

August Pradetto

## **POSTKOMMUNISTISCHE TRANSFORMATION EUROPAS UND DEUTSCHE EUROPAPOLITIK**

### **Einleitung**

Seit 2007 sind zehn postkommunistische Länder Europas in der Europäischen Union. Der Transatlantischen Allianz waren diese Länder schon zuvor beigetreten. Damit hat der europäische Integrationsprozess ein Stadium erreicht, der für die weitere Entwicklung, sowohl des postkommunistischen Teils des Kontinents, als auch für Europa insgesamt gute Perspektiven verspricht. Es ist absehbar, dass in naher Zukunft diese Integration um den südosteuropäischen Raum komplettiert werden wird. Die weiter im Osten des Kontinents gelegenen Länder – Moldawien, Belarus, die Ukraine und Russland, wie auch die Kaukasusrepubliken – werden durch Kooperations- und Assoziationsverträge, sowie durch spezielle Programme an Europa herangeführt.

So kann anderthalb Jahrzehnte nach den Umbrüchen bei allen Problemen und Friktionen, die in Europa und in den postkommunistischen Ländern nach wie vor existieren, modo grosso von einer erfolgreichen sicherheitspolitischen, ökonomischen und politischen Konsolidierung einer wichtigen Weltregion gesprochen werden. Angesichts der Turbulenzen, die die internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfasst haben, ist dies nicht hoch genug zu bewerten. Europa mag geographisch eher klein sein. Aber mit etwa 450 Millionen Menschen und dem weltgrößten Wirtschaftspotenzial ist der Kontinent eines der ökonomischen und politischen Weltzentren.

Der Erfolg der europäischen Integrationspolitik ist auch insofern von Bedeutung, als sich einige Trends der Globalisierung in der europäischen Entwicklung in verdichteter, wenn auch spezifischer Weise widerspiegeln. Bis 1990 waren Europa

und größere Teile der Welt politisch und sicherheitspolitisch geteilt. Die Bipolarität der Supermächte gab ein wesentliches Strukturmuster in der internationalen Politik vor. Seit der Auflösung dieses Konflikts bestimmen andere Wirkungskräfte die Entwicklung der internationalen Beziehungen in stärkerem Maße als zuvor. Nach einer vier Jahrzehnte währenden Periode der Dichotomisierung und der Militarisierung der Weltpolitik kommen ökonomische, soziale, kulturelle, human-individuelle u. a. Faktoren wieder stärker zur Geltung. Zusammen mit einer Intensivierung nationaler, Selbstbestimmungs- und Unabhängigkeitsbewegungen, dem Aufstieg neuer Wirtschaftsgiganten wie China und Indien, einer kommunikationstechnologischen Revolution, die weite Teile der Welt erfasst, bewirkt dies u. a. andere Trends, als in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg.

Eigentlich haben sich diese Veränderungen schon vorher angekündigt. Sie sind partiell nicht nur mit dem Ende des bipolaren Zeitalters zum Durchbruch gelangt, sondern haben direkt zur Implosion dieser Ära beigetragen. Der Kollaps des sowjetisch beherrschten Raums ist ein Ergebnis nicht zuletzt der Ökonomisierung, der Re-Kulturalisierung, der Individualisierung und der kommunikativen Penetration – Entwicklungen, die sich vor allem seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts verdichtet haben.

### **Europäische und globale Transformation**

Aus dem bisher Festgestellten wird deutlich, dass sich nicht nur Europa, sondern große Teile der Welt in einer Periode massiver Transformation befinden. Dabei ist die europäische Integration nicht nur Ausdruck des benannten Globalisierungstrends, sondern zugleich einer seiner Katalysatoren. Dieser Sachverhalt spiegelt übrigens einen Entwicklungsprozess wider, der ein zuweilen übersehenes, inhärentes Charakteristikum der Globalisierung darstellt. Globalisierung findet herausgehoben gerade in Formen regionaler Verdichtung sowie interregionaler Kooperation statt. Ausgehend vom Gravitationszentrum Europäische Union, vollzieht sich in Europa ein atemberaubender Prozess ökonomischer, politischer, kultureller und institutioneller Verflechtung. Gleichzeitig wird die EU ein immer wichtigerer Akteur im globalen Geschehen und treibt die Integration mit anderen Räumen voran.

Evident ist indes auch, dass dieser Transformationsprozess sowohl in Europa, als auch global von einer Reihe negativer Auswirkungen begleitet wird. Dabei sind – historisch, wie in ihrem realen Ausmaß gesehen – der internationale Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen zwar von der Politik und den Medien oft an die erste Stelle gesetzt, aber auf die wirkungsmächtigen Problemfelder globaler Entwicklungen eher abhängige Bedrohungsvariablen bezogen. Elementarer sind die Friktionen und ihre Auswirkungen, die in der neuen Welle von *nation building* in der beschleunigten Einbeziehung von Regionen in die Globalisierung und gleichzeitig in ihrer Differenzierung, u. a. in neuen Migrationsschüben auftreten. Diese Prozesse sind mit Reideologisierung, sozialen Spannungen, mit Gewalt und Vertreibung, ökologischen Desastern, zum Teil kontraproduktiven politischen und

militärischen Reaktionen, sowie weiteren negativen Erscheinungen verbunden, die das Leben Hunderte von Millionen von Menschen tangieren.

Auch traten und treten derartige Phänomene in Europa in signifikantem Ausmaß auf: die Kriege in und zwischen den jugoslawischen Nachfolgestaaten mit Hunderttausenden Toten, Vertriebenen und Vergewaltigten; die „Oligarchisierung“ postkommunistischer Ökonomien; Kapitalabfluss und Kapitalverschleuderung in den Grauzonen der Privatisierung; die Depravierung ganzer sozialer Schichten; der *brain drain* in westliche Länder usw.

Teilweise scheinen derartige Entwicklungen zu den unvermeidbaren Begleiterscheinungen der Transformation zu gehören, teilweise sind sie durch politische Unerfahrenheit, Nachlässigkeit, Ignoranz und Dummheit nicht verhindert oder von interessierter Seite sogar noch befördert worden. Dennoch haben – auf den gesamten Prozess der Transformation Europas bezogen – die positiven Trends und Strategien die Oberhand behalten. Die meisten postkommunistischen Länder haben nach gravierenden und schwierigen Veränderungen bis Ende der 1990er Jahre den Durchbruch geschafft, vor allem diejenigen, die mittlerweile in die EU integriert sind. Auch wenn es populistische und extremistische Ausschläge gibt, haben sich vor allem diejenigen Staaten, die in die europäischen Institutionen eingebunden sind, demokratisch konsolidiert. Im Querschnitt stellen die moderaten Kräfte – bei aller in Osteuropa zu beobachtenden Volatilität der Wähler und teilweise nach wie vor un abgeschlossenen Parteienformierungsprozessen – einen soliden Kern von 60 bis 70 Prozent des politischen Spektrums. Sicherheitspolitisch hat die Einbindung nicht zuletzt in die NATO eine Situation geschaffen, die die Realisierung der Kantschen Utopie des friedlichen und kooperativen Zusammenlebens von Demokratien in einem Bund von Staaten bedeutet.

