Siegmar Schmidt
Gunther Hellmann
Reinhard Wolf (Hrsg.)

Handbuch zur deutschen Außenpolitik

Sonderdruck

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Mittel- und Osteuropa

Michael Dauderstädt

Der Umbruch in Mittel- und Osteuropa definiert das Ende des kurzen Zwanzigsten Jahrhunderts. Internationale Politik, europäische Einigung und deutsche Außenpolitik erfuhren zwischen dem Solidarnosc-Wahlsieg im Sommer 1989 und der Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 dramatische Veränderungen ihrer Grundlagen, Rahmenbedingungen und Ausrichtung. Viele der wichtigsten Akteure veränderten sich in ihren Kernmerkmalen wie Territorium, Bevölkerung, Rechtspersönlichkeit, Interessenlagen, Bündnisstrukturen, wirtschaftlichen Verflechtungen. Der vorliegende Aufsatz konzentriert sich auf Ungarn, die Tschechoslowakei und ihre beiden Nachfolgestaaten, sowie im geringeren Umfang auf das Baltikum, Bulgarien und Rumänien. Ausgeklammert wird die deutsche Außenpolitik gegenüber Polen, da ihr ein eigener Beitrag gewidmet ist (→ Polen).

Die Teilung Deutschlands, der Kalte Krieg und der Ost-West-Konflikt hatten die deutsche Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa maßgeblich geprägt. Während die im Westen eingebundene Bundesrepublik Deutschland (BRD) nur langsam im Zuge der Entspannung ihre Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa vertiefte, war die Deutsche Demokratische Republik (DDR) mit diesen Ländern eng wirtschaftlich und militärisch integriert, wobei in diesem Beitrag nicht auf die Außenpolitik der DDR gegenüber Ostmitteleuropa eingegangen wird. Mit der deutschen Einigung erfüllte sich ein zentraler außenpolitischer Verfassungsauftrag der alten Bundesrepublik und ihr wichtigstes außenpolitisches Ziel wurde erreicht. Ein neues Deutschland entstand in der Mitte Europas mit neuen Nachbarschaftsstrukturen, Problemen und Interessen. Das vereinigte Deutschland musste die Ängste der alten und neuen Nachbarn entkräften. Als wichtigster Wirtschaftspartner Ostmitteleuropas und neue „Zentralmacht" (Schwarz 1994) (→ Deutschland als Europas Zentralmacht) stand es vor der Aufgabe, beim Aufbau seiner bilateralen Beziehungen ebenso wie der multilateralen Strukturen den Erfolg der Westintegration der Bonner Republik zu wiederholen.

1. Kalter Krieg und Ostpolitik

Vor dem historischen Umbruch 1989/90 stand die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (BRD) gegenüber Ostmitteleuropa im Zeichen des Ost-West-Konflikts. Die BRD selbst war Ausfluss dieses Konflikts und der dadurch bedingten Teilung Europas und Deutschlands. Von Anfang an musste die deutsche Außenpolitik ihr wichtigstes Ziel, die deutsche Wiedervereinigung, mit den durch den Kalten Krieg geprägten Konfliktkonstellationen versöhnen. Insbesondere die SPD befürchtete, dass die von Adenauer verfolgte Westintegration der BRD und die darin implizierte Konfrontation mit der Sowjetunion die Wiedervereinigung verhindern würde.

1.1 Kalter Krieg

Im Ergebnis setzte sich die CDU/CSU mit ihrer Politik der Westintegration (Wiederaufrüstung, NATO-Beitritt, westeuropäische Einigung) durch, wobei die BRD innerhalb des Rahmens dieser Grundentscheidung immer versuchte, ihre spezifischen Ziele – u.a. Ausbau der deutsch-deutschen Beziehungen, Berlin-Status, Anerkennung der Grenzen von 1937, Vertriebenenproblematik, Rückkehr der Kriegsgefangenen – zu erreichen. Dabei ging es nicht nur um die Revision der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges, sondern zunehmend auch um die besonderen Probleme eines „Frontstaates" im Kalten Krieg. Aber bis zum Beginn der „Ostpolitik" Willy Brandts versuchte die christdemokratisch geführte bundesdeutsche Außenpolitik, auch diese spezifischen deutschen Interessen eher durch Konfrontation als durch Annäherung zu verfolgen. Unter Adenauer neigte die BRD dazu, „dem Osten" gegenüber unnachgiebiger zu sein als viele ihre westlichen Verbündeten, ja sogar als die Vormacht USA während der Kennedy-Administration (Pittman 1992: 8). Die Beziehungen zu Ostmitteleuropa waren entsprechend gespannt. Die Hallstein-Doktrin, die zur Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruches der BRD die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Ländern, die die DDR anerkannt hatten, untersagte, führte dazu, dass die BRD zunächst keine offiziellen Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas unterhielt. Auch die sonstigen wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen litten unter dem Konflikt. Die in der Vorkriegszeit bedeutsamen Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Mittel- und Osteuropa erreichten in den 50er Jahren einen Tiefstand (Baconnier 1995: 25–26). Im Jahr 1949 musste die junge BRD dem Co-ordination Committee on Multilateral Controls (Cocom) beitreten, das die Ausfuhren des Westens in den Ostblock mit dem Ziel überwachte, rüstungsrelevante Hochtechnologieexporte zu unterbinden. Nur zur Sowjetunion bestanden nach dem Besuch Adenauers seit 1955 diplomatische Beziehungen und seit 1958 ein Handelsabkommen. Erst nach Adenauers Rücktritt 1963 kam es unter der Regierung Erhard mit Gerhard Schröder als Außenminister zum Austausch von Handelsmissionen mit weiteren Ländern Ostmitteleuropas.

Umgekehrt hatten auch die Länder Ostmitteleuropas als Teile des sowjetisch kontrollierten Ostblocks kaum eine Wahl, betrachteten aber teilweise auch aus nationalem Interesse die westdeutschen Revisionsziele als „revanchistisch". Ihre Beziehungen zu Deutschland konzentrierten sich auf die DDR, mit der sie durch die gemeinsame Mitgliedschaft im Warschauer Pakt und im RGW verbunden waren, während die BRD als „imperialistische" Bedrohung galt. Versuche zu Alleingängen wurden brutal unterdrückt (Ungarn 1956, Tschechoslowakei 1968). Lediglich Jugoslawien sowie später und schwächer ausgeprägt Rumänien (King 1993: 300–308) leisteten sich eine eigenständige Außenpolitik gegenüber dem Westen und Deutschland. Sie traten beide dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank bei. Die Regierung der Großen Koalition unter Kiesinger/Brandt nahm 1967 diplomatische Beziehungen mit Rumänien und 1968 mit Jugoslawien auf. Der Einmarsch des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei 1968 bremste jedoch diesen ersten Annäherungsversuch.

