

Günther Wagenlehner (Hrsg.)

**Von der Ost-West-Konfrontation
zur
Europäischen Friedensordnung**

Verlag Otto Sagner München · Berlin · Washington D.C.

Digitalisiert im Rahmen der Kooperation mit dem DFG-Projekt „Digi20“
der Bayerischen Staatsbibliothek, München. OCR-Bearbeitung und Erstellung des eBooks durch
den Verlag Otto Sagner:

<http://verlag.kubon-sagner.de>

© bei Verlag Otto Sagner. Eine Verwertung oder Weitergabe der Texte und Abbildungen,
insbesondere durch Vervielfältigung, ist ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages
unzulässig.

«Verlag Otto Sagner» ist ein Imprint der Kubon & Sagner GmbH

SÜDOSTEUROPA-STUDIEN

herausgegeben im Auftrag der Südosteuropa-Gesellschaft
von Walter Althammer

Band 50

Von der

Ost-West-Konfrontation zur

Europäischen Friedensordnung

Herausgegeben von Günther Wagenlehner

Südosteuropa-Gesellschaft
München 1992

Bayerische
Staatsbibliothek
München

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Von der Ost-West-Konfrontation zur europäischen Friedensordnung

Südosteuropa-Gesellschaft. Hrsg. von Günther Wagenlehner. –
München : Südosteuropa-Ges., 1992

(Südosteuropa-Studien ; Bd. 50)

ISBN 3-925450-31-9

NE: Wagenlehner, Günther [Hrsg.]; Südosteuropa-Gesellschaft
<Deutschland>; GT

© 1992 by Südosteuropa-Gesellschaft, 8000 München

Alle Rechte vorbehalten

Gesamtherstellung H. Mühlberger GmbH, 8906 Gersthofen

INHALTSVERZEICHNIS

WALTER ALTHAMMER/ROLAND SCHÖNFELD/JAN PRYBYLA	
Vorwort	9
 GÜNTHER WAGENLEHNER	
Zum Thema	13
 JERZY HAUPTMANN	
Rückblick auf dreißig Jahre amerikanisch-deutsche Zusammenarbeit	17
 PAUL HOLLANDER	
The United States and Europe after the Decline of Communism	25
 I. Gorbatschow und der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Europa	
 GÜNTHER WAGENLEHNER	
Der Systemwandel in Ostmitteleuropa als Folge der Perestroika	37
 DONALD TREADGOLD	
Is Reform dead in the Soviet Union?	51
 STANLEY VARDYS	
The Future of the Soviet Union and Europe	57
 VIKTOR MEIER	
Die Rolle der Nationalitäten im Systemwandel	63
 II. Systemwandel in Ostmitteleuropa	
 GEORG W. STROBEL	
Polens schwieriger Reformweg in die dritte Republik	71
 ZBIGNIEW FALLENBUCHL	
Transition from the Socialist Command Economy to the Capitalist Market Economy in Poland	87
 IVAN VOLGYES	
Military Security in the Post-Communist Age: Reflections on Myths and Realities	103

MILAN ČÍŽKOVSKÝ	
Stability and New Dangers in ČSFR	111
OTTO ULČ	
Czechoslovakia's Problems on its Road back to Europe	117
III. Systemwandel in Südosteuropa	
EKATERINA NIKOVA	
Political and Economical Change in Bulgaria: The First Round	131
ANNELI UTE GABANYI	
Rumänien: Systemwandel – Regimewechsel	137
DAN BERINDEI	
Wandel in Rumänien	143
CHRISTOPHER CIVIC	
Yugoslavia: the Road to Dissolution	149
JENS REUTER	
Systemwandel in Jugoslawien	155
IV. Die außenpolitische Zusammenarbeit in Europa	
JÜRGEN SCHWARZ	
Die Institutionalisierung der europäischen Sicherheitspolitik	165
WALTER HAHN	
The United States and CSCE	181
HEINZ-JÜRGEN AXT	
Die europäische politische Zusammenarbeit	187
LOUIS GERSON	
The United States and the New Role of Germany	201

V. Die neue Militärpolitik

HEINZ SCHULTE

Das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle 207

BRUCE MARSHALL

NATO's Role in Europe after the Collapse of Communism 213

JENS HACKER

Osteuropa und die NATO 219

HARALD WUST

Die neue Sicherheitspolitik 231

VI. Die wirtschaftliche Neuordnung Europas

TROND GILBERG

The United States and the New European Economies 239

GÜNTER HEDTKAMP

Der politische und wirtschaftliche Reformprozeß in den früheren sozialistischen Ländern 247

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

Osteuropa und die Europäische Gemeinschaft 257

GORDON SMITH

The Soviet Union and the New Europe: An Uninvited Guest in the "Common European Home" 263

VII. Das neue Europa und die USA

DONALD PUCHALA

The United States and Europe after the Gulf War 279

REINHOLD BISKUP

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den USA 291

GERHARD VON GLINSKI

Schicksalsgemeinschaft Europa—USA 297

GERHART NIEMEYER**Beyond Institutions of Power and Patterns of Profit 301**

Ausklang

RENATA FRITSCH-BOURNAZEL**Die Europäische Gemeinschaft als neue Supermacht? 307**

VORWORT

Die langjährige, freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Südosteuropa-Gesellschaft und der Studiengesellschaft für Fragen Mittel- und Osteuropäischer Partnerschaft ist ein hervorragendes Beispiel guter Kooperation von Mittlerorganisationen, die dem gleichen Ziel verpflichtet sind. Beide Gesellschaften wurden in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, als die weltpolitischen Spannungen zwischen Ost und West ihren Höhepunkt erreicht hatten. Beide fanden Unterstützung bei zahlreichen Persönlichkeiten, denen das Schicksal der Völker am Herzen lag, die von kommunistischen Regimen unterdrückt und ausgebeutet wurden. Beide Gesellschaften haben unbeirrt von Tagesmeinungen ihr Ziel verfolgt, über die Lage der Völker in Ostmittel- und Südosteuropa im Westen zu unterrichten und Verbindungen zu den Menschen hinter dem Eisernen Vorhang zu halten.

