedern geworden sind, desto prekärer wird die Lage für diejenigen, die der Union noch nicht angehören, aber von EU-geförderten Neumitgliedern umgeben sind. Die Integration nach dem Regatta-Prinzip führt damit zu einer neuerlichen Segmentierung der Region, einschließlich eines Bedeutungszuwachses der Grenzen.

Eine zügige Integration des westlichen Balkan droht sowohl an den Ländern der Region als auch an der EU zu scheitern. Die Länder der Region erfüllen die Kopenhagener Kriterien der Mitgliedschaft nicht oder nur unzureichend. Sie werfen weitaus größere Probleme auf als Zentraleuropa vor dem Beitritt:

- In Zentraleuropa war der Prozess der Staatenbildung abgeschlossen, bevor die Region der EU beitrug. Auf dem Balkan dagegen bestehen Statusprobleme und ethnische Konflikte fort.
- In Zentraleuropa war die Demokratisierung lange vor dem Beitritt zur EU zumindest formal abgeschlossen. Dies gilt nicht bzw. nur eingeschränkt für die Länder des westlichen Balkan. Auch wenn die Regierungen der Region aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen sind, ist die institutionelle Stabilität in einigen Ländern nicht gewährleistet.
- Die wirtschaftliche Transformation der Plan- in eine Marktwirtschaft war in Zentraleuropa lange vor dem Beitritt abgeschlossen. Auch dies gilt nicht für die Balkanländer. Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, sind nicht gegeben.

Die Länder des westlichen Balkan sind also anders als die Länder Zentraleuropas keine „normalen“ Staaten, sondern – um es positiv zu formulieren – politische Einheiten, die sich noch in der Formation befinden. Die Aufnahme derartiger politischer Einheiten stellt die Union – wie die *International Commission on the Balkans* festhielt¹⁰ – vor eine neue Herausforderung: Die Union selbst müsste die Aufgabe des *nation building* mit übernehmen, sie müsste die Beitrittsverhandlungen als Vehikel nutzen, um den Balkan auf den Weg zu einer „normalen“ Staatlichkeit zu führen. Diese Aufgabe ist nicht zuletzt deshalb besonders anspruchsvoll, weil der vollen Herstellung der normalen Staatlichkeit nach dem Beitritt die Delegation von Souveränitätsrechten, also von Staatlichkeit, an die Union folgen wird. Für ein derart komplexes entwicklungspolitisches Programm aber scheint die Union zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gerüstet zu sein.

II.2 Osteuropa: Die Europäische Nachbarschaftspolitik – zwischen Integration und traditioneller Außenpolitik

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist eine Reaktion auf die Konsequenzen der 2004 vorläufig und 2007 endgültig abgeschlossenen Erweiterungsrunde. Sie antwortet auf drei neue Sachverhalte:¹¹ Erstens bedeutet die Inklusion der neuen zentraleuropäischen Mitglieder auch eine verschärfte Exklusion der Nachbarn. Mit der neuen EU-Außengrenze drohen die kooperativen Beziehungen gerade der neuen Mitglieder zu den Nachbarn beeinträchtigt zu werden. Die neuen Mitglieder formierten sich daher zweitens als eine Lobby, die dafür eintritt, die Beziehungen zu den Nachbarn auf eine neue Grundlage zu stellen. Hierfür bot das vorhandene Instrumentarium der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen keine angemessene Grundlage mehr. Drittens sah sich die EU aus den oben angeführten Gründen (geringe Popularität der EU, Stocken des Verfassungspro-

10] International Commission on the Balkans, *The Balkan in Europe's Future*, April 2005.

11] Kai-Olaf Lang, *The European Neighbourhood Policy. Where Do We Stand, Where Are We Heading*, Paper für die Konferenz "Ever Expanding Union?", Friedrich-Ebert-Stiftung und Central European University, Budapest, Februar 2007.

zesses, institutionelle Überforderung) nicht in der Lage, den Ländern östlich der Außengrenzen eine Perspektive der Mitgliedschaft anzubieten. Die Nachbarschaftspolitik richtet sich allerdings nicht allein an Osteuropa, sondern auch an den südlichen und östlichen Mittelmeerraum. Damit werden zwei unterschiedliche Regionen in ein gemeinsames Korsett geschnürt. *De facto* verfügt die EU über keine auf die spezifischen Bedingungen des postkommunistischen Raums zugeschnittene „Ostpolitik“, sondern nur über ein Bündel von Aktionsplänen, die sich bilateral an einzelne Staaten wenden.

Offiziell verfolgt die Europäische Nachbarschaftspolitik, die erstmals in einer Mitteilung der Kommission an Rat und Parlament¹² sowie in einem Strategiepapier¹³ vorgestellt wurde, drei Ziele. Erstens ist sie sicherheitspolitisch motiviert und soll dazu beitragen, dass die EU von einem „Ring von Freunden“ umgeben ist. Zweitens bietet sie den osteuropäischen Ländern Verbesserungen im Zugang zum Gemeinsamen Markt an. Die Nachbarschaftspolitik setzt Anreize zur Realisierung oder Beschleunigung marktwirtschaftlicher Reformen. Instrumente dieser Politik sind die auf die einzelnen Nachbarländer abgestimmten Aktionspläne sowie technische Hilfe, für die 2007 ein neues Finanzierungsinstrument geschaffen wird. Drittens soll die Nachbarschaftspolitik eine Annäherung der östlichen Nachbarländer an die EU herbeiführen, ohne dass diesen die Mitgliedschaft angeboten würde.¹⁴ Sie bietet „Partizipation ohne Inklusion“ (Kai-Olaf Lang).