1.2 Entspannung und Ostpolitik

Erst mit der Entspannungspolitik änderte sich die Lage grundsätzlich. Die westdeutsche Politik folgte und ergänzte dabei die von den USA getragene Entspannungspolitik, die sich vorsichtig nach dem Höhepunkt der Konfrontation Anfang der 60er Jahre (Bau der Mauer und

Kubakrise) entwickelt hatte und Anfang der 70er Jahre unter Nixon an Dynamik gewann. Die Ostpolitik der neuen, seit 1969 von Willy Brandt geführten Bundesregierung, die sich auf eine Koalition von SPD und FDP stützen konnte, schuf durch ihre Anerkennung der Nachkriegsrealitäten bzw. -grenzen die Voraussetzung für eine tiefer greifende Entspannung, wobei wichtige deutsche Interessen wie der deutsch-deutsche Austausch und der Status von Berlin geregelt werden konnten (Vier-Mächte-Abkommen von 1971, Grundlagenvertrag 1972) (→ Die Außenpolitik der Bundesrepublik und die deutsche Vergangenheit).

Im Zuge der Ostpolitik normalisierten sich die Beziehungen der BRD zu den Staaten Ostmitteleuropas. Dem deutsch-sowjetischen Abkommen vom September 1970 folgte im Dezember desselben Jahres der Vertrag mit Polen. Im Vertrag mit der Tschechoslowakei von 1973 betrachteten beide Seiten das Münchener Abkommen von 1938 als nichtig. Der Vertrag schränkte jedoch die Rechtswirkungen für natürliche und juristische Personen stark ein und klammerte somit kritische Probleme wie die Frage der Entschädigung und Rechte deutscher Vertriebener aus. Ebenfalls Ende 1973 nahm die BRD diplomatische Beziehungen zu Ungarn und Bulgarien auf. Dieser bilaterale Entspannungsprozess wurde multilateral durch die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ergänzt (→ OSZE).

Die Entspannungspolitik erlebte nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 einen Rückschlag. Die US-Regierung unter Ronald Reagan verfolgte einen deutlich konfliktiveren Kurs gegenüber dem Ostblock, der die ideologischen Gegensätze wieder stärker betonte und den Rüstungswettlauf beschleunigte. Die BRD unter der SPD-Regierung Schmidt folgte diesem Kurs nur zögerlich, ab 1982 dann unter der CDU/FDP-Regierung etwas entschlossener, doch ebenfalls mit kritischer Distanz. Vor allem den wirtschaftlichen Boykottmaßnahmen der US-Regierung wollte man sich nicht anschließen. Mit dem sich beschleunigenden Reformprozess in der Sowjetunion unter Gorbatschow entspannten sich die Beziehungen wieder.

In den 70er Jahren entwickelten sich auch die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen, was umgekehrt von der deutschen Regierung als Stärkung ihrer politischen Entspannungsbemühungen gesehen und unterstützt wurde. Die BRD wurde zum wichtigsten westlichen Handelspartner der RGW-Länder. Sie importierte von dort vor allem rohstoffintensive Güter (z.B. sowjetische Gaslieferungen), später stärker arbeitsintensive Produkte und exportierte vor allem Investitionsgüter. Sie erzielte zunehmend Exportüberschüsse, die sie partiell durch Vergabe von Krediten finanzierte, wodurch die Verschuldung vor allem Polens und Rumäniens kritisch anwuchs. Sowohl aus politischen (US-Boykott) als auch aus wirtschaftlichen Gründen stockten Anfang der 80er Jahre die Wirtschaftsbeziehungen mit Ostmitteleuropa, als die Länder ihre Zahlungsbilanz und Verschuldung durch Importeinschränkungen zu sanieren versuchten. Insgesamt blieb der Anteil des RGW (ohne DDR) am deutschen Außenhandel mit unter 7,5% bescheiden, wenn auch deutlich höher als bei anderen westlichen Ländern (Ash 1993: 360–361; Pittman 1992: 169–175).

Nach dem Umbruch wurde die deutsche Ostpolitik mit neuen Augen gesehen. Kritiker fragten, ob sie die kommunistischen Regime eher stabilisierte oder dazu beitrug, den ab 1989 sich vollziehenden Systemwandel voranzutreiben. Der Ostpolitik wurde vorgeworfen, die Interessen der kleineren Länder Ostmitteleuropas zugunsten guter Beziehungen zur Sowjetunion und die Interessen der in diesen Ländern für Demokratie und Menschenrechte eintretenden Oppositionskräfte (vor allem die polnische Solidarnosc) zugunsten guter Beziehungen zu den Regierungen vernachlässigt zu haben. Dieser Vorwurf (Ash 1993) galt besonders der SPD, die ab 1982 in der Opposition angesichts der erneut steigenden Ost-West-Spannung eine „neue

Ostpolitik" (Bender 1996) im Sinne einer Friedenspolitik betrieb. Dagegen ist zu halten, dass insgesamt die Entspannungspolitik sowohl einzelnen Ländern wie auch der inneren Opposition neue Spielräume eröffnet hat (Larrabee 1993: 207). Mit der Aufgabe deutscher Revisionsansprüche verlor der sowjetische Schutz für die betroffenen Länder an Bedeutung. Und der KSZE-Prozess war Anlass für zahlreiche „Helsinkigruppen", in ihren kommunistischen Gesellschaften auf die Umsetzung der in der Schlussakte verbürgten Menschenrechte zu drängen.

2. Umbruch, Einigung und Öffnung

Spätestens seit Beginn der 80er Jahre traten die wirtschaftlichen Schwächen der kommunistischen Planwirtschaft immer deutlicher hervor. Gleichzeitig wurde klar, dass die notwendigen Reformen, die auch innerhalb der kommunistischen Apparate diskutiert wurden, nicht ohne massive politische Veränderungen möglich waren. Die Sowjetunion leitete unter dem neuen Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, eine Politik der Transparenz und des Umbaus (Glasnost und Perestroika) ein. Auf rein wirtschaftlichem Gebiet hatte vor allem Ungarn frühzeitig mit Reformen in Richtung Dezentralisierung und außenwirtschaftliche Öffnung begonnen. Rumänien verband seinen außenpolitischen Sonderweg mit einer brutalen Spar- und Entschuldungspolitik, die jedes denkbare Anpassungsprogramm des IWF in den Schatten stellte.

2.1 Das vereinigte Deutschland und das veränderte Ostmitteleuropa

Für die Länder Ostmitteleuropas war jedoch die außenpolitische Kursänderung der Sowjetunion entscheidend, die dortigen kommunistischen Regime nicht mehr militärisch zu stützen, sondern eventuell auch einen Macht- und damit Systemwechsel zu tolerieren. An Runden Tischen, in mehr oder weniger freien Wahlen und von Demonstrationen (in Rumänien gewaltsamen Auseinandersetzungen) begleitet, vollzog sich in allen Ländern ein meist friedlicher Machtwechsel, der teils antikommunistische (Polen, Ungarn, Tschechoslowakei), teils reformkommunistische (Bulgarien, Rumänien) Kräfte an die Regierung brachte. Im Baltikum vollzog sich der Umbruch als Kampf um die nationale Unabhängigkeit. Nach dem gescheiterten Putsch in der Sowjetunion vollzogen die westlichen Staaten die förmliche Anerkennung und nahmen diplomatische Beziehungen auf. Deutschland eröffnete seine drei baltischen Botschaften am 2.9.91.

