

Eine Analyse der
Beweggründe
des europäischen
Einigungsprozesses

Die Erweiterungspolitik Europas als politisches Ziel

Marianne Kneuer

Es gibt zwei Aussagen, mit denen die Europäische Union gerne umrissen wird: Die Europäische Union sei als Wirtschaftsgemeinschaft entstanden. Und: Die Europäische Union sei wirtschaftlich ein Riese, aber politisch ein Zwerg. Beide Aussagen haben gemein, dass eine wirtschaftliche Dominanz festgestellt wird, aber beide Male geht damit eine Kritik einher: Wer moniert, die Wirtschaft als Motivation zur Gründung einer Gemeinschaft sei nicht ausreichend, weist auf die Gemeinschaft als ein utilitaristisches Unternehmen hin. Es fehle die „Seele“, die kulturelle Seite, so eine andere Richtung der Kritik. Oder es steckt darin das Anmahnen, weltpolitisch mehr Einfluss auszuüben, die Schieflage zwischen dem wirtschaftlichen Gewicht als größte Wirtschaft- und Handelsmacht und dem politischen Gewicht zu beseitigen. Wären die beiden oben angeführten Aussagen richtig, dann wäre eine Erörterung der Gründungsmotive, des Profils und damit natürlich auch der viel gesuchten „Finalität“ schnell beendet. Die EU wäre dann eine bessere Freihandelszone mit politischen Ambitionen ohne Chance auf Erfüllung. Beide Aussagen sind jedoch nur halb richtig.

Wirtschaftsunion als „Notlösung“

Weder die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 noch die ihr zu Grunde liegende Idee verdankten sich rein wirtschaftlichen Motiven und Zielen, vielmehr verbanden sich damit von Anfang an politische Ziele –

Frieden, Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der Völker, so die Präambel des EWG-Vertrages. Es kann nicht oft genug hervorgehoben werden, dass die eigentlichen Pläne der sechs Gründerstaaten gewesen waren, neben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), jener 1951 geschaffenen Keimzelle europäischer Integration, eine Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und eine Politische Gemeinschaft (EPG) zu gründen. Die Pläne für die EVG entstanden noch während der Verhandlungen zur EGKS, und nur ein Jahr später, 1952, wurde der EVG-Vertrag unterzeichnet. Das Muster war das gleiche: Deutschland einzubinden und so kontrollieren zu können. Die Politische Gemeinschaft sollte dann die fehlende politische Komponente dazufügen. Erst das Scheitern beider Pläne war der Anlass, eine schrittweise Teilintegration auf wirtschaftlichem Gebiet quasi als Minimallösung durchzuführen. Und im Übrigen hatte bereits die Idee der EGKS einen politischen Hintergrund: „Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen“, so steht es in der Präambel des EGKS-Vertrages, Versöhnung verfeindeter Nationen, Kontrolle Deutschlands. Auch die Montanunion war letztlich als erster Schritt auf dem Weg zu einem langfristig auf eine Politische Union angelegten Ziel konzipiert worden.

Die Schaffung der EG sei ein außenpolitischer Akt gewesen, so Hans Möller. „Die Existenz einer solchen Wirtschaftsgemeinschaft muss – auch wenn ihre außenpolitischen Befugnisse eng umgrenzt

sind – von der Außenwelt als ein Politikum ersten Ranges angesehen werden, zumal wenn man berücksichtigt, dass jede Tätigkeit eines solchen Gebildes sowohl nach innen als auch nach außen wirkt und eine eindeutige Trennung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen (rein politischen Tätigkeiten) häufig nicht sinnvoll ist.“ Eine reine Außenpolitik war tatsächlich im EWG-Vertrag nicht verankert, vielmehr nur außenwirtschaftliche Bereiche, und bei den Beziehungen, die die EWG in den sechziger Jahren knüpfte, überwogen zweifelsohne handelspolitische Aspekte. Dennoch begann die EWG bereits in dieser Zeit politische Akzente zu setzen.

