

EG und Osteuropa: im Leuchtturm geht das Feuer aus

von Michael Dauderstädt

- Mittel- und Osteuropa kehren nach Europa zurück
- Westeuropa zögert mit der Vertiefung und neigt zur Erweiterung
- Osteuropa schwankt zwischen Nationalismus und EG-Orientierung
- Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa durch, neben oder trotz EG-Anbindung?
- Jenseits von Mitteleuropa: Beziehungen regional und sektoral staffeln

Zusammenfassung

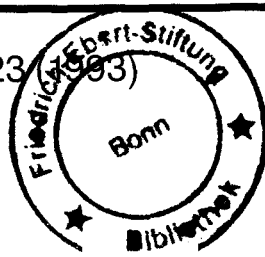
1. Seit dem Umbruch in Osteuropa vertieften sich die Beziehungen mit der EG. Die EG bot mit dem PHARE-Programm („Phare“ = französisch „Leuchtturm“) den Reformstaaten ihre Unterstützung bei der „Rückkehr nach Europa“ an. Mit den drei Visegrad-Ländern Polen, Ungarn und der CSFR schloß die Gemeinschaft „Europaabkommen“, die eine EG-Assoziierung mit Beitrittsperspektive, handelspolitischen Erleichterungen und politischem Dialog vorsehen. Warenaustausch und Direktinvestitionen nahmen erheblich zu, so daß die EG – und in ihr vor allem Deutschland – heute der Hauptwirtschaftspartner Osteuropas ist.

2. Die Öffnung nach Osten geschah in einer Phase wachsender Integration im Westen durch Süderweiterung, Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion und Europäischem Wirtschaftsraum. Inzwischen ist der Integrationsprozeß ins Stocken gekommen. Ziel und Ausmaß der europäischen Einigung sind neu umstritten. Eine Erweiterung um EFTA-

und Visegradländer bedroht durch ihre Folgen für die Institutionen und Entscheidungsprozesse der EG das gegenwärtige Modell der Gemeinschaft und erst recht ihre Vertiefung.

3. Nachdem die Westintegration zum Umbruch im Osten beigetragen hat, fördert der Wegfall der sowjetischen Bedrohung die zentrifugalen Kräfte im Westen. Westeuropas Schwäche verunsichert wiederum Osteuropa in einer kritischen und besonders orientierungsbedürftigen Phase der Transformation.

4. Der Sturz des Kommunismus war das Werk unterschiedlicher Kräfte: von demokratischen Oppositionsbewegungen in Mitteleuropa; von nationalistischen Unabhängigkeitsbewegungen in den Zwangsföderationen Jugoslawiens und der Sowjetunion. Nationale Werte gewinnen im Zuge der Transformationskrise an Boden. Mangelnde Hilfsbereitschaft der Gemeinschaft frustriert die liberalen, pro-europäischen Kräfte in Osteuropa.



5. Nationales Unabhängigkeitsstreben zerbrach rasch die alten regionalen Integrations- und Kooperationsstrukturen in Mittel- und Osteuropa. Der Niedergang des innerosteuropäischen Handels löste wiederum Produktionseinbrüche aus. Westliche Vorschläge zur Wiederbelebung durch eine Zahlungsunion oder Freihandelszone stießen auf wenig Gegenliebe. Die EG-Assoziierung fördert zwar die Kooperation unter den Visegrad-Ländern, konnte aber die Spaltung der CSFR nicht aufhalten. Die GUS als eurasischer Integrationsraum dürfte weiter zerfallen.

6. Eine volle EG-Mitgliedschaft kommt sicher nicht für alle osteuropäischen Länder und für keines in naher Zukunft in Frage. Andere Modelle wie ein EFTA-Beitritt, eine Teilmitgliedschaft, eine Assoziierung vom Lomé-Typ für Zentralasien oder sektorale und funktionale Integrationsansätze sind daher realistischer und entsprechen den unmittelbaren Interessen auf beiden Seiten mehr.



1. Mittel- und Osteuropa kehren nach Europa zurück

a) Die EG stellt den Leuchtturm auf

Noch ganz im Zeichen der Perestroika gaben **EG und RGW am 25. Juni 1988 eine gemeinsame Erklärung** ab, die eine jahrzehntelange Periode kommunistischer Ablehnung und Ignorierung beendete. Die beiden Gemeinschaften nahmen diplomatische Beziehungen auf und bilateral, d.h. zwischen der EG und den einzelnen RGW-Mitgliedsstaaten, begannen Verhandlungen über Handels- und Kooperationsabkommen.

Nicht zufällig schloß die EG das erste dieser Abkommen am 26. September 1988 mit Ungarn ab, dem damaligen Vorreiter der Reformen. **Alle weiteren Abkommen standen schon im Zeichen des Umbruchs.** Polen unterzeichnete sein Abkommen im September 1989 nach dem Wahlsieg von Solidarnosc, die CSFR im Dezember des gleichen Jahres

gleich nach der „Samtenen Revolution“. Bulgarien folgte im September 1990, Rumänien im März 1991, Albanien im Mai 1992. Die EG eröffnete Vertretungen in den osteuropäischen Hauptstädten.

In ihrer Form waren diese Abkommen noch durch die alten Ost-West-Strukturen geprägt. In ihrem Inhalt, vor allem im Ausmaß der von der EG gemachten Konzessionen, spiegelten sie schon **das neue Bedürfnis der EG wider, die Transformationsprozesse in Osteuropa zu unterstützen.** Die Importe aus Osteuropa erhielten die Meistbegünstigung oder sogar einen präferentiellen Zugang unter dem Allgemeinen Präferenzsystem. Mengenmäßige Beschränkungen wurden abgebaut.

Vielen Westeuropäern ging diese Unterstützung durch handelspolitische Öffnung nicht weit genug. So startete die **EG 1989 das PHARE-Program** (PHARE = Poland, Hungary, Assistance for the Reconstruction of the Economy). „PHARE“, das französische Wort für **Leuchtturm**, sollte signalisieren, daß es darum ging, Osteuropa den „Weg zurück nach Europa“ zu weisen. Die EG leistete damit technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Energie, finanzielle Dienstleistungen, Privatisierung, Investitionsförderung, Umweltschutz und Ausbildung. Das Programm umfaßte 1990 500 Mio ECU, 1991 785 Mio ECU und 1992 1000 Mio ECU. Seit 1990 nehmen neben Ungarn und Polen auch weitere osteuropäische Länder an diesem Programm teil. Daneben beteiligte sich die EG an multilateralen Hilfsprogrammen und eröffnete Kreditlinien bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) und bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Die **Beziehungen zunächst zur UdSSR und später zur GUS** entwickelten sich – wenn auch langsamer – in die gleiche Richtung. Die Sowjetunion unterzeichnete ein Handels- und Kooperationsabkommen im Dezember 1989. Mit ihrem Zerfall verlor es allerdings weitgehend seine Geschäftsgrundlage und muß durch neue Abkommen mit den Republiken ersetzt werden. Parallel zum PHARE-Programm bietet die EG der GUS Hilfe durch das

TACIS-Programm an (TACIS = Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States).

Mit all diesen Schritten verbesserten sich zwar die Beziehungen der EG zu Osteuropa gewaltig im Vergleich zur Periode der Ost-West-Konfrontation. Aber sie erschienen immer noch zu schwach im Vergleich zur historischen Dimension des Umbruchs und zu den erheblichen Risiken und Chancen des Transformationsprozesses in Osteuropa. Zahlreiche Politiker in West- wie in Osteuropa unterstrichen die „**Rückkehr nach Europa**“ als dritten zentralen Baustein des Wandels in Osteuropa – neben Demokratisierung und wirtschaftlichem Systemwechsel.

Die **mitteleuropäischen Oppositionsbewegungen** und die von ihnen gebildeten Regierungen der ersten Stunde versprachen sich einen **Stabilitätsbeitrag von der EG-Anbindung**. Angesichts einer durch und durch von Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft verformten Wirtschaft, Gesellschaft und Staatsverwaltung mußte ihnen ein äußerer Anker besonders wichtig erscheinen. In diesem Punkt glichen sie den jungen Demokratien Südeuropas, die nach Jahrzehnten totalitärer Herrschaft ebenfalls in der EG-Mitgliedschaft eine Rückversicherung gegen eventuelle autoritäre Tendenzen im eigenen Land suchten.

