

Die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und die euro-atlantischen Integrationsprozesse

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (1997). *Die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und die euro-atlantischen Integrationsprozesse*. (Berichte / BIOst, 18-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42954>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

| | Seite |
|--|-------|
| Kurzfassung..... | 3 |
| Osteuropa: "Drang nach Westen" | 7 |
| Integrationshemmende Faktoren | 8 |
| Die Ostmitteleuropäer und die EU | 12 |
| Rußland und die EU | 15 |
| Kontroverse um die Öffnung der NATO | 17 |
| Eine "neue Zwischenzone"? | 19 |
| Fazit | 20 |
| Summary | 23 |

4. März 1997

Heinz Timmermann

Die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und die euro-atlantischen Integrationsprozesse

Bericht des BIOst Nr. 18/1997

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die erste Periode der Suche nach neuen Bezugspunkten für die Osteuropäer mündete um die Mitte der 90er Jahre in eine neue Phase. Seither rückte die Einleitung konkreter Schritte zur abgestuften An- und Einbindung der osteuropäischen Reformstaaten in die Institutionen euro-atlantischer Integration in den Vordergrund. Zu nennen sind hier insbesondere die Bestimmung von Aufgaben und Rolle der KSZE (seit 1994: OSZE) als umfassender Organisation "von Vancouver bis Wladiwostok", die Einbeziehung einer Reihe von Ländern Ostmitteleuropas als Vollmitglieder in die EU sowie die Öffnung der NATO nach Ostmitteleuropa bei parallelem Abschluß einer engen Sicherheitspartnerschaft mit Rußland. Der vorliegende Bericht analysiert die Beitrittsaspirationen der Länder Ostmitteleuropas, die Probleme der Einbeziehung Rußlands sowie die Perspektiven der "neuen Zwischenzone" vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer. Dabei verweist er mit Nachdruck auf den Umstand, daß die Parallelität von Integration und Kooperation konzeptionelle Innovation und materielle Opfer von *beiden* Seiten – den Ländern östlich *und* westlich der früheren Trennlinie – erfordert. Der Bericht stützt sich auf offizielle Dokumente der beteiligten Akteure sowie auf Beiträge aus Wissenschaft und Publizistik in Ost- und Westeuropa.

Ergebnisse

1. Unter vielen Aspekten befinden sich die europäischen Prozesse im Fluß, insofern könnte sich das Jahr 1997 als einschneidende Wegmarke erweisen. In einem "best-case"-Szenario würden die genannten Organisationen im Sinne eines "interlocking system" eng zusammenwirken und komplementäre Funktionen übernehmen. Ansätze für ein solches Ineinandergreifen sind durchaus vorhanden, beispielsweise in Bosnien oder bei Ausarbeitung und Implementierung des Stabilitätspaktes. Dennoch gibt es im Zuge des europäischen Zusammenwachsens schwierige Probleme. Eines davon liegt in Konzeptionsdifferenzen über die zukünftige Rolle des OSZE. Rußland hält an seinem Streben fest, die OSZE zur zentralen Schaltstelle in Europa zu erheben, die die Aktivitäten aller übrigen Institutionen einschließlich NATO und EU zur Festigung von Sicherheit und Stabilität zusammenfaßt. Im Westen finden solche Konzeptionen wenig Anklang: Die OSZE verfügt über keine eigenen militärischen Muskeln und wäre bei schweren Krisen oder kriegerischen

Konflikten unter ihren 54 Mitgliedern aufgrund des Konsensprinzips voraussichtlich handlungsunfähig.

2. Probleme in den Beziehungen der Reformstaaten Osteuropas zu den euro-atlantischen Integrationsprozessen bereitet ferner die Unklarheit über den Charakter einer möglichen Einbindung Rußlands. Während die westlichen Nachbarregionen Rußlands aus westlicher Sicht integrationswillig und grundsätzlich auch integrationsfähig sind, wäre Rußland viel zu groß für einen sinnvollen Einschluß in die EU-Integrationsgemeinschaft. Umgekehrt bestehen Zweifel an den gelegentlich bekundeten Absichten hochrangiger russischer Politiker, Rußland selbst die Perspektive einer Vollmitgliedschaft in EU und NATO offenzuhalten. Zum einen scheint man sich dabei in Moskau nicht bewußt zu sein, was ein Beitritt zu integrierten Strukturen tatsächlich bedeutet: nämlich die Übertragung von wichtigen Kompetenzen der nationalen Souveränität auf supranationale Organisationen. Hierzu aber scheint die Bereitschaft in Rußland gering. Hinzu kommt: Unter seinen Eliten hat sich mittlerweile ein Grundkonsens darüber herausgebildet, das Land als selbstbewußte Großmacht mit spezifischen Interessen und natürlichen Einflußzonen zu profilieren, auf dem eurasischen Kontinent einen *eigenen* Schwerpunkt zu bilden und seine nahe Umwelt selbst zu integrieren.
3. Problematisch ist schließlich ein weiterer Punkt, der den Ablauf der zweiten Phase der An- und Einbindung Osteuropas ganz wesentlich bestimmen wird. Er ist ausschließlich auf den Westen und dessen Fähigkeit zum Umdenken und Umsteuern bezogen. Gemeint ist der Umstand, daß die Neuordnung Europas nicht in einer einfachen Ausweitung der im Kalten Krieg gewachsenen Strukturen und Inhalte bestehen kann. Unter diesem Aspekt ist der gängige Begriff "Osterweiterung" irreführend: Es darf sich eben nicht um eine bloße Ausdehnung Europas nach Osten handeln, sondern die Veränderung muß – am stärksten im Hinblick auf die EU – eine tiefgreifende Reform der euro-atlantischen Institutionen selbst einschließen. Anders ausgedrückt: Der Wandel im *Osten* Europas erfordert auch ein radikales Umdenken im *Westen* Europas (so wie der Umbruch in der DDR und die deutsche Vereinigung eine Neuorientierung auch in der alten Bundesrepublik nötig machten). Tatsächlich kann die Erweiterung der EU nur dann erfolgen, wenn ihre Mitgliedstaaten zuvor Einvernehmen über deren Vertiefung erzielt haben. Stichworte hierfür sind: Anpassung des EU-Institutionensystems, des Agrarmarkts sowie des Strukturfonds.
4. Unterdessen unternehmen die EU-Beitrittskandidaten große Anstrengungen, um ihre Beitrittsfähigkeit zu demonstrieren. Am weitesten fortgeschritten sind dabei Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien sowie mit Abstrichen die Slowakei und unter manchen Aspekten auch Estland. Die genannten Staaten haben den politischen Monismus im Zeichen der KP-Diktatur radikal überwunden zugunsten von Demokratie, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit europäischer Tradition. Wirtschaftlich haben die genannten Länder mittlerweile einen funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen geschaffen, und sie können auf beachtliche makroökonomische Anpassungserfolge und sogar auf ein Wirtschaftswachstum von bis zu sechs Prozent verweisen. Damit haben sie die

Produktions- und Umstellungskrise der Transformationsphase weitgehend überwunden. Zugleich werden sie jedoch in einer zweiten Reformphase ihre Anstrengungen zur sektoralen Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft, zum Aufbau eines funktionsfähigen Sozialsystems sowie zur Anpassung der Gesetze an die Rechtsvorschriften des EU-Binnenmarkts weitertreiben müssen, wie sie das Weißbuch der Union vom Mai 1995 anregt.

5. Möglicherweise wird die EU Beitrittsverhandlungen mit sämtlichen zehn Assoziationsstaaten beginnen und nicht separat mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen. Da sich diese jedoch im Grad des Wandels von Wirtschaft und institutionellen Regelmechanismen und damit in ihrer Beitrittsfähigkeit untereinander stark unterscheiden, werden die einen eher aufgenommen werden können (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien), während andere entsprechend ihrer reformorientierten Weiterqualifizierung möglicherweise später hinzutreten (baltische Staaten, Slowakei, Bulgarien, Rumänien). Dabei zeichnet sich eine Vorgehensweise ab, bei der sich EU und Beitrittsländer – ähnlich wie seinerzeit im Falle der südeuropäischen Staaten – längerdauernde Übergangsbestimmungen und zeitliche Ausnahmeregelungen einräumen (in sensiblen Wirtschaftsbereichen, bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer usw.). Gegenüber den vorerst nicht aufgenommenen Ländern wird die Strategie umfassender Heranführung verstärkt werden müssen.
6. Die Vermeidung neuer Trennlinien nach Osten war ein wichtiger Grund für das Streben der EU, parallel zur Einbindung der Ostmitteleuropäer enge Vertragsbeziehungen zu Rußland aufzunehmen. Aus Brüsseler Sicht bilden die EU und Rußland "die beiden Hauptmächte Europas", wobei Rußland als ein für die Sicherheit des Kontinents zentraler Faktor charakterisiert und auf sein großes Wirtschafts-, Handels- und Wissenschaftspotential verwiesen wird. Für Rußland seinerseits bildet die Europäische Union den wichtigsten Bezugspunkt für eine erfolversprechende Entwicklungs- und Transformationspartnerschaft, die zugleich einer befürchteten Ausgrenzung des Landes aus den europäischen Integrationsprozessen entgegenwirkt. Bereits heute wickelt Rußland rund 40 Prozent seines Außenhandels mit der EU ab, und nahezu 50 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Rußland stammen aus Ländern der Europäischen Union. Bemerkenswerterweise rückt die EU seit 1995 die Frage in den Vordergrund, wie sie zum Aufbau einer neuen Sicherheitsarchitektur in Europa beitragen und sich in die kontroverse Diskussion um die NATO-Öffnung nach Osten einschalten könnte. Zwar ist sich die EU bewußt, daß sie die NATO nicht ersetzen kann. Gleichwohl sieht sie ihre Aufgabe darin, einer Verengung der Beziehungen Rußland-Westen auf die militärische Dimension entgegenzuwirken und sie durch einen intensiven politischen Dialog und dichte Wirtschaftsverbindungen wirkungsvoll einzurahmen.
7. Das starke Engagement der EU für die einvernehmliche Entwicklung neuer Sicherheitsstrukturen in Europa ist verständlich: Sämtliche EU-Beitrittskandidaten streben zugleich nach Aufnahme in die NATO, die für sie Sicherheit vor Restrisiken bedeutet und eine definitive Zugehörigkeit zur euro-atlantischen Staaten- und Wertegemeinschaft symbolisiert. Moskau dagegen leistet entschiedenen Widerstand, denn es betrachtet die

