

BEITRÄGE

I. WESTEUROPA – OSTEUROPA – GESAMTEUROPA

MICHAEL MERTES

Heimkehr nach Europa: Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa nach dem Ende des Ostwest-Konflikts^{*}

I. ABSCHIED VOM ALTEN DENKEN

1. Ende der Nachkriegszeit – »End of History«?

Die Umbrüche der Jahre 1989 bis 1991 in Ostmittel- und Südosteuropa sowie in der ehemaligen Sowjetunion haben alte Gewißheiten erschüttert – Gewißheiten, die sich im Laufe der Nachkriegszeit im Westen verfestigt hatten. Es wäre einer eigenen Untersuchung wert, weshalb ganze Armeen von »think tanks« und mit ihnen große Teile der politischen und intellektuellen Eliten in Westeuropa¹ und Nordamerika von diesem epochalen Wandel gleichsam überrumpelt worden sind, – und zwar so sehr, daß manchem der Moskauer Putsch vom 19. August 1991 wie eine Rückkehr zu den übersichtlichen Verhältnissen früherer Zeiten erscheinen mochte.

^{*} Die notwendige Differenzierung innerhalb des in Wahrheit sehr heterogenen »Ostens« von Europa gebietet nicht zuletzt einen differenzierenden Sprachgebrauch. Im folgenden bezeichnet »Ostmitteleuropa« die Reformstaaten Polen, Ungarn und ČSFR; »Südosteuropa« bezieht sich auf Bulgarien, Rumänien, das bisherige Jugoslawien und Albanien, »Osteuropa« auf die baltischen Staaten und auf die Nachfolgerepubliken der Sowjetunion. Mit »Westeuropa« ist durchgängig die EG – also auch Südeuropa – gemeint. Für Kritik und Anregungen danke ich meinen Kollegen Norbert J. Prill und Martin Hanz. – Das Manuskript wurde abgeschlossen am 30. September 1991 und aktualisiert im Januar 1992.

¹ Eine besonders rühmliche Ausnahme bildet der britische Historiker *Timothy Garton Ash*. Vgl. seine engagierte Chronik der ostmitteleuropäischen Entwicklungen in den 80er Jahren, erschienen unter dem Titel »Ein Jahrhundert wird abgewählt. Aus den Zentren Mitteleuropas 1980 – 1990«, München 1990.

Hierher gehörte dann auch ein Kapitel über jene neuen Metterniche oder »clerics« (*Julien Benda*), die das Verlangen der Menschen und Völker nach einem Leben in Würde, Freiheit und Selbstbestimmung einer chimärischen »Stabilität« unterzuordnen bereit waren – ein Kapitel also über jenen »Defätismus . . . , für den die Freiheit und die Demokratie eben doch nicht die höchsten aller Werte sind«².

Bei der Auseinandersetzung mit solchen Irrtümern und Sünden der Vergangenheit geht es nicht um rückwärtsgewandte Schuldzuweisungen, sondern um die Frage nach den Lektionen, die für die Zukunft zu beherzigen sind. Denn mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, das die Staats- und Regierungschefs der KSZE in der »Charta von Paris für ein neues Europa« am 21. November 1990 feierlich besiegelten³, ist für Europa noch keineswegs das »end of history« ausgebrochen – sofern man hierunter einen Äon ohne Konflikte und Gefährdungen versteht⁴. Wir befinden uns vielmehr in einer Zeit des Übergangs: Die Forderung nach Achtung der Menschenrechte, nach Schutz für ethnische, sprachlich-kulturelle und/oder religiöse Minderheiten sowie nach Respektierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker bleibt – wie insbesondere noch das Beispiel Jugoslawien zeigt – auf der Tagesordnung auch des neuen, postkommunistischen Europa. Neuartige Sicherheitsprobleme, auf die niemand so recht vorbereitet war, kommen hinzu – so vor allem die Frage nach der Zentralen Verfügungsgewalt über das Kernwaffenarsenal der ehemaligen Sowjetunion, nach einer wirksamen Kontrolle des Abbaus

² *Joseph Rovau*, »Das Recht auf Freiheit – Für die Deutschen nur noch zweitrangig?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10. Juni 1989, 27. Im gleichen Sinne auch *Ernst Cramer*, »Furcht macht uns zu Verrätern – Über die Verantwortung der Gebildeten«, in: Welt am Sonntag (WamS) vom 21. Juli 1991, 42. *Dominique Mosi* (»Study the Parallels but Remember: This Is All New«, in: International Herald Tribune vom 13. September 1991, 6) weist darauf hin, daß die neuen Metterniche sogar das Ende des Kommunismus in der Sowjetunion überlebt haben: »But instead of celebrating the victory of democracy and the promise of a return to Europe . . . , many in the West seem to lament the potential high cost of the victory.«

³ Siehe Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (im folgenden nur noch: Bulletin) Nr. 137/1990, 1409–1415.

⁴ So beiläufig auch *Francis Fukuyama*, der eifrigste Verfechter der »end of history«-These (wonach mit dem weltweit sich ausbreitenden Triumph freiheitlich-demokratischer Ideale »westlichen« Typs das Ende ideologisch motivierter globaler Konfrontationen zum Greifen nahe ist), zu versichern, daß auch im posthistorischen Zeitalter regionale, vor allem ethnische Konflikte nicht auszuschließen seien. Vgl. *Francis Fukuyama*, »The End of History?«, in: The National Interest Nr.16/Sommer 1989, 3–18, hier 18. Im übrigen sagt er jedoch voraus, daß der Menschheit eine furchtbar langweilige Zeit bevorstehe: »The end of history will be a very sad time. . . . In the post-historical period there will be neither art nor philosophy, just the perpetual caretaking of the museum of human history.« (a. a. O.)

insbesondere der in den einzelnen Nachfolgerepubliken lagernden taktischen Nuklearwaffen und nach Möglichkeiten, die Proliferation solcher Waffen und entsprechenden Know-hows zu unterbinden.

2. Liberalisierung durch Stabilisierung?

Zu den fundamentalen Irrtümern, an die man sich in Westeuropa – und teilweise auch in Nordamerika – seit Mitte der 60er Jahre geklammert hatte, gehörte das Dogma, nur durch Stabilisierung des sowjetisch dominierten Teils von Europa könne man dort einen allmählichen Wandel zum Besseren bewirken. »Wandel durch Annäherung« lautete die berühmte programmatische Formel, die *Egon Bahr* für diese politische Strategie prägte. Richtig war und bleibt natürlich, daß eine westliche Politik aktiver Destabilisierung des sowjetischen Machtbereichs ein unverantwortliches Spiel mit dem Feuer gewesen wäre. Doch stellte »Destabilisierung« wirklich die (einzige) Alternative zu einer Politik dar, die auf ein unbefristetes Sich-Arrangieren mit dem status quo setzte⁵?

In Wahrheit lauteten die zur Debatte stehenden Alternativen wohl eher: »Liberalisierung durch Stabilisierung« versus »Stabilisierung durch Liberalisierung« (*Timothy Garton Ash*). Ein Rückblick auf die unruhigen 80er Jahre in Polen führt besonders eindringlich vor Augen, daß das Konzept der »Liberalisierung durch Stabilisierung« Ursache und Wirkung miteinander vertauschte⁶: Nicht jene waren in Wirklichkeit die Unruhestifter, die Freiheit und Demokratie forderten, sondern jene, die den Bevölke-

⁵ In diesem Sinne jedenfalls hat es *Egon Bahr* immer wieder auf exemplarische Weise formuliert: »Sehen Sie«, so sagte er beispielsweise in einem Interview mit der Westfälischen Rundschau vom 24. August 1988, »ich habe ja große Hochachtung und große Sympathie für die Einzelinteressen der Völker und Staaten. Aber übergeordnet ist allem schlicht die Sicherheit. ... Mangelhafte Stabilität in einem der beiden Blöcke wäre derzeit kontraproduktiv, könnte die Entwicklung stoppen.« In vulgarisierter Form waren solche Gedankengänge weit verbreitet. So behauptet etwa *Ralph Giordano* in seinem Buch »Die zweite Schuld oder Von der Last Deutscher zu sein«, Hamburg 1987, 300: »Die Träume von einer Umwandlung der Warschauer-Pakt-Staaten in Gesellschaften nach dem Vorbild westlicher Demokratien basieren auf dem Wunsch, die Staaten Osteuropas und die UdSSR zu destabilisieren.«

⁶ Die Vertauschung von Ursache und Wirkung im Blick auf das Verhältnis von »Liberalisierung« und »Stabilisierung« zueinander spielte – mutatis mutandis – zuletzt vor allem in der innersowjetischen Debatte vor dem Putsch vom 19. August 1991 über die Zukunft der Perestrojka eine wichtige Rolle. »Der Ultrakonservatismus ... stellt die Demokratie als Hauptgefahr für die Erneuerung hin, ganz so, als ob die Neostalinisten ihre Stütze wären.« (*Alexander Jakowlew*, »Die Revolution von oben ist erschöpft, die Partei hat sich von ihrer diktatorischen Vergangenheit nicht getrennt«, in: FAZ vom 30. Juli 1991, 3).

rungen in Ungarn, der ČSSR, der DDR und den anderen Staaten des sowjetischen Machtbereichs ein Leben in freier Selbstbestimmung verweigerten.

