

Rudolf Hrbek

Die KSZE und die Politik der europäischen Einigung

Im Thema des folgenden Beitrags werden KSZE und europäische Einigungspolitik nebeneinandergestellt, aufeinander bezogen; man mag hier gar eine Gegenüberstellung zweier konkurrierender, vielleicht schwer oder gar nicht vereinbarer, ja möglicherweise unverträglicher, sich gegenseitig ausschließender Elemente bzw. Vorgänge der europäischen Entwicklung sehen. Diese Unbestimmtheit oder Offenheit der Themenformulierung läßt es geraten erscheinen, die beiden im Thema enthaltenen Elemente näher zu bestimmen, nämlich zu verdeutlichen, wie sie in diesem Beitrag verstanden werden. KSZE meint nicht allein das Konferenzprojekt, sondern die Perspektive blockübergreifender, gesamteuropäischer Beziehungen und Entwicklungen im weiteren Sinne. Politik europäischer Einigung meint in einem präzisen und engen Sinne die Politik und Entwicklung der EG als einer im Entstehen begriffenen regionalen Gemeinschaft von zunächst sechs, seit 1973 von neun westeuropäischen Staaten.

Daraus ergibt sich als zentraler Gegenstand des folgenden Beitrags das Verhältnis zwischen westeuropäischer Gemeinschaftsbildung im EG-Rahmen einerseits und einer Entwicklungsperspektive in einem ganz Europa umspannenden Rahmen andererseits. Beide Male geht es um die Struktur der europäischen Ordnung; dabei ist insbesondere strittig, wie sich »erfolgreiche« (west-)europäische Einigung, also die Existenz einer »integrierten« westeuropäischen Gemeinschaft, der EG (die dann vielleicht als »Europäische Union« zu bezeichnen wäre), auswirken würde. Um besonders pointierte Positionen zu nennen: entweder im Sinne einer Polarisierung, also einer bewußt anvisierten, mindestens in Kauf genommenen Betonung von Gegensätzen zu anderen Teilen Europas, seien es Einzelstaaten oder andere regionale Gruppierungen; hier würde es sich um eine Struktur der europäischen Ordnung handeln, bei der das Trennende, letztlich Spannungen Produzierende dominiert. Diese Position muß dann zwangsläufig für eine gesamt-europäische Option', als klare Alternative, die die genannten schädlichen Folgen westeuropäischer Blockbildung vermeidet, plädieren. Oder — das wäre die andere Auffassung über die Wirkungen »erfolgreicher« westeuropäischer Einigung — die EG als notwendiges Element einer europäischen

Ordnung, die durch die Möglichkeit zur Herausbildung und Praktizierung von Kooperationsbeziehungen charakterisiert wird; sei es, daß dies eher mit dem Blick auf die Sicherstellung eines Gleichgewichts oder auf die Herbeiführung von Änderungen in der europäischen Struktur erfolgt. Diese Position schreibt der westeuropäischen Einigung eine gesamteuropäische Funktion besonderer Art zu.

Am Schluß dieser einführenden Bemerkungen ein kurzes Wort zum Gang der nun folgenden Abhandlung. Der erste Abschnitt beschäftigt sich mit der KSZE. Hier soll versucht werden, in einem gerafften Überblick darzustellen, wie man die KSZE in den Rahmen einer größeren europäischen Entwicklung einzuordnen hat, welche Intentionen die wichtigsten an der Konferenz beteiligten Staaten bzw. Staatengruppen verfolgt haben, welche Ergebnisse die Konferenz gebracht hat und welche Entwicklungsperspektiven sich abzeichnen. In einem zweiten Teil soll ganz kurz auf die EG eingegangen werden; einmal auf die Intentionen, die mit dem Integrationsvorhaben verbunden wurden, sowie auf die Ziele, die in diesem Zusammenhang gesetzt wurden; zum zweiten auf den gegenwärtigen Zustand dieser regionalen Gemeinschaft in Westeuropa. Im dritten Abschnitt, dem Hauptteil, soll dann der zentrale Gegenstand erörtert werden: das Verhältnis zwischen der KSZE, also der Perspektive der Herausbildung einer gesamteuropäischen Ordnung einerseits und der westeuropäischen Integration, wie wir sie in Gestalt der EG antreffen, andererseits.

I.

Die Einordnung der KSZE in den Rahmen einer größeren, auch langfristigen europäischen Entwicklung erfordert zunächst eine Rückbesinnung auf die Situation am Ende des Zweiten Weltkriegs und ihre Entwicklung¹. Diese Situation war gekennzeichnet durch die Existenz der sogenannten Anti-Hitler-Koalition. Es stellte sich die Frage, wie sich die Beziehungen der wichtigsten in dieser Koalition zusammengeschlossenen Staaten nach Kriegsende, also wenn die Hauptgeschäftsgrundlage nach dem Sieg über den gemeinsamen Feind entfallen war, entwickeln würden. Wir können in unserem Zusammenhang die in der Wissenschaft nach wie vor diskutierte und dennoch ungeklärte Frage, ob bzw. wie lange eine offene Situation bestand, die die Fortsetzung dieses Bündnisses bzw. seine Transformation in stabile Kooperationsbeziehungen ermöglicht hätte, ausklammern. Hier genügt es, an die spätestens 1946 sichtbare Auseinanderentwicklung zwischen den Hauptpartnern der Anti-Hitler-Koalition zu erinnern, die mit dem Schlagwort des kalten Kriegs deutlich charakterisiert wurde. Wir können festhalten, daß die europäische Szenerie schon verhältnismäßig bald nach Kriegsende von einer neuen Struktur geprägt wurde: der sogenannten Bipolarität. Dieser Begriff meinte eine

Struktur der europäischen Ordnung, die charakterisiert war vom Aufbau zweier Blocksysteme, von immer intensiver werdender Konfrontation dieser beiden Blöcke.

Zweifellos verstanden beide Seiten die Blockbildung als Element einer Defensivstrategie; auf beiden Seiten gab es das Gefühl einer Bedrohung. Zusätzlich enthielt das Konzept der Blockbildung zweifellos eine offensive Komponente; mindestens kommt in der subjektiven Perzeption, von der jeweils anderen Seite bedroht zu sein, zum Ausdruck, daß eine solche Komponente im Konzept des jeweiligen Gegners eine wesentliche Rolle spielen könnte. Für die USA ging es darum zu verhindern, daß die UdSSR in Westeuropa zum Zug kommen könnte. Auch wenn diese Status-quo-Orientierung dominiert hat, die Modell- und Magnetfunktion eines prosperierenden Westblocks für den Ostblock werden die USA als mögliche und zweifellos erwünschte zusätzliche Nebenwirkung sicher im Auge gehabt haben. Zu erwähnen bliebe noch das Interesse der USA, zu verhindern, daß Westeuropa eine sogenannte »dritte Kraft« wird. Die Deutschlandpolitik der USA, die Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in dieses westliche Bündnissystem vorzunehmen, ist ein wichtiges Element bei der Verwirklichung dieser Zielsetzung gewesen.

Für die UdSSR ging es darum, die Kontrolle über Osteuropa zu sichern, also zu verhindern, daß hier unter westlichem Einfluß Entwicklungen einsetzen könnten, die die Ausrichtung der politischen Ordnung in diesen Staaten am Modell der Sowjetunion stören, verlangsamen oder gar verhindern würden. Auch hier dominierte zunächst ganz offensichtlich die Status-quo-Orientierung. Trotzdem ist das sowjetische Interesse unverkennbar, daneben die Konsolidierung des Westens zu verhindern. Das sollte durch Verhinderung bzw. Lockerung der Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in den Westen sowie durch Abbau der US-Präsenz in Westeuropa erreicht werden.

Die waffentechnische und militärstrategische Entwicklung in den fünfziger Jahren führte zur Herausbildung eines Pattsystems in Europa, das zunächst die Konsolidierung des Status quo förderte. Die Existenz dieses Patt bedeutete, daß jeder Versuch, Veränderungen der europäischen Konstellation zwischen Ost und West vorzunehmen, erhebliche Risiken in sich barg, die — wie die Entwicklung gezeigt hat — allen Beteiligten zu groß erschienen. Jedenfalls galt das für einseitige Veränderungsversuche. Anders würde es aussehen, wenn es sich um einvernehmlich unternommene Bemühungen um Veränderung der sehr festgefügt und durch Blockkonfrontation gekennzeichneten europäischen Strukturen handeln könnte.