Die für Deutschland unmittelbar wichtigste Auswirkung des Umbruchs war der Fall der Mauer. Er verdankte sich nicht zuletzt der Entscheidung der ungarischen Regierung, ihre Grenze nach Österreich am 10./11.9.1989 für DDR-Bürger zu öffnen. Auch über die Tschechoslowakei gelang es DDR-Bürgern, die sich in die Deutsche Botschaft in Prag geflüchtet hatten, nach schwierigen Verhandlungen in die BRD auszureisen. Gleichzeitig nahm die öffentliche Kritik im Innern der DDR immer weiter zu. Nach dem Fall der Mauer am 9.11.89 setzte eine Massenflucht nach Westen ein, die ein wesentliches Motiv für die Planung zunächst einer Wirtschafts- und Währungsunion und dann der Vereinigung war. Die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Einigung und des anschließenden „Aufbaus Ost" (Migra-

tion, gewaltige Transferleistungen) dürften die deutsche Wahrnehmung der Risiken der Transformationsprozesse in Ostmitteleuropa entscheidend geprägt haben (Tichy 1993: 108).

Die Umgestaltung der Staatenwelt im östlichen Mitteleuropa war damit aber noch nicht abgeschlossen. Innerhalb der Tschechoslowakei nahmen die Spannungen zu – zumindest zwischen den slowakischen und tschechischen Eliten. Formelle Korrekturen wie die Änderung des Staatsnamen in Tschechoslowakische Föderative Republik (CSFR) am 20.4.1990 änderten daran wenig. Die beiden antikommunistischen Oppositionsbewegungen waren zerfallen und in den zweiten Wahlen Mitte 1992 siegte in der Slowakei die nationalpopulistische Bewegung für eine demokratische Slowakei (HZDS) von Vladimir Meciar und in der Tschechischen Teilrepublik die Demokratische Bürgerpartei (ODS) von Vaclav Klaus. Die beiden Führer hatten sich bezeichnender Weise gar nicht mehr um föderale Ämter beworben, sondern übernahmen die Ministerpräsidentschaft in ihren Republiken. Meciar, der mit dem Versprechen der Unabhängigkeit angetreten war, aber wohl eine konföderative Lösung vorgezogen oder doch akzeptiert hätte, konnte sich mit Klaus, der unnachgiebig auf Föderation oder Trennung bestand, nur auf die „Samtene Scheidung" einigen. Der Makel der nationalistischen Spaltungspolitik blieb aber vor allem an der slowakischen Regierung haften. Trotz zahlreicher Bedenken und Kritik von innen und außen wurden die beiden Staaten zum 1.1. 1993 formell unabhängig. Das am 4.10.1990 eröffnete deutsche Generalkonsulat in Bratislava wurde zur Botschaft.

Die außenpolitische Absicherung der Vereinigung bedurfte einer gewaltigen diplomatischen Anstrengung, bei der die Beziehungen zu den Ländern Ostmitteleuropas (außerhalb der Sowjetunion) zwar nur eine Nebenrolle, aber eine relativ wichtige spielten. Am wichtigsten war die Klärung der Ostgrenze mit Polen, die sowohl im Zwei-plus-Vier-Vertrag (→ „Zwei-plus-Vier"-Vertrag) als auch im deutsch-polnischen Grenzvertrag erfolgte. Aber auch mit den übrigen postkommunistischen Staaten gab es Klärungsbedarf, vor allem mit der Tschechoslowakei, dem einzigen anderen unmittelbaren Nachbarn. So mussten alle völkerrechtlichen Verträge der DDR gemäß Art. 12 des Einigungsvertrages überprüft und ggf. gelöscht werden. Naturgemäß hatten gerade die kommunistischen Länder zahlreiche Abkommen mit der DDR. So erloschen nach entsprechenden mehrjährigen Konsultationen mit Bulgarien 65, mit Rumänien 50, mit der Tschechoslowakei 89 und mit Ungarn 86 Verträge (AA 1993: 446). In der Außenhandelspolitik erbat sich Deutschland von der EU Ausnahmeregeln für Importe aus Mittel- und Osteuropa in die ehemalige DDR (Anderson 1997: 92–94). Entsprechend veränderten sich die Außenbeziehungen. Deutschland eröffnete zwischen dem 3.10.1990 und Ende 1993 34 neue Auslandsvertretungen, davon 28 in Mittel- und Osteuropa, einschl. Kaukasus und Zentralasien (AA 1993: 445). Schließlich wurde auch die Verlegung der Hauptstadt und des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin als eine Hinwendung Deutschlands nach Ostmitteleuropa gesehen.

2.2 Das schwierige Nachbarschaftsverhältnis zur Tschechoslowakei

Kompliziert gestalteten sich die Beziehungen zur Tschechoslowakei, dem einzigen Nachbarn beider deutscher Staaten. Alsbald zeigte sich, dass mit dem Ende des ideologisch geprägten Ost-West-Konflikts traditionell nationale Interessen – u.a. Minderheiten, Sprachpolitik – im Sinne einer „Realpolitisierung" (Pradetto/Alamir 1997: 54) wieder stärker in den Vordergrund traten. Im Falle des deutsch-tschechoslowakischen Verhältnisses belastete vor allem die

sudetendeutsche Frage die Entwicklung der freundschaftlichen Beziehungen. Dabei hatte die Tschechoslowakei auf die Klärung offener Fragen vor der Vereinigung im Zuge des Zwei-plus-Vier-Prozesses verzichtet. Der gerade neu gewählte tschechoslowakische Präsident Vaclav Havel hatte gleich mutige Zeichen gesetzt, die ihm in seinem eigenen Land Ablehnung einbrachten. Er hatte als Ziele seines ersten Auslandsbesuches am 2.1.1990 München, den Ort des infamen Abkommens von 1937, und (Ost-)Berlin gewählt. Havel stellte sich offen zu der schwierigen Vergangenheit und bezeichnete die Vertreibung als ungerecht. Allerdings lehnte auch er eine Entschädigung ab. Auf deutscher Seite war man umgekehrt nicht bereit, auf mögliche Rechtspositionen zu verzichten – seitens der betroffenen Sudetendeutschen ohnehin kaum und seitens der Bundesregierung nicht, um zu vermeiden, seinerseits Ansprüche gegenüber den Betroffenen honorieren zu müssen, auf die man – gewissermaßen in deren Namen – als Staat verzichtet hätte. Vor allem die konservative Regierung des Freistaats Bayern, wo ca. eine Million sudetendeutsche Vertriebene lebten, vertrat eine harte Position. Von tschechischer Seite wurden umgekehrt Ansprüche von Opfern des Nationalsozialismus laut. Neue tschechische Entschädigungsgesetze der Jahre 1990 und 1991 schlossen die Wiedergutmachung vor dem 25.2.1948 begangenen Unrechts aus. Die betraf sowohl die Opfer des Nationalsozialismus (vor allem Juden) als auch der Vertreibung (Bren 1994).

