



SWP zeitschriftenschau

August 2000

Europäische Architektur und Euro-Atlantische Partnerschaft Die EU in internationalen Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2000

Elke Thiel

Osterweiterung, Regierungskonferenz, Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität – die Europäische Union bietet Fachautoren auch im Jahr 2000 ausreichend Stoff. Die hier ausgewählten Beiträge greifen Fragestellungen auf, die im aktuellen Kontext der Nizza- und Beitrittsverhandlungen weniger behandelt werden. Vorgestellt werden institutionelle Konzepte für die mittelfristige Entwicklung der EU, ein mit Blick auf die Osterweiterung interessantes empirisches Beispiel (Irland) für die erfolgreiche Nutzung der Standortmöglichkeiten kleinerer Randstaaten, Überlegungen zur Gestaltung der EU-Beziehungen jenseits der Erweiterungsgrenzen (Kaliningrad/Rußland), der Vorschlag einer „Europäisierung“ des Balkans sowie Beiträge zu den Herausforderungen der sich verändernden atlantischen Gemeinschaft. Die Themen sind vielfältig; will man sie unter ein gemeinsames Motto stellen, geht es um die Europäische Architektur und die Euro-Atlantische Partnerschaft.

Europe's Unexpected New Architecture

„The continent's long-prophesied post-Cold War 'security architecture' is at last appearing“. Zu diesem Ergebnis kommt die mit Europa seit langem vertraute amerikanische Autorin **Elizabeth Pond** in ihrem *Foreign Affairs*-Artikel „Come Together“. Gemeint sind NATO und Europäische Union, die sich aus der Überlappung der Institutionen in Europa als die wichtigsten herauskristallisiert haben. Pond bricht eine Lanze für die Europäische Union: In amerikanischen Augen oft schwerfällig und zu langsam, hat sie in Wirklichkeit Großes geleistet – zunächst die Aussöhnung und Einigung in Westeuropa und nun die Öffnung nach Mittel- und Osteuropa und die Unterstützung der Reformen in dieser Region. Europa ist nach dem Ende des Kalten Krieges nicht zur früheren „balance of power“-Politik zurückgekehrt, sondern hat sich weiter integriert. Die EU hat Krisen als Chancen genutzt und trotz unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten bei der Unterstützung des NATO-Einsatzes im Kosovo Geschlossenheit gezeigt.

Die Zielsetzung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität hat in den USA „schizophrene“ Reaktionen hervorgerufen: Washington begrüßt die Bereitschaft

der Europäer, mehr militärische Lasten zu übernehmen, möchte seine unilateralen Handlungsmöglichkeiten aber nicht beeinträchtigt sehen. Doch so unterschiedlich die Interessen der EU-Partner sonst auch sind – Frankreich geht es um die Einschränkung amerikanischer Hegemonie; Deutschland und Großbritannien um die Erhaltung einer substantiellen Präsenz der USA –, allen gemeinsam ist der Wunsch, bei NATO-Entscheidungen eine größere Mitsprache zu haben. Elizabeth Pond plädiert für eine Europäische Architektur, in der die beiden Institutionen sich nicht nur ergänzen, sondern synergetisch verbinden zu einem „common transatlantic enterprise“, in dem NATO und EU „jointly constitute the indispensable governing apparatus of 21st-century Europe“.

Regieren in der Europäischen Union

Die Leistungen der EU, die Elizabeth Pond herausstellt, werden fast noch übertroffen von den Herausforderungen, vor denen sie derzeit steht. Das Vertiefungs-Erweiterungs-Dilemma ist hierfür nur ein Stichwort. Schon im Kreis der Fünfzehn ist die Finalität europäischer Integration ungeklärt und kontrovers. Die Verfassungsfrage wurde bisher bewußt offengelassen. Mit der Verwirklichung der einheitlichen Währung, dem Ziel der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der bevorstehenden Osterweiterung erscheint es jedoch immer dringlicher, Zuständigkeit und Verantwortung in der EU verbindlich zu verteilen. Joschka Fischer hat das Thema durch seine Rede an der Berliner Humboldt-Universität in die politische Diskussion gebracht. In der wissenschaftlichen Europa-Debatte wird die Verfassungsfrage bereits seit längerem analysiert.