Das Ziel der EU ist es also auch hier, den für Zentraleuropa skizzierten *virtuous circle* auch östlich der Außengrenzen wirken zu lassen. Dieser Ansatz basiert auf der Annahme, das zentraleuropäische Modell – die Modernisierung der Wirtschaft durch ausländische Direktinvestitionen – lasse sich wiederholen, und zwar ohne die Perspektive der Mitgliedschaft. Doch erst diese Perspektive verbindet die Vorteile eines Niedriglohnstandorts mit denen einer *low risk area* und erlaubt es, Kostennachteile im Vergleich zu außereuropäischen Standorten zu kompensieren.

Insgesamt führt die Nachbarschaftspolitik in ein Dilemma, das als „Erfolgsdilemma“ (Kai-Olaf Lang) bezeichnet werden kann. Entweder bleiben die Anreize der EU wirkungslos: In diesem Fall bliebe die östliche Außengrenze der EU eine Art Systemgrenze. Oder aber die angestrebte Wirkungskette funktioniert: Durch Handel und ausländische Investitionen würden dann wirkliche Angleichungsprozesse eingeleitet. Dadurch gäbe es aber über kurz oder lang kein Argument mehr dafür, den osteuropäischen Ländern die EU-Mitgliedschaft zu verweigern. Eine unausgesprochene Hoffnung, die der Nachbarschaftspolitik zugrunde liegt, besteht möglicherweise darin, dass ihre Wirkung in einer so fernen Zukunft liegt, dass die Frage der Erweiterung unter völlig neuen Bedingungen gestellt werden kann.

II.3 Russland: Strategische Partnerschaft – die Dominanz traditioneller Außenpolitik

Im Kern ist die Politik der EU gegenüber der Russischen Föderation eine Variante der Nachbarschaftspolitik, die aufgrund des besonderen Status' Russlands als regionaler Großmacht mit dem Etikett der „strategischen Partnerschaft“ versehen wurde.¹⁵ Auch gegenüber der Russischen Föderation läuft die Politik der EU darauf hinaus, Anreize für marktwirtschaftliche Reformen zu geben und einen *virtuous circle* von Außenhandel, ausländischen Direkt-

12] Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11.3. 2003.

13] Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, Brüssel 12.5. 2004.

14] Siehe Susanne Milcher und Ban Slay, The Economics of the „European Neighbourhood Policy“: An Initial Assessment, Warschau 2005.

15] Siehe Matthes Buhbe, Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kompass 2020, Berlin 2007.

investitionen und wirtschaftlich-sozialer Entwicklung in Gang zu setzen.

Ein spezieller Partner ist der größte Nachbar der EU insofern, als eine zentrale Voraussetzung der Erweiterungs- wie Nachbarschaftspolitik nicht gegeben ist: Es gibt in der Russischen Föderation weder das „objektive“ Interesse, noch den politischen Willen relevanter politischer Kräfte, am europäischen Integrationsprozess teilzuhaben. Der (unterstellte) Wunsch dieser Teilhabe ist aber eine Grundannahme der EU-Außenbeziehungen – auch wenn er sich als unerfüllbar erweisen könnte, weil die Bedingungen der Mitgliedschaft nicht gegeben sind oder weil die EU sich in ihrer Absorptionskapazität überfordert sieht. Die Eliten der Russischen Föderation aber streben nicht nur keine Mitgliedschaft in der EU an, sondern betreiben den Aufbau eines eigenen wirtschaftlichen und politischen Integrationsraums, der zu dem der EU in einer Konkurrenzbeziehung steht. Diese Konkurrenz ist geopolitischer wie ordnungspolitischer Natur. Es geht also um die Kontrolle von Räumen und um zwei unterschiedliche Konstellationen von Politik, Recht und Wirtschaft.

Russland verfolgt zur Zeit eine Strategie, die der des Zarenreiches oder Japans in der Zeit der Meiji-Restauration ähnelt: Die wirtschaftliche Entwicklung wird nicht dem Spiel der Marktkräfte überlassen, sondern durch die vereinigten Kräfte des Staates und einiger staatlicher wie privater Großunternehmen forciert. Dabei kann Russland – nach dem von Alexander Gerschenkron beschriebenen Muster – auf die Vorteile des Nachzüglers, der zudem nicht in disziplinierende internationale Arrangements eingebunden ist, zurückgreifen. Flankiert wird diese etatistische Strategie, die auf marktwirtschaftliche Elemente nicht verzichtet, sie aber dem politischen Primat unterordnet, von einer „gelenkten“, also begrenzten Demokratie. Ein derartiges Modell gilt als hoffnungslos anachronistisch, weil ineffizient. Russland verfügt aber über einen Aktivposten, den weder das Zarenreich noch Japan kannte: Es besitzt umfangreiche Energie- und Rohstoffvorräte, deren Wert langfristig steigen wird und könnte somit zumindest vorübergehend Ineffizienz in Kauf nehmen und kostspielige Entwicklungsprogramme aus den Energie- und Rohstoffrenten finanzieren – also in gewisser Hinsicht die Vorteile Japans mit denen Saudi-Arabiens kombinieren.