Der am 27.2.92 in Kraft getretene deutsch-tschechoslowakische Vertrag über „gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit" bestätigte einerseits das Abkommen von 1973, insbesondere bezüglich der Nichtigkeit des Münchener Abkommens von 1937, schloss beiderseits Gebietsansprüche aus und definierte die Rechte der jeweiligen Minderheiten. Andererseits klammerte er aber eventuelle Vermögensansprüche der Vertriebenen im begleitenden Briefwechsel aus. Die Beziehungen zwischen den beiden konservativen Regierungen in Bonn und Prag blieben eher kühl, nicht zuletzt wegen der offenen Entschädigungsfragen. Auch teilte Vaclav Klaus weder Helmut Kohls Begeisterung für die europäische Einigung noch die für die soziale Dimension der Marktwirtschaft. Erst nach weiteren Initiativen kam es Ende 1996/Anfang 1997 zur deutsch-tschechischen „Deklaration über gegenseitige Beziehungen und ihre zukünftige Entwicklung" und zur Einrichtung eines Zukunftsfonds, aus dem insbesondere tschechische Opfer des Nationalsozialismus entschädigt wurden – wenn auch in mittelbarer Form. Im Frühjahr 1999 erklärte der tschechische Premier Zeman, dessen sozialdemokratische Partei (CSSD) die Regierung Klaus abgelöst hatte, die Bénés-Dekrete für erloschen. Für die ebenfalls sozialdemokratisch geführte neue deutsche Regierung versicherte Bundeskanzler Schröder, die Regierung werde keine Vermögensforderungen gegen Tschechien unterstützen (Handl 2000: 239). Trotz der damit erreichten Entspannung bleibt die Vergangenheit ein latentes Problem in den deutsch-tschechischen Beziehungen, das insbesondere von bayerischen Politikern angesprochen wird. Bilaterale Probleme drohten auch, die Beitrittsfrage zu belasten, sei es, dass Vertriebene die Erfüllung ihrer Forderungen als Beitrittsvoraussetzung sahen, sei es, dass Sicherheitsbedenken bezüglich des gerade erst in Betrieb genommenen tschechischen Atomkraftwerks Temlin den Verhandlungsprozess beeinflussten (allerdings noch stärker auf Druck Österreichs). Das Verhältnis erfuhr zusätzliche Belastungen im doppelten Wahljahr 2002, als fast alle tschechischen Parteien antideutsche Ressentiments im Wahlkampf ausnutzten.

2.3 Die neue Ostpolitik

Gegenüber den übrigen Ländern Ostmitteleuropas bestand deutlich geringerer außenpolitischer Handlungsbedarf:

- Mit *Ungarn* verband Deutschland ein tiefes Gefühl der Dankbarkeit wegen der Grenzöffnung 1989, das sich auch in Finanzhilfen ausdrückte. Ein Nachbarschaftsvertrag wurde am 6. Februar 1992 abgeschlossen. Die deutsche Minderheit in Ungarn erwies sich weder für die ungarische Innenpolitik, noch für die bilateralen Beziehungen als problematisch, so dass Deutschland ein Konsulat in ihrem Hauptsiedlungsgebiet, in Fünfkirchen (Pecs) eröffnete.
- Gegenüber der *Slowakei* gestalteten sich die Beziehungen schwieriger, da die Regierung Meciar, die bis 1998 bis auf ein kurzes Interregnum durchgängig an der Macht war, eine umstrittene Politik gegenüber der ungarischen Minderheit und der Opposition in der Slowakei betrieb. Auch wenn die einzelnen Maßnahmen der slowakischen Regierung kaum offen internationalen Normen widersprachen, veranlassten Stil und Rhetorik Meciars die westliche Politik, die Beziehungen auf einem formellen Niveau einzufrieren und mehr oder weniger offen die Opposition zu unterstützen, die dann im Herbst 1998 Meciar stürzen konnte. Im Anschluss an den Machtwechsel in Bratislava intensivierten sich die Beziehungen spürbar.
- In *Rumänien* lebte eine bedeutende deutsche Minderheit, die aus politischen wie wirtschaftlichen Gründen seit längerem das Land verlassen wollte. Im Zeitraum zwischen 1950 und 1990 konnten insgesamt 353.470 Rumäniendeutsche ausreisen. Fast ein Drittel dieser Aussiedlung fand 1990 statt, als innerhalb dieses Jahres 111.150 Deutsche emigrierten (AA 1991: 438; King 1993: 309). Am 21. April 1992 wurde ein bilateraler Vertrag abgeschlossen.
- Mit *Bulgarien* stellten sich kaum spezifische bilaterale Probleme. Ein Kooperations- und Partnerschaftsvertrag wurde am 9. 10.1991 abgeschlossen.
- Gegenüber dem *Baltikum* befand sich die deutsche Politik in einem Dilemma. Aus zahlreichen Gründen – u.a. aufgrund der sowjetischen Rolle bei der deutschen Einigung und der andauernden Truppenpräsenz – versuchte Deutschland eine Konfrontation mit der Sowjetunion zu vermeiden. Die baltischen Staaten wurden einerseits als Teil der UdSSR angesehen, hatten aber selbst schon die Unabhängigkeit erklärt. So erfolgte die diplomatische Anerkennung erst wenige Monate vor der Auflösung der Sowjetunion Ende 1992.

Dieses Dilemma zwischen guten Beziehungen zur Sowjetunion bzw. Russland (→ Russland) und der Unterstützung von Interessen der ostmitteleuropäischen Staaten, die mit den Interessen der UdSSR bzw. Russlands kollidierten, erforderte von der deutschen Außenpolitik häufig einen Balanceakt. Was sich während des Kalten Krieges als Abwägung zwischen den Bemühungen um Entspannung und Erleichterungen vor allem im deutsch-deutschen Verhältnis einerseits und der (eher moralischen als materiellen) Unterstützung antikommunistischer/antisowjetischer Kräfte andererseits darstellte, wurde nun zu einem außenpolitischen Zielkonflikt. Die deutsche Seite war und ist an guten Beziehungen sowohl zu Russland als auch zu den Ländern Ostmitteleuropas interessiert. Wenn die Interessen dieser beiden Partner konfligieren, kommt sie naturgemäß in ein Dilemma.