### **Determinanten des europäischen Umbruchs**

Wie ist das in so kurzer Zeit von nur anderthalb Jahrzehnten möglich gewesen? Antworten auf diese Frage können Hinweise auf politische Optionen auch für außer-europäische postkommunistische und Transformationsgesellschaften geben. Schließlich macht die eingehendere Betrachtung der neuesten europäischen Entwicklung schnell deutlich, dass die Wahl bestimmter politischer Optionen und Strategien an Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gebunden ist.

Unter postkommunistisch-endogenen Gesichtspunkten ist erst einmal bedeutsam gewesen, dass in Osteuropa das kommunistische System und die kommunistische Ideologie wirtschaftlich, politisch und kulturell (in ihrer kulturellen Anziehungskraft) abgewirtschaftet hatten. Unter machtpolitischen Aspekten betrachtet, induzierte dies einerseits neue, alternative Ideen, Bewegungen und Eliten. Andererseits differenzierte es die herrschenden kommunistischen Eliten, ließ reformkommunistische Kräfte stärker werden und diese schließlich die Oberhand gewinnen. Zum größeren Teil sahen die noch Herrschenden in der entscheidenden Phase des Umbruchs ein, dass Gewaltanwendung zur Verhinderung anstehender Veränderun-

gen kontraproduktiv wäre. Dass die Reformkommunisten zu einem friedlichen Übergang beitrugen und ihn teilweise (wie etwa in Ungarn) mit initiierten, unterstützte die nachfolgende Konsolidierung des neuen politischen Systems und die Etablierung eines funktionierenden demokratischen Parteiensystems.

Dieser Prozess hatte auch mit jenem der „Gorbatschow-Effekt“ zu tun, der in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre Wirkung entfaltete. Der neue Generalsekretär der KPdSU und seine Unterstützer lösten 1986/87 mit „Glasnost“ und „Perestroika“ sowie mit der Absage an eine (wenn notwendig) militärische Unterstützung Moskaus für die Aufrechterhaltung kommunistischer System in Osteuropa die nachfolgenden revolutionären Entwicklungen aus. Die neue Moskauer Doktrin und Politik beraubte die alten Kader in den osteuropäischen kommunistischen Parteien ihrer letzten Legitimation zur Ausübung von Macht – nämlich der Drohung einer sowjetischen Intervention. Nach diesem von Gorbatschow eingeleiteten Politikwechsel war die Frage nicht mehr: ob –, sondern nur noch: wann und wo es zu den ersten dramatischen Veränderungen kommen würde. Schon im Herbst 1988 beschlossen die beiden kontrahenten politischen Kräfte in Polen, die unabhängige Gewerkschaftsbewegung „Solidarność“ und die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei, an einem Runden Tisch eine friedliche Ablösung des bisherigen Systems auszuhandeln und eine neue Führung der Ungarischen KP beschloss die Abschaffung des politischen Monopols der Kommunistischen Partei.

Diese beiden Ereignisse setzten schließlich jenen Prozess in Gang, der nur ein Jahr später mit der Palastrevolution in Bukarest im Dezember 1989 einen nicht ganz unblutigen Abschluss fand. Jedenfalls war damit der Regimewechsel in allen ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion eingeleitet oder sogar schon vollzogen. Dies wiederum zeitigte katalysatorische Rückwirkungen auf die Sowjetunion und die dort auseinanderstrebenden Republiken. Nachdem 1990 in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern freie Wahlen stattgefunden hatten, lösten sich im Jahre 1991 der Warschauer Pakt, dann der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und schließlich im Dezember 1991 auch die Sowjetunion selbst auf.

Eine Bedingung dafür, dass es dazu kommen konnte, waren freilich die simultan zunehmende Stärke und die politische Bedeutung der oppositionellen Kräfte in den respektiven, insbesondere in den ostmitteleuropäischen Ländern. Diese Länder verfügten beim Umbruch über ein alternatives politisches Spektrum, das sich zwar erst konsolidieren, differenzieren und Erfahrungen sammeln musste. Es war aber für die schnelle Etablierung eines Parteiensystems, wie für die Durchdringung von staatlichen Institutionen und Administrationen mit neuen Kräften von eminenter Bedeutung.

Für den Erfolg der Konsolidierung in Ostmitteleuropa – mit positiver Ausstrahlung auf weitere Regionen – waren auch diverse historische und kulturelle Faktoren von Bedeutung, mit denen die geschilderten machtpolitischen Entwicklungen zusammenhingen. Vor allem jene Länder, die auf eine lange (wenn auch sowohl in der Zwischenkriegszeit, als auch nach 1949 eingeschränkte) Eigenstaatlichkeit, eine nationalstaatliche Ökonomie und auf demokratische Traditionen zurückblicken konnten, waren erfolgreich. Dem gegenüber hatten es Länder, die eine lange Zeit unter russischer/sowjetischer Kuratel gestanden hatten und arbeitsteilig in die sowjetische

Ökonomie eingebunden gewesen waren, erheblich schwerer. Vor allem dort, wo praktisch zum ersten Mal mit dem *nation building* begonnen wurde – in weiten Teilen vor allem des Südens der ehemaligen Sowjetunion und in Jugoslawien – war und ist der Prozess der Transformation erheblich komplizierter.

### Strategien gegen das Dilemma der Gleichzeitigkeit

Darüber hinaus lässt sich nach 15 Jahren empirischer Erfahrung mit der Transformation festhalten, dass jene Länder, die ein besseres ökonomisches Niveau schon unter kommunistischen Bedingungen aufgewiesen hatten, auch in der politischen Transformation nach dem Ende des Kommunismus am schnellsten vorankamen. Je besser der Zustand der Wirtschaft, desto schneller ging die Demokratisierung vonstatten. Diese Länder kamen – wenig überraschend – auch am erfolgreichsten mit dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ – simultaner Reformnotwendigkeiten im ökonomischen, politischen, administrativen, wie außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Bereich – zurecht. Dieses Dilemma beinhaltete die Gefahr, dass einerseits ökonomische Reformen eine weitere Demokratisierung blockieren und andererseits Demokratisierungsschritte die Durchführung weiterer ökonomischer Reformen im Transformationsprozess behindern könnten. Der Ausweg aus diesem Dilemma bestand (und vielfach nach wie vor besteht) in der Wahrung einer prekären Balance. Einerseits darf die politische Unterstützung für die Demokratie und den ökonomischen Reformprozess trotz der damit verbundenen hohen sozialen Kosten für größere Teile der Bevölkerung nicht verloren gehen. Andererseits muss der ökonomische Reformprozess so schnell vorangetrieben werden, dass das neue Wirtschaftssystem Fuß fassen kann und die positiven Resultate der wirtschaftlichen Veränderungen in Bezug auf Beschäftigung, Einkommen und Lebensstandard sich auf die Unterstützung des politischen Systems auswirken können.