Erweiterung der NATO "bis an die Grenzen Rußlands" nicht nur als strategische Bedrohung seiner Sicherheit, sondern – mehr noch – als Ausgrenzung des Landes aus den Prozessen europäischen Zusammenwachsens. Die Aufnahme auch nur einiger EU-Beitrittskandidaten in die NATO – genannt werden Polen, Tschechien und Ungarn – birgt daher die Gefahr der Herausbildung neuer Konfrontationslinien zwischen Ost und West. Hält man sich vor Augen, daß elf der 15 EU-Staaten zugleich Mitglieder der NATO sind, so wäre damit die anvisierte Partnerschaft mit Rußland ebenso gefährdet wie das Konzept einer abgestuften, evolutionären Integration der euro-atlantischen Strukturen nach Osten. Vor diesem Hintergrund werden von der NATO und ihren Mitgliedstaaten Konzepte entwickelt, die den Beitritt einzelner ostmitteleuropäischer Staaten in umfassende kooperative Strukturen einbauen und ihn damit für Rußlands Eliten weniger bedrohlich erscheinen lassen. Gekennzeichnet sind diese Strukturen durch wechselseitige Verflechtungen und Verpflichtungen und nicht durch bloße Kompensationen, die von Moskau abgelehnt werden.

8. Bei der Entwicklung neuer kooperativer Strukturen in Europa liegt eines der größten Probleme in folgendem: Die meisten Reformstaaten in Osteuropa suchen die Einbindung in EU und NATO, doch sehen sich diese aus materiellen bzw. politischen Gründen nicht in der Lage, entsprechenden Aspirationen sämtlicher Staaten zu entsprechen. Besonders dramatisch stellt sich die Lage für die baltischen Staaten und die Ukraine dar, denn für sie zeichnet sich mit der Integration ihrer westlichen Nachbarn in die euro-atlantischen Organisationen die Gefahr ab, in eine "neue Zwischenzone" zwischen Rußland und Europa zu geraten. Ihr Drang nach Westen verstärkt sich zudem in dem Maße, wie Rußland den postsowjetischen Raum als "Sphäre besonderer Verantwortung und Interessen" Moskaus reklamiert und über den Hebel "russische Minderheiten" Druck auf diese Länder ausübt (Estland, Lettland), revisionistische Forderungen erhebt (Ukraine) und zumindest zögert, mit diesen Staaten umfassende Verträge zu schließen. Vor diesem Hintergrund sind die Länder der "neuen Zwischenzone" demonstrativ bemüht, EU-Beitrittsfähigkeit zu unterstreichen (Balten) und intensiv an den Aktivitäten des NATO-Programms "Partnership for Peace" teilzunehmen (Balten und Ukrainer).
9. Zweifellos wird der Beitritt einiger Länder Mittel- und Osteuropas zu NATO und EU zunächst neue Trennlinien schaffen und bei den Ausgeschlossenen Enttäuschung hervorrufen. Ganz wichtig ist daher, die Strategie europäischen Zusammenwirkens mit unterschiedlicher Integrationsdichte nach Osten weiterzuentwickeln. Denn damit würde dem Gefühl von Bevölkerung und Eliten entgegengewirkt, sie würden – womöglich unter Berufung auf fragwürdige kulturgeographische oder kulturhistorische Zivilisationslinien – aus Europa ausgegrenzt. Bei dieser Strategie ist die EU ganz offensichtlich der zentrale Bezugspunkt, bilden ihre innere Weiterentwicklung und ihre Integrationskraft nach Osten "die 'strategische Frage' der gesamteuropäischen Ordnung". Denn gerade die EU ist es, die über die breite Skala von Möglichkeiten verfügt, um die Reformländer Mittel- und Osteuropas umfassend einzubinden. Ob sie dazu genügend Willen und Kraft aufbringt, muß sich freilich erst noch zeigen.

Osteuropa: "Drang nach Westen"

Nach den in ihrer Wirkung revolutionären Umbrüchen in Osteuropa war die europäische Politik verständlicherweise zunächst von dem Bestreben geprägt, die komplizierten Transformationsprozesse durch flankierende Maßnahmen in stabile Bahnen zu lenken und die Zusammenarbeit zwischen den Ländern der beiden bis dahin einander gegenüberstehenden Blöcke gemeinsam zu organisieren. Die sowjetisch geführten Organisationen Warschauer Pakt und Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe hatten sich aufgelöst. Nun ging es darum, den Aspirationen der osteuropäischen Staaten nach gleichberechtigter Partnerschaft entgegenzukommen und sie in die den neuen Bedingungen anzupassenden europäischen und europäisch-atlantischen Institutionen einzubinden. Zwar blieb offen, in welcher Form das geschehen sollte und in welchem Verhältnis KSZE, Europarat, NATO, EU und WEU dabei künftig zueinander stehen würden. Gerade die Offenheit stimulierte jedoch insbesondere in den Ländern Osteuropas Erwartungen, wonach sich die angestrebte "Rückkehr nach Europa" relativ problemlos vollziehen und der Westen seine Versprechen aus den Zeiten des Kalten Kriegs einlösen werde, sie als integrale Bestandteile Europas, seiner Geschichte und seiner Kultur baldmöglichst in seinen funktionierenden Institutionen zu verankern. Auch Präsident Jelzin verkündete 1992 als Ziel seiner Regierung, Rußland den Weg in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" zu ebnet, um ihm damit für den Reformwandel maximale Unterstützung von außen zu sichern. Gemeint war hier vor allem die Öffnung Rußlands zum Westen, auf den sich hochgespannte Erwartungen auf materielle Förderung der Reformprozesse und zügige Einbeziehung in die Weltwirtschaft richteten.

Diese erste Periode der Suche nach neuen Bezugspunkten für die Osteuropäer mündete um die Mitte der 90er Jahre in eine neue Phase. Seither rückte die Einleitung konkreter Schritte zur abgestuften An- und Einbindung der osteuropäischen Reformstaaten in die Institutionen euro-atlantischer Integration in den Vordergrund – von Schritten, die sich einschneidend auf die zukünftige Gestalt Europas auswirken werden. Zu nennen sind hier insbesondere die Bestimmung von Aufgaben und Rolle der KSZE (seit 1994: OSZE) als umfassender Organisation "von Vancouver bis Wladiwostok", die Einbeziehung einer Reihe von Ländern Ostmitteleuropas als Vollmitglieder in die EU sowie die Öffnung der NATO nach Ostmitteleuropa bei parallelem Abschluß einer engen Sicherheitspartnerschaft mit Rußland. Besonders die EU fühlte sich aufgerufen, "eine große, den gesamten Kontinent umfassende Gemeinschaft zu errichten, in der Freiheit, Wohlstand und Stabilität herrschen" (Madriider Gipfel vom Dezember 1995). In einem "best-case"-Szenario würden die genannten Organisationen, den Bedingungen des radikalen Wandels der politischen Landschaft in Europa angepaßt, im Sinne eines "interlocking system" eng zusammenwirken und komplementäre Funktionen übernehmen.

Ansätze für ein solches Ineinandergreifen sind durchaus vorhanden. Als herausragendes Beispiel sei hier auf das Zusammenwirken von OSZE, NATO und EU in der Bosnienkrise verwiesen: Die Sicherung eines friedlichen Umfelds unter Führung der Atlantischen Allianz, die Organisierung demokratischer Wahlen durch die OSZE sowie die Wirtschaftshilfe durch die

EU bilden jeweils unverzichtbare, einander stützende und ergänzende Elemente einer Strategie von Frieden und Wiederaufbau. Ein anderes, wenngleich weniger spektakuläres Beispiel für den Erfolg der Konzeption ineinandergreifender europäischer Organisationen mit synergetischen Effekten bildet der Stabilitätspakt, den die EU im März 1994 mit dem Ziel lanciert hatte, Grenzdispute und Minderheitenkonflikte zwischen den Ländern Ostmitteleuropas, des Baltikums und Südosteuropas auf dem Verhandlungsweg zu lösen. Im März 1995 wurde der Pakt, an dessen Gesprächsrunden auch Vertreter von OSZE, Europarat und Ostseerat teilnahmen, auf einer Konferenz aller 54 OSZE-Mitgliedstaaten mit der Unterzeichnung zahlreicher bilateraler Verträge und Erklärungen besiegelt. Zugleich wurde die EU-Initiative "Stabilitätspakt" in die OSZE überführt und diese damit beauftragt, die Implementierung des Projekts zu verfolgen.