Die Südosteuropa-Gesellschaft und die Studiengesellschaft haben sich erfolgreich bemüht, in wissenschaftlicher Analyse den Verniedlichungen und Beschönigungen der kommunistischen Zwangsherrschaft entgegenzuwirken, die unter dem Vorzeichen der „Entspannung“ in den westlichen Medien, an Universitäten und Forschungsinstituten, selbst unter Politikern immer üblicher wurden. Sie mußten sich dafür Angriffe und Unterstellungen von verschiedenen Seiten gefallen lassen. Beide wurden im Osten offiziell als „revanchistisch“, im Westen von bestimmten Kreisen als „entspannungsfeindlich“ eingestuft. Die Entwicklung hat uns recht gegeben. Sie hat unsere schlimmsten Voraussagen über die politischen Unterdrückungsmechanismen und den desolaten Zustand der Volkswirtschaften im ehemaligen Sowjetblock bestätigt.

Ich freue mich darüber, daß die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Gesellschaften und darüber hinaus mit der Conference on European Problems zu einer gemeinsamen Internationalen Konferenz geführt hat. Der vorliegende Band dokumentiert die Ergebnisse dieser Konferenz und damit wesentliche Aspekte des politischen und wirtschaftlichen Handels in Ost- und Südosteuropa, dessen Augenzeugen wir geworden sind. Mein herzlicher Dank gilt allen Persönlichkeiten auf beiden Seiten des Atlantik, die an der Internationalen Konferenz und an dieser Publikation mitgewirkt haben. Die Südosteuropa-Gesellschaft legt diese Schrift mit dem Wunsch vor, unsere Anteilnahme am Schicksal der Völker in Ost- und Südosteuropa zu stärken.

Dr. Walter Althammer
Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft, München

*

Die XX. Internationale Konferenz, deren aktualisierte Ergebnisse in diesem Band vorgelegt werden, fand zu einem Zeitpunkt statt, als eine historische Epoche zu Ende ging. Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa und der Auflösung des Warschauer Pakts für gegenseitige Wirtschaftshilfe schwand die Konfrontation der Systeme, die unsere Nachkriegsgeschichte beherrscht hatte.

Die osteuropäischen Völker, denen Europa so viel an kultureller Befruchtung zu danken hat, lösen sich aus der ihnen aufgezwungenen Isolation und wenden sich wieder nach Westen. Nie zuvor in diesem Jahrhundert war die weltpolitische Konstellation so günstig für eine Europäische Friedensordnung und eine Zusammenarbeit „vom Atlantik bis zum Ural“.

Die Studiengesellschaft für Fragen Mittel- und Osteuropäischer Partnerschaft hat in Zusammenarbeit mit der amerikanischen Conference on European Problems seit dreißig Jahren die Analyse der Ost-West-Beziehungen als ihre wesentliche Aufgabe betrachtet. In zwanzig Internationalen Konferenzen und zahlreichen Symposien, Arbeitskreisen und Diskussionsforen, Veröffentlichungen und Presseberichten untersuchten wir die Lage in Osteuropa, erarbeiteten Problemlösungen für eine sinnvolle Politik des Westens und bemühten uns, die Grenzen durchlässiger zu machen.

Osteuropa befindet sich in einer schwierigen Übergangsphase. Wirtschaftskrisen und Nationalitätenkonflikte destabilisieren die neuen demokratischen Strukturen und gefährden den Transformationsprozeß. Die osteuropäischen Völker bedürfen unserer Hilfe. Diese darf sich in humanitärer Unterstützung, Krediten zu Vorzugsbedingungen und Investitionskapital nicht erschöpfen. Gefragt sind vor allem unser Verständnis, das den Abbau von Vorurteilen voraussetzt, unsere Zuwendung und der Wille, die Zukunft Europas gemeinsam zu meistern. Völker, die sich zu Europa bekennen, sind unsere natürlichen Verbündeten. Sie auszugrenzen, sei es aus Unkenntnis, Dünkel oder Eigensucht, würde neue Feindbilder provozieren.

Die Veranstalter der XX. Internationalen Konferenz schufen für die Teilnehmer aus USA und Kanada, aus Großbritannien, Frankreich, Österreich, der Schweiz, der Tschechoslowakei, Rumänien, Bulgarien und aus West- und Ostdeutschland ein Forum intensiver Diskussionen und persönlicher Gespräche. Die Universität Heidelberg und ihr Rektor Prof. Dr. Volker Sellin sowie die Stadt Neckargemünd mit ihrem Bürgermeister Oskar Schuster boten der XX. Internationalen Konferenz einen angenehmen und anregenden Rahmen. Das überwältigende Interesse der Teilnehmer spricht für das Thema, Tagungsort und gute Vorbereitung.

Für das Zustandekommen der Konferenz und die gute Zusammenarbeit bei den Vorbereitungen sei der Südosteuropa-Gesellschaft und der Conference on European Problems sehr herzlich gedankt. Die Südosteuropa-Gesellschaft hat diesen Band freundlicherweise in ihrer Schriftenreihe „Südosteuropa-Studien“ übernommen. Dank gebührt auch dem Organisator der Konferenz und Herausgeber des vorliegenden Buches, Vizepräsident Dr. Wagenlehner, sowie den Autoren und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Gesellschaften, die zur Konferenz und zur Veröffentlichung beigetragen haben.

Dr. Roland Schönfeld
Präsident der Studiengesellschaft
für Fragen Mittel- und Osteuropäischer Partnerschaft, Bonn

*

On behalf of my American colleagues I wish to extend our thanks to the Rector of the University of Heidelberg, Professor Dr. Volker Sellin, for graciously hosting the opening session of the 20th International Conference of the Studiengesellschaft für Fragen Mittel- und Osteuropäischer Partnerschaft and the Conference on European Problems in the magnificent setting of the Old Aula of the University. I also want to thank the Südosteuropa-Gesellschaft for co-sponsoring the meeting and all our German colleagues for the generous reception they reserved for us.