Reflektiert wurde dieses Dilemma auf Seiten der politischen Akteure wie der den Transformationsprozess begleitenden Wissenschaft in der Debatte über *shock therapy* oder *gradualism*. Je nach länderspezifischen Gegebenheiten und politischen Konstellationen wurde von den respektiven Eliten eher der eine oder der andere Weg gewählt. Die Unzufriedenheit größerer Bevölkerungsteile mit den Kosten der Reform schlugen sich allerdings in der Regel so oder so in einem Wahlverhalten nieder, das vorrangig Bestrafungscharakter aufwies. Die meisten Reformregierungen wurden nach der zweiten oder sogar schon nach der ersten Regierungsperiode wieder aus dem Amt gewählt. In vielen Fällen kam es innerhalb kurzer Zeit zu einer Anfang der 1990er Jahre nicht für möglich gehaltenen Rückkehr der (meist zu Sozialdemokraten transformierten) „Postkommunisten“ an die Macht. Diese hatten bei den ersten freien Wahlen insbesondere in den ostmitteleuropäischen Ländern vielfach nicht einmal zehn Prozent der Stimmen erhalten.

Auf der anderen Seite gehört zu den Positiva der Demokratisierung, dass Massenproteste und gewaltsame Auseinandersetzungen, wie zu kommunistischen Zeiten, nur selten auftraten. Dazu trug einerseits die durch Wahlen in einem viel höheren

Maße, als durch Entscheidungen eines Politbüros, fundierte Legitimität demokratisch gewählter Regierungen bei. Dazu trugen aber auch die „Postkommunisten“ bei. Als Regierungsparteien betrieben sie – bei modifizierter Rhetorik und mit graduellen Unterschieden – ebenfalls vielfach eine Politik der Hinwendung zum Marktmodell, wobei nicht selten Eigeninteressen im Zuge einer Privatisierung zur Geltung kamen, die die alten Wirtschaftseliten begünstigte. Des Weiteren ist positiv zu vermerken, dass bei aller Ablehnung der Kosten der Reformen durch die Bevölkerungen in Osteuropa die populistischen und nationalistischen Parteien in der Regel keinen starken Einfluss im politischen System zu erringen vermochten. Jedenfalls blieb dieser Einfluss hinter den Befürchtungen zurück.

Noch etwas hat sich empirisch erwiesen. Die ökonomischen Reformen brauchen die Demokratisierung und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Nur so kann die im Transformationsprozess fast unvermeidbare Entstehung von „Oligarchen“ und die mit der Transformation ebenfalls einhergehende Korruption eingedämmt und solcherart auch die Basis für eine weitere erfolgreiche Wirtschaftsreformerarbeit beibehalten werden. Anders betrachtet und wie bereits angedeutet, hat sich herausgestellt, dass die Demokratisierung die Durchführung und die Fortsetzung von Wirtschaftsreformen begünstigt. Wahlen schaffen eine höhere Legitimität für die Implementierung umstrittener Veränderungen auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

### **Reformalternativlosigkeit und europäische Integration als Stabilisierungsfaktor**

Um diese Balance wahren und die Bedingungen für die Reformpolitik aufrechterhalten zu können, müssen einige Voraussetzungen gegeben sein. Ein Minimum an Zufriedenheit oder zumindest Einverständnis für die Politik der Transformation unter breiteren Bevölkerungsteilen ist unerlässlich. Dass dies in den meisten ostmittel- und osteuropäischen Ländern der Fall war, ist aber nicht nur auf eine kluge oder ausbalancierte Politik der neuen Eliten zurückzuführen. Einen wesentlichen Faktor eingedämmter Protestbereitschaft bzw. eines „Stillhaltens“ trotz der Ablehnung der mit der Transformation verbundenen Kosten bildet das schlichte Fehlen einer politischen und gesellschaftlichen Alternative zu den Entwicklungen im Postkommunismus. Man könnte von Resignation infolge fehlender plausibler Alternativen als Faktor verminderter politischer Aggression sprechen. Die Erfahrungen im Kommunismus ließen nur eine selektive Nostalgie unter dem Motto „gute alte Zeiten“ bzw. neue autoritär-staatszentrierte Strategien zu.

Dazu kamen Hoffnungen auf eine bessere Zukunft, wenn nur einmal das „Tal der Tränen“ durchschritten sein würde. Zu dieser Stimmungslage wiederum trugen nicht zuletzt die erfolgreichen Ökonomien im Westen bei, die es mit ihren Wirtschaftsreformen und politischen Systemen offensichtlich geschafft hatten, die Spitze des Wohlstands zu erreichen. Wichtig waren gerade in diesem Zusammenhang die Anreize, die die NATO und die Europäische Union bieten konnten. Die Aussicht auf die Integration in diese evident erfolgreichen Organisationen bot eine Perspektive,

die die Hoffnungen für eine bessere Zukunft aufrecht erhielt und die Bereitschaft, mit den Kosten der Reform zu leben und diese zu tragen, erheblich verbesserte.

Nicht nur das. Alle maßgeblichen ostmitteleuropäischen Eliten hegten die Hoffnung und die Zuversicht, dass die ökonomische Entwicklung der postkommunistischen Länder und ihr Lebensstandard mit der Integration in die NATO und die Europäische Union sehr schnell Anschluss an Westeuropa finden würden. Dies würde auch die politische Stabilität und die Fundierung der demokratischen Systeme auf eine andere Stufe heben. Diese Erwartungen ließen die ostmitteleuropäischen Eliten geradezu in einen Wettbewerb um eine möglichst rasche Mitgliedschaft in NATO und EU treten. Im gegebenen historischen Zeitrahmen betrachtet, war eine extrem schnelle Adaption an den *Acquis communautaire*, also den „gemeinschaftlichen Besitzstand“ des EU-Rechts die Folge. Im Ergebnis sind alle wesentlichen Institutionen etabliert, die die formale Basis für Pluralismus und Demokratie bilden. Die neuen Verfassungen gründen auf rechtsstaatlichen, pluralistischen und demokratischen Prinzipien. Die Gewaltenteilung ist festgeschrieben und umgesetzt. Die Dominanz des parlamentarischen Systems ist gewährleistet. Die Unabhängigkeit der Justiz ist konstitutionell und institutionell fixiert. Die demokratischen Institutionen sind weitgehend akzeptiert und funktionieren<sup>1</sup>.

Freilich sind die Parteiensysteme in allen postkommunistischen Ländern vergleichsweise fragil und fragmentiert<sup>2</sup>. Oft sind die Parteien klein, relativ isoliert und um Personen zentriert. In der Mitglieder- wie Wählerschaft gibt es eine starke Fluktuation. Die Verbindungen zwischen den Parteien und den Wählern sind eher schwach. Dennoch haben nationalistische, extremistische und anti-demokratische Parteien zwar eine gewisse Unterstützung, sind aber selten an der Macht. Eher „moderate Populisten“ (also solche, die zwar einen aggressiven und polarisierenden politischen Stil vertreten, aber nicht das politische System als solches aus den Angeln heben wollen) haben an Einfluss gewonnen. Die Parteien, die sich als rechts- und linksliberal im Zentrum definieren, haben – aufs Ganze genommen – die überwiegende Mehrheit der Sitze in den Parlamenten der ostmitteleuropäischen postkommunistischen Länder inne.