Beate Kohler-Koch, die an der Universität Mannheim das Projekt „Regieren im europäischen Mehrebenensystem“ geleitet hat, vergleicht die Wirklichkeit in der EU mit den Anforderungen eines „legitimen Regierens in einer Union von Staaten und Bürgern“ und kommt zu einem ernüchternden Ergebnis: Die institutionellen Reformen zur Steigerung von Effizienz und Handlungsfähigkeit bringen die EU dem Ziel der Legitimität nicht näher. Die Kommission bezieht ihre Macht nicht vom Europäischen Parlament, sondern aus der unmittelbaren Zusammenarbeit mit den politischen und gesellschaftlichen Akteuren der Mitgliedstaaten. Dieses „Regieren in Netzwerken“ erscheint einem „Staatenverbund“ besonders angemessen. Wenn dies so ist, müßte auch die demokratische Legitimität von den Regierungen und den nationalen Parlamenten hergeleitet werden.

Das „demokratische Defizit“ der EU läßt sich nach dieser Analyse somit nicht durch neue Kompetenzen für das Europäische Parlament beheben. Es fehlt der für ein legitimes Regieren notwendige „öffentliche Raum“ für einen sprachen- und grenzübergreifenden politischen Diskurs. Die gängige Vorstellung, man könne die EU als Kopie der nationalen politischen Systeme konzipieren, führt daher in die falsche Richtung.

Beate Kohler-Koch schlägt vor, die Korrektur an der institutionellen Eigendynamik der EU anzusetzen und den Trend zur Zentralisierung zu „kanalisieren“. Institutionelle Reformen sollten das supranationale Konsenssystem stärken und nicht „falschen Verfassungsanalogien Tribut zollen“. Neue Wege, der „Rolle des Bürgers“ in der europäischen Politik Geltung zu verschaffen, werden in der Einführung von Elementen „direkter Demokratie“ gesehen. Dafür könnte die Schweiz mit ihrer Vielsprachigkeit und ihren kraftvollen Traditionen regionaler Autonomie Vorbild sein.

Daß die Legitimität europäischer Politik von den Nationalstaaten vermittelt werden muß, steht für **Jean-Louis Quermonne** außer Zweifel. Einer französischen Reflexionsgruppe unter seinem Vorsitz wurde der Auftrag erteilt, „die Umrisse Europas zu zeichnen, wie wir es für Morgen und Übermorgen anstreben“. Ihr Bericht läuft auf eine grundlegende Änderung im Verfahren der europäischen Integration hinaus. Sie wird damit begründet, daß die Mitgliedstaaten in eine Phase der Zusammenarbeit in Politikbereichen eingetreten sind, die – wie die innere Sicherheit und die Außenpolitik – zum „hoheitlichen Kern der Nationalstaaten gehören“ und für die die herkömmlichen Kooperationsformen der EU nicht mehr geeignet sind.

Auf der „Suche nach legitimen und effizienten Institutionen“ gibt es für die europäische Integration keinen Präzedenzfall: Das „zwischenstaatliche Modell“ kann nicht als Prototyp dienen; dieses Stadium wurde längst überschritten. Die „supranationale Herangehensweise“ im Sinne einer „Vereinigung der Staaten“ setzt die Bildung eines „espace public“ oder einer „Nation“ voraus, was nicht der Zielsetzung der Europäischen Union entspricht. Eine „föderalistische Betrachtungsweise“ käme der EU am nächsten, sofern die weiterhin vorhandenen begrifflichen Unklarheiten ausgeräumt werden. Das gedankliche Vorbild ist nicht ein föderales Staatengebilde amerikanischer Prägung, sondern ein „kooperativer Föderalismus“, der die „zwar enge, jedoch diversifizierte und evolutive Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten mit der Union in das Zentrum rückt“.