We are honored and elated to begin our deliberations in this renowned center of learning at a moment of enormous historic significance. For many years the Studiengesellschaft and the CEP have followed events in the communist-dominated countries of central and eastern Europe and produced a sizeable volume of published scholarly analyses which, in their projection of future events, proved to be on target (failing only to predict the rapidity with which communism folded up), a feat altogether remarkable for social scientists. We at the CEP share with our German friends the joy at the demise of a cruel and oppressive system in the east and at the reunification of Germany. Despite the painful but necessary transitional difficulties of the unification process, and the many perils that lie ahead, we are convinced by the exemplary post World War II record of the Federal Republic that the West German "miracle" will be replicated in the east. We wish you well in this endeavor. The positive outcome of the undertaking will surely be of benefit to all those now struggling to dig themselves out of the soul-destroying triumphs of communism. The hands-on experience gained by Germany in the course of restructuring the policy and the economy of the former GDR, and in bringing about a rebirth of the free human spirit, will be of value to other countries and peoples of the region as they set about a process of healing and putting behind the ravages of communist rule.

The vision of the founders of the Studiengesellschaft and the CEP has been amply conformed by history. We hope that in the future we may have occasion to explore new areas and meet new challenges together in friendship, as we refocus our perspectives and redefine our tasks.

Prof. Dr. Jan S. Prybyla
President, Conference on
European Problems, Kansas City

GÜNTHER WAGENLEHNER

Zum Thema

Mit diesem Band werden die Vorträge einer deutsch-amerikanischen Konferenz mit demselben Generalthema vorgelegt. Sie fand vom 30. Mai bis 2. Juni 1991 in Heidelberg/Neckargemünd unter der Schirmherrschaft des Rektors der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg statt.

Es war die XX. Internationale Konferenz in einer kontinuierlichen Reihe seit 1962. Einer der Begründer dieser Initiative, Jerzy Hauptmann, Professor in Kansas City, hat die Geschichte dieser Konferenzen und Symposien in seinem „Rückblick auf 30 Jahre Zusammenarbeit“ zusammengefaßt. Der Executive Secretary der Conference on European Problems (CEP) schreibt mit Rücksicht auf die deutschen Leser in deutscher Sprache. Im übrigen sind die Beiträge dieses Sammelbandes, wie das stets gehandhabt wurde, in den Originalsprachen der Autoren – Deutsch oder Englisch – belassen worden.

In unserer schnelllebigen Zeit ist es allemal ein Wagnis, die Vorträge einige Monate nach der Konferenz zu präsentieren. Der mißlungene August-Putsch in Moskau hat insbesondere alle aktuellen Sowjet-Themen in Frage gestellt. Im vorliegenden Fall allerdings können wir das Wagnis eingehen. Handelt es sich doch um eine Zustandsbeschreibung der Staaten in Mittelost- und Südosteuropa sowie um das Anvisieren des Ziels einer neuen Europäischen Friedensordnung.

Die Vorträge der Konferenzen 1989 und 1990 haben wir nicht veröffentlicht; denn sie waren auf die aktuelle Lage bezogen. Im Oktober 1989 ging es in Oklahoma hauptsächlich um die Veränderungen in der Sowjetunion: „Soviet Policy of Change: Reactions and Responses“. Die folgende Konferenz im Juni 1990 war den deutschen Aspekten gewidmet: „Die DDR, die deutsche Einheit und die Zukunft Europas“.

Für Juni 1991 war ursprünglich der dritte Problembereich unter dem Thema „Perestroika der Beziehungen im sozialistischen Lager“ vorgesehen. Aber schon Ende 1990 war absehbar, daß es bald weder ein „sozialistisches Lager“ noch den Warschauer Pakt und Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe geben werde. Die deutschen und amerikanischen Veranstalter veränderten das Generalthema in Richtung einer künftigen „Europäischen Friedensordnung“, in Englisch besser „New Europe“, und beanspruchten so die Phantasie der Referenten.

Der Rahmen des vorliegenden Bandes wird von Schlüsselthemen der Gegenwart und Zukunft gezogen:

Paul Hollander beschreibt am Anfang aus amerikanischer Sicht das Verhältnis der Vereinigten Staaten und Europa nach dem Niedergang des Kommunismus.

Renata Fritsch-Bournazel aus Paris stellt am Schluß aus europäischer Sicht die Frage: „Die Europäische Gemeinschaft als neue Supermacht?“

Das erste Kapitel unseres Sammelbandes befaßt sich mit dem Ausgangspunkt des Systemwandels Ostmittel- und Südosteuropa: Gorbatschow und die Perestroika der Sowjetunion. Naturgemäß gibt es Unterschiede in der Beurteilung der Erfolgchancen und auch mehr oder weniger Skepsis. Aber gemeinsam ist die Anerkennung für

Gorbatschow, der den Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft begann und unerwartete Folgen akzeptierte, ohne diese Resultate eigentlich gewollt zu haben.

Die Autoren konnten im Juni noch nicht wissen, daß Mitte August 1991 in der Sowjetunion ein Putsch versucht wird. Kritische Beobachter fragen, ob gegen Gorbatschow oder mit ihm, ob gegen Jelzin oder letztlich mit ihm gegen die Reaktion. Wie immer dieser Putsch auch beurteilt wird, er bedeutet so oder so einen tiefen Einschnitt in die Entwicklung der Sowjetunion, wenn nicht sogar ihr Ende. Die abgedruckten Beiträge in Kapitel I sind davon nicht betroffen.

Nur ein Vortrag der Konferenz von Boris Meissner: „Moskau und die baltischen Staaten – Prüfstein für die Umgestaltung des Sowjetimperiums“ wurde von den Ereignissen überholt. Die Anerkennung der baltischen Staaten durch Moskau hat gezeigt, daß das Sowjetimperium die Prüfung in dieser Hinsicht bestanden hat. Was im Juni noch fraglich war, ist jetzt vollzogen. So entschlossen wir uns einvernehmlich mit dem Autor, diesen Beitrag nicht in den Sammelband aufzunehmen, Boris Meissner hat das Thema im Lichte der aktuellen Entwicklung neu bearbeitet und in die Neuauflage seines Buches „Die baltischen Nationen“, Köln 1991 aufgenommen. Dort ist der hier fehlende Beitrag in aktualisierter Form nachzulesen.