In diesem Sinne wird man einen Vorschlag der UdSSR interpretieren können, den sie auf der Berliner Außenministerkonferenz von 1954 machte. Molotow brachte das Konzept eines europäischen Systems kollektiver Sicherheit, das als Alternative zur Existenz bzw. Bildung von Blöcken verstanden wurde, in die Diskussion ein. Mit dieser Formel »System kollektiver Sicher-

heit in Europa« war eine politische Perspektive anvisiert, die darauf abzielte, diese bereits 1954 — also noch vor der formellen Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Vertragssystem — sehr festgefügte europäische Struktur zu beseitigen bzw. zu verhindern, indem man sie durch das ersetzte, was sehr plakativ gesamteuropäisches kollektives Sicherheitssystem genannt wurde und sich in einer Vielzahl von Überlegungen und Plänen jener Jahre fand. Wir wissen, daß es zu einer Konferenz über einen solchen Plan nicht gekommen ist. Nichtsdestoweniger blieb das Konzept permanent in der Diskussion, auch wenn es über Jahre hinweg allenfalls eine Nebenrolle spielte.

Es dauerte relativ lange, bis sich neue Entwicklungen abzeichneten, die es einerseits der UdSSR und den Warschauer-Pakt-Staaten interessant erscheinen ließen, das Konzept wieder intensiver zu propagieren und auf die Abhaltung einer — wie es hieß — europäischen Sicherheitskonferenz zu drängen; die andererseits dazu führten, daß das Konzept und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz auch im Westen nicht mehr kategorisch abgelehnt wurde, sondern daß auch Angehörige der westlichen Staatengemeinschaft Interesse und Bereitschaft zeigten, dem sowjetischen Vorschlag näherzutreten.

Um welche Entwicklungen handelte es sich, die das schließliche Zustandekommen einer gesamteuropäischen Konferenz ermöglichten?

- Als erstes wären die Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre deutlich erkennbaren Tendenzen der USA zu nennen, ihr europäisches Engagement — gerade auch auf militärischem Sektor — zu reduzieren. Westeuropa sollte stärker sich selbst überlassen werden. Auch wenn der Umfang des sich abzeichnenden US-Desengagements und das Tempo seiner Durchführung unbekannt waren, so bedeutete bereits die Tendenz zu einer solchen Entwicklung, daß davon die gesamte europäische Ordnung maßgeblich beeinflußt würde. Das Gewicht der UdSSR würde größer werden. Es war nicht verwunderlich, daß angesichts einer solchen Perspektive gerade in Westeuropa das Interesse an einer Konferenz wuchs, sofern ihre Ergebnisse zu einer Stabilisierung der europäischen Konstellation beitragen bzw. die Möglichkeiten einer Destabilisierung vermindern oder weitgehend ausschalten würden.
- Eine zweite Entwicklung war mit der aktiven Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland verbunden. Bonn schickte sich an, die Beziehungen der Bundesrepublik zu den Warschauer-Pakt-Staaten auf eine neue Grundlage zu stellen. Es wurden — in einer ganz klaren Reihenfolge, also zunächst mit der UdSSR, mit der gleichsam der Gesamtrahmen abgesteckt wurde, dann mit Polen, mit der DDR und schließlich den anderen osteuropäischen Staaten (mit Rumänien waren bereits 1967 Vereinbarungen abgeschlossen worden) — Gewaltverzicht-Abkommen abgeschlossen. Was hier bilateral erfolgte, nämlich eine Aussage über den Status quo, bezogen

auf bestehende Grenzen und existierende Staaten, konnte und sollte nun auch multilateral erfolgen, war doch ein bisheriges Hindernis, nämlich die Weigerung der Bundesrepublik Deutschland zur Anerkennung von DDR und polnischer Westgrenze, entfallen. Zusätzlich versprach das Netz von Gewaltverzicht-Verträgen, den internationalen Handlungs- und Aktivitätsspielraum der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu vergrößern; auf dieser Grundlage könnte die geplante Konferenz eine interessante Möglichkeit für die Bundesrepublik und insbesondere für Westeuropa sein, gesamteuropäische Entwicklungen in ihrem Sinn zu beeinflussen.

- Die dritte Entwicklung betraf Zustand und künftige Gestalt der EG. Man hatte zu konstatieren, daß sehr ehrgeizige Pläne, nämlich die Herausbildung einer Gemeinschaft mit supranationalem Charakter, offensichtlich zu hoch gegriffen waren, daß man sich damit übernommen hatte. Die intergouvernementale Komponente gewann an Bedeutung, wodurch die Gemeinschaft und der in ihr herrschende Interaktionsstil einen anderen Charakter zu erhalten schien, als es manchen »Vätern« der Gemeinschaftsverträge vorgeschwebt hatte. Angesichts solcher Möglichkeiten schien es gar nicht so abwegig, gleichsam nach Auffangpositionen Ausschau zu halten, über sie nachzudenken. In dieser Perspektive erhielt das Konferenzprojekt eine nicht uninteressante Funktion.
- Viertens hatte sich im Laufe der Jahre ein Mehr an praktischer Ost-West-Kooperation herausgebildet; die »Entspannungs«-Politik hatte insofern Auswirkungen gehabt. Diese Ost-West-Kooperation galt es nach Auffassung vieler Beteiligten abzusichern, auszubauen und ihr zu diesem Zweck einen festen Rahmen zu geben; zuweilen ist sogar an Institutionalisierung gedacht worden. Das geplante Konferenzprojekt gewann angesichts dieser Interessenlage zusätzlich an Bedeutung. Allerdings war damit auch ein zusätzliches Element in das Projekt eingebracht: Während die UdSSR bisher stets nur von einer *Sicherheits-Konferenz* gesprochen hatte, forderten westliche Staaten, Fragen der europäischen Zusammenarbeit zusätzlich aufzunehmen und gleichrangig zu behandeln.
- Als fünftes wäre das Interesse der UdSSR zu nennen, den internen Blockzusammenhalt im Bereich des Warschauer Pakts zu festigen. Nach den Vorgängen in der CSSR im Jahre 1968 ist dies keineswegs verwunderlich. Da *ein* Aspekt des Sicherheitsverständnisses der UdSSR die Nichteinmischung in »innere« Angelegenheiten und gleichsam das Abstecken von Revieren, die dann einer solchen Intervention von außen verschlossen sein müssen, ist, wäre eine erfolgreiche Konferenz auch hierfür funktional.

Alle Beteiligten konnten sich schließlich über die Abhaltung einer Konferenz, die KSZE genannt wurde, einigen. Folgende Faktoren waren für diesen Konsens zusätzlich zu den obengenannten Entwicklungen wichtig:

- Die USA und Kanada waren an dem Unternehmen als gleichberechtigte Mitglieder beteiligt. Zunächst hatte die UdSSR eine Beschränkung des Teilnehmerkreises auf europäische Staaten beabsichtigt, konnte aber die Ausschaltung der NATO-Führungsmacht nicht durchsetzen.
- Das Einverständnis zur Abhaltung der Konferenz wurde von westlicher Seite erst dann erteilt, als sich erstens abzeichnete, daß die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland in einer Weise und mit einem Inhalt zustande kommen würden, die Essentials westlicher Verhandlungsziele entsprechen, und zweitens eine Berlin-Vereinbarung der vier Mächte erreicht war, die vorher strittige und ständige Probleme verursachende Fragen in für den Westen befriedigender Weise regelte.
- Für militärische Aspekte von Sicherheit waren besondere Verhandlungsrunden vorgesehen bzw. bereits im Gange: SALT und MBFR. Diese Aspekte konnten daher bei der KSZE ausgeklammert bleiben.
- Es tritt, worauf bereits hingewiesen wurde, das Element »Zusammenarbeit« als Gegenstand der Konferenz neben das Element »Sicherheit«.

Es würde im Rahmen dieses Beitrags zu weit führen, die Ergebnisse der Konferenz, wie sie in der Schlußakte vom 1. August 1975¹ niedergelegt sind, im einzelnen zu referieren. Beschränken wir uns daher auf ein paar Punkte von grundsätzlicher Bedeutung.