Vorgeschlagen wird eine „ständige europäische Regierung eigener Art“. Sie soll nach den Vorstellungen der Reflexionsgruppe die supranationalen Instanzen und die nationalen Regierungen eng miteinander verbinden. Der Bericht sieht eine „duale Führung“ durch den von den Staats- und Regierungschefs gewählten ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und den Präsidenten der Kommission vor. Die Fachministerräte sollten zahlenmäßig reduziert und durch einen „permanenten Rat Allgemeine Angelegenheiten“ koordiniert werden, der sich aus den Ministern für europäische Angelegenheiten zusammensetzt und den Regierungen direkt untersteht. Eine herausgehobene Rolle wird dem „Rat für Auswärtige Angelegenheiten“ und dem „Verteidigungsrat“ zugewiesen, die im Krisenfall unter der Führung des Vorsitzenden des Europäischen Rates zum „Rat für auswärtige Sicherheit“ fusionieren könnten. Die Kommission soll als „pouvoir réglementaire“ exklusive Normsetzungsbefugnis haben und sich nicht nur vor dem Europäischen

Parlament, sondern auch vor dem Europäischen Rat verantworten. Um sicherzustellen, daß die EU trotz kontinentaler Ausdehnung und immer variableren Umrissen in ihrem Gesamtbild kohärent bleibt, schlägt die Gruppe ein „Gravitationszentrum“ jener Mitgliedstaaten vor, die beschlossen haben, sich an allen gemeinsamen Politiken zu beteiligen.

Für den amerikanischen Europaforscher **Stanley Hoffmann** ist das Fehlen eines „European public space“ für die Artikulierung politischer Willensbildung ein Problem, dem die EU nicht ausweichen kann und das durch französische Formeln wie die „Föderation der nationalen Staaten“ nur verschleiert wird. Der Autor beschreibt den langen und dornenvollen Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ein Wandel in der britischen Einstellung und die Entwicklung im Kosovo haben das Vorhaben schließlich vorgebracht. Die Ernennung des früheren NATO-Generalsekretärs Javier Solana zum ersten „Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ war ein wichtiges Signal. Es kann nach Meinung des Autors aber nicht über die Unstimmigkeiten hinwegtäuschen, die nach wie vor zwischen den großen EU-Staaten bestehen.

Eine klare Konzeption, welche sicherheitspolitischen Interessen von allen geteilt werden und durch gemeinsame militärische Aktionen unterstützt werden sollten, ist nicht zu erkennen. Es sind Fragen, die den Bürger unmittelbar berühren und bei denen man sich, so jedenfalls Stanley Hoffmann, kaum vorstellen kann, wie sie mit den fast „byzantinischen“ Institutionen der EU, den vielen Vetomöglichkeiten und dem „Babel“ der Sprachen entschieden werden sollten. Diese Zweifel unterstützen die Analyse in den zuvor zitierten Beiträgen, nach der die EU andere Integrationsformen entwickeln müßte als die herkömmlichen Denkmodelle fortschreitender Vergemeinschaftung.

Integration der Peripherie: das irische Experiment

Die mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich um die EU-Mitgliedschaft bewerben, versprechen sich nicht zuletzt einen rascheren Anschluß an das westliche Wohlstandsniveau. Vorbilder sind Portugal, Spanien und vor allem Irland, das im europäischen Binnenmarkt überdurchschnittliche Wachstumsraten und Beschäftigungszuwächse erzielt hat. Irland erhielt von der EU nicht nur umfangreiche Finanztransfers; es wurde zur Plattform für multinationale Investitionen, die seit 1992 „dramatisch“ zugenommen haben. Was lehrt das irische Experiment für die Integration der „Randstaaten“ in der EU? In ihrer Untersuchung amerikanischer Direktinvestitionen kommen **Holger Görg** und **Frances Ruane**, Wirtschaftswissenschaftler der Universität Ulster at Jordanstown und des Trinity College in Dublin, zu folgendem Schluß:

Für die meist kleineren Randstaaten bedeutet die wirtschaftliche Integration eine enorme Erweiterung ihres Marktes. Sie werden damit als Standort insbesondere für

multinationale Unternehmen der Elektronik- und Dienstleistungsindustrie attraktiv, die keine hohen Transportkosten haben. Griechenland, Portugal und Spanien konnten allerdings als Standort für amerikanische Unternehmen keine vergleichbar guten Ergebnisse erzielen. Dies deutet darauf hin, daß für ausländische Investoren der Zugang zum großen Binnenmarkt eine notwendige, aber noch keine ausreichende Bedingung ist.

Irland ist es durch eine gezielte Förderungspolitik gelungen, leistungsfähige Technologie- und Dienstleistungszentren zu entwickeln, die den großen Branchenführern der Elektronikindustrie die notwendige Infrastruktur bieten – den Vorteil, sich einer Weltsprache bedienen zu können, eingeschlossen. Welche Hoffnungen können die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten aus dem irischen Erfolg ableiten? Aus der Untersuchung geht hervor, daß das irische Experiment wegen seiner Besonderheiten nur bedingt übertragbar ist – und jedenfalls nicht auf alle. Irland konnte seine Standortvorteile in einer nahezu konkurrenzlos günstigen geographischen Brückenlage zum Atlantik ausbauen. Die neuen Beitrittskandidaten stehen allein schon durch ihre größere Zahl und unmittelbare Nachbarschaft auch untereinander im Wettbewerb.

Jenseits der EU-Erweiterung: Kaliningrad

Kaliningrad darf nicht zum „schwarzen Loch“ der sich erweiternden Europäischen Union werden. Wenn Polen und Litauen beitreten, grenzt die russische Exklave an der Ostsee direkt an die EU. Zu befürchten ist, daß mit der Anwendung der EU-Bestimmungen für den Außenhandel und dem Schengener Abkommen eine „Trennungslinie“ entsteht, die undurchlässiger sein wird als die derzeitigen bilateralen Grenzen. Die ohnehin schwierige wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation in Kaliningrad würde sich dann noch verschärfen. **Reinhold Vetter**, Warschauer Korrespondent des Handelsblattes, appelliert an die EU, nicht nur den Prozeß der Osterweiterung zu meistern, sondern auch zur Lösung der Folgeprobleme jenseits der Erweiterungsgrenze beizutragen.

Vetter geht es um pragmatische Lösungen für ein vernünftiges Grenzregime, „das den Verzicht auf Visa in Einklang bringt mit den notwendigen Kontrollfunktionen hinsichtlich grenzüberschreitender Kriminalität und planloser Migration“. Damit wäre nach seiner Ansicht Kaliningrad mehr gedient als mit Denkmodellen wie „die Internationalisierung des Gebiets ...“, die Gründung einer ‚vierten baltischen Republik‘, der Anschluß dieser Region an Polen, Deutschland oder Litauen (oder) die Rückkehr zum streng abgeschirmten militärischen Vorposten Rußlands“. Sie sind im Sinne gesamteuropäischer Sicherheit weder vernünftig noch realistisch. Die Schaffung einer „autonomen Region“ innerhalb der Russischen Föderation hätte für den Autor nur Sinn, wenn Kaliningrad in „seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung weiter gediehen wäre“.

Der Weg zu Erleichterungen für Kaliningrad geht über die EU-Partnerschaftspolitik mit Rußland, das selbst ein Interesse daran hat, die Region zu stabilisieren und für seine eigene Einbindung in die Weltwirtschaft zu nutzen. Vetter meint hierfür in Moskau eine gewisse Flexibilität zu erkennen. Finnland, das während seiner EU-Präsidentschaft die „nördliche Dimension“ zum Thema gemacht und im Umgang mit Rußland viel Erfahrung hat, wäre aus seiner Sicht geradezu prädestiniert, in der Kaliningradfrage eine Verständigung mit Rußland zu suchen.