Ähnliches läßt sich in bezug auf das Konzept der »systemöffnenden Zusammenarbeit« sagen: Entscheidende Fortschritte in Qualität und Quantität der Zusammenarbeit mit den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas sowie mit der Sowjetunion hatten eine Systemöffnung stets zur Voraussetzung. Sie konnten niemals deren Ursache sein – und zwar schon deshalb nicht, weil die Zusammenarbeit im Rahmen einer »Politik der kleinen Schritte« gar nicht darauf angelegt war, jenen Rubicon zu überschreiten, der durch die – mit dem 21. August 1991 auch in der ehemaligen Sowjetunion überwundene – Systemgrenze gebildet wurde. Ganz in diesem Sinne hat der Londoner Weltwirtschaftsgipfel vom 15. bis 17. Juli 1991 hervorgehoben, eine effiziente westliche Wirtschaftshilfe für die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes (bzw. des ehemaligen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe RGW) setze voraus, daß die politischen und ökonomischen Reformen dort konsequent vorangetrieben würden.⁷

Ursache und Wirkung wurde schließlich auch von jener »arms control philosophy« miteinander vertauscht, die in Abrüstung und Rüstungskontrolle den Schlüssel zur politischen Entspannung zwischen West und Ost zu erkennen glaubte. Sie übersah, daß in den Augen der alten sowjetischen Führung nicht die Waffen der NATO ihre Sicherheit bedrohten, sondern die Menschen und Völker Ostmittel- und Südosteuropas, die die Legitimität der sowjetischen Vorherrschaft über den »Ostblock« in Frage stellten. Aus dieser Perspektive waren »- überspitzt gesagt – ein Andrej Sacharow oder ein Lech Wałęsa, die Attraktivität westlicher Lebensformen, ... der Zusammengehörigkeitswille des deutschen Volkes ... unendlich viel gefährlicher als jede MX oder Pershing II«⁸. In Wahrheit ist politische Entspannung der Schlüssel zu Abrüstung und Rüstungskontrolle – und nicht umgekehrt; das beweisen die enormen Fortschritte auf diesem Gebiet, angefangen beim INF-Vertrag von 1987, während der vergangenen Jahre.

Die Strategie der »Stabilisierung durch Liberalisierung« leugnete nicht die Notwendigkeit und den Wert menschlicher Erleichterungen, wie sie im Rahmen einer »Politik der kleinen Schritte« angestrebt wurden. Aber sie

⁷ Siehe Bulletin Nr. 82/1991, 667f.

⁸ Alois Mertes, »Angst ist ein schlechter Ratgeber – Der Rüstungswettlauf zwischen den Blöcken ist kein unentrinnbares Schicksal«, in: Die Zeit Nr. 40/1983 (30. September 1983), 12.

verlangte von den Regierungen Westeuropas und Nordamerikas darüber hinaus, die Forderung nach Achtung der Menschenrechte im sowjetisch dominierten Teil von Europa ganz oben auf die Tagesordnung des West-Ost-Dialogs zu setzen. Dem wurde im Namen des »Realismus« entgegengehalten, man könne »vom Osten« schlechterdings nicht erwarten, daß er die Grundlagen seines politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems in Frage stelle: »Keine Seite darf der anderen die Existenzberechtigung absprechen.«⁹

Nur auf den ersten Blick hat es den Anschein, als belegten ethnische und Nationalitätenkonflikte in der ehemaligen Sowjetunion sowie der Krieg im bisherigen Jugoslawien, daß Liberalisierung eben doch Destabilisierung zur Folge habe. Liberalisierung hat diese Konflikte indes nicht verursacht, sondern sie allenfalls zum Vorschein gebracht. Es rächt sich jetzt, daß in Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft diese Konflikte nicht gelöst, sondern »unter den Teppich gekehrt« wurden; schlimmer noch: daß das jeweils dominierende Volk unter dem Deckmantel einer »internationalistischen« Ideologie rücksichtslos seine eigene Macht- und Vorrangstellung ausgebaut und damit einen Teil der Konflikte erst geschaffen – oder doch verschärft – hat¹⁰. Diesen gordischen Knoten aufzulösen, wird zu den wichtigsten Themen auf der gesamteuropäischen Tagesordnung der kommenden Jahre gehören.

Die »neue Unübersichtlichkeit« (*Jürgen Habermas*) im postkommunistischen Zeitalter sollte im übrigen niemanden im Westen dazu verleiten, dem Ost-West-Konflikt auch nur eine Träne nachzuweinen oder sich gar der mancherorts aufkeimenden »Furcht vor der Freiheit« (*Erich Fromm*) hinzugeben. Denn die Umbrüche der Jahre 1989 bis 1991 bedeuten auch für den Westen zu allererst Chance und Gestaltungsaufgabe – von A wie Abrüstung bis Z wie Zusammenarbeit, vom grenzüberschreitenden Umweltschutz bis hin zur Aussicht auf Beilegung regionaler Konflikte durch die endlich handlungsfähigen Vereinten Nationen.

3. »Osteuropa« – ein monolithischer Block?

Als Irrtum hat sich auch der in Westeuropa weitverbreitete Glaube erwiesen, der »Osten« Europas sei ein mehr oder weniger monolithischer »Block«. Diese Sicht der Dinge traf, wie spätestens mit der Bildung einer »Gemeinschaft Unabhängiger Staaten« (GUS) offenbar geworden ist,

⁹ Vorstand der SPD (Hrsg.), »Der Streit der Ideologien und die gemeinsame Sicherheit«, Bonn, August 1987, 5 (sog. »SED/SPD-Papier«).

¹⁰ So auch *Klaus von Dohnanyi*, »Ja zur Nation«, in: Die Zeit vom 12. Juli 1991.

nicht einmal auf die ehemalige Sowjetunion zu. Sie stimmt allenfalls insofern, als die kommunistischen Regimes in Ostmittel- und Südosteuropa für ihr eigenes Überleben auf die ehemaligen Machthaber in der Sowjetunion angewiesen waren. Unterhalb dieser Ebene gemeinsamer existentieller Interessen waren »Sonderwege« natürlich nicht ausgeschlossen, wie die Beispiele Rumänien sowie insbesondere Jugoslawien¹¹ und Albanien zeigten. Doch es waren eben keine Sonderwege in Richtung Freiheit und Demokratie – und auch für den »Sozialismus in den Farben der DDR« kam das Ende, als die sowjetische Führung die Hand zurückzog, die sie so lange schützend über die Machthaber in Ost-Berlin gehalten hatte.

Falsch war die These vom monolithischen Charakter »Osteuropas« stets insofern, als sie die wechselseitige Identifikation von Herrschern und Beherrschten stillschweigend voraussetzte: Man sagte »Bulgarien« oder »Rumänien« und meinte das Schiwkow- oder das Ceausescu-Regime¹². Falsch war diese These vor allem auch deshalb, weil sie die geistig-kulturelle Vielfalt jenseits des Eisernen Vorhangs nicht zur Kenntnis nahm. In gewisser Hinsicht war es eine aus wechselseitiger Abschottung geborene Vielfalt: *Timothy Garton Ash* hat 1986 darauf aufmerksam gemacht, daß »die undurchdringlichsten Grenzen in Europa... nicht die zwischen Ost und West« seien, »nicht einmal die deutsch-deutsche Grenze«. Die vielleicht undurchdringlichste Grenze sei vielmehr jene zwischen Polen und der Tschechoslowakei. »Führende polnische, tschechische und ungarische Intellektuelle begegnen sich häufiger in Paris oder New York als in Prag oder Warschau. Sie lesen gegenseitig ihre Bücher, wenn überhaupt, in Englisch, Französisch oder Deutsch.«¹³

¹¹ Sogar dort wurde Fundamentalkritik am politischen System der Sowjetunion unnach-sichtlich verfolgt, insofern nämlich solche Kritik den Leninismus einschloß und damit die Legitimationsgrundlage des politischen Systems auch Jugoslawiens in Frage stellte. Vgl. beispielsweise den »Fall« *Mihajlo Mihajlow*«, dokumentiert in: *Ders.*, Moskauer Sommer 1964, Bern 1965.