Integrationshemmende Faktoren

Diese positiven Ansätze zur Herausbildung einer gesamteuropäischen Handlungs- und Verantwortungsgemeinschaft können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die erfolgreiche Entwicklung partnerschaftlich ausgerichteter, eng aufeinander bezogener Organisationen und Strukturen in Europa keineswegs gesichert ist. Im Gegenteil: Die anvisierte Einbeziehung ostmitteleuropäischer Reformstaaten in europäisch-atlantische Institutionen – und hier insbesondere in die NATO – könnte neue Probleme in Europa schaffen, wenn sie nicht durch Konstituierung paralleler enger Vertragsgemeinschaften mit Rußland begleitet wird und den Ländern der "neuen Zwischenzone" vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer Sicherheit und zukunftsweisende Perspektiven bietet. So gesehen befindet sich alles im Fluß, und das Jahr 1997 könnte sich und als einschneidende Wegmarke für Charakter und Inhalt der europäischen Prozesse erweisen. Denn in seinem Verlauf soll über die Aufnahme ostmitteleuropäischer Staaten in die NATO entschieden sowie – ein halbes Jahr nach Abschluß der EU-Regierungskonferenz – darüber befunden werden, mit welchen Ländern dieser Region Beitrittsverhandlungen mit der Union einzuleiten sind. Als problematisch erweisen sich bei alledem insbesondere die folgenden Punkte:

1. Die Aufnahme bestimmter ostmitteleuropäischer Staaten in die "harten" Integrationsgemeinschaften NATO und EU läuft auf eine Neuordnung Europas *vom Westen her* hinaus. Rußland dagegen hält an seiner Konzeption fest, die OSZE zur zentralen Schaltstelle in Europa zu erheben, die die Aktivitäten aller übrigen Institutionen einschließlich NATO und EU zur Festigung von Sicherheit und Stabilität zusammenfaßt. Bei der Neugestaltung Europas möchte Rußland nicht bloß "Partner" des Westens sein, wie es das von der Allianz angebotene Partnerschaftsabkommen zwischen NATO und Rußland sowie der Vertrag über Partnerschaft und Kooperation zwischen EU und Rußland vorsehen. Vielmehr möchte es als herausragendes Mitglied eines auf die OSZE zentrierten Systems eine Schlüsselrolle bei der Neuordnung Europas spielen.
Im Westen, die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten eingeschlossen, finden solche Konzeptionen wenig Anklang: Die OSZE verfügt über keine eigenen militärischen Muskeln und wäre bei schweren Krisen oder kriegerischen Konflikten unter ihren 54 Mit-

gliedern aufgrund des Konsensprinzips (ggf. "Konsens minus eins") voraussichtlich handlungsunfähig. So wird die OSZE zwar auch weiterhin "als ordnungspolitisch wertvoller Kooperationsrahmen, als Vermittlungsinstanz und als Vehikel für präventive Diplomatie fungieren", sofern ihre Mitglieder sich hierauf einigen können.¹ Diskutiert werden auch Modelle einer nichthierarchischen, horizontalen Aufgabenverteilung zwischen den für Sicherheit zuständigen Organisationen in Europa, wobei eine gewisse Verrechtlichung der OSZE ins Auge gefaßt (Deutschland) oder die Ausarbeitung einer europäischen Sicherheitscharta anvisiert wird (Frankreich). Doch selbst wenn dies gelingt, ist keineswegs sicher, ob sich Rußland nicht durch schrittweise An- und Einbindung seiner westlichen Nachbarländer in westliche Integrationsgemeinschaften in die Isolierung gedrängt fühlt und entsprechendes Störpotential mobilisiert. Vor diesem Hintergrund war der Westen – und hier insbesondere Deutschland als "Anwalt" legitimer Moskauer Aspirationen – zwecks Flankierung der Öffnung seiner Organisationen nach Osten bemüht, parallel zu den erwähnten Vertragsgemeinschaften mit EU und NATO Rußlands Position im internationalen Kontext aufzuwerten (Beispiele: Aufnahme als Vollmitglied in den Europarat im Februar 1996 sowie Perspektive einer Vollmitgliedschaft bei den Beratungen der G7-Gipfelmächte).

2. Probleme in den Beziehungen der Reformstaaten Osteuropas zu den euro-atlantischen Integrationsprozessen bereitet die Unklarheit über den Charakter einer möglichen Einbindung Rußlands. Während die westlichen Nachbarregionen Rußlands aus westlicher Sicht integrationswillig und grundsätzlich auch integrationsfähig sind, wäre Rußland viel zu groß für einen sinnvollen Einschluß in die EU-Integrationsgemeinschaft. Allein die physische Masse Rußlands und dessen eurasische Dimension sprengen alle Maßstäbe der europäischen Staatenwelt, von den spezifischen kulturellen und politischen Traditionen des Landes ganz zu schweigen. Umgekehrt bestehen Zweifel an den gelegentlich bekundeten Absichten hochrangiger russischer Politiker (darunter auch Jelzin), Rußland selbst die Perspektive einer Vollmitgliedschaft in EU und NATO offenzuhalten. Zum einen scheint man sich dabei in Moskau nicht bewußt zu sein, was ein Beitritt zu integrierten Strukturen tatsächlich bedeutet: nämlich die Übertragung von wichtigen Kompetenzen der nationalen Souveränität auf supranationale Organisationen. Hierzu aber scheint die Bereitschaft in Rußland gering, ja mehr noch: Unter seinen Eliten hat sich mittlerweile ein Grundkonsens darüber herausgebildet, das Land als selbstbewußte Großmacht mit spezifischen Interessen und natürlichen Einflußzonen zu profilieren, auf dem eurasischen Kontinent einen *eigenen* Schwerpunkt zu bilden und seine nahe Umwelt selbst zu integrieren.² Historisch jedenfalls hat Rußland den Westen zwar immer wieder zur wirtschaftlichen Modernisierung herangezogen. Zugleich hat es sich jedoch gegen eine "Verwestlichung" im Sinne einer Adaption westlicher Zivilisations- und

¹ So W. Link, Ordnungsentwürfe für Europa, in: K. Kaiser/H.-P. Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn 1995, S. 471-485, hier S. 474.

² Vgl. hierzu und zum folgenden meinen Beitrag: Präsidentenwahlen in Rußland: Grundlinien und Perspektiven der Außen- und Sicherheitspolitik, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Nr. 31/1996.

Politikmuster gewehrt und an dem Anspruch festgehalten, das Land auf eigenen Grundlagen zu entwickeln.

Aus dieser Sicht widerspricht es den Interessen Moskaus, seine Beziehungen zum Westen im Sinne wachsender Interdependenzen allzu eng zu gestalten, denn dies läuft letztlich auf eine politische Abhängigkeit vom Westen und auf eine kulturelle Überfremdung hinaus. Die "ideologisch" geprägte Priorität für die Eingliederung Rußlands in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" des Westens wird seit 1993 in den Hintergrund gedrängt zugunsten einer pragmatischen Strategie, die an den besonderen Interessen des Landes orientiert ist und die internationalen Beziehungen Moskaus "tous azimuts" diversifiziert (Primakow). Diese Neuakzentuierung wirft schwierige Probleme für die Gestaltung der Beziehungen der Reformstaaten zu den euro-atlantischen Integrationsprozessen auf: Sie kompliziert das Bemühen des Westens, die Integration der Ostmitteleuropäer durch umfassende Interdependenzen mit Rußland auszubalancieren. Noch gravierender wirkt sich das neue Selbstbewußtsein Rußlands auf das Streben der Länder in der "neuen Zwischenzone" aus (baltische Staaten, Ukraine), in die westlichen Institutionen an- und eingebunden zu werden.

- Schließlich ist ein weiterer Punkt zu nennen, der den Ablauf der zweiten Phase der An- und Einbindung Osteuropas ganz wesentlich bestimmen wird. Er ist ausschließlich auf den Westen und dessen Fähigkeit zum Umdenken und Umsteuern bezogen. Gemeint ist der Umstand, daß die Neuordnung Europas nicht in einer einfachen Ausweitung der im Kalten Krieg gewachsenen Strukturen und Inhalte bestehen kann. Unter diesem Aspekt ist der gängige Begriff "Osterweiterung" irreführend: Es darf sich eben nicht um eine bloße Ausdehnung Europas nach Osten handeln, sondern die Veränderung muß – am stärksten im Hinblick auf die EU – eine tiefgreifende Reform der euro-atlantischen Institutionen selbst einschließen. Anders ausgedrückt: Der Wandel im *Osten* Europas erfordert auch ein radikales Umdenken im *Westen* Europas (so wie der Umbruch in der DDR und die deutsche Vereinigung eine Neuorientierung auch in der alten Bundesrepublik nötig machten).