Besonders **Deutschland**, das von einer Destabilisierung in Mitteleuropa unmittelbar betroffen ist und das von einer erfolgreichen Umgestaltung am stärksten profitiert, trat sehr bald für eine festere Anbindung der Reformstaaten an die EG ein. Angesichts der Tradition der EG-Außenbeziehungen kam für eine solche enge Anbindung das Instrument der Assoziierung, am besten mit einer Beitrittsperspektive, in Frage.

Andere EG-Staaten unterstützten diese Politik aus unterschiedlichen Gründen. Die großen westeuropäischen Länder teilten das deutsche Interesse an besonderen Beziehungen zu Mitteleuropa. Frankreich hatte zwar Bedenken, daß ein Erweiterungsangebot jene Vertiefung der Gemeinschaft gefährden könne, an der

Paris zur Einbindung des vereinigten Deutschlands besonderes gelegen war. Großbritannien dagegen sah umgekehrt in der Erweiterungsdebatte auch eine Möglichkeit, von der in London skeptisch betrachteten Vertiefung der Gemeinschaft (Maastricht) abzulenken. Die Randstaaten waren unter der Bedingung zusätzlicher Hilfen und gestaffelter Marköffnung bereit, diese Politik mitzutragen. Insgesamt lief der Verhandlungsprozeß, ohne großes öffentliches Interesse zu finden, was den Lobbies der Partikularinteressen mehr Raum zur Einflußnahme ließ.

b) Die Beziehungen zwischen West- und Mitteleuropa vertiefen sich

Im Ergebnis schloß die Gemeinschaft im Herbst 1991 nach längeren Verhandlungen mit Polen, Ungarn und der CSFR sogenannte „**Europaabkommen**“. Diese Assoziierungsabkommen anerkennen in der Präambel das Ziel einer späteren Vollmitgliedschaft. Neben dem schrittweisen Aufbau einer Freihandelszone wurde ein politischer Dialog mit entsprechenden Assoziierungsinstitutionen vereinbart. Die EG sagte keine festen Finanzhilfen zu.

In der **Handelspolitik** rangen beide Seiten mühselig um einen Kompromiß. Insbesondere die EG-Agrarlobby wehrte sich hartnäckig gegen jedes weitere Kilo möglicher Rindfleischimporte. Aber auch in den sensiblen Industriebereichen Kohle, Stahl und Textil blieben zahlreiche protektionistische Hürden erhalten. Umgekehrt verlangten die osteuropäischen Länder einen Schutz ihrer Unternehmen in der schwierigen Umstellungsphase auf die Marktwirtschaft sowie Eingriffsmöglichkeiten im Fall von Zahlungsbilanzkrisen. Das Ergebnis war ein zeitlich und sektoral abgestufter Liberalisierungsfahrplan, der asymmetrisch die EG-Märkte rascher für Osteuropas Exporteure öffnet als umgekehrt.

Das Themenfeld des **politischen Dialogs** unterstreicht die Bedeutung Osteuropas im Geflecht der EG-Außenbeziehungen. Assoziationsrat und Gipfeltreffen sollen neben den üblichen Fragen (Handelspolitik, wirtschaftli-

che Beziehungen, etc.) auch außenpolitische Fragen und den Transformationsfortschritt in den Reformstaaten diskutieren. Dies eröffnet den Visegrad-Ländern (Polen, Ungarn, CSFR; vgl. unten 4.) die Möglichkeit, die EG-Haltung gegenüber anderen osteuropäischen Ländern zu beeinflussen. Umgekehrt kann die EG mögliche Konflikte unter den mitteleuropäischen Assoziierten ansprechen. Ausgeklammert bleiben jedoch sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen im engeren Sinne.

Parallel zur Vertiefung der vertraglichen und politischen Beziehungen entwickelte sich der **wirtschaftliche Austausch**. Vor dem Umbruch erreichte der gesamte Osthandel der EG (unter 3% des EG-Außenhandels) nicht einmal das Volumen ihres Austausches mit der Schweiz. Die hohen Zuwächse seit 1989 sind daher auf dem Hintergrund sehr geringer Ausgangsgrößen zu sehen. Die Exporte der EG nach Polen verdreifachten sich nahezu zwischen 1988 und 1991. Der Anteil der EG an den Importen der CSFR stieg von knapp 18 % 1989 auf fast 29% 1991. EG-Exporte nach Ungarn stiegen schon seit längerem kontinuierlich an. Zwischen 1988 und 1991 lag der Zuwachs bei ca. 40%. Umgekehrt wuchsen die Importe der Gemeinschaft: Aus Polen verdoppelten sie sich zwischen 1987 und 1991, aus Ungarn wuchsen sie im gleichen Zeitraum um 75%. Der EG-Anteil an den gesamten Exporten der CSFR stieg von gut 18% 1989 auf 40% 1991. Deutschland ist dabei der mit Abstand wichtigste Handelspartner innerhalb der EG mit ca. 40-50% der EG-Importe und Exporte. Sensible Produkte machen zwar nur einen geringen Teil der EG-Importe aus. Dies dürfte aber mehr den Protektionismus der EG als die Angebotsfähigkeit der Mitteleuropäer widerspiegeln.

Auch die Direktinvestitionen stiegen massiv an, wenn auch nur aus der EG nach Osteuropa. Ungarn empfing den Löwenanteil ausländischer Beteiligungen vor der CSFR und Polen, das im Vergleich zu seiner Größe sehr wenige Investitionen erhielt. Private Kreditgeber, etwa die Banken, halten sich angesichts der Verschuldung noch zurück. Öffentliche Mittel wurden in großem Umfang zugesagt, fließen aber nur langsam ab (Ausnahme:

Schuldenerlaß). Die Mitteleuropäer scheuen vor zusätzlichen Schulden zurück und haben von Anfang an klar gemacht, daß sie eine Unterstützung durch Marköffnung einer Finanzhilfe vorziehen.

Während die Beziehungen der EG mit den drei mitteleuropäischen Ländern einen wahren „Boom“ erlebten, entwickelten sie sich mit dem übrigen Osteuropa eher zögerlich. Dieser langsamere Verlauf entsprach dem geringeren Tempo des Reformprozesses auf dem Balkan und in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Der Zerfall der UdSSR und Jugoslawiens und die anschließenden Konflikte, vor allem der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, beeinträchtigten die Entwicklung von intensiveren Beziehungen. Im Falle Jugoslawiens muß man sogar von einem starken Rückgang sprechen.

Mit den drei baltischen Ländern und mit den Balkanstaaten Bulgarien, Rumänien und Albanien ist die EG ebenfalls dabei, Assoziierungsverträge abzuschließen. Bei den baltischen Staaten steht allerdings das ungeklärte Verhältnis zu der russischen Minderheit einer Vertiefung der Beziehungen im Weg.

2. Der Integrationsprozeß im Westen zwischen Vertiefung, Erweiterung und Stagnation

a) Vom Eurooptimismus ab 1985 zur Euroskepsis von 1992

Der Umbruch in Osteuropa traf die EG in einer der dynamischsten Perioden ihrer Geschichte. Die Süderweiterung um Spanien und Portugal befand sich seit dem formellen Beitritt zum 1.1.1986 in einer Übergangsphase, die durch schrittweisen Abbau der Handelshemmnisse und massive EG-Hilfen gekennzeichnet war. Noch wichtiger war jedoch der enorme wirtschaftliche Aufschwung in den iberischen Ländern, der sich deutlich von der Dauerkrise Griechenlands abhob.