¹² Vgl. auch *Timothy Garton Ash*, »The Polish Revolution: Solidarity«, New York 1985, 323 f: Bonn habe in der ersten Hälfte des Jahres 1982 »den Polen« Wirtschaftshilfe zugesagt, obwohl namhafte polnische Exilanten wie Czesław Miłosz, Leszek Kołakowski oder Miroslaw Chojecki – für »die Polen« gewiß repräsentativer als »ein gewisser Mieczysław F. Rakowski« – die Deutschen unter Hinweis auf die NS-Vergangenheit gebeten hätten, nach dem Vorbild anderer westlicher Staaten Wirtschaftssanktionen gegen das polnische Militärregime zu verhängen: »The confusion into which *Ostpolitik* had fallen could not be more clearly expressed. Not the Poles were seeking help but the regime, not the society but the authorities, not Wałęsa but Rakowski.«

¹³ *Garton Ash*, Jahrhundert (Anm. 1). Im Falle Albanien war die Isolierung gegenüber anderen Ländern des »sozialistischen Lagers«, ja die Förderung von Xenophobie

Auch die ethnische Vielfalt in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa wird im Westen erst nach dem Ende des Eisernen Vorhangs (wieder-)entdeckt – leider in erster Linie wegen der Spannungen und Konflikte, die sich aus dieser Tatsache ergeben. Als Trugbild hat sich inzwischen die Vorstellung von einer durch Verschmelzung entstandenen jugoslawischen¹⁴ oder sowjetischen¹⁵ Nation erwiesen. In den Nachrichten tauchen mittlerweile exotisch anmutende Namen von ethnischen Gruppen oder Nationalitäten auf, um deren Existenz bislang nur ein paar Eingeweihte wußten. Erst seit 1990 ist vielen bewußt geworden, daß es kein homogenes »tschechoslowakisches Volk« gibt, sondern daß Tschechen und Slowaken in einer Föderation zusammenleben.

Bis zum 21. August 1991 galt zuletzt noch die Sowjetunion als mehr oder weniger geschlossener »Block«. Auch diese Vorstellung muß revidiert werden. Damit stellt sich die alte Frage neu, wo Europa endet. Die Antwort hierauf kann heute gewiß nicht mehr lauten »An der polnischen Ostgrenze«¹⁶. Doch welche praktischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind, in welcher Form den europäischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion eine »Heimkehr nach Europa« ermöglicht werden sollte, bleibt – jedenfalls für die EG – auf kurze und mittlere Sicht ein kaum lösbares Dilemma: Während die baltischen Staaten in dieser Hinsicht einen vergleichsweise unproblematischen Sonderfall darstellen, kommt namentlich ein EG-Beitritt Rußlands vorläufig schon deshalb nicht in Betracht, weil dieses Land so groß ist und zum Teil in Asien liegt¹⁷.

planvolle Strategie des Regimes. Vgl. etwa *Martin Camaj*, »Das Ende des Schweigens in Albanien – Wie junge Schriftsteller die Isolation zu überwinden versuchen«, in: FAZ vom 1. August 1991, 23: »Die Schaffung von ausländischen Feindbildern wurde« von den Schriftstellern »geradezu verlangt, um eine totale Isolierung des Landes zu rechtfertigen.«

¹⁴ Vgl. hierzu etwa *Wolfgang Libal*, »Das Ende Jugoslawiens – Chronik einer Selbstzerstörung«, Wien/Zürich 1991, 15–18.

¹⁵ Vgl. etwa die Ausführungen Leonid Breschnews auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU (März/April 1971): »In den Jahren des sozialistischen Aufbaus ist in unserem Lande eine neue historische Gemeinschaft der Menschen – das Sowjetvolk entstanden. Bei gemeinsamer Arbeit, im Kampf für den Sozialismus und in den Kämpfen für seinen Schutz wurden neue, harmonische Beziehungen zwischen den Klassen und sozialen Schichten der Nationen und Nationalitäten geboren.« Zitiert nach *Boris Meissner/Jens Hacker*, »Die Nation in östlicher Sicht«, Berlin 1977, 19.

¹⁶ So jedoch *Andrzej Szczypiorski* – noch unter dem Eindruck des Putsches vom 19. August 1991: »Leider muß ich hinzufügen, daß die Illusion, Europa erstreckte sich bis zum Ural, begraben worden ist. Die heutige Grenze Europas liegt an der polnischen Ostgrenze.« (FAZ vom 21. August 1991, 24). Vorsichtiger urteilte in demselben Zusammenhang sein polnischer Landsmann *Adam Michnik* (a. a. O., 23): »Vieles weist ... darauf hin, daß sich die russische Demokratie verteidigen wird.«

¹⁷ Vgl. auch *Edouard Balladur*, »L'architecture de l'Europe de demain«, in: Le Figaro vom 13. September 1991, 6: »Mais compte tenu du poids spécifique de ce qui reste de l'Union

Allerdings wäre zu überlegen, inwieweit man hier zu gegebener Zeit das Instrument der EG-Assoziierung nutzen könnte.

Mit der irrigen Vorstellung vom monolithischen Charakter der terra incognita »Osteuropa« hing (und hängt zum Teil noch) ein ebenfalls revisionsbedürftiges Fehlurteil eng zusammen – die Überzeugung vieler Westeuropäer nämlich, die EG sei mehr oder weniger mit Europa gleichzusetzen: »Die Regeln nach Jalta diktierten eine strikte Dichotomie, von Westeuropa stillschweigend akzeptiert, indem es all jene Teile des historischen Mittel-, Ostmittel- und Südosteuropas unter dem Begriff Osteuropa zusammenfaßte, die nach 1945 unter sowjetische Vorherrschaft geraten waren. Die Europäische Gemeinschaft vollendete diesen semantischen Betrug schieflich mit ihrem Alleinvertretungsanspruch auf die Bezeichnung Europa.«¹⁸

Man überhörte infolgedessen allzu gern Warnungen wie zum Beispiel 1987 jene von Leszek Kołakowski, der den Westeuropäern vorhielt, sie betrachteten Ostmitteleuropa als »Appendix der Sowjetunion, als ob sich die Menschen in den betroffenen Ländern damit abgefunden hätten, für ewige Zeiten in diesem widernatürlichen Zustand zu verharren. ... Solange die ostmitteleuropäischen Völker gute Gründe haben zu fühlen, daß sie mit Gewalt aus ihrer historischen Kontinuität gerissen worden sind, solange bleibt ganz Europa krank.«¹⁹

4. Renaissance des Nationalstaates?

Zu den größten Überraschungen gehört schließlich, daß »das Prinzip des Nationalstaates unerschütterlich seine Rechte behauptet hat. Und dies um so mehr, als ... so manches wiederkehrt, was bisher mitsamt Alteuropa dem Untergang geweiht schien«²⁰. Kaum hatte der Druck der Sowjetarmee nachgelassen, da wurden Gebietsansprüche gestellt, erstarkten separatistische und sezeptionistische Tendenzen, flammten Bürgerkriege auf. Wer es lieber mit erfreulichen Beispielen hält, könnte diese Aufzählung etwa um dem Hinweis ergänzen, daß Rußland bei der völkerrechtlichen Anerkennung der drei baltischen Republiken den Vorreiter gespielt hat.

soviétique et de la situation chaotique qui y règne, il n'est pas possible pour un certain temps d'envisager une organisation stable et durable comprenant les nations issues de l'empire soviétique.«

¹⁸ *Garton Ash*, Jahrhundert, 188 (Anm. 1).

¹⁹ in: *Die Welt* vom 2. November 1987 (Interview).

²⁰ *Hagen Schulze*, »In manchem überholt, aber nicht überwunden – über Geschichte und Zukunft des Nationalstaates«, in: *FAZ* vom 27. April 1991 (Tiefdruckbeilage).