Wirtschaftlich sind diese Länder auf einem positiven Kurs. Die Stabilisierungsmaßnahmen haben nach einer sechs bis acht Jahre dauernden Übergangszeit gegriffen<sup>3</sup>. Nach scharfen Preisanstiegen, teilweisen Produktionszusammenbrüchen

---

<sup>1</sup> Siehe dazu z.B. H. Roggemann, *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999.

<sup>2</sup> Vgl. G. Tiemann, *Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa*, Wiesbaden 2006; D. Segert, *Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*, Opladen 1997; *Demokratisierung und Parteiensysteme in Osteuropa*, Hg. K. v. Beyme, Göttingen 1992.

<sup>3</sup> Im Detail: T. Mickiewicz, *Economic Transition in Central Europe and the Commonwealth of Independent States*, Basingstoke 2005; M. Dauderstädt, *Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2004, Nr. 5-5, S.15-24; S. Breidenbach, *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, München 2004; *Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität. Daten zur Systemtransformation 1990-2003*, Hg. W. Franzen, (Schriftenreihe der Forschungsstelle für Empirische Sozialökonomik, Bd.8), insb. Kapitel 3, Frankfurt 2003; M. Kunz, *Die Ökonomie Mitteleuropas in der Transformation. Zur Wiederentstehung traditioneller Wirtschaftsregionen und Wirtschaftsbeziehungen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2001, Nr. 15, S. 22-31; *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Hg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1995.

und Währungsdebakeln sind überall eine Revitalisierung der Produktion, ein ökonomisches Wachstum (im ersten Jahrfünft nach 2000 zwischen 4 und 9 Prozent) und ein Zurückgehen der Inflationsraten festzustellen. Die ausländischen Direktinvestitionen steigen. Die Budget- und Handelsbilanzdefizite vermindern sich. Mittlerweile sind überall die Eigentumsrechte klar definiert und Wirtschaftskontrollmechanismen etabliert. Die Privatisierung der Staatsbetriebe ist praktisch abgeschlossen. Einige Länder bereiten sich auf den Einstieg in die Eurozone vor. Slowenien führt als erstes Land ab 2007 die Gemeinschaftswährung ein.

Allerdings spiegeln sich diese positiven Entwicklungen nur sehr beschränkt auf dem Arbeitsmarkt wider<sup>4</sup>. Nur in wenigen Fällen ist es gelungen, die hohe Arbeitslosigkeit (zwischen 10 und 19 Prozent) zu verringern. Ein relativ großer Teil des Bruttosozialprodukts muss für soziale Maßnahmen ausgegeben werden. Trotzdem können die sozialen Strukturen und Institutionen in den betreffenden Ländern die negativen Effekte der Wirtschaftsreorganisation nur beschränkt auffangen. Die Bildungs- und Forschungseinrichtungen leiden an Unterfinanzierung.

Einige Wahrnehmungen und Verhaltensmuster betreffen auch die Frage des Generationswechsels. Wie Umfragen zeigen, sind der Lebensstil und die persönlichen Einstellungen junger Menschen in den neuen EU-Beitrittsländern mittlerweile denen der Jugendlichen in den alten Mitgliedsstaaten sehr nahe gekommen<sup>5</sup>. Aus bestimmten Antworten lässt sich sogar eine stärkere „Internationalisierung“ des Denkens, als bei den West-Jugendlichen, ablesen. So halten im Vergleich zum Westen doppelt so viele junge Menschen in den postkommunistischen Ländern Fremdsprachenkompetenz für eine essenzielle Fähigkeit, um einen guten Beruf ausüben zu können.

## Deutsche Europapolitik

Die Bundesrepublik Deutschland war einer der wichtigsten Akteure der beschriebenen Entwicklung des postkommunistischen Raums und zwar nicht nur als ein maßgebliches Mitglied von EG/EU und somit als externer Faktor, sondern gewissermaßen auch intern. In Deutschland spielten sich der postkommunistische Umbruch und das Zusammenwachsen des Kontinents nach der deutschen Wiedervereinigung in verdichteter Form ab. In einem größeren institutionellen Rahmen betrachtet, hatten die NATO und EU bei dieser Neugestaltung Europas eine herausragende Rolle inne. Dass dies so war, lag einerseits am Drängen der postkommunistischen

---

<sup>4</sup> *Osteuropas Bevölkerung auf dem Weg in die Demokratie. Repräsentative Untersuchung in Ostdeutschland und zehn osteuropäischen Transformationsstaaten*, Hg. G. Pickel, Wiesbaden 2006; *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, Hg. N. Barr, Washington D.C. 2005; M. Dauderstädt, *Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2004, Nr. 5-5, S.15-24.

<sup>5</sup> *Europäische Kommission: Youth in New Europe*, „Candidate Countries Eurobarometer“ 2003, Nr. 1, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cceb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cceb_en.htm) (Stand: 21. November 2006); J. Riordan, *Young people in Post-communist Russia and Eastern Europe*, Aldershot 1995; A. Heuberger, *Es ist nicht leicht, jung zu sein...: Jugend und Jugendkulturen in West- und Osteuropa*, Bonn 1992.



nistischen Staaten, möglichst schnell eine neue institutionelle Einbindung zu finden. Organisationsintern war entscheidend, dass der stark institutionelle Impetus deutscher Außenpolitik die Überlegungen und Entscheidungsprozessen beeinflusste, wie Westeuropa auf den Zusammenbruch des Ostblocks reagiert solle und dass die deutsche Politik mit Frankreich einen europapolitisch schwergewichtigen Partner hatte, der eine solche Politik ebenfalls als *raison d'état* außen- und europapolitischen Agierens begriff.

Sowohl in Bezug auf die NATO und EU waren die Debatten zu Beginn der 1990er Jahre von einer Auseinandersetzung zwischen „Realisten“ und „Institutionalisten“ geprägt gewesen. Die Realisten befürchteten durch die Aufnahme militärisch schwacher Staaten im Osten Europas für die NATO eine Schwächung in verschiedener Hinsicht. Erstens erwüchsen der Allianz damit Verpflichtungen, für die keine militärischen und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten zu erkennen seien. Zweitens könnte oder wollte sie im Ernstfall diese Verpflichtungen kaum einhalten (z. B. bei einem Konflikt um ein kleines Land wie Estland). Beides würde nicht nur die Konsens- und Entscheidungsfindung in der NATO belasten, sondern auch die Glaubwürdigkeit der Organisation beeinträchtigen. Drittens kämen, um Glaubwürdigkeit herzustellen, immense Kosten auf die NATO zu. Und viertens würde schließlich das jetzt glücklicherweise beendete Klima des Kalten Krieges reaktiviert, weil eine Ausdehnung der NATO zwangsläufig Bedrohungsperzeptionen in Moskau hervorriefen.