Frühe politische Kriterien

Diese politischen Akzente waren verknüpft mit der Erweiterung der Gemeinschaft. Denn die Erweiterung der Sechsergemeinschaft war von Anfang an ein Element der europäischen Einigungsidee. Artikel 237 der Römischen Verträge formulierte, dass jeder europäische Staat beantragen kann, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Freilich gab es keine Konzepte, wie man zu einem Vereinten Europa gelangen wollte. Auch die Aufnahmebedingungen waren sehr offen gehalten: Als einziges Kriterium für den Beitritt fand sich zunächst, ein „europäischer Staat“ zu sein; das Argument, das die EG 1987 vorbrachte, als sie den Beitrittsantrag Marokkos ablehnte. Während der Europarat von seinen Mitgliedern verlangt, dass sie die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit sowie die Menschenrechte und Grundfreiheiten beachten (Artikel 3), hatte der Vertrag von Rom solch eine Demokratie-Klausel aus bestimmten Gründen bewusst nicht beinhaltet (Westdeutschlands Status, mögliche Wiedervereinigung). Dass politische Prinzipien nicht vertraglich festgeschrieben waren, bedeutete aber nicht, dass sie keine Rolle gespielt hätten.

Das Thema der Erweiterung stellte sich sehr rasch: Großbritannien, Irland und Dänemark beantragten 1961, Norwegen 1962 die Mitgliedschaft, und Österreich, die Schweiz und Schweden dachten über eine Mitgliedschaft nach. Griechenland und die Türkei baten 1959 beziehungsweise 1961 um Assoziierung. Und 1962 stellte der spanische Diktator Francisco Franco einen Antrag auf „Assoziierung mit dem Ziel der vollen Integration“. Vorher aber schon war die EWG gefordert, Kriterien zu entwickeln und eine rechtliche Grundlage zu schaffen, um die Anträge zu begrenzen und zu kanalisieren.

So wurde im Dezember 1961 eine Kommission gebildet aus Vertretern der Parlamentarischen Versammlung zur Untersuchung der Bedingungen für die Assoziation und den Beitritt zur EWG, die als Ergebnis einen Bericht vorlegte, der nach dem Berichtersteller, dem deutschen Sozialdemokraten Willy Birkelbach, benannt ist. Der Bericht wurde am 15. Januar 1962 vorgestellt und einstimmig beschlossen, ihn an die Ministerräte weiter zu leiten. Die Unterstützung des Berichtes war fraktionsübergreifend, was der Beitrag eines belgischen christdemokratischen Abgeordneten zeigt, der konstatierte, „daß dieses Dokument mehr ist als ein Bericht, und daß es (...), ein Basisdokument darstellen wird, fast ein Gesetz.“ Der Birkelbach-Bericht formulierte klare Bedingungen für die Mitgliedschaft: „Die Länder, deren Regierung die demokratische Legitimierung fehlt und deren Völker nicht an den Entscheidungen der Regierungen teilhaben, sei es direkt oder durch frei gewählte Repräsentanten, können nicht anstreben, in den Kreis der Nationen zugelassen zu werden, die die Europäische Gemeinschaft formen.“

Dreißig Jahre vor den Kopenhagener Kriterien also hatte die EWG bereits die Leitlinie ihrer Erweiterungspolitik formuliert, und zwar eine politische Leitlinie, festgemacht an den Kriterien Demo-

kratie und Respekt der Menschenrechte. Der Birkelbach-Bericht hatte trotz seines nicht verbindlichen Charakters den Status einer Orientierungslinie für die Beurteilung von Beitrittskandidaten erworben, bis der Europäische Rat 1993 die Kopenhagener Kriterien aufstellte.

Auch wurde bereits damals die Differenzierung von Assoziierung und Erweiterung vorgenommen: Die Assoziation wurde betrachtet als „strukturelle Verbindung“ mit der Gemeinschaft, die qualitativ mehr ist als ein bloßer Handelsvertrag und ein lediglich bilaterales Austauschverhältnis, nämlich, so der damalige Präsidenten der Kommission, Walter Hallstein, ein „vollwertiges Instrument der europäischen Einigung“ (Bulletin der EG, 11/1961). Das galt für Länder, die sich der Gemeinschaft anschließen wollten, denen sich aber die Möglichkeit eines Beitrittes nicht bot. Das heißt, wenn man über Erweiterungspolitik der EG/EU spricht, muss auch das Element der Assoziierung mit einbezogen werden. Assoziationen können verschiedengestaltig sein: mehr entwicklungs- und handelspolitisch motiviert, aber dazu können auch andere Komponenten kommen. So hatten die Assoziierungen mit Griechenland (1961) und der Türkei (1963) auch politische Motive. Das Abkommen mit Griechenland hob sich durch seinen besonderen, auf „den künftigen Beitritt hinzielenden Charakter“ ab. Die Assoziation mit der Türkei war sicherheitspolitisch motiviert, galt sie „als eine zusätzliche Komponente der Sicherung der ‚Südostflanke‘ der NATO“ (Elfriede Regelsberger).