»Die Schlußakte stellt weder ganz noch teilweise ein völkerrechtliches Abkommen dar.« Prinzipien, wie sie etwa in der UN-Charta enthalten sind, kommt sicher ein anderes Maß an völkerrechtlicher Verbindlichkeit zu. Die Aussagen der Schlußakte sind als politische Absichtserklärungen, in verschiedene Kapitel (dafür hat sich der Ausdruck »Körbe« eingebürgert) gegliedert, zu verstehen.

Im ersten Kapitel (Korb) geht es um »Fragen der Sicherheit in Europa«. Die Unterzeichner der Schlußakte geben darin eine »Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten«, ab, äußern sich zu »Fragen der Verwirklichung einiger der vorstehenden Prinzipien« und beschließen ein »Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung«. In der Prinzipienklärung sind Aussagen über »souveräne Gleichheit« der Staaten, über Gewaltverzicht, über die Unverletzlichkeit der Grenzen und über »Zusammenarbeit zwischen den Staaten«, um nur einige der Punkte zu nennen, enthalten. Für unseren Zusammenhang ist wichtig festzuhalten, daß mit dem Bekenntnis zur Unverletzlichkeit der Grenzen und zu Gewaltverzicht Entwicklungen im Sinne eines »peaceful change« nicht ausgeschlossen sein sollten. Anders ausgedrückt: Die europäische Struktur ist, bezogen auf Grenzen, nicht für alle Ewigkeit festgeschrieben. Das hat nicht nur Implikationen für die deutsche Frage oder für Entscheidungen über die Zukunft Irlands; das hat nicht zuletzt auch Implikationen für eine Entwicklung der EG in Richtung auf das, was man mit dem sehr vagen Begriff »Europäische Union« bezeichnet hat.

Der zweite Korb gilt der »Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt«. Auch hier geben die Unterzeichner Absichtserklärungen ab. Nicht anders ist es im dritten Korb »Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen« überschrieben.

Wichtig ist, daß die drei großen Teile der Schlußakte als ein zusammengehöriges Ganzes anzusehen sind, als Paket gleichsam, welches man nicht einfach aufschnüren und um unangenehme Punkte erleichtern kann. Bemerkenswert auch die Verfahrensregel, auf die sich die Teilnehmerstaaten einigten: Formulierungen wurden erst dann in die Schlußakte aufgenommen, wenn jeder einzelne Staat ausdrücklich zugestimmt hatte. Damit war nicht zuletzt den kleinen europäischen Staaten eine ganz besondere Entfaltungs- und Artikulationsmöglichkeit gegeben, ihr Gewicht als Element einer europäischen Rahmenordnung unterstrichen.

Fassen wir zusammen. Alle an der Konferenz Beteiligten hatten die erklärte Absicht, mit der Konferenz und der Schlußakte den gesamteuropäischen Rahmen stärker zu betonen, blockübergreifende Aktivitäten zu ermöglichen, in Gang zu setzen oder doch wenigstens den Blick dafür zu öffnen, daß solche Entwicklungen wünschbar seien; wobei Vorzeichen, Inhalt und Ergebnis solcher Entwicklungen von den verschiedenen Beteiligten sicherlich nicht identisch gesehen wurden. Alle waren auch einig im Bestreben, einen Katalog von Prinzipien aufzustellen, die zu beachten sein würden, wenn und damit gesamteuropäische — oder, anders gesagt: intersystemare — Zusammenarbeit praktiziert und weiterentwickelt werden könnte. Damit wird eine sehr spezifische Perspektive europäischer Entwicklung präsentiert, die nicht auf gleichsam exklusive politische Aktivitäten kleiner, abgeschlossener regionaler Gruppierungen ausgerichtet ist, sondern bei der es darum geht, Maßnahmen zu ergreifen, Entwicklungen einzuleiten, an denen möglichst alle europäischen Staaten, unabhängig von ihrer internationalen Position, ihrem Standort in einem Bündnissystem, teilnehmen können. Ob solche Entwicklungen dazu führen, daß bestehende Gruppierungen sich als überflüssig erweisen und von einem System gesamteuropäischer Gemeinschaft abgelöst werden, das allerdings wird in der Schlußakte nicht angesprochen.

II.

Integrationsbestrebungen, die zur Existenz der EG führten, waren — als sie aus dem Stadium der Konzepte und Entwürfe heraustraten und konkrete Gestalt annehmen konnten — ganz eindeutig auf Westeuropa beschränkt. Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte dieser westeuropäischen Integration, die man, ohne unzulässig zu verkürzen und zu vereinfachen, als ein Element bzw. Ergebnis der Blockpolitik in der Nachkriegszeit ansehen kann.

Daß in vielen Konzepten europäischer Einigung wie selbstverständlich auch Osteuropa einbezogen war, gerade bei den Föderalisten, daß sie noch zu einem Zeitpunkt, als die Ost-West-Konfrontation bereits Realität war, dafür plädierten, jeden antisowjetischen Akzent zu unterlassen, um ihre auf Gesamteuropa gerichtete Perspektive föderalistischer Neuordnung des Kontinents nicht zu gefährden, daran sei jedoch mit Nachdruck erinnert'. Ihr politisches Wollen hatte allerdings keine Realisierungschance.

Diese Beschränkung auf Westeuropa wird auch nicht dadurch relativiert, daß im Rom-Vertrag die Ausdehnung der zunächst sechs Staaten umfassenden Gemeinschaft als Möglichkeit anvisiert war. Es gab mittlerweile eine Erweiterung um drei Staaten (Großbritannien, Dänemark, Irland), und momentan steht die EG vor einer weiteren Beitrittswelle. Versteht man Westeuropa als politischen Begriff, dann bleibt die Beschränkung der EG auf bestimmte europäische Staaten als Faktum unverändert bestehen.

Welches waren die Ziele und Merkmale der Gemeinschaft, die man mit den Römischen Verträgen realisieren wollte?'

- Im Zentrum stand das Bestreben, einen gemeinsamen Markt zu schaffen, in dem die sogenannten Vier Freiheiten verwirklicht sind: Der Warenaustausch sollte ohne Behinderung durch Zölle und Kontingente erfolgen können; der Kapitalverkehr sollte frei sein; Arbeitnehmer sollten das Recht auf Freizügigkeit genießen; Unternehmer sollten das Recht auf freie Niederlassung erhalten, und der Dienstleistungsverkehr sollte liberalisiert werden.
- Die Errichtung einer Zollunion war ein zweites Ziel; die Gemeinschaft sollte als Handelsmacht einheitlich nach außen auftreten, einen gemeinsamen Außenhandelsstarif besitzen.
- Einzelne Politikbereiche sollten nicht mehr in nationaler Verantwortung liegen, sondern als Gemeinschaftsangelegenheit von den Organen der Gemeinschaft behandelt werden. Die Agrarpolitik ist der Bereich, in dem dies am ausgeprägtesten erfolgt ist.
- Für andere Politikbereiche, insbesondere die Wirtschafts- und Währungs politik als zentrale Fragen der Steuerung des Wirtschaftsablaufs, konnte man sich seinerzeit nicht darauf verständigen, sie in Gemeinschaftskompetenz zu nehmen. Hier wurde lediglich gefordert, entsprechende Entscheidungen, die weiter in nationaler Zuständigkeit verbleiben, möglichst koordiniert vorzunehmen, um auf diese — weniger verpflichtende — Weise Gleichschritt und synchrone Entwicklung zu erreichen.
- Schließlich strebte man eine feste Form von Beziehungen mit Überseegebieten, insbesondere früheren Kolonien der Mitgliedstaaten, an; hierfür war die Assoziierung vorgesehen.

Auf all diesen Gebieten ist die Gemeinschaft permanent tätig. Sie hat in diesem Bereich auch unbezweifelbar Erfolge aufzuweisen; nur: es sind auch Nebenfolgen aufgetreten, die teilweise gravierende neue Probleme gebracht

und der Gemeinschaft neue schwierige Aufgaben beschert haben. Man denke etwa an die Auswirkungen der sehr einseitig verlaufenen Wanderungsbewegungen von Arbeitnehmern, Unternehmen, Kapital und Dienstleistungen: Statt der angestrebten Angleichung im Entwicklungsniveau haben sich die Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen noch vergrößert, mit allen Folgen sowohl für die Gebiete mit Wanderungsgewinnen als auch mit Verlusten. Oder man denke an die wachsenden Agrarüberschüsse als Folge des Systems der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik.