Unmittelbar nach dem Umbruch schien zunächst eine Interessenharmonie zu bestehen, da es ja gerade der Wandel in der sowjetischen Politik war, der den Umbruch in Ostmitteleuropa und die deutsche Einigung ermöglichte. Die neuen Regierungen in Ostmitteleuropa waren aber aus ihrer antikommunistischen Oppositionstradition sowie aus noch älteren nationalen Unabhängigkeitsinteressen eher antisowjetisch eingestellt. Das nützte Deutschland insofern,

als es sie in die Arme des Westens trieb, brachte aber auch das Risiko von neuen Spannungen mit Russland mit sich – am stärksten in der Frage des NATO-Beitritts (vgl. unten). Solange in der Sowjetunion auch noch das Risiko einer Rückkehr zu einem orthodoxen kommunistischen Regime mit entsprechend aggressiverer außenpolitischer Orientierung bestand, gab es auch ein starkes westliches und deutsches Interesse, die Loslösung der ostmitteleuropäischen Länder aus dem sowjetischen Machtbereich abzusichern, sowohl außenpolitisch als auch durch Konsolidierung des Transformationsprozesses. Die Auflösung der Sowjetunion, die langsame, aber doch stetige Demokratisierung Russlands, sowie seine anhaltende Schwäche und die daraus resultierende außenpolitische Kompromissbereitschaft reduzierten die ostmitteleuropäischen Ängste und entschärften dieses Dilemma der deutschen Politik (Reiman 1999).

Umgekehrt befürchteten die ostmitteleuropäischen Länder, dass sie die sowjetische Vormacht gegen eine deutsche Hegemonie eintauschen würden (Willenz 1993: 62). Deutschland wurde durchaus mit Sorge betrachtet, zumal in seiner durch die Vereinigung gewachsenen Größe und Stärke, wobei letztere eher überschätzt wurde (Markovits/Reich 1998: 183–200). Die Integration in ein gemeinsames Europa bot sich für beide Seiten als beste Lösung für die Entschärfung dieser Ängste an.

2.4 Die wirtschaftlichen Beziehungen

Die soziale und ökonomische Stabilisierung Ostmitteleuropas war und ist aus mehreren Gründen eines der wichtigsten Ziele deutscher Politik, da eine dauerhafte Krisensituation in vielfacher Hinsicht negative Auswirkungen auf Deutschland hätte. Anhaltende Armut und Arbeitslosigkeit könnten die Unterstützung für den Reformprozess untergraben. Unmittelbar nach dem Umbruch wäre mit den Reformen auch die neue Unabhängigkeit von der Sowjetunion gefährdet gewesen. Am nachhaltigen Reformprozess in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft ist Deutschland sowohl aus politischen wie wirtschaftlichen Gründen interessiert. Aber es geht nicht nur um die grundsätzliche ordnungspolitische Orientierung. Soziale Krisen drohen nicht zuletzt den Auswanderungsdruck zu verstärken. Schließlich ist es auch im deutschen wirtschaftlichen Interesse (→ Deutschland als Wirtschaftsmacht), wenn sich in Ostmitteleuropa kaufkräftige Märkte, insbesondere für Investitions- und hochwertigere Konsumgüter entwickeln.

Diese deutschen Ziele waren weitgehend mit denen der Nachbarn in Ostmitteleuropa komplementär. Die Reformer erwarteten vom Übergang zur Marktwirtschaft und von der außenwirtschaftlichen Öffnung eine rasche Verbesserung der Lage in ihren von der Planwirtschaft zerrütteten Ökonomien. Alle Länder Ostmitteleuropas liberalisierten daher alsbald ihre Außenwirtschaftsbeziehungen, indem sie die Staatshandelsmonopole auflösten, Handelsschranken abbauten und Auslandsinvestitionen zuließen und erleichterten (Dauderstädt 2000: 287–290). Umgekehrt senkte die für den Außenhandel zuständige Europäische Gemeinschaft und damit auch Deutschland die bis 1989 hohen Handelsschranken gegen Importe aus Ostmitteleuropa (Katzenstein 1997b: 27–29), allerdings mit zahlreichen detailprotektionistischen Ausnahmen.

Aufgrund seiner geographischen Nähe und wirtschaftlichen Größe war Deutschland alsbald der stärkste Nutznießer der wirtschaftlichen Öffnung. Der Anteil Mittel- und Osteuropas am

deutschen Außenhandel wuchs extrem rasch von ca. 5% 1991 auf 9% 1997. Wie folgende Tabelle ausweist, exportierten die Beitrittsländer 2003 mehr als die USA nach Deutschland:

Tabelle 1: Der deutsche Außenhandel mit ausgewählten Ländern Ostmitteleuropas

Deutsche Einfuhren aus	Mio DM	%	Mio €	%	Mio €	%
Land	**1990**		**1998**		**2003**	
Polen	6964	1,21	8407	1,98	15785	2,97
Tschechien	4423	0,77	8785	2,07	17518	3,29
Slowakei		0	3089	0,72	7334	1,38
Ungarn	4487	0,78	7458	1,76	12217	2,30
MOE	15874	2,76	27739	6,55	52854	9,94
USA	37220	6,49	34924	8,24	39045	7,34
Total	573479	100	423451	100	531969	100
Deutsche Ausfuhren nach						
Land	**1990**		**1998**		**2003**	
Polen	7653	1,12	12340	2,52	16391	2,48
Tschechien	6484	0,95	9583	1,96	16720	2,53
Slowakei		0	3169	0,64	5176	0,78
Ungarn	6060	0,89	7806	1,59	11869	1,79
MOE	20197	2,96	32898	6,73	50156	7,58
USA	47006	6,90	45888	9,39	61669	9,32
Total	680857	100	488370	100	661613	100

Quelle: Statistische Jahrbücher BRD 1993, 2002.

Deutschland baute umgekehrt seine Position als Wirtschaftspartner Ostmitteleuropas aus. Es ist in fast allen Ländern der mit Abstand wichtigste Handelspartner und größte Investor. Es nimmt auch die meisten Gastarbeiter auf. Auf wirtschaftlichem Gebiet realisierten sich somit die Erwartungen einer deutschen Dominanz (Katzenstein 1997b: 22f.; Jerabek/Zich 1997: 190).

Die Abhängigkeit ist asymmetrisch, aber nicht einseitig. In Deutschland befürchten Beschäftigte in von Verlagerung und Importkonkurrenz betroffenen Sektoren sowie in Branchen mit hohem Beschäftigungsanteil von Migranten und Pendlern (Bauindustrie, Landwirtschaft, Gastronomie – vor allem im grenznahen Raum) den Verlust von Arbeitsplätzen und Einkommenseinbußen. Viele Unternehmen betonen dagegen die Chancen, die sich aus der Einbeziehung von nahen Niedriglohnstandorten in die Arbeitsteilung ergeben, nicht zuletzt für die Sicherung verbliebener hochqualifizierter Jobs in Deutschland.