Stabilisierung als vitales Interesse

Das Kriterium Demokratie wurde weiterhin verstärkt etwa durch das „Dokument über die europäische Identität“ von 1973, indem wiederholt wird: „Das europäische Einigungswerk (...) steht den anderen europäischen Nationen offen, die die Wertvorstellungen und Ziele der Neun

teilen“. Weiteres Gewicht erhält dieses Kriterium durch die „Erklärung zur Demokratie“ des Europäischen Rates vom 8. April 1978, deren Anlass der bevorstehende griechische Beitritt war. Da die EG im Falle Griechenlands (Obristenputsch von 1967) bereits einmal einen Rückfall erlebt hatte, sollte mit der Demokratieerklärung verdeutlicht werden, dass die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte in allen Mitgliedstaaten wesentliche Elemente ihrer Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften sind.

Zwar blieb die EG davon verschont, auf die Abkehr eines Mitgliedsstaates von der Demokratie reagieren zu müssen, dennoch hätte sie damals wohl trotz der Demokratieerklärung Schwierigkeiten gehabt darauf zu reagieren. Erst im Vertrag von Amsterdam (1997) wurde ein Mechanismus eingebaut, mit dem „eine anhaltende und schwerwiegende Verletzung“ der Grundsätze von Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit geahndet werden kann in Form von Aussetzung bestimmter Rechte (Artikel 7).

Nur wenige Jahre nach der ersten Erweiterung hatte die EG über die Aufnahme der jungensüdeuropäischen Demokratien und über die Bedingungen der Verhandlungen zu entscheiden. Im Gegensatz zu Großbritannien, Dänemark und Norwegen (Irland eingeschränkt) handelte es sich bei Griechenland, Portugal und Spanien um Länder mit erheblich schwächerer Wirtschaftskraft, mit niedrigem Entwicklungsniveau, Agrarlastigkeit, unzulänglicher Infrastruktur und schwerwiegenden Beschäftigungsproblemen. Die Gemeinschaft war vor neue, völlig andere Probleme gestellt: Auf der einen Seite handelte es sich um Länder, die gerade erst langjährige Diktaturen abgeschüttelt hatten und im Gegensatz zur Neuner-Gemeinschaft den Status von europäischen Entwicklungsländern hatten. Auf der an-

deren Seite war der EG mit den Beitrittsanträgen eine moralische und politische Verantwortung übertragen, „der sie sich nur entziehen könnte, wenn sie selbst die Grundsätze ihres eigenen Aufbaus verleugnet“, so die Kommission in ihren Überlegungen zur Erweiterung vom April 1978. Die Frage der Erweiterung nach Süden barg die Chance, das Ziel Europa in alle Richtungen zu bauen, zu verwirklichen. Im Mittelmeerraum, so Reinhard Rummel damals, gehe es um ein Feld, auf dem die europäische Identität besonders angesprochen sei.

Dazu kam ein weiteres gewichtiges Argument politischer Art: Natürlich galt es, jegliche potenzielle Faktoren von politischer Instabilität vor der Haustür zu vermeiden. Man befand sich immer noch im Kalten Krieg, alle drei Länder hatten geostrategisch wichtige Lagen, und das Abgleiten der Nelkenrevolution in Portugal in einen marxistisch dominierten volksdemokratischen Weg hatte nicht nur die USA und die NATO beunruhigt, sondern auch die EG und ihre Mitgliedsstaaten. Es musste im Interesse der Gemeinschaft sein, diese rezenten demokratischen Prozesse zu unterstützen, in ihrer Konsolidierung zu begleiten und damit die Südflanke und einen bedeutenden Teil Europas zu stabilisieren.