Nicht nur Nebenfolgen, wie eben beispielhaft angeführt, sind zu registrieren. Auf dem Feld der Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten sind Erfolge nicht nur ausgeblieben, die Entwicklung ist hier so unterschiedlich verlaufen, daß wir beträchtliche Divergenzen haben, wie man an den Daten für Arbeitslosigkeit, Geldentwertung, Devisenreserven, Außenhandels- und Zahlungsbilanz, Entwicklung der öffentlichen Ausgaben oder der Lohnstückkosten in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG ablesen kann. Auch die wechselvolle Geschichte des EG-Währungsverbunds, der »Schlange«, ist ein beredtes Zeichen für diese Divergenzen.

Sie stellen nicht nur eine Belastung für den bis jetzt erreichten Integrationsstand der Gemeinschaft dar, sie sind auch ein zentrales Hindernis für die Inangriffnahme weitergehender Ziele des Integrationsprozesses, wie sie von EG-Gipfelkonferenzen bzw. prominenten Politikern aus Gemeinschaftsländern seit 1969 (Den Haag) wiederholt — und man möchte hinzufügen: unbeirrt — formuliert wurden: Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Aufbau einer Sozialunion, Überführung der Gesamtheit der Beziehungen in eine »Europäische Union«. An die Verwirklichung dieser ehrgeizigen Ziele ist bis auf weiteres nicht zu denken⁷.

Diesen Problemen und Schwierigkeiten der Gemeinschaftsentwicklung, die manche knapp mit dem Begriff »Krise« charakterisieren, stehen Erfolge im wesentlichen nur auf dem Gebiet der Außenbeziehungen gegenüber; so jedenfalls wird die Situation häufig gesehen. In diesem Zusammenhang wird das Assoziationsabkommen von Lome genannt; vor allem aber auf die insgesamt positiven Ergebnisse beim Bemühen um außenpolitische Koordinierung, Konzertierung oder Bündelung — wie immer die Begriffe lauten mögen — im Rahmen der EPZ hingewiesen.

In einer Leistungsbilanz überwiegen eindeutig die Schwierigkeiten, Probleme, Rückschläge, die im Integrationsprozeß der EG zu verzeichnen sind. Dennoch: Kein Mitgliedstaat scheint bereit oder gar gewillt, den Bestand zu gefährden, die Existenz der Gemeinschaft insgesamt in Frage zu stellen. Daraus können wir, was für unser Thema wichtig ist, die Schlußfolgerung ziehen, daß die EG — als ein im Werden begriffenes politisches System, d. h. also einem Rahmen neben, nicht statt der bisherigen National-Staaten, in dem bestimmte Probleme nach einem bestimmten Verfahren gelöst werden (sollen) — ungeachtet ihrer augenblicklichen Schwächen und Probleme ein we-

sentliches Strukturelement der heutigen europäischen Ordnung geworden ist und bleiben wird; anders gesagt, daß auch sie zu den sogenannten »Realitäten« in Europa gezählt werden muß.

III.

Wenden wir uns nun dem Verhältnis zwischen der KSZE, also der Perspektive der Herausbildung einer gesamteuropäischen Ordnung einerseits und der westeuropäischen Integration, also der Strategie der Herausbildung einer regionalen Gemeinschaft — eines neuartigen politischen Systems —, wie wir sie in Gestalt der EG antreffen, andererseits, zu. Dieses Verhältnis kann unter verschiedenen Aspekten gesehen, erörtert und gewürdigt werden. Hier sollen die drei folgenden berücksichtigt werden: die EG als Hindernis gesamteuropäischer Zielsetzungen; die KSZE als integrationsfördernde Herausforderung der EG; die gesamteuropäische Funktion der EG.

1.

Existenz, Entwicklung und Politik der EG werden nicht zuletzt auch mit dem Hinweis auf ihre negative Wirkung für die — gemäß diesem Standpunkt wünschenswerte und Priorität verdienende — Herausbildung einer gesamteuropäischen Ordnung kritisiert⁸. Die EG wird in dieser Sicht als Störenfried Europas eingestuft; als Faktor, der auf die fortdauernde Spaltung Europas hinarbeitet, sie gar als Voraussetzung der eigenen Existenz und Weiterentwicklung benötigt. Diese Kritik erfordert, da sie prominente Autoren bzw. Verfechter hat sowie entsprechende Resonanz hervorruft, eine genauere Prüfung. Das soll im folgenden durch das Vortragen einer Reihe von Gesichtspunkten, Fragen und Argumenten geschehen. Sie können in diesem Rahmen nur knapp — gleichsam in Thesenform — präsentiert werden und beanspruchen weniger, als fertige und gültige Positionen verstanden zu werden, sondern sollen Anregungen für die vertiefte Auseinandersetzung mit der eben referierten Kritik bzw. Polemik geben.

— Eine erste »Gegen-These« besagt, daß wesentliche mit und in dem Unternehmen KSZE verfolgte Anliegen innerhalb der EG und durch sie realisiert worden sind. Die in der EG verbundenen Staaten bilden zweifellos eine Sicherheitsgemeinschaft⁹: Gewaltandrohung in dem Sinn, daß die Existenz und Integrität gegenseitig in Frage gestellt, daß Auseinandersetzungen drohten, die den Abschluß förmlicher Gewaltverzicht-Abkommen erforderlich machen würden, ist weder manifest noch latent bei ihnen anzutreffen. Sie bemühen sich statt dessen um die Errichtung einer sie alle umgreifenden Gemeinschaft neuer Art. Sie haben ihre Kooperationsbeziehungen nicht nur erweitert, also auf immer mehr Funktionsbereiche

ausgedehnt, in vielen Fällen vertieft und hierfür bestimmte Verfahrensweisen entwickelt; sie haben begonnen, bestimmte Aufgaben als Gemeinschaftsangelegenheit zu lösen. Die transnationalen Beziehungen sind schließlich auch im nichtstaatlichen, im nichtgouvernementalen Bereich in einer Weise ausgebaut und entwickelt worden, daß man bereits wie selbstverständlich von einer transnationalen politischen Infrastruktur (hier ist an entsprechende Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, politischen Parteien, die zur Bildung von EG-weiten Organisationen geführt haben, zu denken), von »europäischer Innenpolitik« spricht¹⁰.

Die EG hat eine Struktur gebracht, die mehr beinhaltet, als in den drei Körben der KSZE-Schlußakte anvisiert wird. Diese Behauptung gilt trotz aller Schwierigkeiten, Rückschläge und Krisen innerhalb der EG. Die verschiedenen Beitrittsinitiativen sind ein Indiz dafür, daß Ziel und Weg, eine solche Struktur zu schaffen, offenbar als attraktiv angesehen werden. Aber auch unabhängig von dieser Außenwirkung kann man gemäß der hier eben präsentierten Betrachtungsweise die EG, bezogen auf die gesamteuropäischen Intentionen der Schlußakte, positiv einschätzen.

Mit diesem Hinweis ist ein Methodenproblem angesprochen, nämlich die Frage gestellt, ob eine internationale Ordnung, wie sie idealiter angestrebt werden könnte, nämlich als »Sicherheits-Gemeinschaft« mit intensiven Kooperationsbeziehungen und einer im Aufbau begriffenen transnationalen Infrastruktur, ob eine solche Ordnung *uno actu* geschaffen werden kann, in einem großen Schritt eine Vielzahl von im übrigen recht verschiedenartigen Staaten einbezogen werden kann. Die bisherige Erfahrung zeigt, daß solche Bestrebungen erfolglos geblieben sind. Schrittweises Vorgehen über regionale Gemeinschaften verspricht eher Erfolg.