Die Zustandsbeschreibung der Lage in Ostmittel- und Südosteuropa erfolgt in den Kapiteln II und III des vorliegenden Bandes. Wir haben Wissenschaftler aus den betreffenden Ländern und anerkannte Fachleute aus dem Westen dazu gewonnen. Auf besonderen Wunsch des amerikanischen Mitveranstalters wurde Jugoslawien ebenfalls behandelt.

Die Autoren aus Ost und West gestalten die Darstellung farbiger – und im Falle Rumäniens sehr persönlich. Kein Leser wird sich des tiefen Eindrucks der Schilderung des rumänischen Historikers Dan Berindei entziehen können, der das Auf und Ab seines eigenen Schicksals in der rumänischen Geschichte der letzten Jahrzehnte beschreibt.

Vier Kapitel von sieben sind den verschiedenen Aspekten der Zukunft Europas gewidmet. In Kapitel IV geht es um die außenpolitische Zusammenarbeit in Europa, ihre triste Gegenwart im Rahmen der begrenzten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in den Europäischen Gemeinschaften samt ihren Institutionen. Naturgemäß läßt sich auch aus der KSZE wenig Hoffnung für eine einvernehmliche europäische Außenpolitik schöpfen. Jugoslawien ist ein aktuelles Beispiel für die Schwierigkeiten. So wird dieses Kapitel eher zur Auflistung der Hindernisse für eine gemeinsame europäische Außenpolitik.

Nicht minder schwierig steht es um eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik. Nach Klaus von Schubert („Sicherheitspolitik der BR Deutschland“, Köln 1978) umfaßt Sicherheitspolitik „die Gesamtheit der politischen Ziele, Strategien und Instrumente, die der Kriegsverhinderung bei Wahrung der Fähigkeit zur politischen Selbstbestimmung dienen“.

Die grundlegenden Ziele sind „Kriegsverhinderung und Ausschluß der Möglichkeit politischer Nötigung durch Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt“.

Gemessen an der Wirklichkeit in Europa, sind wir noch weit von der Gemeinsamkeit in der Sicherheitspolitik entfernt. Wie weit, beschrieb Verteidigungsminister Stoltenberg in einem Vortrag am 15. Mai 1991 in Bonn:

„Die heutige Situation ist jedenfalls unbefriedigend. So arbeiten die europäischen Mitgliedsstaaten der NATO in der EUROGROUP zusammen, aber ohne Frank-

reich. Die Verteidigungsminister der NATO beraten regelmäßig in der Nuklearen Planungsgruppe, ebenfalls ohne Frankreich, eine der drei Nuklearmächte des Bündnisses. Frankreich arbeitet dagegen voll in der Westeuropäischen Union mit, aber vier andere europäischen NATO-Mitglieder nicht. Und in der EG sind weder alle WEU- noch alle europäischen NATO-Partner präsent.“

In Kapitel V wird dargestellt, daß die von Stoltenberg genannten Schwierigkeiten einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik stets gegenwärtig sind.

Heinz Schulte beschreibt zunächst das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle im Prinzip und leider auch in der Praxis. Mögliche Funktionen der NATO werden aus amerikanischer Sicht von Bruce Marshall und aus deutscher Sicht von Jens Hacker für Osteuropa gezeigt. Der frühere Generalinspekteur der Bundeswehr, General a. D. Harald Wust, beurteilte den geforderten Wandel zu einer neuen Sicherheitspolitik im Juni 1991 sehr skeptisch. Es scheint so, als ob der mißlungene Putsch in Moskau die militärische Situation in der Sowjetunion so radikal verändern wird, daß auch Skeptiker überzeugt werden.

Aus der Sicht der Wissenschaft sind extreme Meinungen der Optimisten und Skeptiker stets nötig und anregend, solange die Sowjetunion nicht in angemessener Form in ein weltweites Sicherheitssystem einbezogen ist. Ohne optimistischen Vertrauensvorschuß fühlen sich die fortschrittlichen Kräfte in der Sowjetunion nicht ermutigt. Und ohne eine Portion von Skepsis entsteht die Gefahr, den realen Boden unter den Füßen zu verlieren.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Neuordnung Europas verspricht das Kapitel VI spannende Lektüre. Hier waren früher etliche Ökonomen im Westen zu optimistisch in der Einschätzung der sozialistischen Möglichkeiten. Das war übrigens schon beim ersten Fünfjahrplan der Sowjetunion Ende der zwanziger Jahre so, daß die westliche Wissenschaft optimistischer urteilte als die sowjetische. Heute wird der Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zu irgendeiner Form der Marktwirtschaft nur noch pessimistisch betrachtet. Zwar gibt es keine Theorie dafür; aber die Hoffnung bleibt, daß erfahrene Praktiker dennoch Lösungen finden.

Wer sich um neue Erkenntnisse im Hinblick auf das Verhältnis Europas zu den USA in der nachkommunistischen Ära bemüht, wird in Kapitel VII Anregungen finden. Die Gedankenführung und die Lösungsvorschläge sind eng mit den unterschiedlichen Autoren verbunden: Donald Puchala aus South Carolina, Reinhold Biskup aus Hamburg/Köln, Gerhard von Glinski aus Bonn und Gerhart Niemeyer aus Notre Dame.

Eng damit verbunden ist die Frage nach dem politischen Charakter der Europäischen Gemeinschaft ab 1993: wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg oder Politische Union mit den Ansprüchen einer neuen Supermacht oder vielleicht irgendetwas dazwischen?

Allein durch ihre Existenz hat die Europäische Gemeinschaft zu den revolutionären Veränderungen im Osten Europas entscheidend beigetragen, die inzwischen die Leninschen Fundamente erreicht haben und damit das prinzipielle Verhältnis der kommunistischen Theorie zur Praxis. In der Sowjetunion sind heute die Grundfragen von 1917 zwischen Wissenschaft und Politik erneut aufgeworfen.