Es war die deutsche Politik unter der konservativen Regierung Kohl, die dem gegenüber bereits ab 1993 aktiv für eine institutionalistische Sichtweise bestehender europäischer und transatlantischer Organisationen plädierte<sup>6</sup>. Eine Ausdehnung der NATO werde das sicherheitspolitische Vakuum ausfüllen, das der Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion hinterlassen habe. Die Länder im Osten würden in eine Struktur einbezogen, die ihnen auf Grundlage von Art. 5 des Washingtoner Vertrags nicht nur Sicherheit biete, sondern träten diese Länder damit zugleich einer politischen und Wertegemeinschaft bei, die die Legalität und das Regelwerk der transatlantischen Gemeinschaft als Grundlage des Verständnisses ihrer nationalen Existenz in Europa und ihres Verhältnisses zu den anderen europäischen Staaten determinierte. Zwar sei in Bezug auf die NATO klar, dass Kompatibilität mit den westlichen Streitkräften hergestellt werden müsse, aber gerade weil keine Bedrohung aus dem Osten mehr existiere, würden die Kosten der Transformation überschaubar bleiben – geringer jedenfalls als jene, die aufgewendet würden, wenn diese Länder nicht den kollektiven Schutz der Allianz genössen und sicherheitspolitisch-militärisch individuell oder subregional agieren müssten.

Eine ähnliche Debatte spielte sich in Bezug auf die Erweiterung der (damals noch) Europäischen Gemeinschaft ab. Hier ging es weniger um das Ob, weil schon

---

<sup>6</sup> Siehe dazu relevante Kapitel in: G. Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 2004 (Beck'sche Reihe, Bd. 1291); Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München 2003; S. Fröhlich, *Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. Persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung*, Paderborn 2001.

aus historisch-moralischen Gründen das Drängen der postkommunistischen Länder in die Gemeinschaft nicht zu negieren war. Aber die Debatte um das Wie gestaltete sich umso schwieriger, weil die ökonomischen und sozialen Anpassungsprozesse erheblich diffizilere Probleme aufwarfen, als die westliche Ausrichtung und die „Zivilisierung“ der Armeen dieser Länder.

Auch hier war die deutsche Politik Schrittmacher. Deutschland schloss zunächst in den Jahren 1991 und 1992 zahlreiche Kooperations- und Partnerschaftsabkommen mit den postkommunistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa<sup>7</sup>. In diesen Verträgen über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit ging es in der Regel um die Absicht, die Kooperation im wirtschaftlichen, industriellen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und Umweltschutzbereich zu verbessern, sowie um den Gewaltverzicht und die Etablierung von Konsultationsmechanismen. Einen besonderen Stellenwert hatte schon zu diesem Zeitpunkt die vertragliche Bekundung Deutschlands, den EG-Beitritt dieser Länder oder die Annäherung an die Gemeinschaft zu unterstützen.

Bemerkenswert ist, dass diese Neuausrichtung deutscher Ostpolitik im *Mainstream* der deutschen politischen Klasse Konsens war. In allen Parteien gab es verschiedentlich Widerstände gegen diese Ostpolitik. Aber die große Mehrheit der Entscheidungsträger war sich in dieser Zielsetzung einig. Schließlich schwenkten nach der Regierungsbeteiligung im Jahre 1998 auch die Grünen auf eine institutionell begriffene der NATO-Osterweiterungspolitik ein.

Dieser integrationspolitische Impetus deutscher Ostpolitik hatte einen ebenso starken komplementären Impetus in Richtung Vertiefung der Integration der bestehenden Gemeinschaft. Die persönlich auch noch besonders prononciert vorgetragene europapolitische Überzeugung des damaligen Bundeskanzlers gab dieser Ausrichtung einen zusätzlichen Schub. Sie drückte sich unter anderem in der Bereitschaft aus, die Deutsche Mark durch eine europäische Gemeinschaftswährung zu ersetzen – eine Maßnahme, die in der deutschen Bevölkerung keineswegs populär war. Dieses Bemühen um eine gesamteuropäische Integration und die evidente Bereitschaft, einer nationalen Machtpolitik eine Absage zu erteilen und die Verfolgung nationaler egoistischer Interessen einem größeren und integrierteren Europa unterzuordnen, war für den weiteren Verlauf der europäischen Entwicklung von großer Bedeutung. Die deutsche Regierung widerlegte damit viele Vorbehalte und Befürchtungen, die in den Vereinigungsjahren 1989 und 1990 die meisten Europäer sehr skeptisch auf die deutsche Vereinigung hatten blicken lassen.

Grundlage der Vertiefung der Gemeinschaft wurde der nach zähen Verhandlungen im Dezember 1991 auf dem europäischen Gipfel in Maastricht verabschiedete „Vertrag über die Europäische Union“<sup>8</sup>. Mit der Etablierung der Europäischen Union als neuen Rahmen der Europäischen Gemeinschaften erlangte die Integration eine qualitativ neue Stufe. Der Vertrag definierte die Aufgaben, Ziele und Politiken der EG neu und hatte damit weitreichende Folgen für die deutsche Innen- und Außenpolitik. Mit der Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion

<sup>7</sup> Fundstellennachweis für die respektiven Verträge: Bundesgesetzblatt (BGBl) II Fundstellennachweis B 2006.

<sup>8</sup> Vertrag von Maastricht 1991: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU_treaty.html) (Stand: 21.11.2006).

(WWU) wurde einer der Kernbestandteile nationaler Souveränität, nämlich die Verfügungsgewalt über die eigene Währung, auf eine supranationale Institution übertragen. Analoges passierte durch die Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen, die sich auf zahlreiche Bereiche im Rahmen der drei „Pfeiler“ beziehen, welche die Europäischen Gemeinschaften, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz und Inneres darstellen.

Der institutionelle Impetus, der von Anfang an in enger Kooperation vor allem mit Frankreich realisiert wurde, führte schließlich im Jahre 1997 zum Vertrag von Amsterdam. Damit wurde die Vergemeinschaftung des Asylrechts, die Geltung der EU-Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsländer untereinander und – unter Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes – die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft bei gleichzeitigem Wegfall der Kontrollen an den Innengrenzen geregelt. Außerdem wurde die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Westeuropäische Union (WEU) als integraler Bestandteil der EU, die Ernennung eines Generalsekretärs des Rates als Hoher Vertreter für die GASP und Änderungen im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen vorgesehen. Hinsichtlich der Organe der Union wurden u.a. die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments (EP) im Bereich des Mitentscheidungsverfahrens, die Ausdehnung der Bereiche mit Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Zustimmung des EP bei der Benennung des Kommissionspräsidenten und Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen einer interessierten Gruppe von Mitgliedstaaten beschlossen.

Die Regierung Schröder/Fischer setzte diese Politik im Wesentlichen fort. Der Vertrag von Nizza im Jahre 2001 legte zusätzlich Neuregelungen in den Bereichen Stimmenwägung im Rat, Größe und Zusammensetzung der Kommission, Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sowie Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, fest.<sup>9</sup> Darüber hinaus gab es die für die Osterweiterung der Union entscheidenden Beschlussfassungen über die Erweiterung und eine Erklärung zur Erweiterung, die die zukünftige Sitzverteilung im EP sowie die Stimmengewichtung im Rat und in den Ausschüssen betraf.