- Eine zweite These: Allein die EG als Hindernis gesamteuropäischer Kooperation zu sehen, geht nicht an, da es für Kooperationsbeziehungen mit den sogenannten Staatshandelsländern, die ihrerseits ebenfalls in einer regionalen Gruppierung, dem RGW, zusammengefügt sind, Probleme, nämlich Hindernisse, gibt, die unabhängig davon existieren, ob die EG als Einheit auftritt oder ob eine Vielzahl von Einzelstaaten der Partner ist. Die hier angesprochenen Hindernisse sind nämlich durch spezifische wirtschaftliche und politische Systemmerkmale der osteuropäischen Staaten bestimmt. Ihre Auswirkungen zeigen sich bei der Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen immer wieder.
- Ein drittes: Das Konzept einer gesamteuropäischen Ordnung würde voraussetzen, daß es keine Hegemonialmacht gibt. Wenn jeder europäische Staat eigenständig für sich allein auftritt, würde in der gegenwärtigen Situation die UdSSR durch das, was sie an ökonomischem und politischem Potential repräsentiert, eine zu starke, zu dominierende Macht darstellen und die Realisierung eines solchen Konzepts erschweren, wenn nicht gar verhindern. Die gesamteuropäischen Visionen de Gaulles beruhten ja auf

der Prämisse, daß sich die UdSSR (wie selbstverständlich auch die USA) aus Europa desengagiert. Das Bestehen einer Hegemonialmacht würde der Region neue, Spannungen verursachende Probleme bescheren.

Das Konzept gesamteuropäischer Ordnung würde zudem voraussetzen, daß auch die osteuropäischen Staaten weitestgehend selbständig agieren können. Es ist wenig konsequent, in diesem Kontext lediglich die Existenz *einer* regionalen Gemeinschaft zu kritisieren, eine andere Gruppierung dagegen kaum zu berücksichtigen; zumal, wenn diese straff organisiert ist und durch ein hohes Maß an Block-Disziplin charakterisiert wird.

Weder ist die UdSSR willens, sich aus Europa zu desengagieren, noch haben osteuropäische Staaten die Möglichkeit, autonome Politik zu betreiben. Das haben sehr deutlich die Vorgänge und Entwicklungen im Bereich des Warschauer Pakts seit Sommer 1968 gezeigt: Nach der Intervention in der CSSR erfolgte dort eine »Normalisierung«, nämlich die volle Einbeziehung des Landes in die Block-Disziplin der sozialistischen Staatengemeinschaft. Auch Ablauf und Ergebnis der Konferenz europäischer kommunistischer Parteien in Berlin im Sommer 1976 lassen nur den Schluß zu, daß die Perspektive autonomer Politik osteuropäischer Staaten und eines Desengagements der UdSSR Fiktion ist".

- Ein vierter Einwand ergibt sich aus dem Umstand, daß die Forderung nach gesamteuropäischer Kooperation ambivalent ist, da ihre Realisierung gerade für die UdSSR Probleme aufwerfen könnte. Die eben erwähnten Probleme resultieren daraus, daß ein gesamteuropäisches Plädoyer möglicherweise zwei schwer oder gar nicht miteinander vereinbarende Ziele anstrebt; daher auch der Hinweis auf den ambivalenten Charakter der Forderungen und Zielsetzungen. Das führt unvermeidlich zur Frage, wie ernst es der UdSSR eigentlich mit der Forderung nach gesamteuropäischer Kooperation ist.

Ein erstes mögliches Ziel, das mit der Proklamierung gesamteuropäischer Perspektiven verfolgt werde, sei lediglich, die westeuropäische Integration zu verhindern; an die Verwirklichung einer gesamteuropäischen Ordnung glaube die UdSSR selbst nicht, strebe sie auch gar nicht an. Wenn diese Interpretation zuträfe, dann wäre zu fragen, ob die UdSSR nicht damit rechnen müßte, daß sich einzelne westeuropäische Staaten bei einem Mißerfolg der westeuropäischen Integration zur Kompensation stärker an die USA anlehnen würden, was gewiß nicht im Sinne sowjetischer Interessen läge.

Eine zweite Interpretation sieht die Proklamierung gesamteuropäischer Perspektiven als Mittel, die Bindungen Westeuropas zu den USA zu lockern. Auch diese Variante birgt für die UdSSR die Möglichkeit unerwünschter Konsequenzen: Westeuropäische Staaten könnten sich zur Kompensation dieser Beziehungen veranlaßt sehen und die Entwicklung der EG forcieren wollen. Ob solche Bewegungen in der Struktur des

europäischen Systems, die nicht ausgeschlossen werden können, im Interesse der UdSSR liegen, muß stark bezweifelt werden.

Die Glaubwürdigkeit der von der UdSSR vorgebrachten Forderung nach gesamteuropäischen Entwicklungen muß aus einem weiteren Grund in Zweifel gezogen werden. Neben dem Plädoyer für eine Intensivierung der Kooperationsbeziehungen zum allseitigen Nutzen, das als Angebot insbesondere an die westeuropäischen Staaten verstanden werden kann, finden wir unmißverständliche Äußerungen führender Politiker, aber auch Wissenschaftler, in den Warschauer-Pakt-Staaten, in denen Krise und Ende des Kapitalismus prophezeit werden. Hier ist die Frage angebracht, ob man potentiellen Kooperationspartnern nicht zu viel zumutet; nämlich ihnen einerseits gesamteuropäische Perspektiven schmackhaft zu machen versucht, ihnen zugleich andererseits eine wenig attraktive Entwicklung zu prophezeien¹². Das wirft, wie gesagt, bei den westeuropäischen Adressaten die Frage der Glaubwürdigkeit des Wunsches nach dauerhafter gesamteuropäischer Ordnung auf und nährt Zweifel, ob solche Avancen wirklich ernst gemeint sind.

Dieser Zweifel wird durch eine letzte Überlegung noch verstärkt, die davon ausgeht, daß die Realisierung blockübergreifender Kooperationsbeziehungen der politischen Führung der UdSSR und anderer Warschauer-Pakt-Staaten erhebliche Schwierigkeiten auf politisch-ideologischem Gebiet bringen dürfte. Kooperation vor allem auf wirtschaftlichem Sektor, ein Element des Konzepts der friedlichen Koexistenz, könnte andere Elemente dieses Konzepts zu stark zurückdrängen, gar in Vergessenheit geraten lassen; nämlich die Fortsetzung und Intensivierung der internationalen ideologischen Auseinandersetzung, des Klassenkampfes. Kooperationsbemühungen, das zeigte sich wiederholt, stoßen immer wieder an bestimmte Grenzen, die auf charakteristische Merkmale der osteuropäischen sozialistischen Systeme zurückzuführen sind. Hier steht die politische Führung dieser Länder vor einem Dilemma: Intensivierung von Kooperationsbeziehungen würde erfordern, bestimmte Prinzipien zu durchbrechen, Abstriche von ihnen zu machen; da das aber zentrale Systemmerkmale tangieren würde, ist die Bereitschaft hierzu gering. Die intensiv geführte Abgrenzungs-Kampagne — z. B. seitens der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland — bestätigt dieses Dilemma ganz augenfällig.

In diesem Zusammenhang ist auch an Befürchtungen der politischen Führung im Warschauer Pakt zu erinnern, solche Kooperationsbeziehungen könnten Konvergenzerwartungen wecken oder nähren. Blockübergreifende Beziehungen, so wird argumentiert, bedeuten Präsenz des Westens in vielfältiger Weise; dies könnte dazu führen, daß die politische Ordnung im sozialistischen Lager ihren Charakter im Sinn der Hypothese einzelner Ansätze der Konvergenztheorie verändern könnte. In der über-

aus heftigen Kritik, wie sie etwa in DDR und UdSSR an der Konvergenztheorie geübt wird, findet man das bezeichnende Argument, Kooperationsbeziehungen, wie sie vom Westen gerade in der Hochzeit der Entspannungsphase gefördert und propagiert wurden, zielten letztlich nur darauf, den Zusammenhalt der sozialistischen Gemeinschaft zu lockern, einzelne ihrer Mitglieder herauszubrechen und zu versuchen, die gesetzmäßige Entwicklung des Sozialismus zu torpedieren.

Zieht man ein Fazit aus diesen Überlegungen und »Gegen-Thesen«, dann ergibt sich wohl die Schlußfolgerung, daß die eingangs referierte These, wonach die EG das Hindernis gesamteuropäischer Entwicklungen sei, wenig überzeugend ist, und zwar in erster Linie wegen der Interessenlage und Politik der UdSSR und des Warschauer Pakts.

2.