1985 hatte die EG mit der Ausarbeitung des Projekts des **einheitlichen Binnenmarktes**

begonnen. Die entsprechende Vereinbarung trat zum 1.7. 1987 in Kraft. Kommission und Mitgliedsstaaten haben seitdem hunderte von Maßnahmen ergriffen, um alle noch bestehenden steuerlichen, technischen und administrativen Handelshemmnisse zu beseitigen. Auch wenn nicht alle notwendigen Regelungen in allen Mitgliedsstaaten zum Jahresende 1992 in Kraft sind, so hat sich die EG bis 1993 dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes erheblich angenähert. Die schwächeren Mitgliedsstaaten der EG-Peripherie stimmten diesem Projekt zu, da die EG gleichzeitig zusätzliche Mittel zum Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb der Gemeinschaft bereitstellte.

Die Kommission nutzte diese Dynamik, um schon 1988/89 – noch lange vor dem Abschluß des Binnenmarktpjekts – die nächste Vertiefung der Integration anzusteuern: die **Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)**. Delors' Dreistufenplan traf auf die Zustimmung fast aller Mitglieder mit Ausnahme Großbritanniens. Auf dem Gipfel in Maastricht im Dezember 1991 wurde die Union beschlossen, wobei England die Option zugestanden bekam, aus der letzten Phase der Währungsunion mit einer einheitlichen Währung auszustiegen.

Viele Beobachter sind überzeugt, daß diese **enorme Integrationsdynamik** (Süderweiterung+ Binnenmarkt+ WWU) viel dazu beitrug, den Umbruch in Osteuropa herbeizuführen. Mit dem Ende des Europessimismus, der die erste Hälfte der 80er Jahre beherrschte, mußte insbesondere der sowjetischen Führung der relative Niedergang des eigenen Systems schmerzhaft deutlich werden. Nach dem Umbruch lag dann nichts näher, als möglichst rasch Anschluß an die aufstrebende EG zu suchen.

Das Ende der Ost-West-Konfrontation erhöhte seinerseits die **Attraktivität der EG für die EFTA-Länder**, die von einem Beitritt bisher auch aus sicherheitspolitischen Gründen Abstand genommen hatten. Schon das Binnenmarktpjekt hatte die EFTA beunruhigt. Sie ist seit 1973 mit der EG in einer Freihandelszone ver-

bunden. Die EG ist der wichtigste Handelspartner der EFTA-Länder. Daher mußten sie ein starkes Interesse haben, nicht vom neuen gemeinsamen Binnenmarkt ausgeschlossen zu bleiben.

Nach längeren Verhandlungen vereinbarten daher **EG** und **EFTA** den Aufbau eines **Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR)**, der praktisch eine Ausdehnung des Binnenmarkts auf die EFTA bedeutete. Ausgenommen blieben lediglich die Landwirtschaft und die Außenpolitik. Unbefriedigend mußte für die EFTA-Länder der Ausschluß von den EG-Entscheidungen bleiben, der den EWR praktisch zu einer EG-Mitgliedschaft ohne Mitentscheidung machte. Die EG hatte gehofft, mit dem EWR eine attraktive Zwischenlösung anzubieten, die es ihr erlauben würde, die Vertiefung fortzusetzen, ohne durch Beitrittsanträge seitens der EFTA in eine neue Erweiterungsdebatte hineingezogen zu werden.

Diese Rechnung ging nicht auf. Mit dem Wegfall des Neutralitätsinteresses hielt die schwache EWR-Lösung die **EFTA-Länder** nicht mehr davon ab, die **Vollmitgliedschaft** anzustreben. Österreich und Schweden beantragten die Aufnahme Anfang 1989 bzw. 1991, Finnland und Norwegen folgten 1992. Fraglich ist, ob die Schweiz ihr Beitrittsgesuch nach dem negativen Referendum zum EWR noch aufrecht erhält. Im Mittelmeerraum stehen Malta, Zypern und die Türkei auf der Warteliste der Beitrittskandidaten. Bevor an einen Beitritt ostmitteleuropäischer Länder gedacht werden kann, wären zumindest die EFTA-Länder an der Reihe, wenn nicht gar Zypern und Malta.

Mit der dänischen Ablehnung der Maastrichter Beschlüsse brach 1992 dieser Integrationsaufschwung zumindest vorläufig ab. Den Brüsseler Institutionen und den nationalen Regierungen wurde klar, wie sehr sie diesen Einigungsprozeß ohne Rücksicht auf die Gefühle und Meinungen ihrer Bevölkerung vorangetrieben hatten. Die knappe Mehrheit in Frankreich bestätigte dies noch. Der traditionelle Motor der Politischen Union, das deutsch-französische Tandem, war seit der deutschen Einigung aus dem Gleichtritt gekommen. Hinzu

trat die Krise des Europäischen Währungssystems und die allgemeine Konjunkturabschwächung in Europa. Alles zusammen ergibt eine **neue Welle von Euroskepsis**, die aber bisher den Beitrittswunsch der Nachbarn wenig dämpfte, obwohl das Schweizer Referendum zum EWR schon mehr Zurückhaltung zeigt.

b) Institutionelle Probleme einer künftigen EG-Erweiterung

Dabei kann sich niemand so recht vorstellen, wie die EG auch nur eine **EFTA-Erweiterung institutionell verkraften** soll. Fünf neue Mitglieder (drei nordische und zwei Alpenländer) brächten zwar relativ wenig wirtschaftliche Probleme, ja sogar einen erfreulichen Einnahmenzuwachs für die EG. Aber Parlament, Kommission und Rat würden – bei Beibehaltung der derzeit gültigen Proporzregeln – in einem Maße aufgebläht, das Effizienz und demokratische Repräsentativität gefährdet. Da das Sprachenbabel mit dem Quadrat der Mitgliedersprachen zunimmt, könnte man bald mehr für Übersetzungen ausgeben als für manche Politikbereiche.

Geht man gar von einer **EG der 22 (EG-12 + 7 EFTA + 3 bzw. 4 Visegrad)** aus, so ergeben sich bedenkliche **institutionelle Konsequenzen**: Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Systems wüchse das Europäische Parlament auf 744 Sitze an. Erhält jedes Land eine Anzahl von Mandaten, die seiner Einwohnerzahl und Größe entsprechen, würden kleine Länder wie Luxemburg oder Portugal nur sehr schwach repräsentiert sein. Wie schwer sich die Altmitglieder mit einer Änderung der Sitzverhältnisse tun, konnte man sehen, als Ostdeutschland durch weitere 18 Abgeordnete vertreten werden sollte. Sie erhielten zunächst nur Beobachterstatus und erst auf dem Gipfel in Edinburgh 1992 beschloß der Rat eine Erhöhung der deutschen Mandate für 1994, wobei im Gegenzug Italien, Frankreich und Großbritannien je sechs und Spanien vier zusätzliche Sitze bekamen. Polen müßte etwa so viele Sitze wie Spanien erhalten, Ungarn und die Tschechische Republik wie Portugal, die Slowakei

davon die Hälfte. Im Ministerrat stiege die Zahl der gewichteten Stimmen von 76 auf 117, wovon Polen 8 (wie Spanien), Ungarn 5 (wie Belgien) und die CSFR 6 (bzw. 4 tschechische + 2 slowakische Stimmen) erhielte. Die EG-Präsidentschaft nähme jedes der 22 Mitglieder nur noch alle 11 Jahre ein, wenn die gegenwärtige Regelung beibehalten würde. Alternativ käme die Wahl eines Präsidenten, eine Gruppenpräsidentschaft oder eine de-facto Aushöhlung der Funktion zugunsten einer rein repräsentativen Aufgabe in Frage. Das Europaparlament als europäische 1. Kammer könnte auch gänzlich von nationalen Quoten befreit werden, womit die Verantwortung für regionale Balance den – europaweit arbeitenden – Parteien bei der Kandidatenaufstellung zufiele.

Föderalisten neigen dazu, entweder auf eine Erweiterung zu verzichten, um die Vertiefung nicht zu gefährden, oder mit der Erweiterung eine radikale Reform der Entscheidungsprozesse zu begründen. Institutionelle Reformen forderte auch Delors im Frühjahr 1992 im Hinblick auf die EFTA-Erweiterungsrunde. Ein europäischer Präsident mit mehrjähriger Amtsperiode, mehr Rechte fürs Parlament, Mehrheitsentscheidungen im Rat und eine Kommission ohne nationale Loyalitäten wären Elemente einer stärker bundesstaatlichen Gemeinschaft. Eine solche EG wäre dann trotz Erweiterung handlungsfähig, falls – und dies ist mehr als unsicher – die Völker einen solchen Superföderalismus mittragen. Vertiefung ohne Erweiterung liefe auf ein Europa der konzentrischen Kreise hinaus, in denen mit der Distanz vom Kern der Integrationsgrad abnimmt.