Alle diese Veränderungen, die innerhalb nur eines Jahrzehnts die Erweiterung der Union um einen großen Teil der postkommunistischen Staaten in der östlichen Hälfte Europas ermöglichten und zugleich die Vergemeinschaftung europäischer Politik auf vielen Ebenen supranationalisierten sowie die Bundesrepublik noch erheblich stärker als bisher in Europa einbanden, waren von der deutschen Außenpolitik wesentlich vorangetrieben worden. Dabei ist festzuhalten, dass jene Abkommen, die auf eine stärkere Vergemeinschaftung europäischer Politik zielten, aufgrund des Widerstandes stärker national orientierter Länder oder politischer Eliten meist hinter den Vorstellungen und Bemühungen deutscher Politik zurückblieben.

In praktisch analoger Weise agierte die deutsche politische Klasse in Bezug auf die NATO. Hier ging es zwar nicht um eine Supranationalisierung von Entscheidungsprozessen, soweit sie den möglichen Einsatz von Streitkräften betreffen.

---

<sup>9</sup> Vertrag von Nizza 2001: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (Stand: 21.11.2006).

Wie bei der EU, ging es aber darum, den europäischen Raum zu integrieren, indem der Wertekanon und die rechtliche Basis sicherheitspolitisch-militärischen Agierens verbindlich gemacht, die institutionellen Strukturen ausgedehnt und die Kooperations-, Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozesse „kollektiviert“ würden.

Ein wesentlicher erster praktischer Schritt dazu war eine Vereinbarung der NATO-Mitglieder auf ihrem Prager Gipfel im Januar 1994. Sie beschlossen, die sicherheitspolitisch-militärische Kooperation mit den ehemaligen Warschauer-Pakt- und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie anderen europäischen Staaten in einem „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) genannten Programm zu institutionalisieren. Auf dieser Grundlage etablierten die Bundesrepublik Deutschland und andere NATO-Staaten vielfältige militärische Kooperationen mit ihren östlichen Nachbarländern. Den Beginn einer Reihe von Schritten zu einer vollständigen Integration des postkommunistischen Raums im Rahmen der NATO bedeutete der Beschluss über den Beitritt Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns zur NATO im Jahre 1997. Der Beitritt dieser Länder selbst erfolgte dann im März 1999. Schneller als gedacht und vor allem der Initiative des neuen US-Präsidenten George W. Bush zuzuschreiben war dann der nur zweieinhalb Jahre später gefasste Beschluss, weitere sieben postkommunistische Länder in die NATO aufzunehmen. Die Umsetzung erfolgte 2004.

## Deutsche außenpolitische Kultur

Von den meisten Wissenschaftlern wird der integrationspolitische Impetus deutscher Außenpolitik, der parteiübergreifend ist, mit der außenpolitischen Kultur des Landes erklärt<sup>10</sup>. Dieser Impetus wurde bei der durch den Umbruch im Osten Europas bewirkten Veränderung fundamentaler Rahmenbedingungen nicht nur in seiner Substanz nicht verändert, sondern sogar noch verstärkt. Die Realistische Schule der Forschung über Außenpolitik und Internationale Beziehungen tat sich schwer damit, dass der außenpolitische Kurs der „alten“ Bundesrepublik, den man nicht zuletzt in dem territorialen und politischen Ergebnis des Zweiten Weltkriegs und der Entsovveränisierung Deutschlands begründet sah, auch nach der Wiedervereinigung und der Herstellung vollständiger Souveränität beibehalten wurde. Teilweise ist geradezu auf Unverständnis gestoßen, dass die „realistische“ Forderung nach einer „klaren“ Definition nationaler Interessen von der Mehrheit der politischen Klasse mit dem Hinweis auf eine nach wie vor gegebene prinzipielle Übereinstimmung deutscher und europäischer Interessen und mit einer Absage an eine stärker an nationalen Egoismen orientierten Politik beantwortet wurde.

---

<sup>10</sup> H. W. Maull, *Außenpolitische Kultur*, [in:] *Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen*, Hg. K.-R. Korte, W. Weidenfeld, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 375), Opladen 2001, S. 645-669; K.-H. Kamp, P. R. Weidemann, *Deutsche Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur*, Berlin 2000; G. Breit, *Politische Kultur in Deutschland*, Schwalbach/Ts. 2004 (Uni-Studien Politik: Eine Einführung); A. Pradetto, *The Polity of German Foreign Policy: Changes since Unification*, [in:] *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, ed. by H. W. Maull, Palgrave-London 2006, S. 15-28.

Der Begriff „politische Kultur“ wurde entscheidend von Gabriel A. Almond und Sidney Verba geprägt<sup>11</sup>. Sie verstanden politische Kultur als eine Menge von Haltungen, Wertvorstellungen und Gefühlen, die dem politischen Prozess Ordnung und Sinn verleihen; politische Kultur ist demnach die subjektiv-psychologische Dimension der Politik. Übertragen auf die Außenpolitik kann die politische Kultur diesem Verständnis nach als „Gesamtheit der historisch fundierten, (außen-) politisch bedeutsamen, über die Zeit relativ stabilen Einstellungen und Verhaltensweisen einer Gesellschaft“ gegenüber der Politik<sup>12</sup> verstanden werden. Dabei geht es um Wahrnehmungs- und Deutungsmuster von Außenpolitik sowie außenpolitische Wertorientierungen. Insbesondere die letztgenannten Komponenten wirken ausschlaggebend auf die Ziel- und Interessendefinitionen nationalstaatlicher Außenpolitik. Und schließlich basieren auch Entscheidungsoptionen und Handlungsrepertoires der Akteure in einem bestimmten Maße auf der außenpolitischen Kultur. In diesem Sinne legitimiert die außenpolitische Kultur einerseits die Außenpolitik und bestimmt andererseits deren Handlungsorientierungen. Dieses Prinzip manifestiert sich in Form von Handlungsmaximen, die in den Rollenkonzepten der Entscheidungsträger aufgegriffen werden<sup>13</sup>.

1945 war eine Zäsur gerade auch für die deutsche außenpolitische Kultur. Die Anfänge einer nachkriegsdeutschen außenpolitischen Kultur wurden von einer kleinen politischen Elite und von den Besatzungsmächten begründet – unter dem Eindruck und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus, dem Krieg und der Niederlage. Die außenpolitische Kultur verfestigte sich über Konsensbildung zunächst in der gesamten politischen Elite, anschließend durch Sozialisierung auch in der Bevölkerung. In den 1960er Jahren hatte sich die außenpolitische Kultur der „Zivilmacht Deutschland“ (Hanns W. Maull) weitgehend konsolidiert. Das damals entstandene Fundament politischer Kultur besteht bis heute. Wie Untersuchungen zeigen, hat es sich nur in einigen Teilbereichen modifiziert, ansonsten weist es ein hohes Maß an Kontinuität auf.