Der zweite Aspekt, unter dem man das Verhältnis zwischen gesamteuropäischer Orientierung und Perspektive einerseits, westeuropäischer Integration andererseits erörtern kann, betrifft die integrationsfördernde Wirkung der KSZE auf die EG. Sie liegt darin, daß die Konferenz als eine Herausforderung an die in der EG zusammengeschlossenen Staaten gewirkt hat, ihr Vorgehen bei der Vorbereitung und Durchführung der Konferenz sowie bei der Implementierung der Beschlüsse der Schlußakte aufeinander abzustimmen, letztlich als Gemeinschaft aufzutreten¹³. Die Neun haben zu diesem Zweck ein ganz spezifisches Verfahren der Koordinierung, Konzertierung, Bündelung ihrer Außenpolitik entwickelt; die sogenannte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ).

In einer Phase europapolitischer Euphorie hatten die Staats- und Regierungschefs der sechs EG-Gründerstaaten Anfang der siebziger Jahre beschlossen, auch auf dem Gebiet der politischen Einigung Fortschritte anzustreben und zu erreichen. Die mit der Prüfung dieser Frage betrauten Außenminister erarbeiteten in zwei Etappen — dem Luxemburger und Kopenhagener Bericht von 1970 bzw. 1973 — konkrete Vorschläge zur Praktizierung außenpolitischer Zusammenarbeit.

Ein Bereich, in dem diese Zusammenarbeit erstmals praktiziert werden sollte, war die KSZE. Im einzelnen sah das folgendermaßen aus: Aus Angehörigen der Außenministerien der beteiligten Staaten wurde eine spezielle Arbeitsgruppe gebildet, die eine eigene Vorbereitung der KSZE unternommen hat. Diese Vorbereitung war so erfolgreich, daß die EG sowohl bei der Vorbereitungs-Konferenz als auch während der Hauptkonferenz gemeinsam aufgetreten und den Gang der Verhandlungen maßgeblich mitbestimmt hat. Diese Konzertierungsbemühungen waren, nach Aussage der Beteiligten, zeitlich außerordentlich aufwendig; dem Umfang nach wie die eigentlichen KSZE-Verhandlungen.

Wenn von integrationsfördernder Wirkung der KSZE die Rede war, so ist damit gemeint, daß durch die EPZ die EG selbst als Akteur in den internationalen Beziehungen in Erscheinung tritt, daß wir es also nicht nur mit Absprachen zwischen Regierungen in traditioneller Form zu tun haben. Das ist zunächst daran sichtbar geworden, daß auch die EG-Kommission an der Ausarbeitung der gemeinsamen KSZE-Marschroute der Neun mitwirkte. Mitglieder der Kommission waren jeweils Teil der Delegation des Staates, der die Präsidentschaft im Rat der EG innehatte. Damit sollte demonstriert werden, daß die EG unmittelbar in die KSZE-Materie involviert ist und daher mitwirken muß. Das ist von den Delegationen anderer Staaten schließlich akzeptiert worden; Kommissionsmitglieder wurden behandelt wie andere Konferenzteilnehmer. Die faktische Präsenz der EG wurde auch nochmals deutlich herausgestellt, als der italienische Ministerpräsident die Schlußakte der Konferenz auch in seiner Eigenschaft als gerade amtierender Präsident des Rats der EG unterzeichnete. Die Koordinierung ging im übrigen nicht mit der Schlußkonferenz in Helsinki zu Ende; sie wurde fortgesetzt, als es um die Implementierung der Beschlüsse der Schlußakte sowie um die Vorbereitung der Nachfolgekonzferenz ging.

Vertritt man die Auffassung, Konzertierung oder Bündelung von Außenpolitik sei ein Element im Gemeinschaftsbildungsprozeß der EG, dann wird man der KSZE bescheinigen müssen, daß sie integrationsfördernd gewirkt hat.

3.

Der dritte und letzte Aspekt unserer Erörterungen bezieht sich auf die Funktionen der EG für Entwicklungen in (Gesamt-)Europa. Solche Funktionen sind gerade im Zusammenhang mit der KSZE erkennbar geworden. Sie sollen im folgenden kurz angesprochen werden.

— In der aller jüngsten Zeit hat die EG — gleichsam durch ihre bloße Existenz — wichtige Entwicklungen in Europa maßgeblich beeinflusst. Griechenland, Portugal und Spanien sehen in der Gemeinschaft ganz offensichtlich einen Rahmen für ihre eigene Entwicklung; nicht nur auf ökonomischem Gebiet, sondern gerade auch für die Herausbildung einer politischen Ordnung liberaldemokratischen und parlamentarischen Charakters. Die Orientierung aller drei Staaten auf die EG erfolgt, was die interne Diskussion in diesen Ländern angeht, nicht ohne Konflikte und Auseinandersetzungen. Es kann aber festgehalten werden, daß starke politische Kräfte in allen drei Staaten die Mitgliedschaft in der EG zielbewußt betreiben. Auch die Mitgliedstaaten der EG unterstützen, trotz mancher Bedenken hinsichtlich der durch eine erneute Erweiterung der Gemeinschaft entstehenden Probleme und Schwierigkeiten, diese Initiativen; sie verstehen dies als Wahrnehmung gesamteuropäischer Funktion und Verantwortung“.

- Auch für die blockfreien Staaten ist die EG ein Faktor, der auf ihre eigene Position und Entwicklung wirkt. Praktizierung und Ausbau von Kooperationsbeziehungen zwischen ihnen und der EG helfen ihnen, ihren Status zu halten und damit ihre Rolle zwischen den Blöcken wirksam wahrzunehmen. Nun gibt es gerade mit Staaten wie Österreich und Jugoslawien Probleme in Detailfragen — Beispiele sind hier etwa die Textilpolitik oder der Warenaustausch mit Agrarprodukten —, die für diese Länder von erheblicher Bedeutung sind und bei denen sie sich größeres Entgegenkommen der EG wünschen würden. Beide Länder erinnern die EG daher auch immer wieder daran, daß ein großer Wirtschaftsblock gerade kleineren Drittstaaten gegenüber bestimmte Verpflichtungen hat. Ihren europäischen Funktionen im oben umrissenen Sinn nachzukommen, erfordert von der EG, unter Hintanstellung eigener ökonomischer Interessen die Belange solcher Drittstaaten, gerade in exponierter Stellung, zu berücksichtigen.
- Auf der KSZE gab es für die kleineren europäischen Staaten gute Artikulationsmöglichkeiten. Dies wurde dadurch zusätzlich gefördert, daß die EG — wenn man den Beteiligten Glauben schenken darf — insgesamt gut mit ihnen kooperierte und angesichts einer solchen Konstellation keine Großmacht ihre Dominanz erfolgreich ausspielen konnte. Für die Entwicklung intersystemarer Zusammenarbeit ist eine solche Konstellation zweifellos sehr nützlich und wertvoll, würde sich doch die Dominanz einer Hegemonialmacht negativ auswirken. In ihrer gegenwärtigen Verfassung wird man die EG sicher noch nicht als neue Hegemonialmacht einstufen können, auf die die eben geäußerten Bedenken dann gleichfalls zuträfen.
- Besonders wichtige Funktionen kommen der EG für die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen zu. Wir sind Zeuge, um mit einem ersten Punkt zu beginnen, daß es in Osteuropa immer wieder oder immer noch politische Strömungen gibt, die bestimmte Merkmale der dort herrschenden politischen Ordnung kritisieren und insofern oppositionellen Charakter tragen, ohne daß damit gleich System-Opposition gemeint sein muß. Solche Strömungen bedürfen für ihre Aufrechterhaltung und Entfaltung so etwas wie einen Resonanzboden.

Die EG als ein Element der westlichen Welt ist sicher so ein Resonanzboden, der sich — wie gerade die Entwicklungen nach Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte gezeigt haben — als durchaus funktional erweist. An den erfolgreichen Bemühungen der EG-Staaten um viele der Punkte, die dann in Korb 3 aufgenommen wurden, werden die Möglichkeiten und Funktionen erkennbar, die die EG auch künftig wahrnehmen kann.