Mit einem Partner wie der Russischen Föderation muss die EU geregelte Nachbarschaftsbeziehungen unterhalten, sie muss in internationalen Konflikten, vom Nahen Osten bis zum Kosovo, Konsens suchen, sie muss strategisch handeln in einem Sinne, dabei auch die Interessen des Partners zu berücksichtigen. Sie kann aber nicht mehr davon ausgehen, dass sie ihm ihre eigene Entwicklungs-, Modernisierungs- und Erweiterungsdynamik aufstülpen kann.

III. Szenarien

Die Bestandsaufnahme und die skizzierten Dilemmata lassen sich in Szenarien übersetzen. Die Schwierigkeit dabei ist, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit jedes Szenarios von Bedingungen abhängt, die selber nicht thematisiert werden können. Eine wesentliche Voraussetzung etwa ist, dass der Klimawandel nicht sämtliche Annahmen hinsichtlich künftiger Entwicklungen zunichte macht. Eine andere, dem hier behandelten Thema näher liegende Voraussetzung ist, dass die EU weder zu einer Freihandelszone regrediert, noch auseinanderbricht. Für den postkommunistischen Raum werden im Folgenden nur drei Szenarien angedeutet. Im ersten wird unterstellt, dass sich der von der EU angestrebte integrationspolitische *virtuous circle* durchsetzen und auf den gesamten postkommunistischen Raum ausweiten lässt. Das zweite Szenario geht davon aus, dass das russische etatistische Programm zumindest eine vorübergehende Erfolgchance hat. Ein drittes Szenario basiert auf der Annahme, dass sich jenseits der Ostgrenzen keine stabilen wirtschaftlichen und politischen Strukturen etablieren.

III.1 Der integrationspolitische *Virtuous Circle* setzt sich durch

Der *virtuous circle* aus Transformation und Integration weitet sich auf den gesamten postkommunistischen Raum aus. Dabei wird eine wichtige Voraussetzung erfüllt: Der *virtuous circle* wird in Zentraleuropa selbst nicht unterbrochen, die Beitrittskrisen des Jahres 2006 werden schnell überwunden. Der wirtschaftliche Erfolg der neuen Mitgliedsstaaten erhöht die Attraktivität der EU im gesamten postkommunistischen Raum. Dieser Erfolg basiert auf mehreren, miteinander verknüpften Voraussetzungen. Erstens reißt der Zufluss ausländischen Kapitals nicht ab. Ausländisches Kapital wird aber nicht mehr durch Privatisierungen angezogen – diese sind weitgehend abgeschlossen –, noch gibt es massive neue *greenfield*-Investitionen. Neue Investitionen nehmen in erster Linie die Form von Reinvestitionen der im Lande erwirtschafteten Gewinne an. In den neuen Mitgliedsstaaten etabliert sich ein sich selbst tragender Zyklus von Investitionen und Reinvestitionen, der die Integration in die europäischen Märkte möglich macht und ein dauerhaftes exportorientiertes Wachstum trägt. Zwar schrumpfen die Kostenvorteile der zentraleuropäischen Länder im Vergleich zu außereuropäischen Standorten, aber dafür verbessert sich das Umfeld für Investitionen und Reinvestitionen: der Ausbildungsstand der Arbeitnehmer, die physische Infrastruktur, die Effizienz der staatlichen Administration und die makroökonomische Stabilität. Der Zufluss ausländischer Investitionen allein reicht aber als notwendige Bedingung nicht aus, um ein Wirtschaftswachstum zu tragen, das der Mehrheit der Bevölkerung zugute kommt. In diesem Szenario gelingt es zweitens, den wirtschaftlichen Dualismus abzubauen und mehr moderne Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Die lokalen Unternehmen werden in ihrer Leistungsfähigkeit an das Niveau der transnationalen Firmen herangeführt und in deren Netzwerke integriert. Vorausgegangen ist ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel: Da der Markt allein nicht dafür sorgen konnte, dass die lokalen Mittel-, Klein- und Kleinstunternehmen an der Dynamik der exportorientierten transnationalen Firmen teilhatten, wird ein weit reichendes und differenziertes Förderungsinstrumentarium entwickelt – obwohl ein derartiges Instrumentarium keineswegs den ideologischen Präferenzen der *comprador intelligentsia* entspricht.

Drittens werden politische Rückbildungsprozesse verhindert. Man erkennt, dass die Bedrohung der zentraleuropäischen Demokratien nicht nur aus der wirtschaftlichen, sondern vor allem aus der politischen Sphäre hervorgeht. Lernprozesse der politischen Klasse auf der einen Seite und eine stärkere Selbstorganisation der Bevölkerung auf der anderen Seite führen dazu, dass der extreme Nationalismus zu einem Randphänomen

wird; Politikverdrossenheit und politische Apathie gehen zurück. „Unten“ wirken eine aktive Zivilgesellschaft und eine in Institutionen eingebettete Wirtschaft als Impulsgeber und Korrektiv der Politik, „oben“ lernt die politische Klasse, sich stärker als Repräsentant der Gesellschaft zu profilieren – anstatt sich, wie vorher, ausschließlich auf sich selbst und den politischen Gegner zu konzentrieren.