In der Tat scheint die Ära des Nationalstaates, dessen Ende schon so oft ausgerufen wurde, noch lange nicht vorbei zu sein; dies läßt sich, je nach Standpunkt, mit Bedauern oder mit Genugtuung konstatieren. Im »Osten« Europas ist das Prinzip des Nationalstaates positiv besetzt, weil und insoweit es sich zunächst mit der Idee der Freiheit verbündet hat (Patriotismus, Risorgimento-Nationalismus), auch wenn es sich da und dort wieder mit neu-alten Feindbildern zusammenschließt (Chauvinismus, integraler Nationalismus). Aber auch in Westeuropa vernimmt man seit einiger Zeit wieder deutlicher die zweifelnde Frage, inwieweit eigentlich die europäische Integration das Allerheiligste nationalstaatlicher Souveränität (Beispiel: Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik) antasten dürfe.

Vor allem im wiedervereinigten Deutschland läßt sich eine Renaissance – ja Rehabilitierung – des Nationalstaatsgedankens beobachten. Über vierzig Jahre der Teilung haben das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl nicht, jedenfalls nicht in seinen Fundamenten, zu untergraben vermocht. Der SED-Ideologe Otto Reinhold hat recht behalten mit seiner Feststellung vom Sommer 1989, die einzige raison d'être der DDR bestehe darin, »sozialistische Alternative zur BRD«²¹ zu sein. In der Tat: Mit dem Ende der SED-Diktatur wurde auch das Ende der Teilung eingeläutet.

Innerhalb und außerhalb Deutschlands weisen Kritiker einer Weiterentwicklung der EG zu einer Politischen Union gern darauf hin, die Beispiele Sowjetunion und Jugoslawien zeigten, daß multinationale Großverbände auf Dauer zum Scheitern verurteilt seien. Sie übersehen freilich, daß im Gegensatz zur ehemaligen Sowjetunion und zum bisherigen Jugoslawien die EG ein freiwilliger – und gerade deshalb so erfolgreicher – Zusammenschluß von Völkern ist, die ihre geistigen und materiellen Energien und Ressourcen zum gegenseitigen Vorteil bündeln; gerade das macht die Attraktivität des westeuropäischen Modells aus, und wenn in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa heute von einer »Heimkehr nach Europa« die Rede ist, dann meint dies zuvörderst und vor allem anderen die EG.

Richtig ist allerdings auch, daß sich die EG mit dem Ziel einer »Europäischen Union« etwas vorgenommen hat, das in der Geschichte ohne Beispiel ist und daher mit Fug und Recht als ein revolutionäres Experiment bezeichnet werden müßte: Im großen und ganzen läßt sich nämlich sagen, daß bis auf den heutigen Tag nur Nationalstaaten in der Lage

²¹ Rundfunkvortrag am 19. August 1989, 19.00 Uhr, in: RADIO DDR II (zitiert nach dem »DDR-Spiegel« des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 22. August 1989, 7–9, hier 7).

gewesen sind, ihren Bürgern einen stabilen institutionellen Rahmen für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu bieten.²² Mehrsprachige freiheitlich-demokratische Gemeinwesen wie die Schweiz, Belgien oder auch Kanada (man spricht hier gelegentlich von »Nationalitätenstaaten«) sind kein Gegenbeispiel; zumindest bestätigen sie die Regel. Die europäische Integration stellt somit den neuartigen Versuch dar, auch im Rahmen einer *supranationalen* Gemeinschaft Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu verwirklichen.

II. SELBSTBESTIMMUNGSRECHT UND MINDERHEITENSCHUTZ

1. Die Nationen und ihre Minderheiten

Mit dem postkommunistischen Völkerfrühling geht auch eine Entwicklung einher, die man im Westen gern mit abfälligen Epitheta wie »Tribalismus«²³ oder gar »streitsüchtiger Mikronationalismus«²⁴ belegt: das mittlerweile unüberhörbare Verlangen von ethnischen, sprachlich-kulturellen und/oder religiösen Minderheiten nach Achtung ihrer Traditionen und Besonderheiten, nach regionaler Autonomie – oder gar nach einer Änderung der Grenzen. Hinzu kommen Bestrebungen nach eigener Staatlichkeit. Die Siedlungsstrukturen im »Osten« sind vielschichtig und oft sehr komplex, angefangen bei den Polen in Litauen über die Ungarn in Siebenbürgen und der Slowakei bis hin zu den Armeniern in Nagornyj-Karabach. Die von Minderheiten im »Osten« erhobenen Forderungen zeigen auch in Westeuropa ihre Wirkung; Korsen, Basken, Südtiroler und

²² Vgl. etwa Ralf Dahrendorf, »Die Sache mit der Nation«, in: MERKUR Okt./Nov. 1990, 823–834, hier 827: »Wer den Nationalstaat aufgibt, verliert damit die bisher einzige effektive Garantie seiner Grundrechte.«

²³ Vgl. etwa Peter Glotz, »Die Deutschen und die jugoslawische Krise – Eine modische Moralisierung behindert die Handlungsfähigkeit der EG«, in: Frankfurter Rundschau vom 23. Juli 1991: »Die einen tun so, als ob der jugoslawische Knoten mit dem Schwertstreich der diplomatischen Anerkennung zweier Teilrepubliken zu durchhauen wäre; andere benutzen fahrlässig oder ahnungslos die Maxime des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Sinne Woodrow Wilsons oder Wladimir Iljitsch Lenins als Recht auf Sezession; wieder andere verbreiten sich verächtlich über das Kunstprodukt Jugoslawien und vergessen bloß die Kleinigkeit, daß die Pariser Vorortverträge nach dem Ersten Weltkrieg viele solcher Kunstprodukte geschaffen haben.« Vgl. auch Dahrendorf, Nation, 829 (Anm. 22): »Es ist kein Fortschritt, wenn Jugoslawien zerfällt, und selbst im Fall der Sowjetunion muß man befürchten, daß viele der sich verselbständigenden Teile weiter entfernt sein werden von *glasnost* und *perestrojka*, von der offenen Gesellschaft, als der bröckelnde Zentralstaat selbst.«

²⁴ So der Osservatore Romano vom 28. Juli 1991, in einem ungezeichneten Kommentar (»micronazionalismi litigiosi«).

andere fühlen sich ermutigt, eigene Vorstellungen von einer verstärkten Achtung ihrer Gruppenrechte mit größerem Nachdruck zu vertreten. Vielleicht ist das im Westen verbreitete Herabsehen auf Gagausen, Osseten oder Abchasen ein spätes Echo auf jene von Hegel inspirierten Philosophen des 19. Jahrhunderts, denen solche Gruppen als »Abfälle« galten, »die unerbittlich vom Gang der Geschichte am Boden zertreten werden«²⁵. Auf jeden Fall verbirgt sich hinter dieser Betrachtungsweise die irrige Vorstellung, die westeuropäischen Nationen seien – historisch gesprochen – mehr oder weniger naturwüchsige und zugleich homogene Gebilde. In Wahrheit jedoch sind sie – wie *André Glucksmann* es überspitzt ausgedrückt hat – teilweise erst durch »kulturellen Völkermord« zu dem geworden, was sie heute sind.²⁶

Deshalb ist es auch eine unzulässige Verkürzung, Minderheitenprobleme einfach als Ausdruck eines romantischen Partikularismus zu betrachten, der im Widerspruch zu einem westlich-aufgeklärten Universalismus steht. Im Kern geht es hier um eine Frage der Menschenrechte – nämlich um das Recht des einzelnen, gemeinsam mit anderen die Gruppen-Traditionen und kollektiven Lebensformen zu pflegen, die ihm am Herzen liegen. Nicht dieses Verlangen ist Quelle von Konflikten, sondern der Wunsch nach ethnischer, sprachlich-kultureller und/oder religiöser Homogenität²⁷ in einem bestimmten Siedlungsgebiet.

Wie eine Nation sich selbst definiert, ist letztlich eine Machtfrage, und das heißt in aller Regel: die ethnische, sprachlich-kulturelle und/oder religiöse Mehrheit gibt den Ton an. Die damit verbundene Gefahr liegt auf der Hand: daß nämlich Minderheiten aus dem Selbstverständnis einer Nation ausgegrenzt, daß sie zumindest an den Rand gedrängt werden. Die gegenwärtigen Umbrüche in Europa sollten daher Anlaß sein, eine

²⁵ Siehe *André Glucksmann*, »Die Meisterdenker«, Reinbek bei Hamburg 1978, 104 (mit Nachweisen: 309).