In diesem Zusammenhang ist nochmals an den Erfolg der EPZ während der KSZE und am Konferenzergebnis zu erinnern. Wenn dieses Ergebnis als insgesamt positiv, die Schlußakte als Erfolg angesehen werden — das

ist jedenfalls die Interpretation der Neun —, dann ist die EG folgerichtig auch im Wort, wenn die Anwendung und Entwicklung dessen ansteht, was in Helsinki beschlossen wurde; sei es die Festlegung von Prinzipien, sei es das Aufzeigen von Entwicklungsmöglichkeiten. Hier soll nochmals aufgegriffen werden, was bereits in anderem Kontext weiter oben angesprochen wurde: Problemlösungen im EG-Rahmen bzw. mit der EG als Partner könnten Impulse geben und so etwas wie Modellcharakter haben auch für Problemlösungen, die im gesamteuropäischen Rahmen angestrebt werden.

Damit ist zwangsläufig die Frage der Systemkonkurrenz angeschnitten. Gerade hier kann die EG einen Beitrag leisten, in dem sie auf Osteuropa ausstrahlt und auf dortige Diskussionen und Entwicklungen einwirkt. Die innere Ordnung, das politische, gesellschaftliche, ökonomische und soziale Profil, der Gesamtcharakter der EG — als neues politisches System verstanden — und ihrer Mitgliedstaaten spielen dabei eine zentrale Rolle. In dieser Perspektive kommt der Frage nach Substanz und Charakter einer Europäischen Union, die nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs zu einem späteren Zeitpunkt die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten umfassen soll, zu der sich die EG also entwickeln soll, entscheidende Bedeutung zu. Innerhalb der EG-Mitgliedstaaten gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen von Profil und Substanz der künftigen Gemeinschaft. An den Diskussionen in den drei bisher bestehenden EG-weiten Parteibünden über die Formulierung gemeinsamer Wahlplattformen für die Direktwahlen zum Europäischen Parlament oder gar eines gemeinsamen Programms sind diese Konzeptionsunterschiede klar abzulesen. Im Wahlkampf vor den ersten Direktwahlen werden sie ebenso deutlich werden wie vermutlich danach im ersten direkt gewählten Europäischen Parlament. So gesehen kommt diesen EG-internen Vorgängen durchaus gesamteuropäische Bedeutung und Funktion zu.

- Eine ganz spezifische Funktion der EG für die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen könnte darin liegen, daß die Existenz und Politik der Gemeinschaft Integrations-Tendenzen im Ostblock fördert, also zu einer Straffung des Zusammenhalts der in dieser Region befindlichen Staaten, die insbesondere von der politischen Führung der UdSSR betrieben wird, beiträgt. Die seit Anfang der siebziger Jahre übliche Verwendung des Begriffs »Integration« im RGW, wenn auch ergänzt um die Attribute »sozialistische ökonomische«, zeigt dies ebenso an wie eine Reihe von Punkten des sogenannten RGW-»Komplexprogramms« und die sich daran anschließende Entwicklung¹⁵. Schließlich auch die Bemühungen der UdSSR, den RGW als Einheit zum Partner für Vereinbarungen mit der EG zu machen.
- Damit sind die Wirtschaftsbeziehungen zwischen EG und RGW angesprochen, auf die in unserem Zusammenhang wenigstens kurz einzugehen

ist. Jahrelang haben sich UdSSR und Warschauer-Pakt-Staaten geweigert, die EG als eigenständigen Akteur in den internationalen (Wirtschafts-) Beziehungen und damit als Gesprächs- und Vertragspartner anzusehen bzw. anzuerkennen. Das änderte sich in den siebziger Jahren verhältnismäßig rasch: 1972 bezeichnete Breschnew die EG als wirtschaftliche Realität; 1974 sprach der Generalsekretär des RGW, Faddejew, eine Einladung an die EG-Kommission aus, Vertreter zu Sondierungsgesprächen nach Moskau zu entsenden; im Februar 1976 schließlich übermittelte der RGW den Entwurf für ein »Abkommen zwischen RGW und EG über die Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen«. Was hier auf politischer Ebene erfolgte, war im wissenschaftlichen Bereich vorbereitet, ideologisch abgesichert worden: In Beiträgen verschiedener Wissenschaftler kommt eine gewandelte und neue Einschätzung der EG-Integration zum Ausdruck¹⁴. Eine weitere Voraussetzung für die Initiativen des RGW, gleichsam offizielle Beziehungen zur EG anzuknüpfen, ist die Intensivierung der Integrationsbestrebungen in Osteuropa selbst gewesen.

- Auf der KSZE erfolgte, was man einen weiteren Schritt zur Anerkennung der EG nennen könnte, wie oben ausgeführt wurde: Die im Korb 2 enthaltenen Punkte sind in der Sicht der RGW-Staaten nur sehr bescheidene Ergebnisse; im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen blieb der Ertrag der Konferenz weit hinter den Erwartungen der UdSSR zurück. Daher ist es nicht verwunderlich, daß die osteuropäischen Staaten im Februar 1976 vorgeschlagen haben, zwischen EG und RGW ein Rahmenabkommen für die Ausgestaltung der gegenseitigen Beziehungen abzuschließen, das dann allerdings — und hier liegt die Pointe des Vorschlags — bilateral ausgefüllt werden sollte¹⁷.

Im einzelnen ging es darum, vor allem die Punkte zu realisieren, die in der KSZE-Schlußakte nicht durchgesetzt werden konnten. So die Forderung nach Krediten zu bestmöglichen Bedingungen; die Forderung nach Meistbegünstigung; die Forderung, auch den Agrarbereich in diese Wirtschaftsbeziehungen mit einzubeziehen; nicht zuletzt dann eben die Forderung, daß es sich um bilaterale Handelsabkommen handeln sollte, während demgegenüber die EG den Standpunkt vertrat (und vertritt), daß die Kompetenzen zum Abschluß von Handelsabkommen nunmehr auf die Gemeinschaft übergegangen seien, Einzelstaaten lediglich noch die Möglichkeit hätten, sogenannte Kooperationsabkommen abzuschließen (was — nebenbei gesagt — in der Praxis immer wieder dazu führt, daß manche Staaten die entsprechenden Bestimmungen der gemeinsamen handelspolitischen Kompetenz der Gemeinschaft umgehen, indem sie Vereinbarungen als Kooperationsabkommen deklarieren).

Die EG hat dieser Initiative des RGW im November 1976 eine Absage erteilt. Sie hat einen Vertrags-Gegenentwurf unterbreitet, der sich auf diejenigen Punkte beschränkte, die im Grunde genommen weniger kontrovers

sind. So schlug die EG einen Informationsaustausch in Bereichen beiderseitiger Kompetenz, nämlich Statistik, Umweltfragen, Standardisierung und Wirtschaftsprognose, vor. Kritiker dieser Antwort verwiesen nicht zu Unrecht darauf, daß dies Materien seien, die bereits von der ECE wahrgenommen würden, eine Doppelarbeit auf diesen Gebieten nicht erforderlich und wenig sinnvoll sei. Was Handelsvereinbarungen angeht, lehnte die EG die RGW-Vorstellungen ab und setzte ihnen das Konzept von Beziehungen zwischen EG einerseits, einzelnen RGW-Staaten andererseits entgegen. Auch die konkreten RGW-Forderungen, etwa auf dem Kreditsektor, in Fragen der Meistbegünstigung, zum Problem der Einbeziehung von Agrarprodukten, wurden abgelehnt. Sei es, weil die EG ganz andere Interessen hatte, wie etwa im Bereich der Agrarpolitik; sei es, weil man die Auffassung vertrat, daß Meistbegünstigung ein zutiefst marktwirtschaftliches Prinzip sei und daher die Gegenseitigkeit von Vorteilen nicht gewährleistet sei, wenn man sich lediglich Meistbegünstigung im tarifären Bereich einräumen würde.

Man kann die Frage stellen, ob diese Zurückweisung der RGW-Initiative, diese eher brüske Antwort richtig und angemessen war. Im einzelnen wird gefragt, ob es nicht günstiger wäre, ein Rahmenabkommen zum jetzigen Zeitpunkt abzuschließen, wo die einzelnen RGW-Staaten noch einen gewissen Handlungsspielraum hätten; ob die Ablehnung der Initiative nicht eine Intensivierung der Integration innerhalb des RGW fördern würde, mit der Folge eines verminderten Spielraums der einzelnen kleineren osteuropäischen Staaten; ob dann nicht zu einem späteren Zeitpunkt der Abschluß einer Vereinbarung zwischen EG und RGW auf der Basis eines sehr viel geringeren Spielraums dieser Staaten erfolgen müßte.