Euroskeptische Altmitglieder wie Großbritannien und Dänemark, die der immer umfassenderen Vertiefung der Gemeinschaft ohnehin mißtrauen, betrachten daher die Erweiterung als willkommenen Anlaß, die Vertiefung zu bremsen. Sie können sich eine große EG mit 17 und mehr Mitgliedern sehr gut als Zollunion mit einem minimalen Kern von Gemeinschaftspolitiken vorstellen. Dänemarks Ablehnung des Maastricht-Vertrags wurde auch durch Delors föderalistische Reformvorschläge motiviert. Manche Südeuropäer wollen Maastricht nur, wenn gleichzeitig mit dem

Delors II-Paket für mehr Kohäsion durch mehr Umverteilung in der Gemeinschaft gesorgt wird.

Solche zusätzlichen Finanztransfers wären erst recht ein schwerwiegendes Hindernis für eine größere EG mit 20 oder mehr Mitgliedern. Während die EFTA-Länder nach ihrem Beitritt Nettozahler wären, würden die mittel- und osteuropäischen Länder wegen ihres hohen Agraranteils und niedrigem Pro-Kopf-Einkommen erhebliche Zuwendungen aus der gemeinsamen Agrarpolitik und den Strukturfonds (Kohäsion) erhalten, wie folgende Tabelle zeigt:

Beitrittsland	Anteil des Agrarsektors an der Beschäftigung	Pro-Kopf-Einkommen (1000 US\$)	Voraussichtlicher Nettobeitrag zum EG-Haushalt (Millionen ECU)
Österreich	9 %	21	0,7
Finnland	10 %	28	0,3
Norwegen	7 %	25	0,7
Schweden	4 %	26	1,1
Schweiz	6 %	34	0,9
EG-Durchschn.	8 %	18	—
Polen	26 %	1,9	-5,2
CSFR	11 %	3,4	-1,3
Ungarn	20 %	2,6	-1,4
Bulgarien	19 %	2,3	-1,4
Rumänien	28 %	1,4	-3,6

c) Im Leuchtturm geht das Feuer aus

Gegenwärtig scheint der EG allerdings überhaupt die Kraft zu fehlen, sich zwischen wie auch immer gearteten alternativen Entwicklungswegen zu entscheiden. Unter dem Eindruck der **Rezession** wächst der **nationale Egoismus der Mitgliedsstaaten**, der Protektionismus nimmt zu und es fehlt an Geld, um Kompromisse zu finanzieren. Immer öfter handeln die EG-Kommissare im Auftrag ihrer Regierungen, von denen sie gemäß EG-Vertrag eigentlich keine Weisungen entgegennehmen dürften. Entscheidungen fast historischer Dimension wie GATT oder die Neugestaltung der Beziehungen zu Osteuropa drohen an kleinlichen Partikularinteressen zu scheitern. Die meisten Regierungen stecken in ihren Ländern in tiefen Vertrauenskrisen und wagen daher nicht, möglicherweise unpopuläre Entscheidungen zu fällen.

Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus ist auch eine wichtige äußere Klammer weggefallen, die den europäischen Einigungspro-

zeß angetrieben hat. Dialektisch schlägt das sterbende Imperium zurück. **Nachdem die Dynamik der Westintegration den Osten verändert hat, raubt nun die Disintegration im Osten dem Westen die Dynamik:**

- * So führte die Einigung Deutschlands (eine Hauptfolge des kommunistischen Zusammenbruchs) über die zu ihrer Finanzierung gewählte Geld- und Fiskalpolitik zur Krise des Europäischen Währungssystems.
- * Der Ansturm von Asylbewerbern aus Jugoslawien, Rumänien und anderen Ländern verzögert und gefährdet Schengenland, das Projekt eines Europa ohne Grenzkontrollen.
- * Der Zerfall der Föderalstaaten im Osten stellt die Staatenordnung im Westen neu zur Disposition und ermutigt Regionalisten in Italien (Lega), Frankreich, Belgien und Spanien.

Die Abschwächung der Integration und das Wiedererstarben nationaler Egoismen im Westen bleiben umgekehrt nicht ohne Wirkung: **Geht im EG-Leuchtturm das Feuer aus**, so verstärkt dies die Desintegrationstendenzen im Osten noch.

Dabei kann sich Europa eine **Wartehaltung** am wenigsten leisten. Ganz zu schweigen von den Risiken eines Rückfalls in autoritäre Regime, von Umweltkatastrophen und Massenmigration stellt allein der ökonomische Umbruch in Mittel- und Osteuropa eine gewaltige Herausforderung mit enormen Chancen und Gefahren dar. Die USA müssen ihr Engagement angesichts häuslicher Sorgen reduzieren. Westeuropa ist als Hauptgläubiger und -handelspartner Osteuropas von der Entwicklung unmittelbar betroffen. Eine permanente Weiterabwertung der osteuropäischen Währungen etwa würde die westeuropäischen Arbeitsmärkte durch Billigimporte, Arbeitsmigration und Standortkonkurrenz belasten. Schon jetzt spürt vor allem Ostdeutschland schmerzlich die Attraktivität des Standorts Böhmen im Wettbewerb um ausländische Investoren.

In der gegenwärtigen Phase geht es im wirtschaftlichen Bereich um nichts weniger als

um eine **neue internationale Arbeitsteilung in Europa**. Dabei kann die EG viel verlieren, aber auch viel gewinnen. Sie müßte bereit sein, einige ihrer nicht mehr wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweige zu opfern und könnte dafür der high-tech-Lieferant des Ostens werden. Ohne Anpassungsbereitschaft der EG werden Japan, Südostasien oder die USA diese Rolle übernehmen. In einer Rezession solche strategischen Entscheidungen zu treffen, wird nicht leicht sein. Aber sie zu versäumen, könnte Westeuropa noch härter treffen, auch wenn die entscheidungsscheuen Politiker darüber noch eine Legislaturperiode länger überleben.

Nicht nur die Weltmarktkonkurrenz könnte die EG zu **erneuten Integrationsanstrengungen** bewegen. Die politischen Klassen der Mitgliedsstaaten und weite Teile der Bevölkerungen dürften nicht untätig einer Stagnation oder gar einem Zerfallsprozeß zusehen, die die wichtigen und weiterhin gültigen Ziele der europäischen Einigung gefährden: das größere Deutschland soll eingebunden bleiben und der verheerende Nationalismus aus der Geschichte Europas nicht wieder erwachen. Gelingt dies nicht in einer „EG der 12 plus“, so könnte eine Vertiefungsinitiative einer Kerngruppe von Mitgliedsstaaten versuchen, die Europäische Union als „finalité politique“ der Gemeinschaft zu verwirklichen.

3. Osteuropa zwischen Nationalismus und EG-Orientierung

a) Der Nationalismus kehrt nach Mittel- und Osteuropa zurück

Osteuropa hat vor allem eines gemeinsam: 40 Jahre kommunistischer Herrschaft. Mit ihrem Ende **treten alle Unterschiede wieder stärker hervor, die Geschichte und Kultur hervorgebracht haben**. Schon der Sturz des Kommunismus war das Werk ganz unterschiedlicher Kräfte in den verschiedenen Ländern. In Polen kämpfte Solidarnosc schon seit 1980 für Freiheit und Menschenrechte. In der CSFR gab es wie überall kleinere Oppositionsgruppen, aber die großen Bewegungen des Bürgerforums und der Öffentlichkeit gegen Gewalt in

der Slowakei entstanden fast über Nacht im November 1989. In Ungarn erlaubte schon 1989 eine reformistische KP die Bildung oppositioneller Parteien, an die sie in den ersten Wahlen die Macht verlor. In Bulgarien, Albanien und Rumänien konnte die Opposition gegen die KP-Nachfolgeparteien nur mühsam an Boden gewinnen.