Als Grundlagen der außenpolitischen Kultur Deutschlands erkennt Kerry Longhurst<sup>14</sup> die Ablehnung der NS-Politik und das Bekenntnis zur außenpolitischen Bewältigung der deutschen Vergangenheit, die Westwendung und -bindung und die Absage an einen „deutschen Sonderweg“, die Verankerung Deutschlands in der „Gemeinschaft der westlichen Demokratien“ und die Anlehnung an die USA und Frankreich, das Streben nach Berechenbarkeit und Verlässlichkeit, die Skepsis gegenüber militärischer Macht als Mittel von Außenpolitik, die Überwindung des Nationalismus durch Integration und Relativierung der Souveränität, die Orientierung an wirtschaftlichem Wachstum und gesellschaftlichem Wohlstand statt territorialer Expansion, Machtgewinn und Großmachtstatus und schließlich bis 1990 das Offenhalten der deutschen Frage mit Blick auf die angestrebte Wiedervereinigung. Damit

---

<sup>11</sup> G. A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

<sup>12</sup> H. W. Maull, *op. cit.*, S. 647.

<sup>13</sup> *Ibidem*, S. 649.

<sup>14</sup> K. A. Longhurst, *Strategic Culture. The Key to Understanding German Security Policy?*, Birmingham 2000.

zusammenhängend bestünden die „traditionellen Positionen“ der außenpolitischen Kultur Deutschlands in spezifischen normativen Vorgaben durch das Grundgesetz für die Außenpolitik, Wiedergutmachung und Sonderbeziehung zu Israel, außenpolitisches Engagement gegen massive Menschenrechtsverletzungen, Ablehnung von Bundeswehr-Einsätzen jenseits von Selbst- und Bündnisverteidigung und weltwirtschaftlicher Liberalismus. Von Vorgenanntem leiteten sich wiederum die Verfahrensweisen der außenpolitischen Kultur Deutschlands ab: prinzipieller Multilateralismus, Engagement für Institutionalisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, Engagement für Vertiefung und Erweiterung von EU und NATO, gesamteuropäische Entspannungs- und Kooperationsbemühungen (KSZE/OSZE), Bereitschaft zu Verzicht bzw. Übertragung von Souveränität, „Kultur der Zurückhaltung“: kein Führungsanspruch und keine national-egoistische Interessenpolitik, Ausgleich potentieller Gegensätze durch eine vermittelnde Politik des „Sowohl-als-auch“.

Nach der Wiedervereinigung beeinflussten zwei bereits genannte Entwicklungen die außenpolitische Kultur Deutschlands. Eine betraf die Auflösung der Blockstrukturen und die Notwendigkeit der Neuorganisation Europas und drückte sich in der Unterstützung für die Transformation postkommunistischer Länder und deren Integration in der EU und NATO aus. Die zweite bestand in der negativen Seite des Kollapses bisheriger Ordnungsstrukturen, nämlich die jugoslawischen Nachfolgekriege, verbunden mit der Herausforderung politischen und militärischen Krisenmanagements. Der erste Aufgabenbereich schlug sich in der maßgeblichen Mitwirkung der deutschen Außenpolitik bei der EU-Integration und -Erweiterung sowie der NATO-Erweiterung nieder. Die zweite Problemstellung hatte verfassungsrechtliche Klarstellungen über Einsätze der Bundeswehr außerhalb des Verteidigungsauftrages und -gebietes zur Folge zusammen mit der praktischen Konsequenz von Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

Außen- und sicherheitspolitisch relevante Zäsuren des post-bipolaren Jahrzehnts waren außerdem die von der UNO geforderte und ohne deutsche Beteiligung 1991 durchgeführte militärische Intervention nach der Besetzung Kuwaits durch den Irak 1990, die Terroranschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001, die die Angst vor dem Terrorismus steigerten, der Afghanistan-Krieg im Oktober 2001 und schließlich der Irak-Krieg 2003.

Die Analysten sind sich weitgehend einig, dass es trotz dieser einschneidenden Ereignisse keinen wirklichen Bruch mit der „altbewährten“ Kultur gab. Wenn Differenzen zur außenpolitischen Kultur vor 1990 anzutreffen sind, handele es sich eher um Akzentverschiebungen und Modifikationen, die im sicherheitspolitischen Bereich spektakulärer seien, als auf anderen Gebieten.

### **Deutsche Außenpolitik, europäische Integration und postkommunistische Weltordnungspolitik**

Der europäische Integrations- und Transformationsprozess ist nicht beendet. Die innere Konsolidierung, das Zusammenwachsen von Ost und West sowie eine erfol-

reiche Nachbarschaftspolitik gegenüber dem nördlichen Afrika, dem Nahen Osten und dem (noch) nicht in der NATO und EU integrierten osteuropäischen Raum erfordert erhebliche Anstrengungen und Leistungen. Aber der Erfolg der Integration weiter Teile Ostmittel-, Nordost- und Südosteuropas in der Zeit seit den großen Umbrüchen Ende der achtziger Jahre sind eine gute Grundlage für die Inangriffnahme dieser Aufgaben. Die Konsolidierung Europas als einheitlicher Rechtsraum und als vereint-föderales, demokratisches, sozial-marktwirtschaftliches und den Frieden in der Welt förderndes Modell ist nicht nur für den Kontinent von ungeheurer Bedeutung und historisch gesehen die Erfüllung des Traums von Generationen von Europäern aus den vergangenen Jahrhunderten. Diese Konsolidierung ist in der gegenwärtigen Weltumbruchsituation ein wesentlicher Beitrag zur Schaffung einer postkommunistischen und postbipolaren Weltordnung.

In diesem Prozess ist der Geltungsbereich institutionalistischer Prinzipien in Europa erheblich ausgedehnt worden. Die Sozialisierung von Eliten im Sinne einer Verrechtlichung regionaler und internationaler Beziehungen und eines europäischen Multilateralismus schreitet voran. Eine Reihe von oben zur deutschen außenpolitischen Kultur gezählten Merkmalen sind mittlerweile Charakteristika europäischer (inklusive osteuropäischer) politischer Kultur geworden. Multilateralismus, Verrechtlichung und Institutionalisierung gehören als *set* von Handlungsmaximen und Rollenkonzepten zum durchschnittlichen europäischen Credo und die meisten Länder der Europäischen Union handeln danach. Eine deutsche Besonderheit stellt das Bewusstsein der prekären Stellung dar, die sich aus der Größe und Macht des Landes ergibt und die immer wieder erfolgende Selbstvergewisserung und Beateuerung gegenüber der Umwelt darstellt, dass Deutschland keinen „Sonderweg“ einzuschlagen gedenke. Andererseits ist auch ein zunehmend selbstbewussteres Auftreten sowohl in Europa, als auch auf der Weltbühne signifikant.

Auch verändert sich außenpolitische Kultur und sie kann sich gerade in Umbruchzeiten relativ schnell wandeln. Vielleicht hätten sich bei einem durchschlagenden Erfolg US-amerikanischer Politik im Irak und Afghanistan, sowie der gerade mit großem deutschem Engagement betriebenen Demokratisierung Afghanistans einige Konstanten deutscher Außenpolitik, gerade was die „Kultur der Zurückhaltung“, die Multilateralität und den Anspruch einer „Zivilmacht“ anbelangt, relativiert. Dafür gab es nach den schnellen Kriegserfolgen im Oktober 2001 in Afghanistan und im März 2003 in dem Irak auch in Deutschland einige Anzeichen und zwar sowohl in der Politik, als auch in der Öffentlichkeit und der begleitenden bzw. analysierenden Wissenschaft. Fünf Jahre nach den Terroranschlägen auf New York und Washington ist allerdings keine Rede mehr davon, dass sich mit dem 9/11 alle Parameter in den internationalen Beziehungen verändert hätten und nichts mehr so sei, wie zuvor.