All diese Überlegungen zeigen, welche Detailprobleme gerade im ökonomischen Bereich bestehen und welche Bedeutung der Politik der EG gerade auch mit Blick auf längerfristige Entwicklungen im gesamteuropäischen Rahmen zukommt.

IV.

Fassen wir am Schluß dieses Beitrags zunächst die Ergebnisse kurz zusammen. Die hier vorgetragenen Überlegungen haben erstens gezeigt, daß die gegen die EG erhobenen Vorwürfe, sie sei es, die die Verwirklichung der Perspektive einer gesamteuropäischen Ordnung verhindere, ja die Spaltung Europas in zwei gegeneinander gerichtete Blöcke aufrechterhalte, nicht tragfähig sind. Zweitens ist wohl deutlich geworden, daß eine Reihe (gesamteuropäischer Aufgaben und Probleme, wie sie etwa im Rahmen der KSZE auf der Tagesordnung standen, daß eine Reihe von Trends und Entwicklungen im europäischen Raum außerhalb der EG dieser Neuner-Gemeinschaft ein

ganzes Bündel von Funktionen bringen. Darin liegt eine Herausforderung der Gemeinschaft. Sie aufzugreifen, die Probleme gemeinsam zu lösen versuchen, die verschiedenen Funktionen wahrzunehmen, das kann integrationsfördernde Wirkungen für die Gemeinschaft haben. Die in der KSZE erfolgreich praktizierte EPZ bestätigt dies deutlich.

Zentraler Gegenstand dieses Beitrags ist die Struktur der europäischen Ordnung; im Thema sind zwei Elemente, Vorgänge und Strategien der Entwicklung einer europäischen Ordnung nebeneinander- bzw. gegeneinandergestellt. Versuchen wir einen resümierenden Ausblick zur Frage der Struktur einer europäischen Ordnung.

Entscheidungen über diese Struktur haben sich nicht an irgendwelchen Äußerlichkeiten der Gestaltung der europäischen Landkarte zu orientieren; die Struktur der europäischen Ordnung ist vielmehr funktional zu sehen, auf die Funktion der Problemlösung und Aufgabenbewältigung zu beziehen. Im heutigen Europa lassen sich eine Fülle solcher Probleme benennen; es gibt sie in einzelnen Nationalstaaten, teils nur in bestimmten Teilregionen dieser Staaten; es gibt Probleme, die mehreren Staaten gemeinsam sind, Probleme, die mehr oder weniger für ganz Europa relevant sind. All diese Probleme erfordern Lösungsversuche; die Legitimität der politischen Systeme wird nicht zuletzt auch daran gemessen, ob sie dies erfolgreich leisten.

Allerdings werden für diese Problemlösungsversuche unterschiedliche Rahmen, unterschiedliche Ordnungen und Strukturen angeboten; jeder Rahmen und jede Struktur empfehlen sich (oder werden empfohlen) mit dem Hinweis, sie seien am besten für die Problemlösung geeignet. Die einen setzen primär auf den zentral organisierten Nationalstaat, die anderen favorisieren Gemeinschaftslösungen im regionalen (z. B. westeuropäischen) oder gesamteuropäischen Rahmen; wieder andere schließlich möchten auch die subregionale Ebene, entsprechend föderalistischen Grundüberzeugungen, angemessen zum Zug kommen lassen. Es ist kaum zu vertreten, von vornherein bestimmte Rahmen quasi apodiktisch auszuschließen oder als allein angemessen zu bezeichnen. Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, daß solche verschiedenen Strukturen und Rahmen für Problemlösungen nicht als sich ausschließende Alternativen verstanden, sondern daß sie als komplementär gesehen werden müssen. Es mag nationale Lösungen im Rahmen des Nationalstaats geben, es mag für andere Fragen bilaterale Bemühungen zweier Staaten geben, es mag die Ebene einer regionalen Gemeinschaft in der EG oder auch gesamteuropäische Lösungsversuche geben, wie sie z. B. von der KSZE angestrebt wurden. Daß die Fixierung auf einen bestimmten bestehenden Rahmen keineswegs immer funktional sein muß, zeigen Vorgänge wie z. B. die Errichtung der Internationalen Energie-Agentur; hier wurde ad hoc als Antwort auf eine neue Situation ein neuer Rahmen für die Lösung bestimmter Probleme geschaffen. Nicht statt des Nationalstaats oder statt der EG, sondern neben ihnen.

Als Schlußthese folgt aus diesen Überlegungen, daß Problemlösung im EG-Rahmen andere Lösungsebenen nicht ausschließt, daß dies selbstverständlich auch die EG nicht von einer Beteiligung in anderem Rahmen ausschließt. Eine dieser anderen Ebenen wäre die gesamteuropäische, auf der die EG, wie dargelegt wurde, eine Fülle wichtiger Aufgaben und Funktionen hat.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Johan Galtung, Europa - bipolar, bizenrisch oder kooperativ?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 41/72. Dieser gegenüber der EG kritische Ansatz wurde dann von Galtung weiterentwickelt in seinem Werk »Kapitalistische Großmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne?«, Hamburg 1973.
- 2 Vgl. zum Folgenden insbesondere Uwe Neriich, Der Wandel des »europäischen Systems« und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz, in: Europa-Archiv 12/1970, S. 415-423; sowie Wolfgang Wagner, Eine Station auf einem langen Wege. Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Europa-Archiv 15/1977, S. 479-482. Beide Aufsätze sind in dem sehr nützlichen Sammelband »KSZE, Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv (Hrsg.: H. Volle und W. Wagner), Bonn 1976, abgedruckt.
- 3 Die Schlußakte ist abgedruckt in dem in Anm. 2 genannten Sammelband sowie in: Europa-Archiv 17/1975, S. D 437-484.
- 4 Klaus Blech, Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozeß, in: Europa-Archiv 22/1975, S. 686.
- 5 Die Nachweise hierfür finden Sie in der großen Arbeit von W. Lipgens, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950, 1. Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977.
- 6 Vgl. zum Folgenden auch P. Pawelka (unter Mitarbeit von R. Hrbek), Internationale Beziehungen. Lernbereich Politik in der Sekundarstufe II, Frankfurt 1977; hier insbesondere die Abschnitte 1.3 und 3.2.
- 7 Einen guten Überblick über verschiedene aktuelle Probleme vermitteln die Beiträge, die im folgenden Sammelband zusammengefaßt sind: H. Schneider/W. Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977.
- 8 Vgl. etwa die von Galtung vertretene Position (Anm. 1).
- 9 Der Begriff wird im Sinne von K. W. Deutsch verstanden.
- 10 Vgl. dazu etwa den Sammelband »Zusammenarbeit der Parteien in Europa; Auf dem Weg zu einer neuen politischen Infrastruktur?«, Hrsg.: Institut für Europäische Politik, Bonn 1976.
- 11 Vgl. dazu Heinz Timmermann, Die Konferenz der europäischen Kommunisten in Ost-Berlin, in: Europa-Archiv 19/1976, S. 599-608.
- 12 Vgl. dazu Curt Gasteyger, Europa zwischen Helsinki und Belgrad, in: Europa-Archiv 1/1977, S. 3.
- 13 Vgl. zu diesem Komplex Götz v. Groll, Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, in: Delbrück/Ropers/Zellentini (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, S. 27-36.
- 14 Die Palette der verschiedenen Probleme wird beispielhaft dargestellt in Stefan A. Musto, Spanien und die Europäische Gemeinschaft - Der schwierige Weg zur Mitgliedschaft, Bonn 1977.

- 15 Vgl. dazu den guten Überblick in Jochen Bethkenhagen / Heinrich Machowski, Integration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, Berlin 1976, 2. Aufl.
- 16 Vgl. hierzu die sehr informative Arbeit von Eberhard Schulz, Moskau und die europäische Integration, München u. Wien 1975.
- 17 Vgl. hierzu Fritz Franzmeyer, Zum Stand der wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen RGW und EG, in: Europa-Archiv 1/1977, S. 9-17.