²⁶ *Glucksmann*, Meisterdenker, 117 (Anm. 25) begründet diese These mit folgendem Beispiel: Als der Abt Grégoire bereits 1775 zur Emanzipation der Juden aufrief, habe er mit aller Deutlichkeit gesagt, daß das Problem nicht nur die Juden betreffe: »Frankreich hat in seinem Schoße vielleicht acht Millionen Untertanen, von denen die einen kaum ein paar verstümmelte Worte oder einige zusammenhangslose Sätze unseres Idioms stammeln können, während die anderen darüber völlig in Unwissenheit sind.« Diese Feststellung, so fügt *Glucksmann* hinzu, betraf nicht weniger als ein Drittel der damaligen französischen Bevölkerung. Vgl. auch *Ernest Gellner*, »Nationalismus und Moderne«, Berlin 1991, 89: »Der Nationalismus ist seinem Wesen nach die allgemeine Durchsetzung einer Hochkultur in einer Gesellschaft, in der zuvor niedrige Kulturen das Leben der Mehrheit und in manchen Fällen der Gesamtheit der Bevölkerung ausgemacht hatten.«

²⁷ So auch *Ralf Dahrendorf*, »Europa der Regionen?«, in: MERKUR Aug. 1991, 703–706, hier 703 f.

neue, zukunftsorientierte Debatte darüber zu führen, was eine Nation eigentlich ausmacht: Kommt es entscheidend auf das gleichsam naturwüchsige, in Wirklichkeit gar nicht so homogene ethnisch-kulturelle Substrat an? Oder ist es nicht eher so, daß Nationen auf der Grundlage dieses Substrats durch politische Grenzen, durch staatliche Verfaßtheit erst geschaffen werden?²⁸

2. »Offensives« und »defensives« Selbstbestimmungsrecht

Jahrzehntlang hatte die Mehrheit in den Vereinten Nationen das Selbstbestimmungsrecht der Völker vor allem als Legitimationsgrundlage für den – in der Dritten Welt mittlerweile fast abgeschlossenen – Prozeß der Entkolonialisierung aufgefaßt²⁹, wobei bemerkenswerterweise die von den Kolonialmächten gezogenen Grenzen als praktisch unantastbar galten. Heute wird in Ostmittel-, vor allem jedoch in Ost- und Südosteuropa das Selbstbestimmungsrecht zur Legitimation von Sezessionsbestrebungen herangezogen, denen oft – gleichsam spiegelbildlich – Irredentismen auf Seiten jener entsprechen, zu denen die sezessionswillige Gruppe »heimkehren« will. Der serbisch-kroatische Konflikt illustriert besonders eindringlich die Explosivität des Aufeinanderprallens unvereinbarer Selbstbestimmungsforderungen. Das Selbstbestimmungsrecht erweist sich als ein wesentliches Instrument, nicht jedoch als Allheilmittel zur Lösung von Minderheitenproblemen:

Erstens ist es ein Recht, das im praktisch-politischen Ergebnis nur der jeweiligen Mehrheit zusteht und infolgedessen Minderheitenprobleme schaffen oder doch verschärfen kann; als Beispiel sei hier noch einmal die serbische Minderheit in Kroatien erwähnt, die im Hinblick auf die

²⁸ Karl R. Popper kritisiert die These von der »Naturwüchsigkeit« der Nationen als die Lehre, wonach »die Grenzen des Staates mit den Grenzen des von der Nation besiedelten Gebietes übereinstimmen sollen. Das Grundfalsche an dieser Lehre oder Forderung ist die Annahme, daß die Völker oder Nationen vor den Staaten existieren – wie etwa die Stämme – als die Naturkörper, die von den Staaten nach Maß bekleidet werden sollen. In Wahrheit sind sie die Erzeugnisse der Staaten.« (»Auf der Suche nach einer besseren Welt«, München/Zürich 1984, 131). Im gleichen Sinne z. B. auch Gellner, Nationalismus, 16 (Anm. 26): »Nationen sind Artefakte menschlicher Überzeugungen, Loyalitäten und Solidaritätsbeziehungen.«

²⁹ Wie sehr das Verständnis vom Selbstbestimmungsrecht auch durch Machtinteressen, diplomatische Rücksichten und/oder ideologische Voreingenommenheiten bestimmt wird, weist Jörg von Uthmann anhand mehrerer Beispiele nach (»Was ist ein Volk? Warum der Weltsicherheitsrat zögert, den Kurden zu helfen«, in: FAZ vom 13. April 1991, 10). Bei der internationalen Diskussion über die Opportunität einer Anerkennung Sloweniens und Kroatiens hat sich diese Erfahrung einmal mehr bestätigt.

Sezession Kroatiens aus dem jugoslawischen Staatsverband ihrerseits wiederum (mit Unterstützung großserbischer Nationalisten) eine Sub-Sezession in Richtung Serbien auf ihre Fahnen schreibt. Hier zeigt sich, daß der Minderheitenschutz ein notwendiges Korrektiv zum nationalen Selbstbestimmungsrecht darstellt. Aus gutem Grund haben sich beide Prinzipien, entstehungsgeschichtlich gesehen, parallel zueinander entwickelt.³⁰

Zweitens ist es, wie die Erfahrung nach dem Ersten Weltkrieg ebenfalls lehrt, schon aus praktischen Gründen so gut wie unmöglich (es sei denn, man hielte das Verbrechen der Vertreibung für einen ernstzunehmenden Ausweg), gemischtethnische Siedlungsgebiete im Wege der Selbstbestimmung zu entflechten.³¹ Auf dem »Balkan« – dieser Begriff wird von vielen geradezu als Synonym für unlösbare Minderheitenprobleme verwendet – zeigt sich dies in aller Schärfe.

Drittens stellen sich enorme Abgrenzungsprobleme: Wann kann eine ethnische Gruppe für sich beanspruchen, »Volk« und damit Träger des Selbstbestimmungsrechts zu sein? Wie groß muß eine ethnische Gruppe – zahlenmäßig und/oder im Blick auf den Umfang ihres Siedlungsgebietes – sein, um als Volk gelten zu können? Sind religiöse Gruppen wie zum Beispiel die bosnischen Muslime ein eigenes Volk?³²

Viertens läßt sich – wenn man die Sache utilitaristisch betrachtet – mit guten Gründen bezweifeln, ob überhaupt im Wege der Selbstbestimmung entstandene Klein- und Kleinststaaten (natürlich, so fügen spitze Zungen hinzu, mit eigener Armee in Phantasieuniform, eigener Währung, eigenen Auslandsvertretungen, UN-Mitgliedschaft und was dergleichen Insignien mehr sind) ökonomisch und politisch überlebensfähig sind.³³

Die Völkerrechtslehre versucht, des Problems mit abstrakten Kriterien Herr zu werden. Sie unterscheidet zwischen »defensivem« (Freiheit von

³⁰ Vgl. etwa *Hans-Jürgen Schlochauer*, »Wörterbuch des Völkerrechts« (Zweiter Band), Berlin 1961, 531–536, hier 532; ferner *Karl Doehring* in: *Bruno Simma (Hrsg.)*, Charta der Vereinten Nationen (Kommentar), München 1991, nach Art. 1 Rdnr. 10.

³¹ Vgl. – als zwei Beispiele von vielen – die Geschichte der Untersteiermark, die nach dem Ersten Weltkrieg an Jugoslawien (Slowenien) fiel, dargestellt in: *Stefan Karner/Gerald Schöpfer (Hrsg.)*, »Als Mitteleuropa zerbrach. Zu den Folgen des Umbruchs in Österreich und Jugoslawien nach dem Ersten Weltkrieg«, Graz 1990, sowie Nordirland 1920/21. Ein nachahmenswertes Gegenbeispiel für den Umgang mit solchen Problemen ist die Bewältigung der Jura-Frage durch die Schweiz.

³² Zu dieser Problematik *Libal*, Jugoslawien, 57 (Anm. 14).

³³ Vgl. *Helmut Kohl* in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 4. September 1991: »Ich kann nicht oft genug betonen, daß ich eine Wirtschaftshilfe an eine sich in voneinander abgeschottete Republiken auflösende Sowjetunion für wenig aussichtsreich hielte.« (Bulletin Nr. 94/1991, 751).

Fremdherrschaft, innere Selbstbestimmung) und »offensivem« Selbstbestimmungsrecht (Sezession, Loslösung ethnischer Gruppen mit abgrenzbarem Siedlungsgebiet aus einem Staatsverband).³⁴ Die Frage nach der Anerkennung eines »offensiven Selbstbestimmungsrechts« ist dabei nach wie vor äußerst umstritten.