A European „New Deal“ for the Balkans

Ohne Rückkehr zu stabilen makroökonomischen Systemen gibt es für den Balkan keine wirtschaftliche und politische Perspektive. Die Finanzhilfe für die Länder der Region versickert, private Investitionen bleiben aus. Mit dieser Analyse fordern **Benn Steil** vom Council on Foreign Relations und **Susan L. Woodward** vom Centre for Defence Studies at King's College an der Londoner Universität einen „neuen Weg“. Die Politik der EU, Assoziierung und Beitritt an wirtschaftliche und politische Reformen zu knüpfen, ist aus ihrer Sicht völlig ungeeignet. Die Balkanstaaten finden nicht aus eigener Kraft zusammen. Grenzen und Gegensätze werden nicht abgebaut, sie verhärten sich angesichts der wirtschaftlichen und politischen Unsicherheit. Der einzige Hebel, dies zu ändern, wäre aus Sicht der Autoren die „Europäisierung“ des Balkan, die als Wunsch die Region eint.

Vorgeschlagen wird die sofortige Einführung des Euro und die Aufnahme der Balkanstaaten in den europäischen Binnenmarkt ohne lange Übergangszeiten. Der Balkan hätte dann eine stabile Währung, von der sich die Autoren versprechen, daß sie das gesamte Finanzsystem auf eine neue Basis stellt. Die dann unausweichlichen Reformen müßten nach Steil und Woodward möglicherweise doch bereits vor der Übernahme des Euro erfolgen. Mit diesen und anderen Ungeklärtheiten suggerieren sie einen „Königsweg“, den es bei näherem Hinsehen nicht gibt.

Euro-atlantische Partnerschaft

Unter dem Titel „Ungleiche Partner“ hat die Zeitschrift *Internationale Politik* der „atlantischen Gemeinschaft“ ein Themenheft gewidmet. Daß sich die Gewichte neu ausstärken, deutet schon der in den Beiträgen meist verwendete Terminus „euro-atlantische“ – nicht „transatlantische“ – Partnerschaft an.

Für **Karsten Voigt**, Koordinator für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt, war die transatlantische Partnerschaft durch den Ost-West-Gegensatz geprägt. Der Begriff „euro-atlantische Partnerschaft“ steht für eine neue Beziehung, „die global zu einem wichtigen, wenn nicht sogar zum wichtigsten Faktor demokratischer Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität werden könnte“. Durch die wachsende

Verflechtung werden allerdings auch die Gegensätze „bewußter und schmerzhafter wahrgenommen“, obwohl sie, objektiv betrachtet, nicht zunehmen. Die Gesellschaften seien so eng miteinander verbunden, daß die Beziehungen einen „quasi-innenpolitischen Charakter“ angenommen haben; Konflikte, die es gewiß gibt, sind daher nicht Zeichen des „Auseinanderdriftens“, sondern Ausdruck „wachsender Nähe“.

Die Analyse einzelner Politikfelder illustriert die Herausforderungen und Streitigkeiten der „neuen Partnerschaft“; die Autoren halten die Differenzen jedoch zum großen Teil für überwindbar. **Steven Everts**, Centre for European Reforms in London, schlägt vor, analog zu dem gerade ernannten „Mr. GASP“, dem Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, dem neuen währungspolitischen Gewicht der EU durch einen „Mr. Euroland“ Gehör zu verschaffen. Everts betrachtet die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Chance für die euro-atlantische Kooperation, aus drei Gründen: die Export- und Investitionsmöglichkeiten, die ein wirtschaftlich starkes Europa zu bieten hat, die Möglichkeit, die Last des Managements der Weltwirtschaft zu teilen, sowie der psychologische Effekt, daß die Europäer nicht mehr neidvoll auf den Dollar sehen müssen, was die Beziehungen auf eine „ausgeglichene und gesündere Basis“ stellt.