2.5 *Unterstützungsleistungen für die Transformation*

Sofort nach dem Umbruch begann auch die deutsche Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa, vor allem mit Polen und der Sowjetunion. Aber auch das übrige Ostmitteleuropa erhielt deutsche Hilfe zum Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft (Davis/Dombrowski 1997). Die Hilfe erfolgte teils bilateral, teils multilateral über internationale Organisationen (Dauderstädt 1996: 41):

- *Multilaterale Zusammenarbeit:* So legte die EU 1989 das Hilfsprogramm PHARE (Poland Hungary Assistance for the Reconstruction/Restructuring of the Economy) auf, das rasch auch auf die übrigen Länder Ostmitteleuropas ausgedehnt wurde und bis heute Zuschüsse in Höhe von insgesamt mehreren Milliarden DM vergab (Dauderstädt 2000: 301). Die EG gewährte auch Zahlungsbilanzhilfen an die Tschechoslowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und die baltischen Staaten sowie Kredite der Europäischen Investitionsbank. Von all dem trug Deutschland als wichtigster Beitragszahler der EG etwa 28%. Die Bundesrepublik beteiligte sich auch am Kapital der neu gegründeten Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE/EBRD) in London mit 1,7 Milliarden DM. Letztlich war Deutschland indirekt auch an den Krediten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds für ostmitteleuropäische Länder beteiligt.
- *Bilaterale Kredite:* Sieht man vom Schuldenerlass für Polen ab, so lag der Löwenanteil der deutschen Hilfe jedoch im Bereich des Handels in Form von Krediten (Hermes-Ausfuhrgewährleistungen und Stundungen des Transferrubelsaldos der ehemaligen DDR) in Höhe von 25 Mrd. DM zwischen 1989 und 1993 (AA 1993: 456–457). Die Hilfe diente also im Wesentlichen der Exportförderung und damit der Beschäftigungspolitik in Deutschland. Sie erhöhte die Verschuldung der Empfängerländer, erlaubt ihnen jedoch zusätzliche Importe über ihre Exportkapazität hinaus. Inwieweit damit dem Transformationsprozess gedient war, hing im Wesentlichen von der inländischen Verwendung der so gewonnenen Ressourcen ab.
- *Beratungshilfe:* Die bilaterale Hilfe in Form von Zuschüssen und unentgeltlichen Leistungen hielt sich dagegen in eher bescheidenem Rahmen (1989–1993: 1,4 Milliarden DM). Sie wurde zunächst weitgehend außerhalb der traditionellen deutschen Organisationen der Zusammenarbeit, also des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung abgewickelt, das zunächst lediglich die Hilfe für Rumänien und Jugoslawien verwalten konnte, die schon vor dem Umbruch als Entwicklungsländer anerkannt waren. Stattdessen beteiligten sich eine ganze Reihe von Fachministerien unter Koordinierung des Auswärtigen Amtes und des Wirtschaftsministeriums, in dem der „Beauftragte der Bundesregierung für die Beratung in Osteuropa" das TRANSFORM-Programm koordinierte. Von dieser Beratungshilfe in Höhe von – in der Mitte der 90er Jahre – ca. 300 Millionen DM pro Jahr flossen etwa 27% in die hier betrachteten Länder Ostmitteleuropas (Bundesministerium für Wirtschaft 1998). Kritiker sahen in der Beratung eine Geldverschwendung, von der nur die deutschen Berater profitierten.

Die Beratung umfasste primär wirtschaftliche Aktivitäten wie Privatisierung, rechtlicher und institutioneller Rahmen der Marktwirtschaft und Sektorpolitiken (z.B. Landwirtschaft). Mit der Vollendung der Transformation und ihrer Ablösung durch die Vorbereitung auf den EU-Beitritt wurden diese Programme in den fortgeschrittenen Beitrittsländern Ostmitteleuropas langsam zurückgefahren. Daneben trat eine (gesellschafts-)politische Zusammenarbeit, die auf die Konsolidierung der Demokratie und den Aufbau der Zivilgesellschaft abzielte und nicht zuletzt von den politischen Stiftungen (→ Politische Stiftungen) mit Mitteln des Bundeshaushalts durchgeführt wurde (Phillips 2000: 119–173). Die gesamte deutsche Beratungshilfe diente nicht nur der Unterstützung der Transformation als solche, sondern auch deren spezifische Ausgestaltung nach deutschem „Muster". Es war und ist im deutschen Interesse, das die Fülle der ohnehin notwendigen Neuregelungen in den Transformationsländern nicht nur irgendeinem EU-Standard entsprechen, sondern möglichst dem deutschen Konzept einer sozialen Marktwirtschaft nahe kommen. Dies er-

leichtert die Wirtschaftsbeziehungen, vor allem für Investoren, und verhindert eine schärfere Standortkonkurrenz.

Handel und Hilfe Deutschlands illustrieren, wie oben deutlich wurde, exemplarisch die Europäisierung der deutschen Politik, aber auch den zivilen Schwerpunkt der deutschen Einflussnahme (Tewes 1997). Umgekehrt ist die Reaktion Europas, also der EG/EU, von Deutschlands Hoffnungen und Sorgen, Interessen und Schwächen geprägt.

3. Die EU-Politik gegenüber Ostmitteleuropa und die Rolle Deutschlands

3.1 Deutschland als Anwalt Ostmitteleuropas

Die deutsche Außenpolitik versuchte, einen gefährlichen Bilateralismus zu vermeiden (Katzenstein 1997a: 3) und Ängsten vor dem neuen, größeren Deutschland zu begegnen. Ein gerade wiedervereinigter deutscher Hegemon, der Ostmitteleuropa zu seinem Hinterhof (Eisfeld 1993; Kiss 1994: 24–25) machen würde, hätte nicht nur Ressentiments der östlichen, sondern auch der westlichen Nachbarn geweckt. Es galt, eine neue „Mittellage" politisch zu vermeiden, die geographisch unvermeidlich war, und den Erfolg der Westintegration im Osten zu wiederholen, ohne dabei ihrerseits den Erfolg dieser Westintegration zu gefährden, indem man die EU überlasten und Konflikte mit wichtigen EU-Partnern auslösen würde. Die traumatischen Erfahrungen der deutschen Einigung legten auch eine Aufteilung der zu erwartenden Lasten bei der Stabilisierung der Nachbarregion nahe. Daher unterstützte die Bundesrepublik alle multilateralen, insbesondere europäischen Anstrengungen zur Einbindung und Stabilisierung Ostmitteleuropas. Deutschland setzte sich auch für die NATO-Osterweiterung (→ Nordatlantische Allianz) ein, die nach längeren Zwischenphasen (NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Euro-Atlantische Partnerschaft) in zwei Stufen erfolgte: 1999 um Polen, Ungarn und Tschechien und 2002 um die übrigen Beitrittsländer.