Die wirtschaftlich prosperierenden, politisch stabilen und sozial inklusiven Demokratien Zentraleuropas strahlen in den postkommunistischen Nachbarschaftsraum der EU aus. In den Nachbarländern werden Reformprozesse aber erst dann initiiert, nachdem sich bei den pro-europäischen Eliten ein Lernprozess durchgesetzt hat: Die von der EU geforderten Reformen werden nicht mehr nur als ein Vehikel angesehen, um in den Genuss der Mitgliedschaft zu kommen, sondern es wird erkannt, dass sie unabhängig von der Mitgliedschaft im Eigeninteresse der Länder liegen. Korruption wird nicht deshalb bekämpft, weil die EU dies gern so hätte, sondern weil sich die Einsicht durchgesetzt hat, dass Korruption für die eigene Volkswirtschaft und Gesellschaft schädlich ist. Die Eliten jenseits der Ostgrenze der EU beginnen sich so zu verhalten, als ob ihnen die Mitgliedschaft früher oder später sicher wäre, gehen aber davon aus, dass der eingeschlagene Reformkurs auch ohne in Aussicht gestellte oder in weite Ferne gerückte Mitgliedschaft im Interesse ihrer Länder liegt.

Natürlich verläuft der *virtuous circle* in den Subregionen des postkommunistischen Raums unterschiedlich. Die Länder des westlichen Balkan haben die „europäische Perspektive“, sie können davon ausgehen, dass ihre Anstrengungen, wenn auch später als erhofft, irgendwann einmal mit einer Mitgliedschaft belohnt werden. Die wichtigsten Erfolge erzielen die an Reformen orientierten Teile der Eliten auf dem Balkan in ihrem Kampf gegen die Korruption und gegen die organisierte Kriminalität. Verbesserte Rechtssicherheit, eine effizientere Verwaltung und der Fortschritt der Privatisierung ziehen ausländische Investoren in die Region. Es gelingt allerdings nicht, die Exportkomplexe aufzubauen, die die Volkswirtschaften des westlichen Balkan gleichgewichtig in die europäischen Märkte integriert hätten. Die Staaten des westlichen Balkan bleiben auf zwei externe Einkommensquellen angewiesen: zum einen auf den Export von Arbeitskräften, deren Rücküberweisungen das chronische Defizit der Handelsbilanz decken helfen, und zum anderen auf öffentliche Hilfe, in erster Linie auf Mittel der EU. Die Auflösung der Protektorate in Bosnien und im Kosovo setzt allerdings auch Mittel frei, die in die wirtschaftliche Unterstützung der Balkanländer investiert werden können. Hinsichtlich ihrer Abhängigkeit vom Export von Arbeitskraft und von öffentlichen Hilfen unterscheiden sich die Balkanländer nicht grundsätzlich von anderen peripheren Regionen der EU wie dem Mezzogiorno oder Ostdeutschland, im Kampf gegen die organisierte Kriminalität erweisen sie sich aber als erfolgreicher als das EU-Gründungsmitglied Italien.¹⁶

Die erfolgreichen inneren Reformen auf dem westlichen Balkan führen dazu, dass in der EU Widerstände gegen die Aufnahme weiterer Mitgliedsstaaten abgebaut werden. Eine Voraussetzung hierfür ist die relativ problemfreie Lösung der Kosovo-Frage: Nach außen hin widersetzt sich Serbien zwar der Unabhängigkeit des Kosovo, dies ist jedoch eher Fassade. Die regierende Elite will im Zweifelsfall gute Beziehungen zur EU – und die kräftiger sprudelnden EU-Mittel – nicht aufs Spiel setzen, zumal in der Bevölkerung die Unabhängigkeit des Kosovo zwar als Verlust empfunden, aber den drängenden wirtschaftlichen Problemen nachgeordnet wird. In Bosnien setzt sich eine interethnische Koalition durch, die dazu beiträgt, dass die ineffizienten und kostenträchtigen Protektorsstrukturen abgebaut werden können. Die EU verbindet die Beitrittsverhandlungen,

16] Eine ausführlichere Darstellung von Balkan-Szenarien findet sich bei Britta Joerßen, *Der Balkan. Von Krieg, Frieden und Europa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kompass 2020, Berlin 2007.

die sie mit allen Ländern der Region aufnimmt, mit einem großzügigen wirtschaftlichen Entwicklungs- sowie einem intensiven Austauschprogramm, dass die vorherige Isolation einiger Länder überwinden hilft.