Zudem wurde der Erweiterungsgeanke insofern politisch aufgewertet, als die Gemeinschaft sich seit dem Luxemburger Bericht, der einen ersten Schritt für das gemeinsame Außenhandeln in Form der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) bedeutete, ihrer zunehmenden (welt)politischen Verantwortung bewusst wurde und ihr Rechnung tragen wollte. Der Luxemburger Bericht sprach sogar davon, dass „Europa eine politische Sendung hat“. Ein zentrales Element der EG-Außenpolitik bestand im Eintreten für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte. Die Werte, die die europäische Identität verkörpern, wur-

den so zum Leitbild und Programm bei außenpolitischen Aktivitäten. Ebenso artikulierten die Neun in dem genannten „Dokument über die europäische Identität“ den Wunsch, „die Geltung der rechtlichen, politischen und geistigen Werte zu sichern (...), die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit, die das Ziel des wirtschaftlichen Fortschritts ist, sowie der Achtung der Menschenrechte als die Grundelemente der europäischen Identität zu wahren.“ Diese Ziele wurden später auch in den verschiedenen Verträgen festgeschrieben.

Zuckerbrot und Peitsche

Die EG gab sich damit nicht nur ein bestimmtes Selbstbild, nämlich das einer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte verpflichteten Gemeinschaft. Sie gab sich auch eine Art „Mission“, mitnichten zu verstehen im Sinne des amerikanischen *to make the world safe for democracy*, sondern im Sinne der Förderung ihres politischen und wirtschaftlichen Kerns in ihrer direkten Nachbarschaft. Für diese Förderung entwickelte sie in Ermangelung anderer, etwa militärischer Mittel, ein Anreizsystem, indem sie schon sehr früh die Möglichkeit nutzte, Elemente ihrer Gemeinschaftspolitik – finanzielle Hilfe, Handels-, Präferenz-, Assoziierungsabkommen und nicht zuletzt die Vollmitgliedschaft – zu politischen Zwecken einzusetzen.

Hier hat die Methode der Konditionalität ihre Grundlage, die die EG zwar nicht „erfunden“, aber faktisch seit dem Antrags Francos 1962 angewandt hatte. Konkret heißt das: Die EG formulierte die Konditionen, unter denen eine Mitgliedschaft oder auch eine Assoziation möglich ist. Dieses Anreizsystem auf der Grundlage von Konditionalität beinhaltete einerseits eine Angebotsseite, andererseits eine sanktionierende Seite. Ein Zuckerbrot- und-Peitsche-System. Die Peitsche be-

stand darin, dass auch bereits gemachte Angebote gegebenenfalls wieder zurückgezogen wurden: Die mit Griechenland abgeschlossene Assoziierung wurde nach dem Obristenputsch eingefroren, ebenso 1980 bei der Türkei. Die Verhandlungen mit Spanien über ein Handelsabkommen wurden von der EG suspendiert, als der Diktator 1975 mehrere Hinrichtungen vornehmen ließ.

Die Konditionalität war auch die Antwort auf die Frage, wo die Messlatte zu legen sei für künftige Kandidaten. Es waren zuvorderst politische, und erst als die EG mit den wirtschaftlich schwachen Ländern des Südens konfrontiert war, entwickelte sie auch bestimmte wirtschaftliche Bedingungen. Allerdings war die Gemeinschaft in der Umsetzung dieser Messlatte eher inkonsequent. Im Falle Griechenlands und Portugals wurde von den Wirtschaftsdaten, die noch schlechter waren als die spanischen, weitgehend abgesehen und das politische Moment betont; im Falle Spaniens dagegen waren die Verhandlungen so lange und so hart wegen der wirtschaftlichen Fragen.

Gravitationszentrum

Dieser selbst gegebene Auftrag, die Erweiterung der EG mit der politischen Zielrichtung eines demokratischen Europa zu betrachten und zu betreiben, wurde durch die beschriebene Politik der Konditionalität bekräftigt. Diese politische Komponente gepaart mit dem wirtschaftlichen Erfolg, Wohlstand und wirtschaftlicher Stabilität entwickelte eine ungeheure Anziehungskraft auf die Gesellschaften in nicht-demokratischen oder sich demokratisierenden Regime. Nicht zu unterschätzen war zudem die Strahlkraft des historisch-kulturell-geistigen Europas, das Zusammengehörigkeitsgefühl auf der Grundlage von gemeinsamen geschichtlichen Traditionen und der Verortung in dem geistig-kulturellen Koordinatensystem Europas. Die

EG wurde zu einem Gravitationszentrum für diejenigen Gesellschaften, die sich sein politisches, wirtschaftliches, kulturelles und gesellschaftliches Modell wünschten. Und die gelungene Konsolidierung Südeuropas, die von der EG begleitet und unterstützt worden war, ergänzte dieses Bild durch die Wahrnehmung der Integration als Rahmen für erfolgreiche Demokratisierung und Transformation.