Bejaht man ein solches Recht zur Sezession, wird man es jedenfalls an sehr enge Voraussetzungen knüpfen müssen: Die sezessionsbereite ethnische Gruppe muß »von der herrschenden Staatsgewalt in einer Art behandelt ... (werden), die evident und eklatant eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte bedeutet, etwa Hinrichtung oder unbegrenzte Einspernung ohne Gerichtsverfahren, Auseinanderreißung von Familien, Enteignung ohne Rücksicht auf das Existenzminimum, Verbot der Religion oder der Sprache und die Durchsetzung dieser Verbote mit brutalen Mitteln«³⁵. Freilich werden auch solche abstrakten Kriterien der komplexen, historisch gewachsenen Realität in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa nur unvollkommen gerecht: So sind die Slowenen nicht einfach eine »ethnische Gruppe«, sondern ein Volk mit eigenem – wenn auch in seiner Souveränität bisher stark eingeschränkten – Staat.³⁶

Im übrigen bestehen natürlich keine Bedenken gegen »einernehmliche Scheidungen«; dieses Prinzip wird in der KSZE-Schlussakte von Helsinki bekräftigt mit den Worten, daß Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, »durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können«³⁷. Das mag trivial klingen, ist es aber nicht unbedingt: Im Winter 1989/90 war auch aus westlichen Hauptstädten immer wieder die Behauptung zu hören, der Wiedervereinigung Deutschlands stehe das Recht eines jeden Staates – in diesem Falle das der DDR – auf territoriale Integrität entgegen.

3. *Jenseits von Separatismus und Irredentismus*

Separatismus ist in der Regel stets auch ein Indikator für generelle Unzufriedenheit mit den politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Zuständen in einem Land. Aus gutem Grunde sind separatistische

³⁴ Vgl. *Doehring*, Charta, Rdnr. 47 (Anm. 29).

³⁵ *Doehring*, Charta, Rdnr. 40 (Anm. 29).

³⁶ Vgl. hierzu die auf der Außerordentlichen EPZ-Ministertagung am 16. Dezember 1991 in Brüssel beschlossenen »Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa (sic!) und in der Sowjetunion« (Siehe Bulletin Nr. 144/1991, 1173 f.). Der Kriterienkatalog macht für eine Anerkennung unter anderem zur Bedingung »Garantien für die Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen«.

³⁷ Siehe Bulletin Nr. 102/1975, 965–1000, hier 969.

Tendenzen in Westeuropa (Korsen, Basken, Südtiroler usw.) unvergleichlich schwächer ausgeprägt als im »Osten« Europas. Deshalb ist die Unterstützung von Reformen in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa indirekt immer auch ein konstruktiver Beitrag zur Vermeidung solcher Bestrebungen.

Daneben gewinnen direkt auf den Minderheitenschutz gerichtete Bemühungen an Bedeutung. Die KSZE hat hierzu auf ihrer »Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE« vom 5. bis 29. Juni 1990 in Kopenhagen³⁸ wegweisende Beschlüsse gefaßt – die freilich den Nachteil haben, völkerrechtlich nicht verbindlich zu sein. Auch auf den Europarat, der sich bislang vor allem den individuellen Menschen- und Bürgerrechten widmete, kommt im Bereich des »fördernden Minderheitenschutzes« (der über das in der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits verankerte Prinzip der Nichtdiskriminierung hinausgeht) eine neue Aufgabe zu. Hervorhebung verdienen in diesem Zusammenhang auch die seit Jahren laufenden Bemühungen des Europäischen Parlaments, für die EG-Mitgliedstaaten entsprechende Standards zu formulieren.

Als völkerrechtliches Instrument des Minderheitenschutzes kommen schließlich auch bilaterale Verträge in Betracht. Als beispielhaft kann hier der deutsch-polnische Vertrag »über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit«³⁹ gelten, in dem Polen die Existenz einer deutschen Minderheit auf seinem Territorium erstmals förmlich anerkennt⁴⁰ und beide Seiten die wesentlichen Teile des europäischen Standards der Minderheitenrechte in den Rang bindender zwischenstaatlicher Vereinbarungen heben.

III. DIE GESAMTEUROPÄISCHE BERUFUNG DER EG

1. *Gravitationszentrum Westeuropa*

Westeuropa – dies ist im Grundsatz unbestritten – muß durch aktive Unterstützung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformen in Ostmittel- und Südosteuropa, den baltischen Staaten sowie

³⁸ Siehe Bulletin Nr. 88/1990, 757–767.

³⁹ Siehe Bulletin Nr. 68/1991, 541–547. Im Bereich des ehemaligen »Ostblocks« kann Ungarn für sich beanspruchen, schon seit langem eine vorbildliche Minderheitenpolitik betrieben zu haben; vgl. die entsprechenden deutsch-ungarischen Vereinbarungen von 1987 (Bulletin Nr. 103/1987, 881–883, hier 883).

⁴⁰ *Garton Ash*, *Jahrhundert*, 223 (Anm. 1), stellt im Hinblick auf die deutsche Minderheit in Polen noch 1986 fest: »Kardinal Glemp stimmt mit General Jaruzelski darin überein, daß sie nicht existiert.«

den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion dazu beitragen, daß dort die Hinwendung zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialer Marktwirtschaft irreversibel wird. Aus vielerlei Gründen ist diese Aufgabe schwieriger, als es in den 70er und 80er Jahren die Unterstützung der (damals) neuen südeuropäischen Demokratien war – Griechenlands nach dem Ende des Obristen-Regimes, Spaniens nach dem Ende der Franco- und Portugals nach dem Ende der Salazar-Diktatur.

Darüber hinaus stellen sich dem Europa der Zwölf zahlreiche neue Fragen, auf die es bis zum Jahr 2000 zukunftsweisende Antworten finden muß. Es geht dabei nicht nur um Probleme wie jenes der Ost-West-Migration innerhalb Europas⁴¹, sondern um eine grundsätzliche Weichenstellung: Die EG ist aus den Umbrüchen der Jahre 1989 bis 1991 gestärkt hervorgegangen als das einzige wirklich erfolgreiche und erfolgversprechende Modell eines Staatenzusammenschlusses in und für Europa; ihr fällt damit – ob sie es will oder nicht – eine besondere Verantwortung bei der Neuordnung des Alten Kontinents zu.

Der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) existiert nicht mehr. Das Überleben der Europäischen Freihandelszone EFTA und die Zukunft des im Oktober 1991 für die Zeit ab 1. Januar 1993 vereinbarten Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), bestehend aus EG und EFTA, stehen in Frage, seitdem EFTA-Mitglieder in wachsender Zahl einen EG-Beitritt ins Auge fassen. Das vom französischen Staatspräsidenten Mitterrand seit zwei Jahren verfolgte Projekt einer »Europäischen Konföderation« hat noch zu wenig Konturen, als daß es insbesondere den ostmitteleuropäischen Staaten eine Alternative zu einem EG-Beitritt bieten könnte.⁴²

Die KSZE ist nach ihrem Selbstverständnis kein Instrument gesamteuropäischer Integration. Zwar ist sie ein Produkt des Kalten Krieges, aber sie behält auch im postkommunistischen Zeitalter ihre Bedeutung als Forum des gesamteuropäischen Dialogs über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit sowie als Instrument – neben der NATO sowie einer vertieften Zusammenarbeit zwischen der EG und den USA – zur Bindung der nordamerikanischen Demokratien an Europa.

⁴¹ Als (vorläufig) falscher Alarm haben sich apokalyptische Visionen wie beispielsweise jene in BILD vom 17. Dezember 1990, erwiesen: »10 Millionen Russen, Rumänen, Polen, Tschechen, Bulgaren machen sich auf den Weg gen Westen. Deutschland ist ihr Schlaraffenland. Was kommt da auf uns zu?«

⁴² Eher entgegengesetzter Auffassung *Ernst Weisenfeld*, »Mitterrands Europäische Konföderation – Eine Idee im Spannungsfeld der Realitäten«, in: Europa-Archiv Nr. 17/1991, 513–518.