In den Ländern Osteuropas und in Russland, denen zunächst keine „europäische Perspektive“ eingeräumt worden war, verläuft der Reformprozess auf anderen Wegen. Während Moldawien vom rumänischen Wirtschaftswunder mitgerissen wird, erweist sich in der Ukraine und nach dem Sturz Lukaschenkos auch in Belarus die oligarchisch geprägte Wirtschaft sowohl als reformfähig als auch als kompatibel mit den institutionellen Standards der EU. Mehr noch: Die oligarchische Wirtschaftsstruktur erweist sich *ex post* als vorteilhaft, weil dank der Oligarchen Produktionskomplexe erhalten worden sind, die in Zentraleuropa „abgewickelt“ wurden. Genau diese Komplexe sind in der veränderten internationalen Konjunktur besonders profitabel. Die Ukraine profitiert von der hohen Nachfrage nach Rohstoffen und schwerindustriellen Produkten. Die von der EU und europäischen Unternehmen geförderte Modernisierung der oligarchisch geführten Konglomerate, insbesondere die Modernisierung der Kohle- und Metallförderung, machen die Ukraine zu einem attraktiven Handelspartner der EU und zu einer wichtigen Versorgungsquelle der westeuropäischen Automobil-, Metall- und Elektroindustrie. Dank der neu entwickelten Technologie der CO₂-freien Kohleverbrennung wird auch die ukrainische Kohle aus dem Osten des Landes zu einem im Westen begehrten Exportgut. Die Donau wird mit EU-Mitteln zu einem dem Rhein vergleichbaren gesamteuropäischen Handelsweg ausgebaut. Parallel zu einer auf Rohstoffveredelung basierenden, an Exporten orientierten Modernisierung der „oligarchischen“ Großunternehmen rollt eine Welle ausländischer Investitionen in die Ukraine, von denen ein Teil die noch niedrigen Lohnkosten zu nutzen sucht, deren Mehrheit sich aber an dem potenziell großen Binnenmarkt des Landes orientiert.

Angesichts der wachsenden wirtschaftlichen und zunehmend auch administrativen und politischen Verflechtungen zwischen der Ukraine, Belarus, Moldawien und der EU, aber auch dank der positiven Erfahrungen auf dem Balkan, treten in der Union immer mehr Kräfte für die Mitgliedschaft der Ukraine, Belarus' und Moldawiens ein. Die EU-Mitgliedschaft dieser Länder und der Länder des Kaukasus wird aber letztlich nur dadurch möglich, dass die Beziehungen der EU zu Russland auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Das russische Projekt einer auf Energie- und Rohstoffexporten basierenden Geopolitik scheitert an der Ineffizienz des Systems. Der Energie- und Rohstoffexport führt zu einer massiven Aufwertung des Rubels, die sich auf alle anderen Exportbranchen nachteilig auswirkt. Der Staat protegiert den lokalen Markt und subventioniert mit seinen Exporteinnahmen die verarbeitende Industrie, die aber aufgrund dieser Subventionen international nicht wettbewerbsfähig wird. Einige europäische, amerikanische und japanische Großunternehmen siedeln sich in Russland an, um den vorübergehend lukrativen Binnenmarkt zu bedienen. Die großen staatlichen wie privaten Erdöl- und Erdgasunternehmen selber entwickeln sich aber zu gigantischen, wenn auch ineffizienten Konglomeraten, die einen Großteil der Exportgewinne verschlingen. Als die Rohöl- und Gaspreise aufgrund wirksamer Energieeinsparungen in Europa, den USA und Japan sinken, steht die russische Energiewirtschaft vor dem Bankrott. Aber westliche Experten und Firmen helfen bei der Entflechtung, Sanierung und Modernisierung von GASPROM. Der von den internationalen Finanzorganisationen geforderte Abbau der Protektion führt zu einer vorübergehenden Krise der verarbeitenden Industrie, die jedoch durch den verstärkten Zufluss ausländischer Direktinvestitionen schnell überwunden wird.

Die neue Offenheit in der Wirtschaft ist zum einen mit neuen Schritten in Richtung einer

nicht mehr gelenkten Demokratie, zum andern mit der langsamen Übernahme von EU-Standards verbunden. Die grenzüberschreitenden Transaktionen intensivieren sich. Die Mitgliedschaft Russlands in der EU steht noch nicht auf der Tagesordnung, doch in den Talkshows und Wochenmagazinen Europas werden zunehmend die Rolle Russlands in der europäischen Geschichte und der russische Beitrag zur europäischen Kultur hervorgehoben. Wie, so wird immer häufiger gefragt, soll die EU ohne den Reichtum Russlands in der Konkurrenz mit den USA, China und Indien bestehen?

III.2 Eurasian Miracle

Den zentraleuropäischen Ländern gelingt es nicht, die Beitrittskrise zu überwinden: Die Wirtschaftssysteme bleiben gespalten, trotz statistisch überzeugender Wachstumserfolge hat die Bevölkerungsmehrheit nicht an der Dynamik des modernen Sektors teil, die Zustimmung zur Demokratie bleibt schwach. Der Beitritt zur Eurozone setzt die staatlichen Haushalte unter Druck, die verbliebenen Mechanismen sozialen Schutzes, die die Transformation überstanden hatten, werden abgebaut, die soziale Lage breiter Schichten wird kritischer. Das „Soziale“ wird aber nicht von der Linken, sondern von der Rechten, insbesondere der extremen Rechten thematisiert. Als Urheber allen Übels werden die ausländischen Unternehmen, die EU und die „Überfremdung“ generell hingestellt, als Gegenbilder werden eine heile nationale Welt und die Solidarität der ethnischen Gemeinschaft beschworen. In den Wahlen, an denen sich immer weniger Bürger beteiligen, tragen immer extremere politische Kräfte den Sieg davon. Die Abwehr europäischer Initiativen und die Sabotage weiterer Integrationsschritte werden zum Markenzeichen der zentraleuropäischen Regierungen, die – unter dem Druck noch extremerer Kräfte – untereinander eine Art Wettbewerb in Sachen Europafeindschaft austragen.