Nun ist nicht zu bezweifeln, daß den osteuropäischen Beitrittskandidaten im Prozeß ihrer EU-Einbindung weitaus größere Anstrengungen abverlangt werden als den Westeuropäern. Dennoch haben auch die fortgeschrittensten unter ihnen keine Gewähr für einen zügigen Beitritt: Bei der Fixierung der Beitrittskriterien hat sich die EU vorbehalten (Kopenhagener Gipfelkonferenz vom Juni 1993), neue Mitglieder nur dann aufzunehmen, wenn sie *selbst* zur Erweiterung fähig ist. Anders ausgedrückt: Die Erweiterung der EU kann nur dann erfolgen, wenn ihre Mitgliedstaaten zuvor Einvernehmen über deren Vertiefung in ihren verschiedenen Dimensionen erzielt haben.³ Stichwortartig zu nennen wären hier insbesondere:

- Anpassung des EU-Institutionensystems an die neuen Bedingungen. Zwar wäre eine solche Anpassung auch ohne einen Beitritt osteuropäischer Länder notwendig gewe-

³ Vgl. hierzu D. Holtbrügge, Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa (Aachen), Nr. 6/1996, S. 537-547.

sen, ist doch das Institutionengefüge seit Gründung der Sechsergemeinschaft 1957 und auch nach deren Ausweitung auf heute 15 Mitglieder niemals grundlegend reformiert worden. Eine Aufnahme weiterer Kandidaten unter den zehn Ländern Osteuropas mit vertraglich abgesicherter Beitrittsperspektive würde die Prozesse von Willensbildung und Entscheidungsfindung in eine nicht reformierte EU jedoch vollends paralisieren. Sollte die mit der Effektivierung der EU-Institutionen beauftragte Regierungskonferenz ihren Auftrag im Sommer 1997 nur mit halbherzigen Kompromissen abschließen können, so würden damit die Beitrittsverhandlungen, die ohne präzise Zeitangabe sechs Monate nach einer Reform des Brüsseler Institutionengefüges geplant sind, von vornherein mit einer Hypothek belastet.

- Anpassung des Agrarmarkts (Anteil am EU-Haushalt: knapp 50 Prozent). Da der Anteil des Agrarsektors bei den meisten Beitrittskandidaten teilweise weit über dem EU-Durchschnitt liegt, würde ihre volle Einbeziehung in das gegenwärtige Agrarsubventionssystem das Finanzgefüge der Union aus den Angeln heben. Der Beitritt osteuropäischer Staaten würde also ohne – wenig wahrscheinliche – Aufstockung des Agrarhaushalts entweder die Abkopplung der Landwirtschaft Osteuropas erfordern (was integrationspolitisch problematisch wäre) oder einen Abbau des bisherigen Subventionssystems nötig machen (was scharfe Verteilungskämpfe in einer Reihe westeuropäischer Staaten zur Folge hätte). Lösungen für dieses Dilemma sind vorerst nicht in Sicht.
- Anpassung der Strukturpolitik (Anteil des Strukturfonds am EU-Haushalt: rund 25 Prozent). Im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik werden von Brüssel jene Länder und Regionen der EU gefördert, die unterdurchschnittlich entwickelt sind. Da sämtliche Beitrittskandidaten aus Osteuropa, gemessen am Durchschnitt der 15 EU-Staaten, ein Bruttosozialprodukt von weniger als 35 Prozent aufweisen, fielen sie bei gleichbleibendem Strukturfonds unter die privilegierten Empfängerländer, während die bisherigen Nettoempfänger wie Irland, Portugal und Griechenland zu Nettozahlern würden. Auch dieses sensible Problem, das die Verteilungskämpfe in der Union auf der Ost-Süd-Achse anheizen würde, ist noch kaum ernsthaft andiskutiert.

Aus alldem wird deutlich: Wer sich zur EU-Osterweiterung bekennt, ohne zugleich seine Bereitschaft zu einer grundlegenden Reform zu erklären, weckt Hoffnungen, die nicht erfüllt werden können. Auch ohne Osterweiterung wäre eine Reform der EU dringend erforderlich; die Osterweiterung macht es nun unmöglich, sie noch länger aufzuschieben. Vor diesem Hintergrund können die Osteuropäer trotz aller Härten der Transformation nicht sicher sein, ob sie in absehbarer Frist tatsächlich Chancen auf Beitritt haben: Sie können keinen Einfluß auf die Fähigkeit der EU nehmen, eine Erweiterung nach Osten zu verkraften. Die Westeuropäer ihrerseits schwanken, ob sie bei der Erweiterung politischen oder wirtschaftlichen Überlegungen Vorrang geben sollen.

Aus *politischer* Sicht spricht viel für eine rasche Aufnahme. Denn zum einen haben die Ostmitteleuropäer ein zentrales EU-Kriterium für die Beitrittsfähigkeit erfüllt, indem sie die

institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung gewährleisten. Zum anderen würde damit auf beide Seiten ein Termindruck ausgeübt, die nötigen Reformprozesse energisch anzupacken. Auch sind die Kosten einer Nichterweiterung zu bedenken: Nachteile durch nicht zustande gekommene wirtschaftliche Arbeitsteilung, Enttäuschung unter den Abgewiesenen mit der möglichen Folge einer Wiederkehr latenter nationalistischer Tendenzen, ethnischer und sozialer Konflikte sowie massenhafter Migration in Richtung Westen. Aus *wirtschaftlicher* Sicht dagegen spricht viel gegen eine rasche Aufnahme. Zwar haben die Ostmitteleuropäer die Grundlagen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft gelegt. Jedoch ist durchaus ungewiß, ob sie die weiteren EU-Bedingungen für ihre Beitrittsfähigkeit erfüllen und in der Lage sein werden, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union tatsächlich standzuhalten (das Beispiel der im Prozeß der deutschen Vereinigung "plattgemachten" DDR-Wirtschaft dient hier als eindrucksvolle Warnung). Die Westeuropäer ihrerseits werden sich angesichts ihrer bekannten Divergenzen nur schwer auf die notwendigen radikalen Strukturreformen einigen. Eine Aufnahme osteuropäischer Staaten *ohne* Vertiefung aber würde die Integrationsdynamik der EU abschwächen, möglicherweise sogar in einem "Erweiterungskollaps" enden.

So werden die Probleme bei der Erweiterung von EU und NATO aus unterschiedlichen Gründen um so größer, je näher die konkreten Verhandlungen mit Beitrittskandidaten rücken. Tatsächlich könnte 1997 daher zu "Europas Jahr der Entscheidungen"⁴ über die Frage werden, ob es gelingt, nach dem Zerfall der alten Blöcke ein System neuer integrativer und kooperativer Strukturen in Europa zu entwickeln, und zwar dergestalt, daß keiner der Partner politisch ausgegrenzt und wirtschaftlich überfordert wird. Der Balanceakt besteht darin, die Ostmitteleuropäer in die euro-atlantischen Institutionen zu integrieren sowie zugleich Rußland seiner Bedeutung entsprechend in den europäischen Wirtschaftsraum und die Gestaltung einer europäischen Friedensordnung einzubeziehen. Dies erfordert von *beiden* Seiten – den Ländern östlich und westlich der früheren Trennlinie – konzeptionelle Innovation und materielle Opferbereitschaft.

Die Ostmitteleuropäer und die EU

In den Ländern Ostmitteleuropas – die baltischen Staaten und die Staaten Südosteuropas eingeschlossen – herrscht im Hinblick auf die Perspektive eines EU-Beitritts bislang ein breiter Konsens.⁵ Dieser könnte freilich in Gefahr geraten, wenn Brüssel zu zögerlich auftritt und es die Regierungen in Osteuropa versäumen, öffentlich und intensiv jene – bisher kaum problematisierten – großen Anstrengungen und Opfer zu diskutieren, die der Bevölkerung mit Vorbereitung und Vollzug eines EU-Beitritts auch künftig zugemutet werden (Beispiele: weitere Umstrukturierung der Industrie, Kontraktion des Landwirtschaftssektors). Vorerst jedoch ist

⁴ So der Titel eines Beitrags von Chr. Bertram, in: Die Zeit (Hamburg), Nr. 6/31.1.1997, S. 3.

⁵ Hierzu und zum folgenden W. Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, Gütersloh 1995, darin speziell B. von Ow, Die Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an die Europäische Union: Probleme und Perspektiven, S. 267-279.

die EU-Mitgliedschaft unstrittig: Für Eliten und Bevölkerung bedeutet sie die Entscheidung für ein Modell und eine Wertegemeinschaft, die von Demokratie, Menschenrechten, friedlicher Beilegung von Konflikten nach innen und außen geprägt ist. Darüber hinaus symbolisiert sie "den Einzug in die westliche Wohlstands- und Sicherheitsgemeinschaft und stellt damit auch eine Garantie vor einer Rückkehr unter dem Einfluß Rußlands dar".⁶ Die Vollmitgliedschaft ist für die Osteuropäer auch deshalb attraktiv, weil sie geeignet ist, verstärkt Auslandskapital zur Modernisierung der Wirtschaft anzulocken und den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu gewährleisten. Schließlich trägt sie zur Stabilisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bei – ähnlich wie die Perspektive einer EG-Vollmitgliedschaft zuvor die fragilen Demokratien in Griechenland, Spanien und Portugal gefestigt hatte.⁷ Die Länder dieser Region haben daher die Erfüllung der von Brüssel definierten Voraussetzungen zugesagt, bei ihrem Beitritt den "acquis communautaire" der Union vollinhaltlich zu übernehmen und deren gemeinsame Finalität mitzutragen.