Lenin wollte sich damals bei seinen Arbeiten für die Schrift „Staat und Revolution“ grundlegend damit beschäftigen. Sein Ziel war, noch unmittelbar vor der

bolschewistischen Machtübernahme die Theorie für den Umsturz zu liefern. Aber die Wirklichkeit holte ihn ein. Als er das 7. Kapitel seines theoretischen Konzepts, nämlich die Erfahrungen der russischen Revolution schreiben wollte, wurde er von den sich überstürzenden Ereignissen der „Oktober-Revolution“ daran gehindert. So brach Lenin das Manuskript an dieser Stelle ab und verfaßte am 30. November 1917 ein Nachwort mit dem Schlüsselsatz: „Es ist angenehmer und nützlicher, die ‚Erfahrungen der Revolution‘ durchzumachen, als über sie zu schreiben.“

Heute wird in der Sowjetunion immer häufiger die Frage gestellt, ob die bolschewistische Oktober-Revolution, die Lenin am Schreiben hinderte, nicht aus theoretischen und faktischen Gründen ein Fehler war.

Unsere Frage lautet heute: Was kann die Wissenschaft zur Vollendung des revolutionären Prozesses im Osten beitragen?

Über Jahrzehnte haben die westlichen Wissenschaftler die politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und militärischen Verhältnisse im sowjetisch beherrschten Imperium zutreffend beschrieben, in den letzten Jahren zunehmend von den östlichen Kollegen unterstützt. So mancher westliche Beobachter wird sich nicht davon freisprechen können, die Lage optimistischer eingeschätzt zu haben, als sie war. Propheten waren die Wissenschaftler nie und wollten es auch nicht sein.

Aber heute gibt es einen allseits so empfundenen Mangel: Es steht keine theoretische Anleitung für den revolutionären Umschlag vom Sozialismus zu Demokratie und Marktwirtschaft zur Verfügung. Wir haben Tausende von Lehrbüchern für den Weg zum Kapitalismus zum Sozialismus und Kommunismus; aber dafür gibt es keinen Bedarf mehr.

Auch alle Versuche Gorbatschows, die neuen Bedürfnisse mit einer selbst ausgedachten fortschrittlichen Form des Sozialismus zu verbinden, sind gescheitert. In dem Programm-Entwurf der KPdSU von Juli 1991 ging Gorbatschow so weit, Marktwirtschaft und Sozialismus nicht mehr als Gegensatz zu verstehen, sondern als Einheit – „im Grunde untrennbar“.

Heute ist die Existenz der KPdSU gefährdet. Mit Sicherheit ist aber ihr Programm-Entwurf erledigt. Der mißlungene Putsch hat offen gelegt, daß das sowjetische System nicht reformierbar ist, nicht kompatibel mit Marktwirtschaft und Demokratie. Es muß negiert und beseitigt werden. Gorbatschow wird daran mitwirken oder keine Zukunft haben.

Schon das Beispiel der Umgestaltung in der früheren DDR zeigt, daß die journalistische Beobachtung nur bedingt hilfreich ist und die alten Eliten eher hinderlich sind, neue Eliten aber Zeit brauchen. Ohne Hilfe aus dem Westen – wissenschaftliche und politische – vergrößern sich die Schwierigkeiten.

Was an Erfahrungen aus der früheren DDR vorliegt, gilt eher noch mehr für die anderen ehemals sozialistischen Staaten Osteuropas. Die Wissenschaftler insbesondere der westlichen Welt sind aufgerufen, Politikberatung im besten Sinne des Wortes zu leisten: Neues Wissen zu schaffen mit exakten Methoden und nachprüfbaren Tatsachen.

Die XX. Internationale Konferenz in Heidelberg/Neckargemünd war ein Beitrag dazu. Die Herausgeber wünschen, daß auch der vorliegende Sammelband ein Beitrag zur Lösung der Probleme im Osten Europas sein möge.

Im September 1991

Günther Wagenlehner

JERZY HAUPTMANN

Rückblick auf dreißig Jahre amerikanisch-deutscher Zusammenarbeit

Es war Oktober 1961. Unter dem Eindruck des Berliner Mauerbaues kamen einige engagierte deutsche und amerikanische Persönlichkeiten in Chicago zusammen, um zu fragen, ob dieses Ereignis zu einer näheren deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit führen sollte. Von deutscher Seite waren es Wenzel Jaksch und Alfred Domes, von amerikanischer Eugene Davidson, Kurt Glaser, Henry Regnery und Jerzy Hauptmann.

Während der Gespräche wurde es für alle sofort klar, daß es einige wichtige Gründe gab, um die neue internationale Lage gemeinsam zu betrachten. Wir waren uns alle in der Einschätzung dieser Lage einig. Wir sahen die Gefahren und wollten keineswegs diese Situation als endgültig hinnehmen. Wir wollten vielmehr auf Alternativen und Hoffnungen hinweisen, die wir für entscheidend hielten und für deren Verwirklichung wir uns einsetzen wollten. Es waren drei Fragestellungen, die wir in den Mittelpunkt unserer Betrachtungen stellten.

1. Die Mauer bedeutete eine Zweiteilung Europas, vielleicht sogar eine endgültige. Sollten wir sie akzeptieren? Wir konnten uns damit nicht zufrieden geben und glaubten an ein ungeteiltes Europa.

2. Die Mauer bedeutete auch die scheinbare Macht der kommunistischen Ideologie und der sowjetischen militärisch bedingten Expansion. Sollten wir beide als zukunftsweisende Tatsache hinnehmen? Dagegen wollten wir auf die Schwachpunkte sowohl der Ideologie als auch der Waffenmacht hinweisen.

3. Die Mauer bedeutete schließlich, daß wir im Westen über die Grundlagen unserer Kultur nicht im klaren sind, daß wir keine festen Stellungen haben. Sollte das so bleiben? Wir wollten uns deshalb auf die Grundlagen unserer Existenz besinnen. Wir glaubten, daß nur die Ideen der Freiheit und der abendländischen christlichen Kultur ein wahres Gegengewicht im Angesicht der Mauer und ihrer Bedeutung sein könnten.