Für die an Reformen orientierten Eliten in Ost- und Südosteuropa ist die Perspektive der EU-Mitgliedschaft immer weniger attraktiv. Zudem fürchtet eine zunehmend mit sich selbst und mit ihren zentraleuropäischen Neumitgliedern befasste EU nichts weniger als noch eine Erweiterung. Der Beitritt der Länder des westlichen Balkan wird auf die lange Bank geschoben, die ohnehin knappen Mittel, die für die Nachbarschaftspolitik vorgesehen sind, werden ausgedünnt.

In dieser Situation richten sich immer mehr Hoffnungen – nicht nur in Ost- und Südost-, sondern auch in Zentraleuropa – nach Osten. Das Wachstum in Russland, Osteuropa und Zentralasien erreicht fast chinesische Raten. Die Gewinne aus dem Energie- und Rohstoffexport werden für eine importsostituierende Industrialisierung eingesetzt, die unter dem Schutz hoher Zollmauern im internationalen Vergleich zwar wenig effiziente, aber beschäftigungsintensive und am Binnenmarkt orientierte Industrien hervorbringt. Gleichzeitig profitieren in Russland und der Ukraine „oligarchisch“ geführte Unternehmen von der internationalen Rohstoff- und Energiekonjunktur, aber auch von dem globalen Boom der Schwerindustrie. Industrien, die in Zentraleuropa – mit einem enormen Preis für die Beschäftigung – abgewickelt worden waren, werden im Unterschied zu den protegierten Binnenmarkt-Industrien international wettbewerbsfähig. Dank der Beschäftigungsintensität der importsostituierenden Industrie hat die Bevölkerung am steigenden Wohlstand teil, so dass sie die Einschränkung der Demokratie passiv hinnimmt.

Günstige Energie- und Rohstoffpreise sind eines der Instrumente, die Russland einsetzt, um die westlichen Länder der GUS enger an sich zu binden. Für Zentralasien wird ein umfangreiches Entwicklungsprogramm aufgelegt, das aus den Öl- und Gasexportgewinnen finanziert wird. Doch es sind nicht nur materielle Verlockungen, die Russland für seine Nachbarn attraktiv machen, es ist das „russische Modell“ selbst, das als Gegenmodell

zur Globalisierung präsentiert wird: ein im Vergleich zu Westeuropa zwar bescheidener, aber für eine große Bevölkerungsmehrheit erreichbarer Wohlstand, eine international nicht wettbewerbsfähige, aber alle gesellschaftlichen Bedürfnisse (wenn auch auf niedrigerem Niveau) deckende Industrie, flankiert von Exporteinnahmen, die in populistische Sozial- und Beschäftigungsprogramme fließen. Zwar verkünden westliche Experten, dass der eurasische Boom nur ein Strohfeuer sein könne, dass Russland und seine Nachbarn auf demselben Weg zum Abgrund seien, den einst die Sowjetunion beschritten hatte. Doch der dosierte Einsatz des Marktes im Innern und die hohen Energiepreise auf dem Weltmarkt verschaffen dem „Eurasischen Wirtschaftswunder“ Zeit. Niemand kann sagen, wie lange dieses Modell lebensfähig ist – doch so lange die Öl- und Gaspreise steigen (und sich die Reserven nicht erschöpfen), kann von einem Ende des Wirtschaftswunders keine Rede sein.

Mit dem Boom bildet sich in Osteuropa und Zentralasien ein russisch dominierter Staatenverbund heraus, der nach außen durch gemeinsame hohe Schutzzölle und im Innern durch die von Russland kontrollierten Öl- und Gasströme zusammengehalten wird. Garniert wird die russische Integrationspolitik durch einen neuen, explizit antiwestlichen und globalisierungskritischen Panlawismus, der auch auf dem Balkan seine Früchte trägt. Insbesondere die russisch-serbische Allianz, die wirtschaftlich auf russischen Öl- und Gaslieferungen (die Serbien dann mit Gewinn weiter verteilt) basiert, wird zunehmend als Alternative zur EU-Integration wahrgenommen. Zumindest Bulgarien, Mazedonien und Bosnien erwägen ihre Teilhabe. Der Balkan wird durch eine neue Konfliktlinie zwischen euro- und russophilen Staaten gespalten. Aber auch in den slawischen Staaten Zentraleuropas gewinnen pro-russische Kräfte an Boden.

Europäische Unternehmen profitieren vom Eurasischen Boom durch Direktinvestitionen in Osteuropa, Russland und Zentralasien. Die Handelsströme jedoch dünnen aus – von den Energie- und Rohstoffexporten des eurasischen Raums abgesehen. Außenhandel wird weitgehend zum *managed trade*, die Bürokratie, unterstützt von einer staatsabhängigen Unternehmerschicht und staatstreuen Gewerkschaften, entscheidet, welche ausländischen Güter und Dienstleistungen auf dem russischen, zunehmend auch eurasischen Markt angeboten werden dürfen. Hierbei handelt es sich fast ausnahmslos um Produkte, die im russischen Integrationsraum (noch) nicht produziert werden können und die nicht in Konkurrenz zu den lokalen Anbietern stehen. Die Grenze zwischen der EU und Osteuropa wird wirtschaftlich zu einer Systemgrenze zwischen zwei unterschiedlich organisierten Handelsblöcken.