Ihr Aktionsradius reicht von Anchorage bis nach Wladiwostok; eine große Teilnehmerzahl in Verbindung mit dem Konsensprinzip (Einstimmigkeit) macht sie schwerfällig, und dieses Handicap wird mit jedem neuen Teilnehmer, sei es aus der ehemaligen Sowjetunion, sei es aus dem bisherigen Jugoslawien eher zu- als abnehmen.⁴³ Es bleibt abzuwarten, ob die beim Moskauer KSZE-Treffen vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 vereinbarte, an sehr enge Voraussetzungen geknüpfte Durchbrechung des Konsensprinzips⁴⁴ (Berichterstatter-Missionen gegen den Willen des betroffenen Landes im Falle einer »besonders schwerwiegende(n) Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension der KSZE«) nur ein erster Schritt ist. Insgesamt erscheint weiterhin fraglich, ob die Beschlüsse der KSZE jemals mehr als nur empfehlenden Charakter haben, das heißt rechtlich bindend und – notfalls durch Sanktionen – durchsetzbar sein werden.

Was die Frage der Menschen- und Bürgerrechte sowie den Schutz von Minderheiten – und damit insbesondere »Korb 3« der Schlußakte von Helsinki nebst Folgevereinbarungen – anbetrifft, so läßt sich im übrigen mit einiger Sicherheit vorhersagen, daß der Europarat mit jedem neuen ostmittel-, ost- oder südosteuropäischen Mitglied im Verhältnis zur KSZE an Gewicht gewinnen wird. Mit seiner »Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten« vom 4. November 1950 und den dazugehörigen Zusatzprotokollen repräsentiert er wie keine andere europäische Institution die Einheit Gesamteuropas im Geiste der Menschenrechte.

Wie man es auch dreht und wendet – die EG erweist sich schließlich als *das* Gravitationszentrum, als Kristallisationspunkt des neuen, postkommunistischen Europa: Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist dem Begriff der Neutralität weitgehend die Grundlage entzogen worden.⁴⁵ Folgerichtig sehen EFTA-Staaten wie Österreich und Schweden – demnächst wohl auch Finnland – darin kein Hindernis mehr für einen EG-Beitritt, und selbst in der Schweiz ist eine solche Diskussion längst im Gange. Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei haben das Ende des »Ostblocks« als Aufbruch »nach Europa« gefeiert; zugleich empfinden sie sich als »Wai-

⁴³ Siehe Bulletin Nr. 115/1991, 909–920, hier 912.

⁴⁴ So auch *Balladur*, Europe (Anm. 17).

⁴⁵ Einen Tag vor dem Putsch in der Sowjetunion gingen Meldungen durch die Nachrichten, wonach Moskau Österreich »eindringlich« davor gewarnt habe, »wegen der von Wien angestrebten Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft seine Neutralität aufs Spiel zu setzen« (vgl. *WamS* vom 18. August 1991, 1). Daß sich solche Warnungen wiederholen könnten, ist seit dem 21. August 1991 – und erst recht seit dem Ende der Sowjetunion – wohl kaum noch zu erwarten.

senkender des Kalten Krieges«⁴⁶. Unter »Europa« verstehen sie zuvörderst und vor allem andern die Gemeinschaft, und von einer EG-Mitgliedschaft erwarten sie sich nicht nur ökonomische Vorteile, sondern einen Zugewinn an Sicherheit unter europäisch-atlantischem Dach. Ziel der EG kann nach alledem nicht mehr nur – diese Aufgabe bleibt natürlich – die »Vertiefung« der europäischen Integration sein. Jetzt steht auch die Frage der »Erweiterung« auf der Tagesordnung – und damit das schwierige Problem, wie sich »Erweiterung« und »Vertiefung« in Einklang miteinander bringen lassen.⁴⁷

2. Vorrang für die EFTA-Länder und Ostmitteleuropa⁴⁸

Dieser Herausforderung kann die Europäische Gemeinschaft nicht ausweichen, will sie die Ideale ihrer Gründer nicht verraten (Art. 237 EWG-Vertrag: »Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden.«) Ein strategisches Ziel der in den zwölf EG-Mitgliedstaaten Verantwortlichen für die Zeit nach Vollendung des Binnenmarktes 1992 sollte es sein, Polen, Ungarn und die ČSFR bis zum Jahr 2000 in die Lage zu versetzen, Vollmitglieder der Gemeinschaft zu werden. EFTA-Staaten wie Österreich, Schweden oder Finnland sollte die Tür bereits Mitte der 90er Jahre geöffnet werden, weil sie die ökonomische

⁴⁶ Vgl. hierzu *Michael Broer/Ole Diehl*, »Die Sicherheit der neuen Demokratien in Europa und die NATO«, in: Europa-Archiv Nr. 12/1991, 367–376. Die Autoren zitieren dort *Václav Havel* mit den Worten: »Eine Allianz freier und demokratischer Staaten kann sich gleichgesinnten Nachbarstaaten nicht für immer verschließen.« Sie plädieren deshalb – allerdings noch aus der Perspektive, wie sie sich vor der August-Revolution in der Sowjetunion darstellte – für eine zunächst »funktionale Kooperation« der NATO mit den Reformstaaten Ostmitteleuropas: »Die Anpassung einer reformierten NATO-Strategie an eine solche Kategorie eines developing NATO case würde ... die Sicherheit der zentraleuropäischen Staaten auch ohne deren formale Westanbindung indirekt zur NATO-Sache machen.« (375). – Die NATO-Gipfelkonferenz in Rom am 7. und 8. November 1991 (siehe Bulletin Nr. 128/1991, 1033–1037, hier 1035) hat hier mit der Schaffung eines »Nordatlantischen Kooperationsrates« und der Einladung an Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die ČSFR, Ungarn und die Sowjetunion, in dieses neue Gremium auf Außenministerebene mitzuwirken, eine wegweisende Entscheidung getroffen (siehe auch Bulletin Nr. 2/1992, 8 f.). Mittlerweile schließt der in dieser Frage bislang eher reservierte amerikanische Verteidigungsminister Cheney eine Künftige NATO-Mitgliedschaft ehemaliger Warschauer-Pakt-Staaten nicht mehr prinzipiell aus (vgl. FAZ vom 15. Januar 1992, 4).

⁴⁷ Vgl. hierzu *Michael Mertes/Norbert Prill*, »Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder. Eine Vision für Europa«, in: FAZ vom 19. Juli 1989, 8.

⁴⁸ Die nachstehenden Überlegungen lehnen sich eng an einen Beitrag an, den der Verf. gemeinsam mit *Timothy Garton Ash* und *Dominique Mosi* für *The Independent* vom 16. September 1991 (17) und für mehrere andere europäische Tageszeitungen sowie *The New York Reviews of Books* verfaßt hat.

Anpassung voraussichtlich gut verkraften würden. Das ist im Falle Polens, Ungarns und der ČSFR zwar anders. Aber dort muß gelten: Die *politischen* Argumente, die vorgetragen wurden, um den seinerzeit neuen Demokratien Griechenland, Spanien und Portugal die Tore der EG zu öffnen, treffen erst recht auf die Reformstaaten Ostmitteleuropas zu.

Die Lage in der ehemaligen Sowjetunion bleibt in hohem Maße unbeständig und daher ungewiß, ja potentiell bedrohlich. Durch die NATO vor Bedrohungen von außen geschützt, hat die Europäische Gemeinschaft in Westeuropa tiefverwurzelte Konflikte überwunden und historische Rivalitäten domestiziert. Ostmitteleuropa braucht dringend beides: Schutz vor Bedrohung von außen und Domestizierung von Konflikten im Innern.⁴⁹ Ein Mehr an Sicherheit dort ist auch ein Mehr an Sicherheit für die Westeuropäer.

Doch wo bliebe dann das übrige postkommunistische Europa? Bulgaren, Rumänen, Slowenen und Kroaten, Litauer, Letten und Esten – um nur einige zu nennen –: sie alle wünschen ebenfalls die »Heimkehr nach Europa«, und mit »Europa« meinen auch sie zuvörderst und vor allem anderen die EG.

Die erste, pragmatische Antwort muß lauten, daß die Westeuropäer schlicht und einfach nicht alles gleichzeitig tun können. Es ergibt einen klaren, praktischen Sinn, den Anfang mit den Ländern zu machen, die den Mitgliedstaaten der EG am nächsten sind, und dann fortzuschreiten bis hin zu jenen, die ihnen am fernsten stehen. Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei sind der EG nicht nur geographisch, historisch und kulturell am nächsten, sondern auch im Hinblick auf den Fortschritt, den sie auf dem Weg zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft bereits gemacht haben.