Und so wurde beschlossen, für März 1962 in Chicago eine internationale Konferenz einzuberufen, die unter dem Thema „Berlin und die Zukunft Osteuropas“ die von uns gestellten Fragen zu beantworten versuchen würde und die, wie wir glaubten, eine Grundlage für weitere deutsch-amerikanische Zusammenarbeit bauen sollte.

Formen der Zusammenarbeit

Diese Zusammenarbeit hat sich über dreißig Jahre durchaus bewährt. Wir können stolz darauf sein, was wir während dieser Zeit tatsächlich geleistet haben. Zunächst waren es Konferenzen und Begegnungen, während deren wir die sich stets verändernde internationale Lage zu verstehen versuchten, sie zu bewerten anstrebten und auf mögliche Entwicklungen hinweisen wollten. Hier folgt eine kurze Aufstellung unserer Bemühungen.

1. Zwanzig internationale Konferenzen von Chicago bis Heidelberg, abwechselnd in den USA und in Deutschland, mit jeweils etwa hundert Teilnehmern. Über die Themen dieser Konferenzen wird noch eingehend gesprochen werden.

2. Sechs Seminare, oder kleine Konferenzen wie wir sie wegen der geringeren Anzahl von Teilnehmern zu nennen pflegten. Von einem Seminar über „Frieden und Sicherheit aus deutscher Sicht“ in Bonn, über eine Diskussion der Breschnew-Doktrin in Virginia, bis zu einem im Sommer 1990 Seminar über die deutsche Einheit. Wir befaßten uns immer mit laufenden Fragen, die einer sofortigen Analyse bedurften.

3. Zehn Lindenfelder Gespräche (nach dem Treffpunkt im Odenwald benannt) von Deutschen und Polen (besonders aus der Emigration) über die Veränderungen in Polen und die Zukunft deutsch-polnischer Beziehungen. Diese Gespräche fanden in einer Zeit statt, wo deutsch-polnische Verbindungen äußerst selten waren und wo Spannungen im Vordergrund lagen. Es waren Gotthold Rhode von deutscher und Jerzy Hauptmann von polnischer Seite, die sich die Aufgabe gestellt hatten, durch offene Gespräche zu einer Völkerverständigung beizutragen.

Es genügt aber keineswegs, nur auf die sechsunddreißig Tagungen hinzuweisen. Die Ergebnisse dieser Tagungen haben in einer Reihe von Büchern (in beiden Sprachen), in Artikeln in wissenschaftlichen Veröffentlichungen und in Tagungsberichten Ausdruck gefunden. Reaktionen zu diesen Zusammenkünften konnten in vielen Zeitungsartikeln und Reportagen gesichtet werden. All diesem wurde dann auch in politischen Kreisen Deutschlands und Amerikas Gehör geschenkt.

Was aber noch viel wichtiger zu sein scheint, ist die Tatsache, daß unsere Diskussionen einen großen Einfluß auf die wissenschaftliche und politische Einstellung der Teilnehmer gehabt haben, und dann in deren Arbeiten zum Ausdruck gekommen ist. Darüber hinaus hat sich eine ganze Reihe wissenschaftlicher Kontakte, persönlicher Beziehungen und Freundschaften herausgebildet, die zu einer Multiplikation der Ergebnisse unserer Zusammenarbeit geführt haben.

Es dauerte eine gewisse Zeit, bis sich die organisatorischen Grundlagen unserer Zusammenarbeit konsolidiert hatten. Von deutscher Seite war es zunächst das Herder-Institut, ehe die Studiengesellschaft für Fragen Mittel- und Osteuropäischer Partnerschaft entstand. In den Vereinigten Staaten war es zunächst die Foundation for Foreign Affairs in Chicago, bis diese Rolle von der Conference on European Problems in Kansas City, Missouri, übernommen wurde.

Diese Zusammenarbeit war immer ganz klar richtungsbewußt, obwohl es auch Krisenmomente gab. Für Amerika war diese Krise mit der Umstellung auf die Conference on European Problems verbunden. Sie wurde durch freundliche Einflußnahme und hilfreiche Intervention des deutschen Partners gelöst. Für Deutschland war es eine finanzielle Krise, die eine der Konferenzen fast zum Scheitern gebracht hätte. Es war eine amerikanische Finanzhilfe, die einen Ausweg ermöglichte.

Viele der Teilnehmer der ersten Stunde sind nicht mehr unter uns. Wir wollen ihrer gedenken und sie in dankbarer Erinnerung halten. Von deutscher Seite sind es Wenzel Jaksch, Baron von Guttenberg, Alfred Domes, Eugen Lemberg und ganz besonders Gotthold Rhode, der jahrelang die Studiengesellschaft als Präsident leitete. Von amerikanischer Seite sind es Philip Mosely, Stephen Kertesz und George Hoffmann.

Andere amerikanische Teilnehmer früherer Konferenzen sind diesmal leider nicht mit uns. Es sind vornehmlich Kurt Glaser, William Kintner und ganz besonders der langjährige Präsident und jetzige Ehrenpräsident der Conference on European Problems, Eugene Davidson, zu erwähnen. Ohne Präsident Davidsons Interesse und Einfluß, sowie ohne die Unterstützung, die er und seine Gemahlin finanziell geleistet haben, wäre die Conference on European Problems kaum möglich gewesen.

Wie oft haben wir alle unsere Mitglieder um Rat und Unterstützung gebeten, obwohl sie manchmal an den Veranstaltungen nicht teilnehmen konnten. Sowohl auf deutscher wie auch auf amerikanischer Seite haben sich zielbewußte Gruppen herausgebildet, von deren Bedeutung schon die Rede war.

Von den Rednern der ersten Konferenz in Chicago stehen diesmal wieder zwei Amerikaner auf der diesjährigen Rednerliste. Es sind Gerhart Niemeyer und Jerzy Hauptmann. Unter den Teilnehmern von deutscher Seite begrüßen wir wieder Hermann Groß, der schon in seinem Chicago-Vortrag richtungweisend war und der weiterhin aktiv in der Studiengesellschaft tätig ist.