III.3 Der Limes und die Barbaren

Zentraleuropa setzt seinen Wachstumskurs fort und gleicht sich seinen westeuropäischen Nachbarn an. Damit verschärfen sich die Differenzen diesseits und jenseits der östlichen und südöstlichen Grenzen. Jenseits der Grenzen entstehen keine stabilen wirtschaftlichen und politischen Konstellationen. Weder kann die EU ihr Modernisierungsmodell über ihre Grenzen hinweg ausweiten, noch setzen sich hier kohärente alternative Strukturen durch. Stattdessen koexistieren die übrig gebliebenen Reste der staatlichen Wirtschaft mit einem ungezügelt privaten Kapitalismus. Es herrscht kein rechtlich geschützter klassischer Markt für gewaltfreie und freiwillige Transaktionen, die private Wirtschaft wird von Machtgruppen gelenkt, die sowohl mit der staatlichen Bürokratie als auch mit der organisierten Kriminalität verflochten sind. Ost- und Südosteuropa verwandeln sich in ein Mosaik unterschiedlicher politischer Herrschaftsformen, von der schwächelnden Semi-Demokratie in einigen Ländern des Balkans über die gelenkte Demokratie Russlands bis hin zu offenen Autokratien.

Die wichtigste Form legaler Transaktionen, die die EU mit ihrem postkommunistischen Nachbarschaftsraum verbindet, ist der Erdöl- und Erdgasexport. Der Energie- und Rohstoffsektor schafft aber keine integrierte Volkswirtschaft, er bleibt ein Archipel von Öl- und Gasfeldern, der von seinem Umfeld isoliert und über internationale Pipelines mit seinen Absatzmärkten verbunden ist. Von ihm geht keine Modernisierung der Gesamtwirtschaft aus, auch schafft er keine gleichgewichtigen Austauschbeziehungen zwischen den Rohstoffproduzenten und der EU, so dass die Modernisierung durch Außenhandel und ausländische Investitionen ebenfalls ausfällt.

Das System der Pipelines ist Grundlage einer Warlord-Ökonomie: Der Schutz der Transportlinien ist eine wichtige Einkommensquelle lokaler Machthaber, die die polizeilichen und militärischen Funktionen überforderter Staaten übernehmen. Natürlich sind diese Schutzfunktionen heiß umkämpft: zwischen den Rest-Staaten, deren Sicherheitskräfte häufig auch wie Warlords agieren, und den Warlords selbst, die ethnische, nationale, religiöse und andere Narrative erfinden, um sich nach innen wie nach außen zu legitimieren. Daher reißen in den Erdöl- und Erdgas-Transitländern die gewaltsamen Konflikte, die sich als Identitätskonflikte verkleiden – in Wirklichkeit aber die Aneignung der Öl- und Gasrenten zum Gegenstand haben – nicht ab.

Als zweitwichtigster europäischer Absatzmarkt gilt der Markt für verbotene, durch Regulierungen verteuerte oder anderweitig geschützte Güter und Dienstleistungen. Da die entsprechenden Transaktionen *per definitionem* nicht erfasst werden, bleibt aber unklar, auf welchem der beiden Märkte wirklich die höheren Umsätze getätigt werden. Die Staaten des postkommunistischen Raums können und wollen den illegalen Parallelhandel nicht unter Kontrolle halten, zum Teil sind die regierenden Parteien und die Bürokratie selbst in ihn verstrickt. Die grenzüberschreitenden kriminellen Netzwerke, die in ihren Heimatländern über sichere Rückräume verfügen, weiten sich daher nach Zentral- und Westeuropa aus. Die kriminell motivierte Migration verbindet sich mit einer massiven legalen, das heißt legal motivierten Migration nach Westen. Neben der Energierente und den Einkommen aus dem kriminellen Parallelhandel sind die Rücküberweisungen der Arbeitsemigranten die dritte externe Einkommensquelle des postkommunistischen Raums. Illegale wie legale Überweisungen sind die Grundlage kurzfristiger Scheinblüten, getragen vor allem von der Bauwirtschaft, wobei ein Großteil der formell legalen wirtschaftlichen Aktivitäten der Geldwäsche dient.

In der Öffentlichkeit der EU wird der Schutz der östlichen und südöstlichen Außengrenzen zum alles beherrschenden Thema. Die papierne Grenze der Visumpolitik ist ohnehin geschlossen, nun fordert eine Mehrheit der Bürger den Bau eines physischen Schutzwalls nach amerikanisch-mexikanischem Vorbild. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik regrediert zu einer „Limes-Politik“, wobei – wie beim römischen *Limes* – die physische Abwehr der Barbaren und die Bestechung ihrer Häuptlinge jenseits der Grenze eine teure Verbindung eingehen. Die innere Auseinandersetzung um die Ostgrenze verändert die Identität und das Selbstverständnis der Union. Niemand spricht mehr von der Friedens- oder Zivilmacht. Und niemand fragt sich mehr, was die EU eigentlich teurer zu stehen kommt: die Kosten des Schutzwalls, die Erhöhung der Energiepreise als Folge des Kampfes um den Transit, die Kosten der lokalen, mit Gewalt ausgetragenen Konflikte, die Folgekosten des kriminellen Parallelhandels und der unregulierten Arbeitsmigration sowie vor allem die indirekten Kosten, die sich aus dem Verlust legaler Handels- und Investitionsmöglichkeiten ergeben – oder der Preis, der im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts für eine großzügige Erweiterungspolitik hätte entrichtet werden müssen.