Aus dieser Grundmotivation heraus unternehmen die Ostmitteleuropäer große Anstrengungen, um ihre Beitrittsfähigkeit zu demonstrieren. Am weitesten fortgeschritten sind dabei Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien sowie mit Abstrichen die Slowakei und unter manchen Aspekten auch Estland. Hierzu nur einige Stichworte:

- Die genannten Staaten haben den politischen Monismus im Zeichen der KP-Diktatur radikal überwunden zugunsten von Demokratie, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit europäischer Tradition. Bemerkenswert ist dabei: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sind einander nahe, weichen im allgemeinen jedenfalls nicht weiter voneinander ab, als dies auch in westlichen Ländern geschieht. Das Verfassungssystem ist in hohem Maße konsensstiftend und bietet den Rahmen für die Entwicklung einer reifen politischen Streitkultur. Damit haben sich die politischen Systeme dieser Länder als lebendig und ausreichend stabil erwiesen, um wiederholt friedliche Machtwechsel zu gewährleisten. Politisch verfügen sie schon heute über alle Voraussetzungen für die volle Einbeziehung in die EU.
- Wirtschaftlich trifft dies nur begrenzt zu. Zwar haben die genannten Länder mittlerweile einen funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen geschaffen, und sie können auf beachtliche makroökonomische Anpassungserfolge und sogar auf ein Wirtschaftswachstum von bis zu sechs Prozent verweisen. 60 bis 70 Prozent des BIP werden im privaten Sektor erwirtschaftet, und ebenfalls 60 bis 70 Prozent des Außenhandels wickeln diese Länder mit der EU ab (das entspricht in etwa dem Intra-EU-

⁶ M. Dauderstädt/B. Lippert, Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU, Bonn 1995, S. 8. Siehe hierzu auch Holtbrügge, a.a.O., S. 542ff.

⁷ Hierzu ausführlich F.-L. Altmann, Die Heranführung Mittel- und Osteuropas an die Europäische Union: Probleme und Perspektiven, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, Gütersloh 1996, S. 261-272, hier S. 265ff.

Handelsvolumen).⁸ Damit haben sie die Produktions- und Umstellungskrise der Transformationsphase weitgehend überwunden. Zugleich werden sie jedoch in einer zweiten Reformphase ihre Anstrengungen zur sektoralen Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft, zum Aufbau eines funktionsfähigen Sozialsystems sowie zur Anpassung der Gesetze an die Rechtsvorschriften des EU-Binnenmarkts weitertreiben müssen, wie sie das Weißbuch der Union vom Mai 1995 anregt.⁹ Die EU ihrerseits könnte den Anpassungsprozeß verstärkt durch Weiterentwicklung des PHARE-Programms fördern, das ursprünglich dem Systemwechsel und nicht der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft diene. Bisher beliefen sich die PHARE-Mittel pro Kopf nur auf fünf Prozent dessen, was die EU in Form von Struktur- und Kohäsionsfonds für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland bereitstellte.

Ganz wichtig wäre schließlich eine stärkere Bereitschaft der EU, ihre Märkte für Erzeugnisse aus den Transformationsländern zügig und umfassend zu öffnen. Denn die beste Form der Finanzierung des Umstrukturierungsprozesses in den Ländern Ostmitteleuropas ist die Selbstfinanzierung; dazu ist aber nur in der Lage, wer seine Produkte und Leistungen auf aufnahmefähigen Märkten anbieten kann. Eine solche Marktöffnung kommt auf Dauer auch den Industrieländern zugute. Denn indem in den Transformationsländern Einkommen entsteht, entwickelt sich daraus kaufkräftige Nachfrage auch nach westeuropäischen Gütern und Dienstleistungen. Bisher war es jedoch die EU, die in den vergangenen Jahren einen Exportüberschuß mit den Ländern Ostmitteleuropas verzeichnete – bis Ende 1995 stieg ihr positiver Saldo auf 9,6 Mrd. US- $\text{\$}$.

- In den internationalen Beziehungen vertreten die sechs Länder EU-kompatible Positionen und sind bestrebt, noch vor ihrem Beitritt enger in die außenpolitische Willensbildung Brüssels einbezogen zu werden. Trotz anfänglicher Bedenken griffen sie die Anregungen der EU auf, die regionale Zusammenarbeit zu verstärken (CEFTA)¹⁰, in wechselseitigen Vertragswerken die bestehenden Grenzen festzuschreiben (Stabilitätspakt) sowie sich um geregelte Beziehungen zu Moskau zu bemühen (Konzept von Integration und Kooperation/Partnerschaft).

Möglicherweise wird die EU Beitrittsverhandlungen mit sämtlichen zehn Assoziationsstaaten beginnen und nicht separat mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen. Da sich diese jedoch im Grad des Wandels von Wirtschaft und institutionellen Regelmechanismen und damit in ihrer Beitrittsfähigkeit untereinander stark unterscheiden, werden die einen eher aufgenommen werden können (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien), während andere entsprechend ihrer reformorientierten Weiterqualifizierung möglicherweise später hinzutreten (baltischen

⁸ Zur radikalen handels- und integrationspolitischen Umorientierung der Ostmitteleuropäer und der Balten auf die EU vgl. H. Clement, Integrations- und Desintegrationstendenzen in Osteuropa und der GUS, in: Working Papers Nr. 186/1995 des Osteuropa-Instituts München.

⁹ EU-Kommission, Weißbuch. Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel 1995.

¹⁰ Vgl. hierzu Chr. Meier, Aktuelle Tendenzen der Wirtschaftskooperation in Ostmitteleuropa (CEFTA), in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 20/1996.

Staaten, Slowakei, Bulgarien, Rumänien). Dabei zeichnet sich eine Vorgehensweise ab, bei der sich EU und Beitrittsländer – ähnlich wie seinerzeit im Falle der südeuropäischen Staaten – längerdauernde Übergangsbestimmungen und zeitliche Ausnahmeregelungen einräumen (in sensiblen Wirtschaftsbereichen, in der Landwirtschaft, in der Energie-, Verkehrs-, Umwelt- und Sozialpolitik sowie beim freien Kapitalverkehr und bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer usw.). Diese müssen aber in jedem Fall befristet sein und die vollständige Integration in den jeweiligen Politikbereich zum Ziel haben. Gegenüber den vorerst nicht aufgenommenen Ländern wird die Strategie umfassender Heranführung verstärkt werden müssen. Jedenfalls ist alles zu vermeiden, was dazu beitragen könnte, den ostmittel-osteuropäischen Raum weiter zu spalten und Stabilitätsgrenzen lediglich weiter nach Osten zu verschieben. Beitragen würde hierzu eine Konkretisierung des 1994 eingeleiteten "strukturierten Dialogs" zwischen der EU und den zehn Beitrittskandidaten, der darauf zielt, diese mit der Funktionsweise der Union vertraut zu machen und sie ggf. an gemeinsamen Aktionen zu beteiligen. Hier könnte – dem Wunsch der Assoziationsstaaten entsprechend – die strategische Frage in den Vordergrund gerückt werden, "welcher Teil der EU-Anpassung vor dem Beitritt zu erfolgen hat und welcher Teil später als Vollmitglied zu bewältigen ist".¹¹

Rußland und die EU

Die Vermeidung neuer Trennlinien nach Osten war ein wichtiger Grund für das Streben der EU, parallel zur Einbindung der Ostmitteleuropäer enge Vertragsbeziehungen zu Rußland aufzunehmen.¹² Aus Brüsseler Sicht bilden die EU und Rußland "die beiden Hauptmächte Europas", wobei Rußland als ein für die Sicherheit des Kontinents zentraler Faktor charakterisiert und auf sein großes Wirtschafts-, Handels- und Wissenschaftspotential verwiesen wird. Eine erfolgreiche Systemtransformation und Wirtschaftssanierung würde Rußland für seine Nachbarn zu einem berechenbaren Stabilitätspartner machen und die Bestrebungen der EU erleichtern, in einem abgestuften Vorgehen die europäischen Integrationsräume nach Osten zu erweitern. Tatsächlich dürfte das parallele Herangehen einer der Hauptgründe dafür bilden, daß Moskau bislang keine Einwände gegen eine EU-Einbindung der Länder Ostmitteleuropas, des Baltikums und Südosteuropas erhob. Umgekehrt würde ein schwaches, zerrissenes oder gar zerfallendes Rußland unter vielen Aspekten Sicherheit und Stabilität in Osteuropa und damit indirekt auch in Westeuropa in hohem Maße gefährden. Für Rußland seinerseits bildet die Europäische Union den wichtigsten Bezugspunkt für eine erfolgsversprechende Entwicklungs- und Transformationspartnerschaft, die zugleich einer befürchteten Ausgrenzung des Landes aus den europäischen Integrationsprozessen entgegnen würde. Bereits heute wickelt Rußland rund 40 Prozent seines Außenhandels mit der

¹¹ Chr. Meier, The Full Membership of Central and East European States in the European Union: Requirements and Problems, in: Agency for Economic Coordination and Development/Friedrich Ebert Foundation (Hrsg.), Bulgaria on the Road to Europe, Sofia 1996, S. 115-130, hier S. 128f.

¹² Vgl. hierzu H. Timmermann, Die Europäische Union und Rußland - Dimensionen und Perspektiven der Partnerschaft, in: integration (Bonn), Nr. 4/1996, S. 195-207.

EU ab, und nahezu 50 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Rußland stammen aus Ländern der Europäischen Union.

Aus dieser komplementären Interessenlage heraus unterzeichneten Rußland und die EU im Juni 1994 einen Vertrag über Partnerschaft und Kooperation, der – voll ausgeschöpft – in seinen Dimensionen: politischer Dialog, Wirtschaftskooperation, Kultur inhaltlich dicht an die Schwelle einer formalen Mitgliedschaft heranrücken kann. Da der Vertrag zwar (im Dezember 1995) vom Europäischen Parlament, noch nicht jedoch von sämtlichen 15 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, entwickelte die EU seither weitere flankierende Initiativen, um der Partnerschaft mit Rußland bereits zuvor frische Impulse zu geben. Hierzu gehören: die Ausarbeitung eines Strategie-Papiers über die zukünftigen Beziehungen (November 1995); die Ratifizierung des auf den Handel bezogenen Interimsabkommens (Februar 1996) sowie die Verabschiedung eines "Aktionsplans über zentrale Aspekte der kurz- und mittelfristigen Zusammenarbeit" (Juni 1996).