Eine neue Krise im euro-atlantischen Verhältnis sieht **Joachim Krause**, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, im Streit um die Raketenabwehr heraufziehen. Das mangelnde Verständnis der Europäer für das Streben der USA nach einem nationalen Raketenabwehrsystem gefährde nicht nur die Allianz, sondern verhindere auch Fortschritte in der Abrüstungspolitik.

Günter Burghardt, seit Januar 2000 Leiter der Delegation der Europäischen Kommission in Washington, plädiert für eine „Transatlantische Agenda 2010“, die neben den schon traditionellen wirtschaftlichen Themen auch die sicherheitspolitische Dimension einbeziehen müßte. Um den Dialog über Sicherheitsfragen konstruktiv zu führen, schlägt er vor, Emanzipation, Europäisierung und Effizienz in den Vordergrund zu stellen: „Emanzipation“ beinhaltet die „Schaffung der Fähigkeit zu eigenständigem militärischem Krisenmanagement durch die Europäer, wo die NATO und somit die USA nicht engagiert sind“. Bei der „Europäisierung“ geht es um die „eindeutige Identifizierung der bisher anonymen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb der NATO mit der EU“. „Effizienz“ heißt für Burghardt „Stärkung der NATO insgesamt durch Stärkung ihres europäischen Pfeilers auf militärischer und politischer Ebene“.

Mit diesem dreifachen „E“ will der Autor zum Ausdruck bringen, daß es bei ESVI nicht darum geht, eine „europäische Verteidigung ohne die USA“ aufzubauen, die „weder politisch gewollt noch finanziell machbar ist“. Ziel sei die Festigung der Atlantischen Allianz. Die Europäer müssen ihren Willen zu größerer Verantwortung auch durch die Bereitstellung entsprechender militärischer Mittel und Investitionen untermauern. Umgekehrt – so Burghardt ähnlich wie Elizabeth Pond – sollten auch die USA mehr

Verständnis dafür entwickeln, „daß ein größerer militärischer Beitrag auch größere politische Mitsprache bedeuten muß“.

Liste der vorgestellten Aufsätze

Burghardt, Günter, Plädoyer für eine Transatlantische Agenda 2010, in: Internationale Politik (Bonn), 55 (März 2000) 3, S. 51–54

Everts, Steven, Eine Stimme für Euroland. Die Währungsunion und das transatlantische Verhältnis, in: Internationale Politik (Bonn), 55 (März 2000) 3, S. 31–36

Görg, Holger/Ruane, Frances, European Integration and Peripherality. Lessons from the Irish Experience, in: The World Economy (Oxford), 23 (März 2000) 3, S. 405–421

Hoffmann, Stanley, Towards a Common European Foreign and Security Policy, in: Journal of Common Market Studies, 38 (Juni 2000) 2, S. 189–198

Kohler-Koch, Beate, Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Bonn), (4.2.2000) B6, S. 30–38

Krause, Joachim, Streit um Raketenabwehr. Ursachen der neuen transatlantischen Krise, in: Internationale Politik (Bonn), 55 (März 2000) 3, S. 37–42

Pond, Elizabeth, Come Together. Europe's Unexpected New Architecture, in: Foreign Affairs, 79 (März/April 2000) 2, S. 8–12

Quermone, Jean-Louis, Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, in: Integration, 23 (April 2000) 2, S. 81–88

Steil, Benn/Woodward, Susan L., A European „New Deal“ for the Balkans, in: Foreign Affairs, 78 (November/Dezember 1999) 6, S. 95–105

Vetter, Reinhold, Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union. Kooperationsbemühungen zum Ausgleich zivilisatorischer Unterschiede, in: Osteuropa (Stuttgart), 50 (Februar 2000) 2, S. 144–160

Voigt, Karsten D., Begründung eines neuen Atlantizismus, in: Internationale Politik (Bonn), 55 (März 2000) 3, S. 3–10