IV. Handlungsoptionen

1. Das Angebot der Mitgliedschaft ist ein einzigartiges außenpolitisches Instrument, es ist die wirksamste außenpolitische Waffe der EU. Diese Waffe sollte auch dann nicht aus der Hand gegeben werden, wenn Erweiterungsrounden in Westeuropa unpopulär sind. Damit soll keiner bedingungs- und endlosen Ausdehnung das Wort geredet werden. Doch das Angebot an (mindestens) „alle europäischen Staaten“, Mitglieder werden zu können, ist die Grundlage der internationalen Glaubwürdigkeit der EU. Dieses Angebot sollte prinzipiell und explizit aufrechterhalten werden, auch wenn die Mitgliedschaft kurzfristig nicht möglich ist.
2. Die politischen Akteure sollten sich nicht von den Schein-Gegensätzen von Vertiefung versus Erweiterung oder politische Union versus ausgedehnte Freihandelszone blenden lassen. Zwar trifft es zu, dass einige Mitgliedsstaaten für eine möglichst zügige Erweiterung eintreten, um die Vertiefung der Integration und eine politische Union zu verhindern. Doch haben die Erweiterungsrounden der Vergangenheit möglicherweise mehr zur politischen Integration der Union beigetragen als die interne Wirtschaftsintegration. Die Erweiterungsrounden waren immer politische Projekte der Union, die auf den Wandel jenseits ihrer Außengrenzen antworteten. Leider wartet die Geschichte nicht darauf, dass der innere Integrationsprozess der EU vollständig abgeschlossen ist, bevor er sie zum Handeln zwingt. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Kriege in Jugoslawien nahmen keine Rücksicht darauf, dass die EU intern noch nicht darauf vorbereitet war, als weltpolitischer Akteur aufzutreten.
3. Die Mitgliedschaft in der EU ist, wie die aktuelle Lage der zentraleuropäischen Neumitglieder zeigt, eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für einen erfolgreichen wirtschaftlichen Aufholprozess und eine konsolidierte Demokratie. Da die erhoffte Wirkungskette: Mitgliedschaft – ausländische Investitionen – Prosperität nur gemischte Ergebnisse gebracht hat, bedürfen die Länder Zentraleuropas weiterhin der Unterstützung, die nicht kleinmütiger ausfallen sollte, als sie Spanien, Portugal und Irland gewährt wurde.
4. Zudem sollte das Regulierungsinstrumentarium der EU, das für die Bedürfnisse reifer Industrieländer entwickelt wurde, für die Bedürfnisse der neuen Mitglieder differenziert werden. Dies betrifft unter anderem die Maastricht-Kriterien, die sich einseitig am Stabilitätsbedarf der fortgeschrittenen Volkswirtschaften, nicht aber an den Wachstumsnotwendigkeiten der neuen Mitglieder orientieren.
5. Gegenüber allen Ländern des westlichen Balkan sollte die EU eine Strategie verfolgen, die zwar nach außen hin betont, dass eine „Aufweichung“ der Kopenhagener Kriterien auf keinen Fall geduldet werde, doch sollten sich die Akteure darüber klar sein, dass diese Länder in absehbarer Zeit den Kriterien nicht genügen werden. Die Beitrittsverhandlungen, die schnell aufgenommen werden sollten, müssten genutzt werden, um diese Länder entwicklungspolitisch auf die Erfüllung der Kriterien und damit auf die Mitgliedschaft vorzubereiten.

6. Die Europäische Nachbarschaftspolitik sollte in Europa nicht als Alternative zur Mitgliedschaft formuliert, sondern als eine erzwungene Übergangslösung präsentiert werden, wobei am Ende des Übergangs die Mitgliedschaft steht. Zudem sollten Osteuropa und der östliche und südliche Mittelmeerraum nicht in das Korsett desselben Politikansatzes gezwängt werden. Eine Mittelmeer-Strategie, die Israel und Palästina einschließt, sollte unabhängig von der östlichen Nachbarschaftspolitik formuliert werden.

7. Die Kosten jedes Erweiterungsschritts sollten mit den Kosten verglichen werden, die ein Ausbleiben dieses Schritts auf längere Sicht mit sich bringen würde.

Über den Autor: Michael Ehrke ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Budapest.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
 - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
 - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
 - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
 - Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
 - Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
 - Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
 - Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
 - Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
 - Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
 - Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
 - Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
 - Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
 - Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
 - Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
 - Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
 - Stefanie Flechtner, „In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik“, Mai 2007
 - Michael Ehrke, „Die Europäische Union und der postkommunistische Raum: Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft“, Mai 2007
-
- China
 - Demokratieförderung
 - Energiesicherheit
 - Klima
 - Indien
 - Südostasien
 - Terrorismus
 - Transatlantisches Verhältnis