Zum anderen unterstützte Deutschland die Integration Osteuropas in die EU. Mit starker deutscher Unterstützung, ja auf deutsche Initiative hin entwickelte die EG (ab 1993 die EU) frühzeitig ihr Beziehungsnetz zu den Nachbarländern Ostmitteleuropas (Katzenstein 1997b: 26–29). Das Grundmuster der Annäherung stellten die Assoziationsabkommen dar: Den Kern bildete die Handelsliberalisierung, die asymmetrisch erfolgen sollte, nämlich langsamer bei den ostmitteleuropäischen Ländern, schneller bei der EU, allerdings mit wichtigen Ausnahmen bei sensiblen Gütern wie Agrarprodukten, Stahl, Textil etc. Die EU sagte Hilfe bei der Transformation zu (PHARE-Programm). Der Politikdialog zwischen der EU und den assoziierten Mitgliedern sollten in strukturierter Form, im Rahmen einer Reihe von neuen Organen (z.B. Assoziationsrat) und regelmäßigen Treffen gepflegt werden. Der entscheidende Unterschied zu anderen Assoziationsabkommen lag allerdings in der Beitrittsperspektive, die auf Druck der ostmitteleuropäischen Seite in die Präambel aufgenommen wurde und den neuen Abkommen den Namen „Europaabkommen" verlieh. Sie blieb aber zeitlich unbestimmt und erinnerte zunächst an eine ähnlich vage Zusage im Assoziationsabkommen mit der Türkei.

Die meisten Assoziierten ließen aber keinen Zweifel daran, dass für sie der EU-Beitritt ein dringlicheres Ziel war. Die EU-Mitglieder, die an gutem Einvernehmen interessiert waren, allen voran die deutsche Regierung, beeilten sich mit entsprechenden Zusagen und Versprechungen. Allerdings formulierte der Rat in Kopenhagen (1993) dazu eine Reihe von Bedingungen. Ein Beitrittskandidat müsse ein demokratischer Rechtsstaat und eine dem Wettbewerb im Binnenmarkt gewachsene Marktwirtschaft sein, also im Grunde die Transformation erfolgreich abgeschlossen haben. Der Beitritt dürfe auch die Integrationsfähigkeit der EU nicht überfordern. Der EU-Gipfel von Essen (1994) beschloss, dass eine Assoziierung zum Beitritt bei Erfüllung der Kopenhagener Kriterien berechtige.

Die prominente Rolle Deutschlands bei der Herausführung an die EU wurde auch in der Übernahme des Erweiterungsportfolios in der EU-Kommission durch den deutschen Günter Verheugen deutlich. In manchen Bereichen, etwa der Außenhandelspolitik, lag die Kompetenz ohnehin bei ihr. Unklar war aber zunächst, welche Form die Beziehungen zwischen der EG und dem neuen Ostmitteleuropa annehmen sollte. Vor einer schnellen Erweiterung schreckten fast alle Mitgliedstaaten – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – zurück. Deutschland wollte ebenfalls die so erfolgreiche Westintegration nicht durch eine voreilige und unverdauliche Osterweiterung gefährden. Nicht zuletzt war die EG selbst in einer Phase schwerwiegender Veränderungen, nämlich der „Norderweiterung" und der Wirtschafts- und Währungsunion, die als Schritt zur Einbindung des größeren Deutschland indirekt ebenfalls ein Ergebnis des Umbruchs in Mittel- und Osteuropa war (Deubner/Kramer/Thiel 1993). Und es gab kein Modell der Außenbeziehungen, das dieser spezifischen Herausforderung der Integration einer großen Gruppe geographisch naher Länder, die einen komplexen Transformationsprozess vor sich haben und potentiell Mitglieder der EU sind, angemessen gewesen wäre.

Diese Dynamik blieb weitgehend erhalten. Zwischen 1994 und 1996 stellten alle assoziierten Länder Beitrittsanträge, die tschechische Regierung Klaus mit bezeichnender Europaskepsis Anfang 1996 als letztes der hier betrachteten Länder. Die Kandidaten bemühten sich, die gestellten Bedingungen zu erfüllen, indem sie ihre Gesetze entsprechend anpassten. Bis 1996 war dieser Prozess in Ostmitteleuropa auch von einer breiten Zustimmung der Bevölkerung getragen, die aber dann nachließ und in einigen Ländern zumindest zeitweise dazu führte, dass bei Umfragen keine Mehrheit für einen EU-Beitritt mehr vorhanden war (Dauderstädt 2004: 9, Tabelle 3).

Ähnlich verhielt sich die EU (Mayhew 1998). Obwohl die Erweiterung in der Bevölkerung auf wenig Gegenliebe stieß und die Interessen einiger Mitgliedstaaten (Spanien, Portugal, Frankreich) offensichtlich negativ tangierte, blieb die EU offiziell auf einem raschen Erweiterungskurs. Auch die deutsche Bevölkerung zeigte sich bei Umfragen wenig erweiterungsbereit, am ehesten noch gegenüber Ungarn. Die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Kohl mit ihrer starken europapolitischen Vision forderte diese Politik maßgeblich ein, sperrte sich aber gleichzeitig gegen notwendige Reformen, z.B. der Gemeinsamen Agrarpolitik (Bulmer/Jeffery/Paterson 2000: 107).

3.2 Schwierigkeiten und Konflikte auf dem Weg zum Beitritt

Der Regierungswechsel in Bonn/Berlin 1998 änderte an der deutschen Politik trotz des angekündigten „neuen Realismus", der vor allem bei einigen Kandidaten für Unruhe gesorgt hatte, wenig. Auf dem Gipfel von Berlin (März 1999) wurde die Agenda 2000 verabschiedet, die den finanziellen Rahmen für die Erweiterung abstecken sollte, aber schwierige Fragen wie die

Reform der Agrar- und Strukturpolitik letztlich offen ließ (Janning/Giering 1997). Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Kosovokonflikts beschloss der Gipfel von Helsinki (Dezember 1999) die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen auch mit den übrigen mittel- und osteuropäischen Kandidaten Lettland, Litauen, Slowakei, Rumänien und Bulgarien.