Die russische Staatsduma hat den Partnerschaftsvertrag mittlerweile mit großer Mehrheit ratifiziert (Oktober 1996) – ein wichtiges Zeichen dafür, daß unter der politischen Elite des Landes bei aller "Diversifizierung" der Außenbeziehungen ein breiter Grundkonsens über die Bedeutung der europäischen Richtung in der Außenpolitik Moskaus besteht. Daß sich die Beziehungen trotz der wechselseitigen Interessenkonvergenzen bislang dennoch nur zähflüssig entwickelten, liegt nicht zuletzt an einer unterschiedlichen Gewichtung der Interessen seitens der Partner. Rußland rückt deutlich die *wirtschaftliche* Dimension in den Vordergrund, der politische Dialog spielt für Moskau bislang nur eine sekundäre Rolle. Da sich die hochgesteckten Erwartungen Rußlands auf wirtschaftlichem Felde bislang nicht erfüllten, hält sich die Bereitschaft seiner Führung zum politischen Dialog mit der EU vorerst in Grenzen. Allerdings wären gerade für Rußland die wirtschaftlichen und politischen Kosten einer mangelnden Implementierung des Partnerschaftsvertrags sehr hoch – zumal dann, wenn die Einbindung der Ostmitteleuropäer und der Balten in die EU erfolgreich verlaufen sollte.

Der EU ihrerseits geht es bei der Partnerschaft mit Rußland vorrangig um *politische* Ziele, während sie sich auf wirtschaftlichem Gebiet eher restriktiv verhält. Für sie spielt dabei eine wichtige Rolle die Überlegung, daß einvernehmliche Regelungen über die Neugestaltung des Raums zwischen Ostsee und Schwarzem Meer ganz wesentlich zu einer erfolgreichen Implementierung der Partnerschaft Rußland-EU beitragen würden, Konflikte über innere Entwicklungen und internationale Zuordnung der Staaten in dieser "Zwischenzone" dagegen Ansätze zur Partnerschaft beschädigen müßten. Daher rückte für die EU seit 1995 die Frage in den Vordergrund, wie sie zum Aufbau einer neuen Sicherheitsarchitektur in Europa beitragen und sich in die kontroverse Diskussion um die NATO-Öffnung nach Osten einschalten könnte. Zwar ist sich die EU bewußt, daß sie die NATO nicht ersetzen kann. Gleichwohl sieht sie ihre Aufgabe darin, einer Verengung der Beziehungen Rußland-Westen auf die militärische Dimension entgegenzuwirken und sie durch einen intensiven politischen Dialog und dichte Wirtschaftsverbindungen wirkungsvoll einzurahmen. Diese mehrdimensionale Einbindungsstrategie der EU ergibt sich aus ihrem erweiterten Sicherheitsbegriff sowie aus der Einschätzung, daß der Aufbau gesamteuropäischer Strukturen nur aus dem

Zusammenwirken der bestehenden internationalen Organisationen entstehen kann (EU, NATO, WEU, OSZE, Europarat).

In diesem Sinne regte das "Strategiepapier" vom November 1995 an, zwischen Brüssel und Moskau die Diskussion über eine zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur zu vertiefen, wobei als Agenda solche Felder angeführt werden wie "NATO-Erweiterung, Partnerschaft für den Frieden, Stärkung der OSZE und Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Westeuropäischen Union". Dabei griff die Europäische Union den zunächst in europäischen Hauptstädten (und nicht in Washington) entwickelten Gedanken auf, Rußland parallel zur NATO-Integration der Ostmitteleuropäer den Abschluß eines Abkommens über regelmäßige politische Konsultation und enge militärische Kooperation anzubieten, um über eine solche, dem Großmachtstatus Rußlands angemessene "strategische Partnerschaft" (van den Broek) dem Selbstwertgefühl des Landes zu entsprechen und der Herausbildung neuer Trennlinien in Europa entgegenzuwirken. Unterstrichen wurden diese Initiativen, die konzeptionell auffällig mit dem differenzierten Vertragssystem der Europäischen Union gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten konvergieren ("Integration" der Ostmitteleuropäer und "Partnerschaft" mit Rußland), mit der im "Aktionsplan" vom Mai 1996 explizierten Absicht, in Vorbereitung des Lissabonner OSZE-Gipfels vom Dezember 1996 gemeinsam über "die Entwicklung eines Sicherheitsmodells für das Europa des 21. Jahrhunderts" zu beraten. Dies ist zwar so nicht geschehen, doch spielte die EU insofern einen bedeutenden Part, als ihr Entwurf einen wichtigen Baustein für die "Lissabonner Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für das Europa des 21. Jahrhunderts" darstellte.

Kontroverse um die Öffnung der NATO

Das starke Engagement der EU für die einvernehmliche Entwicklung neuer Sicherheitsstrukturen in Europa ist verständlich: Sämtliche EU-Beitrittskandidaten streben zugleich nach Aufnahme in die NATO, die für sie Sicherheit vor Restrisiken bedeutet und eine definitive Zugehörigkeit zur euro-atlantischen Staaten- und Wertegemeinschaft symbolisiert. Moskau dagegen leistet entschiedenen Widerstand, denn es betrachtet die Erweiterung der NATO "bis an die Grenzen Rußlands" nicht nur als strategische Bedrohung seiner Sicherheit, sondern – mehr noch – als Ausgrenzung des Landes aus den Prozessen europäischen Zusammenwachsens.¹³ Die Aufnahme auch nur einiger EU-Beitrittskandidaten in die NATO – genannt werden Polen, Tschechien und Ungarn – birgt daher die Gefahr der Herausbildung neuer Konfrontationslinien zwischen Ost und West. Hält man sich vor Augen, daß elf der 15 EU-Staaten zugleich Mitglieder der NATO sind, so wäre damit die anvisierte Partnerschaft mit Rußland ebenso gefährdet wie das Konzept einer abgestuften, evolutionären Integration der euro-atlantischen Strukturen nach Osten.

¹³ Zu den Argumentationsmustern und Motiven der russischen Eliten vgl. im einzelnen F. Walter, Rußland und die NATO-Erweiterung, in: Osteuropa, Nr. 8/1996, S. 741-757.

Vor diesem Hintergrund werden von der NATO und ihren Mitgliedstaaten Konzepte entwickelt, die den Beitritt einzelner ostmitteleuropäischer Staaten in umfassende kooperative Strukturen einbauen und ihn damit für Rußlands Eliten weniger bedrohlich erscheinen lassen.¹⁴ Gekennzeichnet sind diese Strukturen durch wechselseitige Verflechtungen und Verpflichtungen und nicht durch bloße Kompensationen, die von Moskau abgelehnt werden. Als wichtige Dimensionen und Elemente eines solchen Gesamtkonzepts zeichnen sich ab:

- Ausarbeitung einer Charta NATO-Rußland, die Inhalte und Mechanismen über politisch-militärische Konsultationen – und partielle Mitentscheidung – festlegen sowie konkrete Bereiche gemeinsamer Aktivitäten bestimmen würde (z.B. Rüstungskontrolle, Nichtweiterverbreitung, Krisenmanagement, Friedensmissionen). Rußland stimmt dem grundsätzlich zu, möchte dem Sicherheitsdokument jedoch völkerrechtlich verbindlichen Vertragscharakter verleihen und es nicht bei einer bloß politisch-deklarativen Vereinbarung belassen. Möglicherweise läge in der Konstituierung eines solchen Vertragsverhältnisses sogar eine Chance, Rußland in sensitiven Regionen zusätzlich auf konstruktives Verhalten zu verpflichten, z.B. im Hinblick auf das Baltikum und die Ukraine.
- Enge Verzahnung der NATO-Öffnung mit einer gezielten Weiterentwicklung und Verdichtung der Beziehungen EU-Rußland, z.B. durch zügige Implementierung der anvisierten Freihandelszone oder durch spezifische Übergangsregelungen in den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen Rußland und EU-Neumitgliedern aus Ostmitteleuropa (so wie sie im Partnerschafts- und Kooperationsvertrag für die Beziehungen Rußlands zu Österreich, Finnland und Schweden vereinbart wurden). Dies könnte dazu beitragen, die mit einem EU-Beitritt neuer osteuropäischer NATO-Mitglieder verbundenen ökonomischen Abschottungseffekte gegenüber Rußland einzugrenzen und ganz allgemein russische Befürchtungen zu zerstreuen, von den Prozessen europäischen Zusammenwachsens abgekoppelt zu werden.
- Stärkung der OSZE durch partielle Verrechtlichung und Ausarbeitung einer nichthierarchischen, horizontalen Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Sicherheitsorganisationen. Dieses Konzept, dem insbesondere die USA noch skeptisch gegenüberstehen, würde Rußland das Gefühl vermitteln, respektvoll und seinem politischen Gewicht entsprechend behandelt zu werden.
- Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) an die nach Auflösung von Sowjetunion und Warschauer Pakt entstandene neue Lage. Entsprechende Verhandlungen zwischen Vertretern von 30 KSE-Staaten (14 aus NATO-, 16 aus Ex-Warschauer-Pakt-Staaten) wurden auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel beschlossen und im Januar 1997 in Wien eingeleitet. Verständlicherweise erhält die Festlegung regional differenzierter neuer Obergrenzen für Truppen und militärisches Gerät gerade durch die geplante NATO-Osterweiterung für Rußland besondere Bedeutung. Im übrigen kam die

¹⁴ Hierzu K. Voigt, Osterweiterung der NATO und der EU, in: Berliner Europa Forum, Nr. V/1996, S. 3-11. Ein unter russischer Beteiligung entwickeltes konstruktives Konzept findet sich bei A. Pierre/D. Trenin, Developing NATO-Russian Relations, in: Survival (London), Nr. 1/1997, S. 5-18.