Ganz anders sieht es in den **ehemaligen kommunistischen Zwangsföderationen** der UdSSR und Jugoslawiens aus. Hier ging es den Oppositionsbewegungen weniger um Demokratie, Menschenrechte und Marktwirtschaft als vielmehr um nationale Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Wer immer dafür am überzeugendsten eintrat, errang die Macht im Lande. Im Ergebnis reicht das von alten Nomenklaturavertretern wie Krawtchuk in der Ukraine bis zu autoritären Rechtsnationalisten wie Tudjman in Kroatien. Die neuen Staaten tendieren häufig dazu, demokratische Werte nationalen unterzuordnen. So durften z.B. in Estland die dort ansässigen Russen, immerhin ca. 40% der Bevölkerung, nicht wählen.

Nationale Werte beherrschten in den Nachfolgestaaten nicht nur die Rechts- und Demokratiepolitik, sondern auch die Wirtschaftspolitik. Ohne Rücksicht auf Wohlstandseinbußen wurde der Handel mit den traditionellen Partnern gekappt, neue Währungen eingeführt, der Arbeitsmarkt ethnischen Kriterien unterworfen. Protektionismus und Angst vor Überfremdung durch ausländische Investoren (der „Ausverkauf“ der nationalen Wirtschaft) prägen oft die Außenwirtschaftspolitik.

Die mitteleuropäischen Länder sind ebenfalls nicht frei von derartigen Tendenzen. Die politische Kultur der Slowakei ist inzwischen vorwiegend von der nationalen Frage geprägt. Die Bürgerrechtsbewegung dagegen ist völlig von der Bildfläche verschwunden. Bei der Abstimmung zum Europavertrag stimmten in Polen die Abgeordneten der rechtsnationalen Konföderation Unabhängiges Polen (KPN) gegen die EG-Assoziation.

In den übrigen Ländern gibt es **nationalistische Parteien und Gruppierungen**, die zwar

nicht die Mehrheit und erst recht nicht die Regierung bilden, die aber traditionalistische, oft autoritäre und antiwestliche Tendenzen vertreten. Praktisch kaum bisher vorhanden sind in Mitteleuropa Europabewegungen. Sie könnten – wie sie es in Westeuropa oft mit Erfolg taten – für den Gedanken der europäischen Integration werben.

Wirtschaftliche Ängste verstärken solche Gefühle noch. So fürchten in Polen vor allem die Landwirte und die Nahrungsmittelindustrie die Konkurrenz aus dem hochsubventionierten EG-Agrarsektor. Da in allen Ländern ein großer Teil der Wirtschaft noch im Staatsbesitz ist, stellen sich auch viele wirtschaftspolitische Fragen gleich nationalpolitisch, vor allem bei der Privatisierung. Nicht das Eigentum eines „Kapitalisten“ wechselt den Besitzer, sondern das „Volkseigentum“. Bedenken, die man im Westen bei der nationalen Fluglinie kennt, werden auch in ganz „normalen“ Sektoren laut.

b) EG-Anbindung und Stabilisierung der Reform

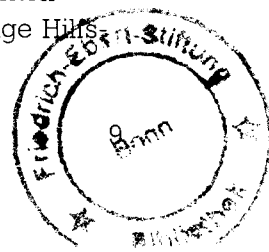
Die mitteleuropäischen **Oppositionseliten** waren ausgesprochen pro-europäisch. Für sie verbanden sich Demokratie, Marktwirtschaft und Westorientierung zu einer untrennbaren liberalen Einheit, die in all ihren Facetten die fundamentale Alternative zur kommunistischen Diktatur, Planwirtschaft und Autarkie bzw. Zwangsarbeitsteilung bildete. Entsprechend erwarteten sie eine offene Aufnahme bei ihrer „Rückkehr nach Europa“. Diese Gefühle teilte auch die Bevölkerung. Eine Umfrage der EG zeigte im Oktober 1991 in fast allen osteuropäischen Ländern eine positive Haltung zu einem EG-Beitritt (ca. 80% außer Rußland mit 69%) und zur Assoziation (ca. 75%; Rußland 66%).

Der Westen erfüllte diese Erwartungen zunächst auch weitgehend. Aber in dem Maße, wie konkrete Interessen betroffen waren, änderte sich das Verhalten. Die Europaeuphorie machte spätestens seit den Assoziationsverhandlungen einer **Frustration** Platz. Im Han-

delsbereich spürte Osteuropa den Protektionismus. Bei der Hilfe störte die Eigennützigkeit und Besserwisserei der Westberater. Im politischen Dialog fühlte man sich auch innenpolitisch kontrolliert. Bei allen Unterschieden wollen Mittel- und Osteuropa die Einmischung aus Moskau nicht einfach mit der aus Brüssel und Straßburg tauschen.

Die aufkommende europapolitische Frustration verbindet sich mit wachsender Unsicherheit über die gesamte Richtung des Transformationsprozesses. Der in der Anfangsphase vorherrschende „Marktfundamentalismus“ macht einem **Realismus und Pragmatismus** Platz, der die Notwendigkeit einer aktiven Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik, insbesondere in der Transformationsphase akzeptiert. Dabei hat die Transformationskrise in den wenigsten Ländern bisher voll gegriffen. Auch wenn Ostdeutschland wegen der fehlenden eigenen Währung sicher weniger geschützt war und ist, so zeigt die Entwicklung dort, daß Betriebsschließungen und Arbeitslosigkeit in Mitteleuropa noch deutlich zunehmen werden. Die soziale Krise dürfte den Konsens für die Marktwirtschaft schwächen, wenn keine kompensatorischen Maßnahmen ergriffen werden.

Inwieweit die Assoziation oder gar ein **EG-Beitritt die Transformationskrise abschwächen und zur Stabilisierung beitragen** kann, muß man nach den Erfahrungen der Süderweiterung vorsichtig abwägen. Auch die iberischen Länder hatten parallel neue Demokratien aufzubauen und ihre mit staatswirtschaftlichen Elementen verkrusteten Ökonomien zu restrukturieren. Im Ergebnis kann man sicher von einem Erfolg sprechen. Doch das Handelsdefizit mit der EG wuchs enorm nach dem Beitritt und konnte nur dank der hohen Zuwendungen aus den EG-Strukturfonds, massiv steigender privater Direktinvestitionen und günstiger Weltkonjunktur finanziert werden. Letztlich entscheidend für das Vertrauen des Auslandes war jedoch die politische Stabilisierung in Spanien und Portugal. Fehlt sie – wie etwa in Griechenland –, so bewirken auch Vollmitgliedschaft und großzügige Hilfspakete wenig.



Leider läßt in Mittel- und Osteuropa die Begeisterung für die Demokratie nach. Die Wahlbeteiligung sinkt nach den überwältigenden Voten für die Demokratie in der Umbruchsphase drastisch (z.B. in Polen 1991 auf 43%) und das Vertrauen in politische Parteien ist gering. Die oben erwähnte Umfrage der EG registrierte eine Mehrheit, die mit der Entwicklung der Demokratie in ihrem Land zufrieden war, nur in einem einzigen osteuropäischen Land, in Litauen (knapp 52%). Die niedrigsten Werte wiesen erstaunlicherweise die mitteleuropäischen Länder auf: Polen 27%; CSFR: 28%; Ungarn: 30%

Dieser Trend kann der EG nicht gleichgültig sein. Die **Abwehr der Bedrohungspotentiale Osteuropas** (Bürgerkriege, Renaissance autoritärer oder militaristischer Regime, Umweltkatastrophen, Migration) erfordern ebenso entschiedenes Handeln wie die Sicherung der großen Chancen, die eine aufstrebende, später prosperierende Nachbarregion der EG-Wirtschaft bietet. Die bisherigen Programme (PHARE, TACIS) und ihre Ergänzungen wie das PHARE-Demokratie-Programm gehen in die richtige Richtung, auch wenn manche Osteuropäer schon über zuviel Berater klagen. Aber sie reichen bei weitem nicht aus.