Es muß auch persönlich auf eine ganz besondere Tatsache hingewiesen werden. Nach dreißig Jahren ist nur noch ein einziger übrig geblieben, der an allen Konferenzen, Seminaren und Gesprächen teilgenommen hat. Es ist der Verfasser dieses Rückblicks.

Die Gestaltung der zwanzig internationalen Konferenzen und auch der Seminare kann als Beispiel wirksamer internationaler Zusammenarbeit betrachtet werden. Die Konferenzen haben abwechselnd in den USA und Deutschland stattgefunden. Erinnern wir uns jetzt an die Tagungsorte. In Amerika waren es Chicago, Rockville (Maryland), Valley Forge, South Carolina, Notre Dame, Lincoln (Nebraska) und Norman (Oklahoma). In Deutschland begegneten wir uns in Wiesbaden, Deidesheim, Kreuth, Berlin, Banz, und jetzt in Heidelberg und Neckargemünd.

Programmorschläge für die Konferenzen und Seminare wurden stets von den Gastgebern vorbereitet. Diese wurden dann von der Partnergesellschaft diskutiert und mögliche Programmänderungen vorgeschlagen. Letzten Endes wurden die endgültigen Tagungsprogramme von den Geschäftsführern der beiden Organisationen festgelegt. Zur Zeit sind es Günther Wagenlehner und Jerzy Hauptmann.

Ganz besonders muß darauf hingewiesen werden, daß die Auswahl der Redner in jedem Falle von jedem der beiden Partner allein, ohne Einfluß des anderen vorgenommen wurde. Es gab auch keinerlei Druck auf die Gestaltung und den Inhalt der einzelnen Vorträge. Man kann deshalb unsere Konferenzen und Seminare als ein Beispiel vorzeigen, wie wissenschaftliche Zusammenarbeit in wahrer Freiheit stattfinden kann.

Die Themenstellung der dreißig Jahre

Die Themen der Konferenzen brachten die jeweilige, sich stets verändernde Weltlage zum Ausdruck. Es würde zu weit führen, die einzelnen Themen zu behandeln. Es sei jedoch erwähnt, daß wir unter anderem über westeuropäische Zusammenarbeit, die Reformbestrebungen in Osteuropa, die Auswirkungen der Breschnew-

Doktrin, die Realisierung der Helsinki-Verträge, die Bedeutung des NATO-Doppelbeschlusses und über das Phänomen Gorbatschow gesprochen haben. Wichtig ist dabei zu bemerken, daß in allen erwähnten und in den anderen nicht erwähnten Fällen wir immer deren Bedeutung für Osteuropa zu analysieren versuchten, da doch diese Länder für uns von besonderer Bedeutung waren und auch geblieben sind. Wir konnten in den einzelnen Fällen immer wieder Hoffungsstrahlen entdecken, aber in vielen Fällen mußten wir auch unsere Sorgen unterstreichen.

Das kam ganz besonders in Berlin während der 1985er-Konferenz zum Ausdruck. Berlin war doch der Ausgangspunkt unserer Konferenzen gewesen. Dann aber im Anblick der sich anbahnenden Veränderungen in der Sowjetunion war Berlin nicht mehr nur ein Sorgen bereitendes Problem, sondern vielmehr ein Anzeichen der in den Vordergrund tretenden Hoffnungen.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, daß unser Blick nicht nur auf Osteuropa, Westeuropa und die Vereinigten Staaten gerichtet war. Immer wieder wurden in unseren Betrachtungen die Verbindungen mit den Problemen der nicht-europäischen Sowjetuniongebiete, mit China, und mit den Ländern der Dritten Welt herausgehoben. Dazu beschäftigten sich unsere Konferenzen nicht nur mit Politik und Sicherheit. Probleme der Wirtschaft und der Kultur wurden auch immer einbezogen.

Vorher wurde schon bemerkt, daß während der Konferenzvorbereitungen und der Veranstaltungen selbst eine ganz klare Übereinstimmung der Ansichten beider Partner zu sehen war. Seit der Konferenz in Nebraska stellten sich aber langsam gewisse Spannungsverhältnisse heraus, die von verschiedentlichen Einschätzungen der weltpolitischen Lage beeinflußt wurden.

Das war zunächst das Problem Gorbatschow. Während von deutscher Seite in Nebraska, Banz, Oklahoma und der Winterscheider Mühle eine gewisse positive und hoffnungsvolle Einschätzung Gorbatschows vorgeschlagen wurde, versuchten die Amerikaner die Hoffnung zu dämpfen und eine mehr realistische, vorsichtige Einschätzung auszudrücken.

Ganz besonders wurde das klar, wenn der Perestroika-Begriff analysiert wurde und wenn man die Auswirkungen der Perestroika auf die Weltpolitik diskutierte. Der Optimismus – Vorsicht Unterschied konnte hier wieder entdeckt werden. Dazu wurde auch die Auswirkung der Perestroika von deutscher Seite mehr regional verstanden, während die amerikanische die weltpolitischen Dimensionen in den Vordergrund stellte.

Und dann kam die deutsche Frage in den Mittelpunkt. Es wurde gewiß, daß diese bisher nur randweise diskutierte Frage mit den Gorbatschow-Veränderungen an Bedeutung gewonnen hatte und daß eine Lösung dieser Frage durchaus im Rahmen der Möglichkeiten sei. Natürlich ist es offensichtlich, daß Deutsche und Amerikaner diese Frage ganz verschiedentlich betrachten mußten. Für die Deutschen war es eine zentrale, politische, mit Emotionen verbundene Frage. Für die Amerikaner war es natürlich auch eine wichtige Frage, die aber weltpolitisch und ohne Emotionen zu betrachten sei.