NATO russischen Befürchtungen durch das Angebot eines Verzichts auf Stationierung von Nuklearwaffen und ausländischen NATO-Bodentruppen in Friedenszeiten entgegen. Ob und inwieweit dies auch für eine Eingliederung neuer Allianzmitglieder in NATO-Infrastrukturen überhaupt gelten soll, bleibt zwischen Moskau und Brüssel allerdings weiter strittig. Insgesamt jedenfalls zeigt der Westen mit seinen Angeboten konkreter sicherheitspolitischer Arrangements seit 1996 zunehmend Verständnis für Moskauer Befürchtungen, die NATO-Öffnung nach Osten werde die militärische Sicherheit Rußlands nachhaltig beeinträchtigen.

Eine "neue Zwischenzone"?

Bei der Entwicklung neuer kooperativer Strukturen in Europa liegt eines der größten Probleme in folgendem: Die meisten Reformstaaten in Osteuropa suchen die Einbindung in EU und NATO, doch sehen sich diese aus materiellen bzw. politischen Gründen nicht in der Lage, entsprechenden Aspirationen sämtlicher Staaten zu entsprechen. Besonders dramatisch stellt sich die Lage für die baltischen Staaten und die Ukraine dar, denn für sie zeichnet sich mit der Integration ihrer westlichen Nachbarn in die euro-atlantischen Organisationen die Gefahr ab, in eine "neue Zwischenzone" zwischen Rußland und Europa zu geraten. Ihr Drang nach Westen verstärkt sich zudem in dem Maße, wie Rußland den postsowjetischen Raum als "Sphäre besonderer Verantwortung und Interessen" Moskaus reklamiert und über den Hebel "russische Minderheiten" Druck auf diese Länder ausübt (Estland, Lettland), revisionistische Forderungen erhebt (Ukraine) und jedenfalls zögert, mit diesen Staaten umfassende Verträge zu schließen. Bei der NATO handele es sich um ein Bündnis demokratischer und zivilisierter Staaten, betonte der ukrainische Präsident Kutschma, "die niemanden bedrohen und an niemanden territoriale Forderungen stellen. ... Je öfter (Moskaus Oberbürgermeister) Lushkow Sewastopol besucht, desto größer wird die Zahl jener Ukrainer, die nach einem NATO-Beitritt rufen".¹⁵ Zusätzliche Impulse erhält dieser Drang durch die geplante Absorption von Belarus durch Rußland, denn damit erhielt Moskau den direkten Zugriff auf die militärischen Infrastrukturen eines Landes, das an drei Staaten der "neuen Zwischenzone" grenzt: Lettland, Litauen und die Ukraine.

Vor diesem Hintergrund sind die Länder der "neuen Zwischenzone" demonstrativ bemüht, EU-Beitrittsfähigkeit zu unterstreichen (Balten) und intensiv an den Aktivitäten des NATO-Programms "Partnership for Peace" teilzunehmen (Balten und Ukrainer). Die westlichen Organisationen ihrerseits zögern mit einem weiterreichenden Engagement in dieser Region, teils aus integrationspolitischen Gründen (EU), teils aus Rücksicht auf russische Empfindlichkeiten. Ihre Strategie läuft auf die Empfehlung an diese Staaten hinaus, die bestehenden Verbindungen zu EU und NATO intensiv zu nutzen und im übrigen trotz aller Rückschläge nicht nachzulassen, ein gutes Verhältnis zu Rußland zu suchen.

¹⁵ Nach A. Kapustin, Dialog s Rossiej budet prodolžen, in: Nezavisimaja gazeta, 7.2.1997. Die Sewastopol-Besuche Lushkows sollen die Zugehörigkeit der Stadt zur Russischen Föderation unterstreichen.

Tatsächlich haben die baltischen Staaten gute Chancen, in einer zweiten Welle in die EU aufgenommen zu werden. In dem Maße, wie die WEU zum sicherheitspolitischen Arm der EU aufwächst und zugleich eigenständige Aktivitäten im Rahmen der NATO entwickelt, werden sie darüber hinaus Sicherheitsgewinne verbuchen, die die angestrebten, vorerst jedoch wenig realistischen NATO-Garantien kompensieren könnten. Immerhin sind sie schon heute mit der WEU assoziiert. Erwogen wird darüber hinaus der Abschluß einer Charta zwischen der NATO und den baltischen Staaten, die diesen zusätzliche Sicherheiten verschaffen soll. Mit der Ukraine unterzeichnete die EU – parallel zu Rußland – Mitte 1994 einen Vertrag über Partnerschaft und Kooperation, der mit seiner Perspektive einer Freihandelszone eine enge Anbindung des Landes an den europäischen Wirtschaftsraum anvisiert. Die NATO ihrerseits wird voraussichtlich eine dem NATO-Rußland-Dokument analoge Vereinbarung über Sicherheitspartnerschaft mit der Ukraine abschließen, für die Kiew bereits einen Entwurf präsentierte. Hält man sich vor Augen, daß sich die Ukraine unter Präsident Kutschma intensiv um enge Beziehungen gerade zu den EU- und NATO-Beitrittskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn bemüht, so wird die ausgeprägt europäische Orientierung des Landes deutlich.¹⁶

Fazit

Für das Verhältnis der Mittel- und Osteuropäer zu den euro-atlantischen Integrationsprozessen ist 1997 tatsächlich ein "Jahr der Entscheidungen". Gleichwohl wäre es selbst bei erfolgreichem Einstieg eine Illusion zu glauben, mit der Entwicklung neuer europäischer Architekturen unter Einbeziehung der Länder im Osten Europas würden gleichsam automatisch langfristig fixierbare Modelle für Sicherheit und Interdependenz entstehen. Vielmehr ist Sicherheit in erweitertem Verständnis "nicht ein für immer feststehender Zustand, sondern ein ständigem Wandel unterworfenen Prozeß".¹⁷

Diese Einsicht ist deshalb von grundsätzlicher Bedeutung, weil sich die Organisationen euro-atlantischer Integration und Kooperation mit dem anvisierten Beitritt osteuropäischer Staaten selbst wandeln und auch in Zukunft wandeln müssen – in einer Weise freilich, die ihren Charakter als künftige europäische Stabilitätsanker nicht beschädigt. Für die NATO heißt das, die Integration mit Ostmitteleuropäern zu verbinden mit einer Sicherheitspartnerschaft mit Rußland, das im euro-asiatischen Raum einen eigenen Schwerpunkt bildet. Die EU ihrerseits muß einen Weg finden zwischen kurzsichtiger Abschottungsstrategie und unreflektierter Erweiterungsstrategie. Beide Organisationen müssen darauf bedacht sein, ihre Aktivitäten noch enger zu verzahnen (Stichworte: Europäisierung der NATO bzw. Ausbau der WEU als europäische Komponente innerhalb der NATO), um bereits im Prozeß der Erweiterung die Parallelität von Integration und Kooperation zu betonen.

¹⁶ Detailliert dazu O. Alexandrova, Die Ukraine und die Staaten Ostmitteleuropas, Bericht des BIOst Nr. 9/1997.

¹⁷ C. Gasteyer, Neue Konturen europäischer Sicherheit, in: Internationale Politik (Bonn), Nr. 12/1996, S. 21-28, hier S. 22.

Zweifellos wird der Beitritt einiger Länder Osteuropas zu NATO und EU zunächst neue Trennlinien schaffen und bei den Ausgeschlossenen Enttäuschung hervorrufen. Ganz wichtig ist daher, die Strategie europäischen Zusammenwirkens mit unterschiedlicher Integrationsdichte nach Osten weiterzuentwickeln. Denn damit würde dem Gefühl von Bevölkerung und Eliten entgegengewirkt, sie würden – womöglich unter Berufung auf fragwürdige kulturgeographische oder kulturhistorische Zivilisationslinien – aus Europa ausgegrenzt. Bei dieser Strategie ist die EU ganz offensichtlich der zentrale Bezugspunkt, bilden ihre innere Weiterentwicklung und ihre Integrationskraft nach Osten "die 'strategische Frage' der gesamteuropäischen Ordnung".¹⁸ Denn gerade die EU ist es, die über die breite Skala von Möglichkeiten verfügt, um die Reformländer Mittel- und Osteuropas umfassend einzubinden. Ob sie dazu genügend Willen und Kraft aufbringt, muß sich freilich erst noch zeigen.

¹⁸ So W. Link, Strukturelle Ansätze zur internationalen Integration der ostmitteleuropäischen Staaten, in: P. Haungs/K.M. Graß/H. Meier/H.-J. Veen (Hrsg.), Civitas, Paderborn 1993, S. 421-431, hier S. 430. Ähnlich Gasteyger, a.a.O., S. 28.