Das Beispiel Jugoslawien zeigt, daß selbst jahrelange Kooperation und die bevorstehende EG-Assoziierung den Bürgerkrieg nicht vermeiden haben. Die CSFR spaltete sich trotz gerade vereinbarter EG-Assoziierung. Griechenland wurde 1961 mit Beitrittsperspektive assoziiert und erlebte 1967 den Putsch der Obristen. Außerhalb Europas ist die **Assoziierung an die Gemeinschaft weder ein demokratisches Gütesiegel noch eine Garantie vor Diktaturen**, wie zahllose AKP-Länder beweisen. In Europa erfüllt am ehesten noch der Europarat diese Aufgabe, aber auch eher als Indikator denn als Garant. Die Aufnahme in den Europarat gilt als notwendige Bedingung für einen EG-Beitritt.

4. Regionale Kooperation durch, neben oder trotz EG-Anbindung ?

a) Vom Umbruch zur Desintegration in Mittel- und Osteuropa

Nationalismus war eine der **entscheidenden Triebfedern des Umbruchs in Osteuropa**, wenn auch mit von Land zu Land unterschiedlicher Bedeutung. Er richtete sich in erster Linie gegen die sowjetische Dominanz, in zweiter Linie gegen die regionalen Machtzentren der Vielvölkerstaaten wie Moskau, Belgrad und Prag. Mit der politischen Unabhängigkeit von den früheren Vormächten suchten die alten und neuen Staaten auch die wirtschaftliche. Sie lösten alle osteuropäischen Organisationen der Zwangskooperation auf. Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) stand genauso auf der Abschußliste der siegreichen Oppositionsbewegungen wie der Warschauer Pakt.

Zumindest kurzfristig waren die **wirtschaftlichen Folgen verheerend**. Im Handel unter den osteuropäischen Ländern ging man zur Abrechnung mit Weltmarktpreisen und in konvertibeln Währungen über. Soweit die Transportinfrastruktur es ermöglichte, löste diese Umstellung einmal eine Handelsumlenkung auf Westanbieter bzw. -käufer aus. Zum anderen brach der Handel gänzlich zusammen, da die Abnehmer nicht über die nötigen Devisen verfügten oder im Zuge der Transformationsrezession ihre Nachfrage einschränkten. Auch der Wegfall des DDR-Marktes nach der Vereinigung traf viele Osteuropäer empfindlich. Da der RGW-Handel einen hohen Anteil des Außenhandels der osteuropäischen Länder ausmachte, sanken die Exporte um ca. 40% (Ungarn, GUS) bis zu ca. 75% in Polen. Dieser Handelseinbruch ist hauptverantwortlich – nach IWF-Schätzungen zu über 50% – für die massiven Produktionsrückgänge. Heute beträgt der Handel unter den Visegrad-Ländern nur ca. 4-7% des jeweiligen Außenhandels. Trotzdem gibt es wenig nennenswerte Anstrengungen in Osteuropa, den regionalen Handel wiederzubeleben.

Im Westen stieß diese Haltung auf geringes Verständnis. Experten schlugen vielseitige

Maßnahmen zur **Neuordnung des osteuropäischen Handels** vor. Sie reichten von einer osteuropäischen Zahlungsunion (Brabant) über Zollunion und Freihandelszone bis zum Aufbau von nationalen oder bilateralen Instrumenten der Handelsfinanzierung, -versicherung und -förderung. Liberale Wirtschaftswissenschaftler ziehen einen raschen Übergang zur Konvertibilität vor, von der sie eine marktmäßige Lösung erwarten. Sicher ist, daß alle vorgeschlagenen Lösungswege große Anstrengungen in den Ländern in verschiedenen Bereichen, so beim Aufbau entsprechender Verwaltungen, insbesondere des Bankens, und in der Wirtschaftspolitik, vor allem bei der Inflationsbekämpfung, voraussetzen.

Aber der Haupthinderungsgrund ist der mangelnde politische Wille in Osteuropa, weswegen man im Westen gerne von Integration im Westen und **Desintegration im Osten** spricht. Mit der Integrationsflaute im Westen trifft zwar der erste Teil der Behauptung schon nicht mehr zu. Aber im Osten geht die Desintegration kaum gehemmt weiter. Estland und Ukraine führen eigene neue Währungen ein. In der Russischen Föderation melden Teilrepubliken wie die Tschetschenen oder Tataren Souveränitätsansprüche an. Zum 1.1.1993 trennten sich Slowakische und Tschechische Republik.

Die **Auflösung der CSFR** belegt, wie stark nationale Werte die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa prägen und wie wenig die Anbindung an die EG daran ändert. Obwohl die CSFR schon den Assoziierungsvertrag unterzeichnet hatte, ging der Scheidungsprozeß langsam aber sicher weiter. Zwar verdanken sich manche Aspekte des künftigen Verhältnisses der beiden Republiken auch dem Wunsch, weiter mit der EG assoziiert zu bleiben, so etwa die gemeinsame Freihandelszone. Aber in allen wichtigen Bereichen folgt die Trennung einer nationalen Logik bis hin zur geplanten Einführung einer eigenen slowakischen Währung im Jahr 1993. Wären die Perspektiven der Maastrichter Verträge nicht selbst so unklar, hätte man die absurde Situation, daß die beiden Kronen, die tschechische und die slowakische, bei einem eventuellen

Beitritt im Jahr 2000 nach gerade sieben Jahren getrennter Währung erneut einer einheitlichen und gemeinsamen Währung in Form des Ecu Platz machen müßten.

b) Brüchige Ansätze zur Kooperation und Integration

Die tschechoslowakische Spaltung bringt auch den bisher fortgeschrittensten Kooperationsansatz in Mittel- und Osteuropa, die **Visegrad-Gruppe**, ins Schleudern. Die Dreiergruppe muß sich in eine Vierergruppe wandeln und die Slowakei hat schon heute mit zwei ihrer drei Partner Probleme. Mit Ungarn streitet sie sich wegen des Donau-Staudammprojekts bei Gabčíkovo und um den Status der ungarischen Minderheit. Mit der Tschechischen Republik werden sich noch viele Reibereien bei der Aufteilung des föderalen Vermögens und anderen Fragen wie z.B. der Währungspolitik ergeben. Es bleibt abzuwarten, wie gut die Gruppe diese absehbaren inneren Spannungen bewältigt. Die Assoziationsabkommen mit der Tschechischen und der Slowakischen Republik sind mit dem Ende des Völkerrechtssubjekts CSFR ohnehin neu zu verhandeln. Die neuen Abkommen werden wohl höhere Anforderungen an die beiden Nachfolgerepubliken in Bereichen wie Umweltschutz, Waffenexport- und Minderheitenpolitik stellen als das ursprüngliche Europaabkommen mit Prag.

Dabei hatte gerade die **Visegrad-Kooperation** so verheißungsvoll begonnen. Die Staatsoberhäupter von Polen, Ungarn und der CSFR hatten sich im Februar 1991 im ungarischen Visegrad auf eine Intensivierung ihrer Zusammenarbeit geeinigt. Es war insbesondere der gemeinsame Integrationsprozeß mit der EG, der sie zu diesem Schritt veranlaßte. Zwar gab es eine Kooperationstradition unter den mitteleuropäischen Dissidentengruppen, aber sie hätte wohl kaum ausgereicht, eine längerfristige zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu tragen. Die gute regionale Kooperation sollte nicht zuletzt auch die Integrations- und Beitrittsfähigkeit der Visegradländer herausbilden und beweisen.

Die Europaabkommen fördern ihrerseits wieder die **regionale Kooperation**. Die mit der EG vereinbarten Ursprungsregeln sehen die Visegrad-Länder als Einheit. Sie sehen aus einem anderen Land der Gruppe importierte Vorprodukte wie nationale Eigenproduktion. Dies dürfte den regionalen Handel fördern. Besonders westeuropäische Investoren, die in einem Visegrad-Land für den EG-Markt produzieren, können aufgrund dieser Regelung ein regionales „sourcing“ betreiben.