Ein Vorrang für diese drei Länder ist auch realistisch im Hinblick auf die in der EG zur Zeit verfügbaren Ressourcen. Zu der Hilfe, die die OECD-Länder im Rahmen der »Gruppe der 24« – koordiniert von der EG-Kommission – leisten, trägt Deutschland gegenwärtig rund ein Drittel des Gesamtbetrages für Ostmittel- und Südosteuropa bei und mehr als die Hälfte von jenem für die ehemalige Sowjetunion. Da die Bundesrepublik

⁴⁹ Im Hinblick auf die Entwicklung im Innern der Länder des ehemaligen »Ostblocks« hat *Adam Michnik* folgende Typologie entwickelt »Zwei Visionen eines Posttotalitären Europas«, in: Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, Nr. 5, 1990, 435 f.: »*Spanischer Weg*« (Versöhnung zwischen Anhängern und Gegnern des früheren Regimes); »*iranischer Weg*« (postkommunistische Diktatur mit integralistischer Ideologie – Zyniker sprechen gelegentlich von »Pinochetzki-Regimes«); »*libanesischer Weg*« (Verfall der staatlichen Autorität und des staatlichen Gewaltmonopols, Bürgerkrieg, Fragmentierung).

Deutschland gegenwärtig ein Haushaltsdefizit hat, das – im Verhältnis gesehen – jenes der USA übersteigt, kann man von ihr nicht erwarten, daß sie während der nächsten fünf Jahre sehr viel mehr wird tun können. Andere EG-Mitgliedstaaten sollten mehr tun als bisher und dabei übrigens auch an die baltischen Staaten denken. EFTA-Länder können am Rande ebenfalls einen substantiellen Beitrag leisten. Doch werden die Ressourcen, die der Westen bereitzustellen willens ist, kaum genügen, die Bedingungen auch nur in den drei ostmitteleuropäischen Ländern während der nächsten zehn Jahre auf westliches Niveau anzuheben.

Würde nicht ein Vorrang für Polen, Ungarn und die ČSFR von den anderen als diskriminierend empfunden werden? Würde er nicht eine Reaktion gegen Europa, gegen den Westen hervorrufen, die die Demokratie im Baltikum oder auf dem Balkan schwächen würde, auch wenn sie gleichzeitig der Demokratie in Ostmitteleuropa zugute käme? Dies ist ein ernstzunehmender Einwand. Doch eine Politik der offenen Tür in der einen Richtung bedeutet nicht zwingend eine Politik der verschlossenen Tür in der anderen Richtung. Das Gegenteil ist in der Geschichte der EG der Fall gewesen: Die Aufnahme neuer Mitglieder hat stets gute Gründe für die Aufnahme von noch mehr neuen Mitgliedern geliefert. Baltische und balkanische Demokratien werden eines nicht allzu fernen Tages mit guten Gründen geltend machen können, daß ihnen ein Platz innerhalb der Gemeinschaft zusteht. Auch ihnen sollte zu gegebener Zeit über die Zwischenstation der Assoziierung der Weg zur Vollmitgliedschaft geebnet werden.

Man könnte folgendes hinzufügen: Das Wichtigste, das Westeuropa für »Osteuropa« während der vergangenen vierzig Jahre getan hat, bestand ganz einfach darin zu zeigen, was die freiheitliche Demokratie an Wohlstand, individueller Freiheit, sozialer Vorsorge und Lebensqualität hervorzubringen vermag. War dies nicht der »Magnet«, der die Völker Ostmitteleuropas zum europäischen Westen hinzog? Wenn aber Westeuropa ein Magnet für Ostmitteleuropa gewesen ist, könnte dann nicht ein demokratisches, wohlhabendes, stabiles, sicheres Ostmitteleuropa zum Magneten für Südosteuropa werden, für die baltischen Staaten und für die europäischen Nachfolgerepubliken der Sowjetunion?

Akzeptiert man all diese Überlegungen im Grundsatz, dann sollten sich die Verantwortlichen in der EG auf das strategische Ziel einigen, Polen, Ungarn und die ČSFR bis zum Jahre 2000 in die EG aufzunehmen. Eine Anzahl praktischer Schritte könnte aus dieser strategischen Entscheidung folgen und sie zugleich mit Inhalt füllen:

- Schon 1992 könnten Vertreter Polens, Ungarns und der ČSFR in den regelmäßigen Turnus der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) integriert werden. Das wäre nicht einfach eine einseitige Bevorzugung dieser Länder, denn der sehr undeutliche außenpolitische Kurs, den die EG in letzter Zeit (Golfkrieg, Jugoslawien) gesteuert hat, läßt erwarten, daß die EG Vorteil ziehen könnte aus der besonderen Erfahrung und Sachkunde, die die Ostmitteleuropäer einbringen würden in Beziehung auf das, was sich aus dem bisherigen Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion entwickelt.
- Polen, Ungarn und der ČSFR sollte zugleich die Möglichkeit eröffnet werden, an den Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 teilzunehmen. Obwohl der genaue Beobachter-Status der von dort kommenden Europa-Parlamentarier noch im einzelnen festgelegt werden müßte, wäre dies – neben der Mitgliedschaft im Europarat – ein kraftvolles Symbol für ihre Heimkehr ins demokratische Europa. Man könnte darin auch einen »Probelauf« für ihre volle Teilnahme an den Europawahlen 1999 sehen.
- Im Anschluß an einen Vorschlag, der ursprünglich vom tschechoslowakischen Außenminister *Jiri Dienstbier* gemacht wurde, sollte ein Teil der Hilfe für Rußland und andere Nachfolgerepubliken der Sowjetunion in einer Weise erfolgen, daß die Empfänger sowohl in die Lage versetzt als auch verpflichtet werden, diese Mittel in Ostmitteleuropa auszugeben. Die ohnehin schon enormen Schwierigkeiten des Übergangs zu einer Marktwirtschaft in Polen, Ungarn und der ČSFR werden durch den Zusammenbruch ihres Osthandels erheblich vergrößert.
- Auf die Zwischenstation »Assoziierung« folgt die Vollmitgliedschaft. Doch selbst bei klarem Vorrang für Ostmitteleuropa werden Polen, Ungarn und die ČSFR – im Gegensatz zu den EFTA-Ländern – in ihrer ökonomischen Entwicklung nicht so schnell vorankommen, daß sie die volle Wucht einer EG-Mitgliedschaft im Jahre 2000 würden verkraften können. Würden sie unvermittelt dem massiven Druck der Konkurrenz weitaus kräftigerer Volkswirtschaften ausgesetzt, könnte dies einen großen Teil ihrer gerade erst auf die Beine kommenden privatwirtschaftlichen Unternehmen zerstören. Niedrige Lohnkosten sind einer ihrer wenigen Konkurrenzvorteile von Gewicht, und weder eine überdimensionierte Sozialpolitik noch gar eine vollständige und unvermittelte Öffnung westeuropäischer Arbeitsmärkte wäre unbedingt zu ihrem eigenen Vorteil. Daher braucht man – wie im Falle Griechenlands, Spaniens und Portugals – volle politische Integration in Verbin-

dung mit langen ökonomischen Übergangsperioden. Es liegt auf der Hand, daß dies gerade in währungspolitischer Hinsicht und bei der Freizügigkeit schwierige Fragen aufwerfen wird.

- Alle Vorschläge für eine weitere Vertiefung der Integration im Rahmen der gegenwärtigen Zwölfergemeinschaft müssen auch im Hinblick auf eine Gemeinschaft sinnvoll sein, die aus zwanzig⁵⁰ Mitgliedstaaten besteht. Zwar hat in der Vergangenheit die Erweiterung der Gemeinschaft zunächst den Prozeß der Vertiefung verlangsamt, aber mittelfristig hat sie ihn beschleunigt. Denn je größer die Zahl der Mitgliedstaaten ist, desto nachhaltiger wird der Zwang, mit Mehrheitsbeschlüssen zu arbeiten, Zuständigkeiten »nach oben« und »nach unten« zu übertragen sowie die demokratische Kontrolle zu intensivieren. So kann die Erweiterung der Vertiefung zugute kommen. Für die Wiedervereinigung Gesamteuropas kann es keinen »master plan« geben. Aber es gibt Grund zur Hoffnung, daß auf dem Alten Kontinent zusammenwächst, was schon immer zusammengehörte.

⁵⁰ EG-Kommissar *Andriessen* rechnet sogar »mit einer Gemeinschaft von 24 Mitgliedern« (FAZ vom 5. September 1991, 3).