Heinz Timmermann

**The Reforming States of Central and Eastern Europe
and the Euro-Atlantic Integration Processes**

Bericht des BIOst Nr. 18/1997

Summary

Introductory Remarks

The first period in the Eastern Europeans' search for new orientation bearings went into a new phase around the mid-nineties. Since then, the focus has been on the implementation of concrete steps towards the step-by-step link-up and assimilation of the reforming states of Eastern Europe into the institutions of Euro-Atlantic integration. Worthy of particular mention among these steps are the definition of the duties and rôle of the CSCE (renamed OSCE as of 1994) as an all-embracing organisation "from Vancouver to Vladivostok", the adoption of a number of countries of East Central Europe into the EU as full members, and the opening up of NATO towards East Central Europe, accompanied by the conclusion of a close security partnership with Russia. The present report analyses the membership aspirations of the countries of East Central Europe, the problems involved in accommodating Russia, and the prospect of a "new buffer zone" stretching from the Baltic to the Black Sea. In this context, the report emphatically points out that the parallelism of integration and co-operation calls for conceptual innovation and material sacrifice on *both* sides - the countries to the east *and* to the west of the former dividing line. The report is based on official documents by the parties involved and on articles published in the learned literature and the public media in Eastern and Western Europe.

Findings

1. In many respects the European processes are in a state of flux, and 1997 could well prove to be a decisive crossroad. In a best-case scenario, the above-mentioned organisations would interact closely and take on complementary functions in the manner of an "interlocking system". And there are, indeed, signs of such intermeshing, for instance in Bosnia or in the elaboration and implementation of the stability pact. Nevertheless, the process of European coalescence still involves a number of serious problems. Some of these are rooted in differences in conception concerning the future rôle of the OSCE: Russia continues in its quest to have the OSCE elevated to the status of a central coordinating agency for Europe which is to harmonise the activities of all other institutions, including NATO and the EU, with the aim of consolidating security and stability. In the West, such notions meet with little resonance: the OSCE has no military muscle of its

own and, because it is subject to the principle of consensus, would probably be incapable of effective action in the event of serious crises or armed hostilities among its 54 members.

2. Further problems in how the reforming states relate to the Euro-Atlantic integration processes are caused by uncertainties about the nature of a possible Russian involvement. While from the West's viewpoint Russia's western neighbours are willing and in principle also suitable candidates for integration, Russia itself would be much too big for any meaningful incorporation into the EU integration community. Conversely, there are doubts as to whether the intentions occasionally voiced by high-ranking Russian politicians to the effect that Russia itself wants to keep open the option of eventual full membership in the EU and NATO can be taken seriously. On the one hand, Moscow does not appear to be fully aware of what the incorporation into integrated structures actually implies: the transfer of important competences of national sovereignty to supranational organisations, and there seems to be little willingness in Russia to do so. On the other, a basic consensus has by now emerged among Russia's elites that the country should work on its own profile as a self-confident superpower with its specific interests and natural spheres of influence, should form a focal point *of its own* on the Eurasian continent, and should itself attempt to integrate its near surroundings.
3. And finally there is another problematic point which will be crucial to the course of the second phase in the link-up and assimilation of Eastern Europe, a point which relates exclusively to the West and its own ability to re-think and re-structure. The point in question is that the re-organisation of Europe cannot consist simply in expanding the structures and substances that emerged out of decades of Cold War. In this respect, the catchword of "expansion towards the East" is misleading: the future configuration of Europe must precisely not be merely an expansion of Western Europe towards the East but must involve a profound reform of the Euro-Atlantic institutions themselves, especially with regard to the EU. In other words: the intended transformation in *Eastern Europe* calls for a radical re-think in *Western Europe* (just as the upheaval in the GDR and the re-unification of Germany necessitated a re-orientation in former West Germany). In actual fact, it will not be possible to expand the EU further unless its members can first agree on extending its depth. Topics in this context are: modification of the system of EU institutions, of the agricultural market and the structure fund.
4. In the meantime, all the candidates for membership of the EU are making great efforts to demonstrate their suitability for membership. The ones that have made most progress with these efforts are Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovenia and, with some restrictions, Slovakia and in some respects also Estonia. These states have managed to cast off political monism as inherited from the dictatorship of the CP and have undergone a radical transformation towards democracy, pluralism and constitutionality in line with European tradition. As regards their economic systems, these countries have by now set up a functioning market-economy framework, and they can boast of considerable success in terms of macro-economic adaptation and even economic growth of up to six percent.

They thus appear to have largely pulled out of the production and conversion crises that marked the transformation phase. However, in a second phase of reform they will have to redouble their efforts to continue the sectoral restructuring and modernisation of their economies, to build up a functional social system, and to adapt their legislation to the statutes of the single European market, as recommended in the EU White Paper of May 1995.

5. It is possible that the EU might start membership talks with all ten associated nations and not separate negotiations with individual countries or groups of countries. But since these differ widely in terms of the degree of transformation achieved in their economies and institutional regulatory mechanisms, and thus in their eligibility for membership, it is likely that some will be admitted earlier (Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovenia), while others may have to wait longer before they qualify for membership by virtue of ongoing reforms (the Baltic states, Slovakia, Bulgaria, Romania). It is likely that a procedure may be followed - similar to that applied in the lead-up to the accession of the countries of southern Europe - according to which the EU and the candidate countries could agree on longer-term transitional arrangements and temporal exceptions (for instance in sensitive areas of the economy or on the freedom of movement of manpower). In any case, the strategy of comprehensive assimilation of those countries that are not among the first to be admitted will have to be reinforced.
6. To avoid drawing new dividing lines towards the east was an important reason for the EU's endeavours to establish close treaty relations with Russia in parallel with the integration of the states of East Central Europe. As Brussels sees it, the EU and Russia are "the two major powers in Europe", with Russia being characterised as a cardinal factor in the security of the continent, and with emphasis being placed on its great economic, trade and scientific potential. For Russia, in turn, the European Union is its most important point of reference for a successful partnership in development and transformation which would at the same time counteract the much-feared exclusion of Russia from the European integration processes. Russia already conducts 40 percent of its trade with the EU, and nearly 50 percent of foreign direct investment in Russia comes from the countries of the European Union. It is noteworthy that, since 1995, the EU has been focusing on the question of how it can contribute to the construction of a new security architecture in Europe and how it could play a meaningful part in the controversial debate about the enlargement of NATO towards the east. The EU is aware that it cannot be a substitute for NATO, but at the same time it sees it as its duty to counteract the tendency to reduce discussions of Russia's relations with the West to the military dimension, and it is attempting to give relations with Russia an effective framework in the form of intense political dialogue and close economic ties.
7. The EU's strong commitment to the harmonious evolution of new security structures in Europe is understandable: all the candidates for membership of the EU are also eager to join NATO, which for them constitutes protection against residual risks and symbolises their definitive belonging to the Euro-Atlantic community of nations and values. Moscow,

however, is strictly opposed to the enlargement of NATO, for it sees the expansion of the Western alliance "to the very borders of Russia" not only as a strategic threat to its security but - still more - as an attempt to exclude Russia from the processes of European coalescence. The admission even of only a few of the countries that are applying for membership of the EU into NATO, too, - Poland, the Czech Republic and Hungary are mentioned in this context - thus harbours the danger of new confrontation lines forming between East and West. Bearing in mind that eleven of the 15 present members of the EU are also members of NATO, this would jeopardise not only the intended partnership with Russia but also the plans for a staggered, evolutionary integration of the eastern states into the Euro-Atlantic structures. Against this background, NATO and its member states are drawing up designs for embedding the accession of individual East Central European states into comprehensive co-operative structures, thus making the expansion appear less of a threat to Russia's elites. These new structures are characterised by mutual ties and reciprocal obligations and not just by simple compensations, which Moscow rejects as unacceptable.

8. One of the most difficult problems involved in the evolution of new co-operative structures in Europe is the following: most of the reforming states in Eastern Europe are seeking to join the EU and NATO, but for material and/or political reasons, these organisations find themselves unable to satisfy the aspirations of all these states. The situation is particularly dramatic in the case of the Baltic states and Ukraine, for the integration of their western neighbours into the Euro-Atlantic organisations would leave them in danger of becoming a "new buffer zone" between Russia and Europe. Their urge to go West is intensified still further, the more Russia lays claim to the post-Soviet region as Moscow's "sphere of special responsibility and interests" and applies pressure to these countries via the lever of "Russian minorities" (Estonia, Latvia), makes revisionist demands (Ukraine), and at least puts off concluding comprehensive agreements with these countries. Against this background, the countries of the "new buffer zone" are demonstratively endeavouring to emphasise their qualification for membership of the EU (the Baltic states) and to play an active part in NATO's "Partnership for Peace" programme (the Baltic states and Ukraine).
9. Without doubt, the admission of some countries of Central and Eastern Europe to NATO and the EU will at first create new dividing lines and cause disappointment among those that are not admitted. For this reason, it is eminently important to continue developing the strategy of European interaction for various densities of integration with the East. For that would help to mitigate the impression on the part of the populace and the elites of the unsuccessful candidates that they were being excommunicated from Europe - possibly on the grounds of dubious geographic, historical or cultural boundaries. The EU is quite obviously the cardinal reference point in this strategy, for its internal further development and its integration power towards the east constitute "the 'strategic question' of the pan-European order". For it is precisely the EU that has a wide range of possibilities at its disposal for comprehensively integrating the reforming countries of Central and Eastern

Europe. But whether it can develop enough determination and strength to do so remains to be seen.