Das traf auch für die sozialistischen Satellitenstaaten zu, die sich nach 1989 auf den Weg zur Demokratie und Marktwirtschaft machten. „Rückkehr nach Europa“ wurde zu einem Begleitmotiv der Revolutionen im Herbst 1989. Mit Europa war – ähnlich wie in Südeuropa – zunächst eine zivilisatorisch-kulturelle Verortung gemeint, die Abkehr von dem politischen Zwangssystem und der östlichen, sowjetisch zentrierten Ausrichtung und die Zuwendung zu dem als eigentliche geistige Heimat verstandenen Europa. Vor allem die (neue) politische Elite sah das in der EG verkörperte Modell von Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit als Referenz und Ziel für den eigenen Weg an.

Als in Polen und Ungarn die kommunistischen Regime implodierten, setzte die EG Soforthilfemaßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art ein. Sie formulierte aber zugleich die politischen Bedingungen für eine Annäherung: Unterstützung der Entwicklung in Richtung einer pluralistischen Demokratie, einer dezentralen Marktwirtschaft, sowie internationale Integration. Die drei wichtigsten Elemente der EG-Politik gegenüber den Ländern Mitteleuropas in der Anfangsphase – das Programm PHARE (Hilfsprogramm der Gemeinschaft für die mittel- und osteuropäischen Länder), die EBWE (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) und die Europa-Abkommen – enthalten diese Bindung an demokratische und marktwirtschaftliche Prin-

zipien. Die Bedingung für finanzielle und wirtschaftliche Hilfe bestand nicht nur in der Reform hin zu marktorientierten Wirtschaften, sondern auch in Fortschritten bei der politischen Demokratisierung. So setzte der Rat der Außenminister bei seinem Treffen im Februar 1990 fünf Prinzipien fest als Vorbedingungen zur Unterzeichnung der Assoziationsabkommen, von denen sich vier allein auf den politisch-rechtlichen Bereich beziehen: Schaffung einer Rechtsordnung, Respektieren der Menschenrechte, Einführung einer Mehrparteiendemokratie, Abhalten freier, fairer und kompetitiver Wahlen und die Entwicklung einer marktorientierten Wirtschaft.

Ausschlussfaktoren

Die Methode der Konditionalität wurde wieder sichtbar: Die Länder, die die Prinzipien einhielten, wurden in das PHARE-Programm aufgenommen (nach demokratischen Wahlen in Bulgarien, der Tschechoslowakei, der DDR und Jugoslawien). Rumänien allerdings wurde zunächst ausgeschlossen aufgrund von Menschenrechtsverstößen. Die EG maß also auch in Ostmitteleuropa den politischen Kriterien hohes Gewicht zu und behielt ihre Strategie der konditionierten Anreize bei. Die EU geht sogar über die „Lehrbuchdefinition von Demokratie“ hinaus, wie Barbara Lippert feststellt, indem die „kanonischen Requisiten“ um das Kriterium des Minderheitenschutzes erweitert wurden.

Auch in den Kopenhagener Kriterien stehen die politischen Kriterien an erster Stelle und der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997 stellte klar: „Die Einhaltung der politischen Kriterien stellt eine unabdingbare Voraussetzung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen dar.“ Dagegen werden die wirtschaftlichen Kriterien „aus einer zukunftsorientierten, dynamischen Sicht heraus beurteilt“, was deutlich macht, dass

ihre Bedeutung der der politischen Kriterien untergeordnet ist. Quasi als besten Beweis dafür, schloss die EU bei derselben Gelegenheit, auf dem Luxemburger Gipfel, die Slowakei aus der Verhandlungsgruppe aus. Aus politischen Gründen, wirtschaftlich stand die Slowakei nämlich noch nicht einmal schlecht da.