Mit dem Fortschritt der Beitrittsverhandlungen ließen sich die realen Interessenkonflikte immer weniger verdrängen. Die – vor allem institutionelle – Vorbereitung der EU selbst erwies sich beim Gipfel in Nizza (Dezember 2000) als ein extrem schwieriges Feld, das nur mangelhafte Kompromisse erlaubte. Die Beitrittskandidaten legten zahlreiche Wünsche für Ausnahme- und Übergangsregelungen vor. Auf Seiten der EU bestand vor allem Deutschland auf einer Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, um einer befürchteten Zuwanderungswelle vorzubeugen. In der Agrar- und Strukturpolitik ging es um Lösungen aus, die eine einheitliche Politik in einer erweiterten EU ermöglichen, die weder die Neumitglieder diskriminiert noch von den betroffenen Altmitgliedern (vor allem Frankreich bei der Agrarpolitik und Spanien bei der Regionalpolitik) abgelehnt wurde. Dabei stand der größte Beitragszahler Deutschland Kompromissen ablehnend gegenüber, die das Dilemma durch Überschreitung der bisherigen EU-Budgetgrenzen lösen wollten. Auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 wurde in letzter Minute ein Kompromiss gefunden, der die Unterzeichnung der Beitrittsabkommen mit acht postkommunistischen Ländern im April 2003 in Athen ermöglichte.

Der Endspurt zum Beitritt selbst gestaltete sich durch die in vielen Kandidatenländern anstehenden Referenden und durch die Irakkrise noch spannend. Doch stimmten die Wähler letztlich in allen Beitrittsländern – wenn auch oft mit schwacher Beteiligung – zu. Der schwere Konflikt um die Haltung zum Irakkrieg, bei dem Staats- und Regierungschefs nahezu aller Beitrittsländer die USA u.a. mit einem offenen Brief Anfang 2003 unterstützten, belastete die Beziehungen vor allem mit Deutschland und Frankreich. Allerdings hielt sich Deutschland im Gegensatz zu Frankreich mit Kritik an den Nachbarn sehr zurück. Trotzdem weckte die zeitweise aufscheinende Achse Paris-Berlin-Moskau bei vielen Ostmitteleuropäern alte Bedenken. In der Folge gestalteten sich die Beziehungen, etwa bei der abschließenden Formulierung des Verfassungsvertrags, zu dem der Konvent im Sommer 2003 einen Konsensentwurf vorgelegt hatte, schwierig. Weder der Europäische Gipfel von Rom im Oktober noch der von Brüssel im Dezember 2003 konnten sich auf eine Fassung einigen. Dies gelang erst im Juni 2004.

4. Fazit

Für die deutsche Außenpolitik war die Osterweiterung der EU – nicht zuletzt angesichts der in den 1990er Jahren geweckten Erwartungen – die beste Strategie, Deutschlands Interessen an einer friedlichen Nachbarschaft zu sichern. Allerdings gilt es, die wirklichen Probleme ernsthaft anzugehen, nämlich die nachholende Modernisierung Ostmitteleuropas zu organisieren, dabei die Kohäsion auch innerhalb der alten EU zu erhalten und die erweiterte EU handlungsfähig zu machen. Weitere rasche und undifferenzierte Erweiterungen erleichtern die Lösung dieser Aufgaben nicht. Manche voreilig gemachten Hoffnungen stellen nun einen politischen Ballast dar, der den Zeitdruck und damit die Kosten erhöht. Dabei kann die deutsche Politik mit der Entwicklung in Ostmitteleuropa weitgehend zufrieden sein.

Die Demokratien der Länder Ostmitteleuropas sind relativ stabil. Zwar hat sich kaum eine Regierung länger als eine Legislaturperiode gehalten, aber der Unmut der Bevölkerung über

die schlechten sozialen Ergebnisse der Transformation kanalisierte sich überwiegend in demokratischen Alternativen und nicht in rechtsextremen oder orthodox kommunistischen Parteien. Deren relative und phasenweise Stärke und die Fragilität des Parteiensystems geben jedoch weiter Anlass zu Sorge und bestätigen Dahrendorfs Diktum, dass die endgültige Verankerung der Demokratie deutlich länger dauert als die Einführung der formalen Regelsystems der Marktwirtschaft und des Rechtsstaates (Dahrendorf 1990: 94).

Wirtschaftlich hat die Transformationsrezession zwar länger gedauert und ist tiefer ausgefallen als erwartet, doch die meisten Ökonomien befinden sich inzwischen wieder auf einem Wachstumskurs. Aber das Wachstum ist unstetig, von Zahlungsbilanz- und Finanzkrisen unterbrochen und von erheblichen sozialen Problemen (wachsende Ungleichheit, Armut, Arbeitslosigkeit) begleitet. Diese Schwächen sind von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgeprägt. Vor allem in den neuen Mitgliedstaaten scheint zumindest die Wachstumsschwäche erst einmal überwunden zu sein.

Mit der doppelten Integration Ostmitteleuropas in die NATO und die EU sind die Bedingungen für eine friedliche und stabile Entwicklung geschaffen worden. Dabei hat sich Deutschland als eine „Zivilmacht" mit „Gestaltungswillen" erwiesen (→ Deutschland als Zivilmacht) (Tewes 1997). Aber die Verantwortung gerade des größten und reichsten Landes in der Mitte Europas endet nicht bei bloßer Rahmensetzung, sondern umfasst die gesamte Palette seines Einflusses auf den Wohlstand und die Freiheit seiner Nachbarn. In der konkreten Ausgestaltung der Beziehungen gilt es, den langfristigen Stabilitäts- und Entwicklungsinteressen der Partnerländer Vorrang vor kurzsichtigen Eigeninteressen und symbolischen Erfolgen einzuräumen – eine Akzentuierung, die in der Vergangenheit nicht immer gelang.

Weiterführende Literatur

Ash, Timothy Garton (1993), Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München/Wien: Carl Hanser. *Es ist das wohl einflussreichste und umstrittenste Buch zur Rolle Deutschlands im europäischen Systemwandel. Es setzt sich vor allem kritisch mit der Ostpolitik bis 1989 auseinander.*

Blumenwitz, Dieter/Gornig, Gilbert H./Murswiek, Dietrich (1997), Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgruppen und Minderheiten sowie Vertriebenen, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik. *Dieses eher technisch-juristische Werk erlaubt einen tieferen Einblick in die komplizierten rechtlichen Probleme der Minderheiten- und Vertriebenenproblematik.*

Handl, Vladimir/Hon, Jan/Pick, Otto (Hrsg.) (1999), Germany and East Central Europe since 1990, Prag: Institute for International Relations. *Dieser sehr detaillierte Sammelband lässt vor allem die Perspektive der ostmitteleuropäischen Partner deutlich werden.*

Lippert, Barbara (Hrsg.) (2000), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn: Europa Union Verlag. *Dieser Sammelband bietet einen umfassenden Überblick über die Anpassungsprozesse auf beiden Seiten, bei der EU und bei den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa.*

Mayhew, Alan (1998), Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe, Cambridge: Cambridge University Press. *Der ehemalige PHARE-Administrator kennt und präsentiert die Politik der EU (Handel, Hilfe, Assoziation, Beitrittsvorbereitung) seit 1989 mit großer Detailfülle, wobei allerdings der Betrachtungszeitraum 1997 endet und die Perspektive der Kandidatenländer weitgehend ausgeblendet bleibt.*