Die Assoziation schafft aber für sich keine **Visegrad-Freizone**. Zwar bildet jedes Land nach der Übergangsfrist mit der EG eine Freihandelszone, aber die Ursprungsregeln für EG-Exporte nach Mitteleuropa stellen die Visegrad-Länder nicht den EG-Mitgliedsstaaten gleich. Um die oben erwähnten Vorteile zu nutzen, müssen die Visegradländer untereinander eine Freihandelszone vereinbaren. Dies haben sie im Dezember 1992 in Krakau in Form eines Bündels bilateraler Verträge getan, die allerdings eine zehnjährige Übergangsfrist vorsehen. Angesichts der sich vertiefenden Transformationsrezession muß man wohl mit Verzögerungen bei der Marköffnung innerhalb Mittel- und Osteuropas rechnen. Der Zollunion zwischen der Tschechischen und Slowakischen Republik wurden schon vor dem Inkrafttreten nur kurze Überlebenschancen zugebilligt. Im besten Fall entwickeln sich die übrigen Kooperationsfelder der Visegrad-Länder wie Sicherheit, Umwelt, Verkehr, Kommunikation, Kultur und lokale Zusammenarbeit positiv.

Ähnlich skeptisch oder gar noch pessimistischer muß man die übrigen Ansätze einer **regionalen Kooperation in Mittel- und Osteuropa** einschätzen. Die 1989 gegründete „Initiative Zentraleuropa“ (früher „Penta- bzw. Hexagonale“ genannt) hat als Reaktion auf die deutsche Einigung ohnehin keine weitreichenden Ansprüche in harten Bereichen wie Handel, Hilfe oder Politikkoordination. Die Schwarzmeerkoooperation ist ein Zusammenschluß, in dem die Türkei das größte wirtschaftliche Gewicht einbringt. Um die Ostsee entwickeln sich Ansätze einer engeren Zusammenarbeit der Anrainerstaaten, u.a. im Zeichen der alten Hanseverbindungen. Es wäre wünschenswert, wenn die osteuropäischen Län-

der all diese Angebote nutzten, um ihre internationalen Beziehungen zu diversifizieren, Integration einzuüben und nationale Alleingänge einzuschränken. Dies ist umso wichtiger, als die EG mit großer Wahrscheinlichkeit überfordert sein wird, diese Aufgabe im ganzen ehemaligen Ostblock zu erfüllen.

In der **GUS** als Nachfolgeorganisation der UdSSR sind die Bindungen zwischen den Ländern zwangsläufig noch stärker. Die Rote Armee ist praktisch kaum aufgeteilt und die wirtschaftlichen Verflechtungen sind nur unter gewaltigen Produktionseinbußen reduzierbar. Rußland finanziert deshalb den anderen GUS-Republiken großzügig ihre Importe und drückt dafür weiter Rubel. Aber auch hier sind die zentrifugalen Tendenzen unübersehbar mächtig. Die klare Vormachtstellung Rußlands provoziert das Unabhängigkeitsstreben der anderen Republiken, bietet aber andererseits die materielle Grundlage für eine sicherheits- und wirtschaftspolitische Rolle der GUS.

5. Jenseits von Mitteleuropa: Integration à la carte

a) Ein weiter Weg zur EG-Mitgliedschaft

Die **EG-Außenbeziehungen** umspannen fast die ganze Welt mit einem abgestuften System, das vom Europäischen Wirtschaftsraum über die Assoziation mit Beitrittsperspektive und die „Entwicklungsassoziation“ der AKP-Staaten zu bilateralen und regionalen Kooperationsabkommen reicht. Aus diesem Menu kann die EG und all jene Länder Osteuropas, die mit ihr engere Beziehungen wünschen, auswählen. Die Vollmitgliedschaft ist dabei die letzte Stufe. Es ist mehr als fraglich, wieviele Länder diese noch erreichen sollen, ohne daß das Projekt der EG gänzlich neu definiert werden muß. Kritiker meinen sogar, einige der gegenwärtigen Vollmitglieder sollten besser austreten, um der Vertiefung der Restgemeinschaft hin zur Politischen Union nicht im Wege zu stehen.

Viele Osteuropäer sehen das anders: Sie wollen **EG-Mitglied** werden, je schneller, desto

besser. Selbst Kirgistan soll schon Interesse anmelden. Nach Art. 237 des EWGV können Staaten die Aufnahme beantragen, soweit sie geographisch zu Europa gehören. Die EG stellt weiter die Bedingung, daß der Antragsteller demokratisch ist. Je nach der Enge der Auslegung und in Abhängigkeit von der künftigen Entwicklung ergibt das außerhalb der Visegradgruppe ca. 14¹ potentielle Antragsteller, wobei Rußland selbst und die Kaukasusländer noch ausgeklammert blieben. Zentralasien gehört ohnehin nicht zu Europa.

Die EG-Kommission hat in einem Bericht an den Rat vor dem Edinburgh Gipfel folgende **Kriterien für einen Beitritt** genannt:

- Fähigkeit des Kandidaten, die Anforderungen des *acquis communautaire* zu erfüllen;
- Stabilität der Demokratie (Menschenrechte, Rechtsstaat, etc.);
- funktionierende Marktwirtschaft;
- Einverständnis mit den Zielen der Politischen, Wirtschafts- und Währungsunion;
- Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Europäischen Union;
- Fähigkeit der Gemeinschaft zur Aufnahme, ohne die eigene Integrationsdynamik zu gefährden.

Diese Liste schließt die meisten Kandidaten in ihrer gegenwärtigen Verfassung aus. Nur ein halbes Dutzend haben einigermaßen funktionierende Demokratien. Wirtschaftlich sind praktisch alle osteuropäischen Länder weit davon entfernt, auch nur den Reformstand und die Leistungsfähigkeit der Visegrad-Länder zu erreichen. Manche Beobachter bezweifeln, ob sie historisch und soziokulturell geeignet sind, westeuropäischen Entwicklungsmustern zu folgen und sich entsprechend zu integrieren. Denn ganz abgesehen von den Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft und Planwirtschaft haben viele von ihnen Jahrhunderte unter mongolischer oder türkischer Hoheit gelebt und kennen kaum eine Tradition autonomer bürgerlicher Gesellschaft.

¹ Litauen, Lettland, Estland, Weißrußland, Ukraine, Moldawien, Rumänien, Bulgarien, Albanien, Slowenien, Kroatien, Bosnien, Serbien, Mazedonien

Aber die Überlegungen darüber, wo Europa aufhört, lösen wohl eher Scheinprobleme als die wirklichen Fragen nach einer **künftigen Struktur der Beziehungen der EG zu Osteuropa**. Denn ein Beitritt all dieser Länder steht noch lange nicht zur Debatte. Für Bulgarien und Rumänien laufen die Assoziationsverhandlungen schon. Sie dürften ähnliche Verträge wie die Visegradgruppe erhalten, wahrscheinlich mit einigen zusätzlichen Prüfbereichen im Politikdialog wie Umwelt und Minderheiten. Es wird schwer fallen, Albanien und Slowenien, sowie in zweiter Linie die baltischen und ex-jugoslawischen Staaten auf Dauer anders zu behandeln. Im Baltikum und im ehemaligen Jugoslawien sind aber zuerst die Minderheiten- und Menschenrechtsfragen zu klären, was lange dauern kann.

Dabei werden eventuelle **Neumitglieder und Assoziationspartner** ein gewichtiges Wort bei der Gestaltung der Ostbeziehungen mitreden. Die Skandinavier werden die Lobby für die baltischen Länder bilden, Österreich für seine ehemaligen „Kronlande“ Böhmen, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Kroatien und Bosnien. Die Visegrad-Länder haben im Rahmen des Politikdialogs auch die Möglichkeit, mit der EG über die Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern zu sprechen. Dabei ist ein Eintreten für schwache Beziehungen, um Märkte und Hilfsfonds nicht teilen zu müssen, ebenso denkbar wie ein Plädoyer für größere EG-Anstrengungen, um Krisenregionen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu stabilisieren.