Dieser Ausschluss der Slowakei war der deutlichste Akt der EG in ihrer Politik der Konditionalität. Die slowakische Regierung unter Vladimír Mečiar (1994–98) hatte wiederholt gegen demokratische Prinzipien verstoßen. Mit Empfehlungen, Warnungen und schließlich Demarchen hatte die EU mehrfach diese demokratischen Missstände kritisiert und ihre Behebung reklamiert, ohne dass Mečiar darauf regierte. 1997 wurde dann von der Kommission konstatiert, sie sei besorgt, dass „die rechtsstaatliche Ordnung und Demokratie noch nicht ausreichend verankert seien“. Zudem wurde die Minderheitenpolitik kritisiert. Obwohl der Slowakei bescheinigt wurde, dass sie „gut vorangekommen sei“ in Bezug auf die Umsetzung des Weißbuches für den Binnenmarkt und die Umsetzung des *acquis communautaire*, wurde die Tatsache, dass „die Slowakei nicht die politischen Konditionen erfüllt“ zum Ausschlussfaktor. Anders als in früheren Fällen (wie Griechenland, Türkei oder Spanien) forr die Gemeinschaft die laufenden Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen für die Slowakei nicht ein, vielmehr führte sie sie weiter, sodass nach der Wende 1998, die das Land wieder auf den demokratischen Weg zurückführte, ein Aufholprozess und Gleichziehen mit den anderen Kandidaten möglich war (siehe dazu den Beitrag der Autorin in: *Die Politische Meinung* Nummer 404).

Norden, Süden, Südosten

Auch die zweite „Norderweiterung“ zeigte sehr deutlich, dass es Österreich,

Norwegen, Schweden und Finnland bei ihren Beitrittsanträgen um mehr ging als um wirtschaftliche Vorteile; denn durch den 1994 in Kraft getretenen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehörten diese Länder praktisch bereits zum EG-Binnenmarkt. Der EWR aber als rein wirtschaftlich ausgerichtete Alternative zu der im Vertrag von Maastricht (1991) geschaffenen Europäischen Union verlor an Bedeutung, während mit der Norderweiterung 1995 Westeuropa bis auf wenige Ausnahmen (Schweiz, Island, die kleinen Fürstentümer, Vatikanstadt und Norwegen, wo das Referendum negativ ausgefallen war) tatsächlich politisch geeint war.

Und vergessen werden sollte auch nicht, dass gleichzeitig mit der Norderweiterung und dem Engagement für den östlichen Transformationsraum 1995 die „Euro-Mediterrane Partnerschaft“ ins Leben gerufen wurde im Sinne einer Stabilisierungspolitik im südlichen Mittelmeerraum. Diesem Programm haben sich zwölf Staaten angeschlossen: Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Jordanien, die Palästinensische Autonomiebehörde, Libanon, Syrien und Türkei (bislang auch Zypern und Malta), die teilweise mit der EU assoziiert sind. Die Zusammenarbeit umfasst drei Ebenen: 1. Politische und Sicherheitspartnerschaft, 2. Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft und 3. Kulturelle und menschliche Partnerschaft. Der politische Dialog, der auf die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und auf die Einführung von Demokratie zielt, bildet einen wichtigen Bestandteil dieser Partnerschaft. Ohnehin enthalten seit 1992 alle Abkommen der EG mit Drittländern eine Klausel, wonach die Achtung der Menschenrechte einen „wesentlichen Bestandteil“ in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien darstellt.

Schließlich läuft der „Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess“ für Südosteuropa (Bosnien und Herzegowina,

Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien), für den 2000 das Programm CARDS (Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung) etabliert wurde. Voraussetzung für die Gewährung der Gemeinschaftshilfe ist auch hier die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze, der Grundfreiheiten, der Menschenrechte und der Rechte der Minderheiten sowie die Durchführung der vorgesehenen demokratischen, institutionellen und wirtschaftlichen Reformen.

Das Engagement der EG/EU in Europa und seinen Nachbarschaftsregionen zielte seit 1989 vor allem auf Stabilisierung ab. Dabei setzte sie ihre Maßnahmen mehrdimensional, also politisch ebenso wie wirtschaftlich und etwa im Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen ein. Dabei hat sich gezeigt (Stichwort Jugoslawien), dass die EU nicht imstande war, Konflikte zu regeln oder Krisen zu bewältigen, erst recht nicht militärisch. Wohl aber profilierte sich die EU ab 1995 in Südosteuropa im Rahmen der Friedenskonsolidierung. Wiederaufbau mit wirtschaftlicher und politischer Hilfestellung, konsens- und prozessorientiertes Handeln – das sind Elemente des Leistungsprofils der EU, die sich mit dem Anforderungsprofil einer solchen Friedenskonsolidierung decken.