Die Suche nach einer Exit-Strategie im Irak beschleunigt auch die Suche nach einer Exit-Strategie in Afghanistan. Dies bedeutet, dass nach einer kurzen Phase eines verstärkten „militärischen Internationalismus“ wieder eine Intensivierung der europapolitischen Konzentration deutscher Außenpolitik auch unter dem Blickwinkel globaler Ordnungspolitik zu gewärtigen ist. Eine wesentliche Schlussfol-

gerung deutscher Politik nach dem Ende des Kalten Krieges war, dass der Verfolgung der Ziele Frieden, Sicherheit, Achtung der Menschenrechte und Wohlstand unter den neuen, kontingenteren Bedingungen internationaler Politik, die in Europa bestmöglich realisierbare Basis dadurch finde, dass die Integration des europäischen Kontinents und die Verstärkung Europas als globaler Akteur vorangetrieben werde. Die Ereignisse der vergangenen Jahre, die Erfahrungen mit einer Politik verstärkter Unilateralität und „pro-aktiver“ Nutzung militärischer Kapazitäten als Instrument der Außen- und Weltordnungspolitik, sowie nicht zuletzt die Schwierigkeiten, vor denen auch die deutsche Außenpolitik und die Bundeswehr vor allem bei ihrem internationalen Engagement in Afghanistan stehen, bestätigen in der Praxis die Richtigkeit der tradierten Grundlagen und Grundmuster deutscher Außenpolitik. Weltordnungspolitische Vorstellungen – von internationaler Verrechtlichung über die Proliferationsproblematik bis zum Klimaschutz – sind am ehesten im Rahmen der Europäischen Union in Erfolg versprechende Strategien und Politiken umzusetzen und in das globale Geschehen einzubringen.

Dennoch scheint auf der konkreten Politikebene in einem gewissen Ausmaß auch in Deutschland die Frage der Multilateralität in Grenzfällen disponibel geworden zu sein. Dies war schon 1991 beim Vorpreschen bei der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens der Fall gewesen. Und diese Politik ging bis zur Aussage Schröders im Jahre 2002 hin, Deutschland werde sich auch im Falle eines Beschlusses des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nicht an einem militärischen Vorgehen gegen den Irak beteiligen. In Teilbereichen gibt es eine starke Kontinuität der Politik, in anderen – z. B. bezüglich der strikten völkerrechtlichen Bindung von Einsätzen der Bundeswehr im Ausland – ist der Konsens nicht mehr in gleicher Weise gegeben. Bei aller Kontinuität lassen sich die Veränderungen in den Einstellungen und Werthaltung deutscher Außenpolitik im Kontext der neuen Rahmenbedingungen und politischen Zielsetzungen auf folgenden Nenner bringen. Erkennbar ist eine Europäisierung und eine Verstärkung des auf Europa gerichteten Impetus bei gleichzeitigem Annehmen einer aktiveren Rolle – auch militärisch – in der internationalen Politik. Sichtbar sind ein größeres Engagement, eine größere Verantwortungsbereitschaft und auch ein größeres Selbstbewusstsein bei gleichzeitigem Vorbehalt gegenüber einer Führungsrolle Deutschlands und einer machtpolitisch motivierten Nutzung der Bundeswehr als Instrument der Außenpolitik. Stattdessen ist der Versuch deutlich, sowohl die bundesrepublikanischen Traditionen, als auch die neuen Anforderungen gerade in der Frage von Militäreinsätzen in Übereinstimmung zu bringen. Diese Charakteristika mögen im Einzelfall den Eindruck widersprüchlicher außenpolitischer Diskussions- und Entscheidungsprozesse erwecken. Für eine produktive, weil nicht zu Unbedachtheit und Selbstüberschätzung neigende Rolle Deutschlands in Europa und der Welt und für eine hierauf bezogene konkrete Ausformung deutscher Außenpolitik scheint dies gleichwohl ein durchaus brauchbares und den komplexen post-bipolaren Verhältnissen angemessenes Fundament zu sein.



**Postkomunistyczna transformacja Europy i niemiecka polityka europejska**  
**Streszczenie**

Niniejszy artykuł należy rozumieć jako próbę szkicu inwentaryzującego rozwój Europy od czasu zmian z końca lat 80. i początku 90. ubiegłego stulecia. Na pierwszym planie znajduje się wschodnia, postkomunistyczna część kontynentu w kontekście niemieckiej polityki europejskiej w tamtym okresie. Podkreślone zostały różne czynniki, które korzystnie wpłynęły na rozwój systemów demokratycznych i wolnorynkowych oraz ich konsolidację. Poza determinantami historycznymi, politycznymi, ekonomicznymi i kulturalnymi, szczególna rola została przypisana trzem czynnikom: po pierwsze integracyjno-instytucjonalnemu celowi ważnych aktorów sceny zachodnioeuropejskiej ze spojrzeniem na zjednoczoną Europę i wpływem tego na politykę Unii Europejskiej; związanej z tym, po drugie, perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej krajów postkomunistycznych; i po trzecie, faktycznemu brakowi alternatywy dla rozwoju demokracji i gospodarki rynkowej po upadku komunizmu. Inaczej, niż w Europie Środkowo-Wschodniej, przebiegały procesy transformacji w tych regionach i krajach, w których elity postkomunistyczne przyjmowały za nadrzędny cel *nation building* na podstawie braku etnicznej homogeniczności.

Na tym tle artykuł naświetla specyficzną rolę, jaką odegrała Republika Federalna Niemiec zarówno podczas respektywnych procesów rozwojowych w Europie Wschodniej, jak i w dziedzinie polityki rozszerzenia i pogłębienia integracji europejskiej. Naznaczone instytucjonalnie impulsy, strategie i działania niemieckiej polityki zagranicznej przyczyniły się w znacznym stopniu do zorientowania jednostek polityki wewnętrznej i zewnętrznej państw Europy Zachodniej i Wschodniej na wspólne cele oraz skoncentrowania się wokół wspólnego kanonu wartości. Proces ten pojmowany jest jako realizacja powstałej po II wojnie światowej kultury politycznej Europy, naznaczonej przez niemiecką kulturę polityki zagranicznej takimi cechami, jak multilateralizm, panowanie prawa i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych oraz integracja.

Konsolidacja Europy nie jest zakończona. Jednakże Unia Europejska od zakończenia czasów dwubiegunowości, stanowi skuteczne ramy dla realizacji takich celów jak pokój, bezpieczeństwo, poszanowanie praw człowieka i dobrobyt. Jest to – jako podsumowanie przemysłów – ważny wkład do stworzenia postkomunistycznego i postbipolarnego porządku świata.