Umgekehrt betrachtet **die GUS** und vor allem **Rußland** die enge EG-Bindung der Visegrad-Gruppe mit Argwohn. Träte hier eine sicherheitspolitische Komponente in Gestalt eines NATO- oder mehr noch eines WEU-Beitritts hinzu, würde dies sicher auf russischen Widerstand stoßen. In der GUS strebt besonders die Stadtbevölkerung bessere Beziehungen zur EG an, von der sie sich in Notlagen Hilfe versprechen. Die östlichen Republiken und Regionen neigen dagegen zu einer engeren Bindung an Japan oder Korea.

Das **Baltikum** fürchtet ebenso wie die **Balkanstaaten**, zwischen EG oder EG+ Visegrad und

der GUS isoliert zu werden. Für Litauen sind schon heute die Beziehungen zu Polen außerordentlich wichtig. Von 2000 joint ventures in Litauen haben 500 polnische und 300 deutsche Partner. Bulgarien fürchtet den wirtschaftlichen Einfluß, ja eine Vormachtstellung der Türkei. Angesichts derartiger Ängste vor Nachbarn, die zwar stärker, aber im Weltmaßstab relativ schwach sind, wirkt der Wunsch seltsam, sich an eine noch viel stärkere EG zu binden.

b) Eine regional und sektoral gestaffelte Beziehungsstruktur

Aber auch ohne Fixierung auf einen EG-Beitritt, der weder schnell möglich noch unbedingt wünschenswert ist, sind **viele Formen der Anbindung der osteuropäischen Länder an die EG vorstellbar**. Zunächst gibt es zahlreiche europäische Organisationen, in denen sie entweder schon Mitglied sind oder Mitglied werden können, die erheblich geringere Anpassungserfordernisse stellen und in ihrem jeweiligen Bereich Rat, Hilfe und Dialogmöglichkeiten bieten. Zu nennen wären u.a. die KSZE, der NATO-Kooperationsrat, die ECE der UNO, die OECD, der Europarat. Einige Beobachter (Richard Baldwin) empfehlen Osteuropa, zunächst der EFTA beizutreten. EG-Außenkommissar Andriessen überlegte laut, Osteuropa eine Teilmitgliedschaft („affiliate membership“) anzubieten, die im EG-Vertrag so nicht vorgesehen ist. Sie liefe auf eine ebenfalls denkbare EWR-Lösung für Osteuropa hinaus. Mitterrand hatte schon 1990 eine gesamteuropäische Konföderation vorgeschlagen, allerdings ohne große Resonanz. Auch ohne Assoziation oder vertragliche Bindung an die EG bleibt also niemand ganz isoliert vor der Tür.

Angesichts der wachsenden Probleme in Osteuropa und der ebenso wachsenden Betroffenheit Westeuropas liegt es trotzdem nahe, nach Möglichkeiten zur **Vertiefung des Beziehungsgeflechtes** zu suchen. Ein Weg wären sektorale Integrationsansätze. Auch die westeuropäische Integration begann nach dem Zweiten Weltkrieg mit der internationalen Organisation in bestimmten, besonders konflikt-

trächtigen Sektoren: Kohle und Stahl, Atomenergie. Die EG entstand aus dem Verbund der drei Gemeinschaften EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), Euratom und EWG. Diese Bereiche sind auch heute in Osteuropa relevant. Vor allem im Nuklearsektor besteht ein vitales westeuropäisches Interesse an Kontrolle, Mitgestaltung und Unterstützung bei der Sicherung und Modernisierung der Kraftwerke. Allgemein böte sich eine gesamteuropäische Organisation für Energie und Umwelt an, wie sie mit der Europäischen Energiecharta schon vorbereitet ist. Ein weiterer Bereich wäre Migration und Arbeitsmarkt. Eine derartige sektorale Integration entspricht stärker den vorhandenen Interessen und Bedürfnissen ohne allumfassende Ansprüche, die zwangsläufig enttäuscht werden müssen.

Im Kaukasus und noch stärker in Zentralasien könnten **Elemente der EG-Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern** zum Tragen kommen, etwa nach dem Muster der Lomé-Abkommen. Fragen des Fertigwarenhandels haben im Verhältnis zu diesen Ländern eine geringere Bedeutung als z.B. rohstoffpolitische Instrumente. Sicher wäre angesichts der fortgesetzten Rohstoffexportabhängigkeit der AKP-Länder zu prüfen, ob STABEX und SYSMIN so nachahmenswerte Modelle darstellen. Aber stärker auf Diversifizierung abgestellte Instrumente, eventuell unter Einschluß anderer wichtiger Rohstoffabnehmer wie Japan oder Korea, könnten diesen Ländern bei der Weltmarktintegration helfen.

Letztlich bleibt auch zu hoffen, daß nach der jetzt vorherrschenden Tendenz zu nationalen Alleingängen in Osteuropa wieder eine Phase stärkerer regionaler Zusammenarbeit folgt. Eine Frustration rascher Beitrittserwartungen könnte eine Annäherung unter den westlichen GUS-Republiken auslösen, die durch die damit verbundene Einübung von Kooperation langfristig einer EG-Assoziierung Vorschub leistet.

Die EG kann ihre **Beziehungen** in einer Weise **ausbauen**, die **sektoral und regional differenziert** und stärker von praktischen Koopera-

tionsbedürfnissen und -interessen als von großen Visionen geprägt ist. Die westeuropäische Bevölkerung teilt ohnehin diese Visionen ihrer politischen Spitzen kaum noch. Erteilt sie der Vertiefung weiter eine Absage, stellen sich die Beziehungsfragen im gesamten Europa anders. Dann könnte es nämlich um die Bewältigung der Desintegrationsprobleme im Westen gehen. Europaweite Politikverdrossenheit nach einem Jahrzehnt ohne größere Machtwechsel in den EG-Mitgliedsstaaten und eine Rezession mit überall wachsender Arbeitslosigkeit und leeren Staatskassen nehmen der EG die Kraft, dem Osten Orientierung und Raum für Entwicklung zu geben.

Der **Gipfel in Edinburgh** hat die Divergenzen innerhalb der EG nochmal mit einem Kompromiß überdeckt, der aber schon die Erweiterung auf Kosten der Vertiefung bevorzugt. Die Verhandlungen mit der EFTA sollen noch vor der Ratifizierung der Maastrichter Verträge beginnen, auch wenn ein Beitritt frühestens danach vorgesehen ist. Diese Tendenz könnte auch die beitrittswilligen Mittel- und Osteuropäer neue Hoffnung schöpfen lassen. Westeuropäer, die in einer mehr bundestaatlichen Politischen Union das Ziel der Gemeinschaft sehen, müssen sich dagegen fragen, unter wieviel und welchen Mitgliedern sie dafür noch einen Konsens finden werden.

Mit dem PHARE-Programm vertrat die EG 1989 den Anspruch, ein **Leuchtturm für Osteuropas Weg nach Europa**, und damit zur Demokratie und Marktwirtschaft, zu sein. Seitdem ist die See rauher geworden und die Sicht hat sich getrübt. 1992 flackert und trübt sich oben drein das Licht im Leuchtturm bedenklich. Niemand kann sich wundern, wenn Osteuropa vom Kurs abkommt.

Die **Reihe Eurokolleg** greift wichtige Aspekte des europäischen Einigungsprozesses auf, mit dem Ziel, die verschiedenen, miteinander verzahnten Dimensionen der jeweiligen Problematik sichtbar zu machen und die zugehörigen Politikoptionen zu diskutieren. Die **Reihe Eurokolleg** sucht Klarheit in komplexe Sachverhalte zu bringen und will nicht für bestimmte politische Vorgehensweisen plädieren. Die einzelnen Titel der **Reihe Eurokolleg** werden jeweils im Anschluß an die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in diversen europäischen Hauptstädten durchgeführten Konferenzen des Typs „Eurokolleg“ verfaßt und basieren auf den intellektuellen Erträgen dieser Konferenzen.

Die **Reihe Eurokolleg** erscheint unregelmäßig. Bezug kostenlos durch die Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Industrieländer, Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2

Copyright © 1993 bei Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: DCM Druck Center Meckenheim, 1993

ISSN 0939-7493

ISBN 3-86077-159-0