Natürlich ist es richtig, dass die wirtschaftliche Stärke und der Wohlstand der EU eine große Anziehungskraft besitzen. Es wäre aber verfehlt, sowohl die kulturelle und politische Strahlkraft der EU als auch die kulturellen und politischen Motive der neuen Mitglieder zu unterschätzen. Bei der Priorität der Schlüsselthemen erkennt man, dass politische Themen weit vorne rangieren. Die hohe Bewertung von Frieden und Sicherheit überrascht nicht, ebenso wenig wie der Wunsch nach Bekämpfung von Bedrohungen wie Terror-

Priorität der Schlüsselthemen in Prozent

Arbeitslosigkeit bekämpfen	86
Frieden und Sicherheit in Europa	83
Armut bekämpfen	82
Organisiertes Verbrechen bekämpfen	82
Terrorismus bekämpfen	81
Umweltschutz	75
Demokratische Prinzipien	70
Qualität der Lebensmittel	66
Konsumentenschutz	64
Bekämpfen illegaler Immigration	58
Erweiterung	58
Informieren der Bürger	58
Euro	55
Bedeutung der EU geltend machen	46
Institutionelle Reform	40

Nach *Candidate Countries Eurobarometer 2003.4* (Oktober 2003)

rismus und organisierter Kriminalität, bleibt doch für die meisten Länder die Nähe zu Russland oder auch zur Ukraine ein traumatischer, historisch begründeter Bedrohungsfaktor.

Bemerkenswert aber ist, wie die EU in diesem Zusammenhang eingeschätzt wird. Befragt nach der Einschätzung der EU-Mitgliedschaft liegen die folgenden Aussagen praktisch gleich auf: sie würde der nationalen Wirtschaft helfen (67 Prozent), die Mitgliedschaft sei historisch und geographisch natürlich und gerechtfertigt (66 Prozent) und Frieden und Sicherheit in Europa seien eher garantiert, je mehr Länder in der EU seien (64 Prozent). Auch andere Befunde weisen daraufhin, dass die politische Bedeutung der EU – konkret: Frieden – nur wenig wichtiger eingeschätzt wird oder sogar wichtiger als wirtschaftliche Motive und Themen. So sehen 43 Prozent der neuen EU-Mitglieder die Bedeutung der EU im Frieden und 38 Prozent im wirtschaftlichen Wohlstand (immerhin 32 Prozent übrigens in der kulturellen Diversität). Die EU wird offensichtlich als Sicherheitsgarant betrachtet. Und diese Funk-

tion wird sogar höher bewertet als die wirtschaftliche.

Ein politisches Wesen

„...unsere Gemeinschaft ist ein *zoon politikon*, ein politisches Wesen. Sie ist ein Lebewesen, das nicht für sich allein in der Vereinsamung, in der Einsamkeit, in der Losgelöstheit von der Umwelt existiert...“, so Walter Hallstein. Die Erweiterungspolitik der Gemeinschaft untermauert das politische Wesen. Sie war geleitet von politischen Motiven, sei es die Einigung Europas, die Förderung von Demokratie und die Stabilisierung der Nachbarschaft oder auch die moralisch-politische Verantwortung, die man etwa gegenüber den Staaten des sowjetischen Machtsystems fühlte. Auch das Anreizsystem, die Methode der Konditionalität, barg zuvorderst politische Kriterien in sich. Politische Kriterien, die sich übrigens im Laufe der Jahrzehnte durch die Erfahrungen der EG mit ganz unterschiedlichen Transformationsprozessen zu einem sehr kompletten und eher maximalistischen Katalog entwickelten. Spielten immer auch wirtschaftliche und andere Motive mit hinein, so dominierten doch die politischen Beweggründe, die Sechser-Gemeinschaft immer weiter auszudehnen bis zur heutigen EU-25. Zu diesem politischen Wesen gehört auch ihre Leistung bei der Transformation in Süd- und Osteuropa als *democratizing force*. Bei allen unbestreitbaren Schwächen auf anderen außenpolitischen Gebieten hat sich die Förderung und Sicherung von Demokratie sowie neuerdings auch der Wiederaufbau von Staatlichkeit als ein erfolgreiches Feld europäischen Außenhandels erwiesen. Die EU ist in ihrem Einflussbereich ein Exporteur von demokratischen und rechtsstaatlichen Standards und Werten geworden. Und hier liegt auch ein wichtiger Aspekt europäischer Identität: Die Identität als demokratische und solidarische Wertegemeinschaft.