Schließlich kamen seit 1989 noch weitere Entwicklungen vor, die auch verschiedentlich betrachtet wurden. Die Entkommunisierung Osteuropas, der Wegfall der Mauer und die Vereinigung beider deutscher Staaten. Auch hier gab es wieder

Spannungseinschätzungen. Während die deutschen Partner natürlich diese Entwicklungen aus nationaler und regionaler Sicht betrachteten, versuchten die Amerikaner trotz einer positiven Einstellung diesen Problemen gegenüber zur Vorsicht zu mahnen und auf die vielen neu entstandenen Probleme hinzuweisen.

Die neue weltpolitische Situation

Die Bedrohung seitens der Sowjetunion scheint vorbei zu sein. Der Warschauer Pakt und Comecon, als Instrumente sowjetischer Machtpolitik, gehören auch zur Vergangenheit.

Die Veränderungen in Osteuropa haben auch die Situation grundlegend beeinflußt. Die Zweiteilung Europas wird langsam abgebaut. Man kann aber nicht wissen, wie weit der Wandel in Osteuropa gehen wird. Sind es nur die ersten Schritte zur vollständigen Freiheit, oder hat sich die Entwicklung bereits festgefahren? Haben wir bereits das neue Osteuropa, welches wir angestrebt hatten, oder sollen wir noch weiterhin Sorgen um die Zukunft hegen?

Das Thema dieser zwanzigsten Konferenz enthält die Neuordnung Europas. In Amerika wird auch jetzt oft von einer neuen Weltordnung ("new world order") gesprochen. Es sollte hier aber erwähnt werden, daß der Begriff „Ordnung“ (order) negative Vorstellungen und Erinnerungen mit sich bringt. Sicherlich wäre es doch möglich gewesen einen nicht so belasteten Begriff zu finden.

Wer hätte 1962 in Chicago geträumt, daß die Welt 1991 so anders aussehen wird? Wir müssen uns aber fragen, inwiefern wir zu diesen Veränderungen beigetragen haben, oder ob wir nur von diesen Veränderungen mitgetragen worden sind.

Dazu fordert uns auch die Lösung der deutschen Frage und mit ihr die neue Rolle des vereinten Deutschlands in der Weltpolitik auf, die Grundlagen der deutsch-amerikanischen Beziehungen neu zu untersuchen. Vor einigen Tagen beschrieb ein amerikanischer Politiker diese Lage in den folgenden Worten: "We have to arrive at a new basis of understanding what our relationship is about." (*Christian Science Monitor* vom 17. Mai 1991).

So wie deutsch-amerikanische Beziehungen untersucht und neu gebaut werden müssen, ist es auch mit den Beziehungen unserer Partnergesellschaften. Sind die Grundlagen unserer dreißig Jahre langen Zusammenarbeit noch vorhanden oder müssen sie vielmehr neu festgelegt werden.

Die Zukunft unserer Zusammenarbeit

Man könnte heute sagen, daß unsere Ziele erreicht worden sind und daß ein Schlußstrich nach dreißig Jahren gezogen werden sollte. Es gibt viele, die sagen, daß nach dem Golfkrieg eine unipolare Weltmachtsituation entstanden sei, die entschieden anders ist als die Grundlagen, mit denen wir uns befaßt haben. Es gibt andere, die meinen, daß die geschichtliche Entwicklung der politischen Weltideologien zu Ende gekommen sei und daß es keinen Kampf der Ideen und Ideologien mehr geben wird. Ist es aber wirklich so?

Sehen wir uns nochmal die eingehend erwähnten drei Grundlagen unserer Zusammenarbeit im Lichte der neuen Weltlage an.

1. Die Zweiteilung Europas ist keineswegs ganz vorbei. Im Westen gibt es noch vieles zu tun und viele Fragen einer zukünftigen Union sind noch zu beantworten. Diejenigen Staaten, die außerhalb der Europäischen Gemeinschaft sind, warten auch noch auf ein klares Signal über das Verhältnis des angestrebten Europäischen Wirtschaftsraumes zur Gemeinschaft. In Osteuropa möchte man auch wissen, wie und wann die Beziehungen zu der Gemeinschaft gebaut werden sollen. Dazu richten auch die Westrepubliken der Sowjetunion ihren Blick nach dem Westen. Kann man mit allen diesen noch nicht beantworteten Fragen überhaupt schon von einem Ende der Zweiteilung Europas sprechen?

2. Die kommunistische Ideologie mag scheinbar tot sein, aber der Marxismus beginnt in neuen, diversen Formen, besonders im Westen, wieder aufzuleben. Die sowjetische Machtpolitik mag begrenzt worden sein, besonders da Rüstungskontrolle jetzt im Mittelpunkt der internationalen Beziehungen steht. Bedeutet das aber, daß das sowjetische Militär seine politische Macht endgültig aufgegeben hat? Wir haben hier zeitbedingte Ereignisse, die wir keineswegs dem Anschein nach bewerten sollten. Wäre es nicht angewiesen, die Gefahren der neuen Formen von Ideologie und Macht zu analysieren, besonders da wir noch nicht begriffen haben, was sie bedeuten, und in unserer Euphorie auch nicht verständnisvoll ihnen gegenüberstehen?

3. Die Freiheit scheint gewonnen zu haben, in Osteuropa und auch in der weiten Welt. Man spricht überall von dem Sieg der liberalen Demokratie und der Marktwirtschaft. Wissen wir aber tatsächlich, was eine Realisierung dieser Systeme verlangt, oder begnügen wir uns vielleicht nur mit einer semantischen Akzeptierung oberflächlicher Veränderungen? Dazu gibt es überall und weltweit ethnische Spannungen, regionale Konflikte und ein Aufleben von Fanatismus in den verschiedensten Formen. Kann man deshalb überhaupt von einem Sieg der Freiheit sprechen, wenn sie überall bedroht wird, obwohl diese Bedrohungen anders als die früheren aussehen und auch nicht so einfach zu verstehen sind, wie die Bedrohung der Freiheit es gewesen war?

Wenn ich in Anbetracht dieser neuen Realitäten ein Thema für die Zukunft vorschlagen sollte, würde es heißen: „Erreichte Ziele – Wartende Herausforderungen“.

Während unserer ersten Konferenz wurden unsere Zielsetzungen von Baron von Guttenberg folgendermaßen formuliert:

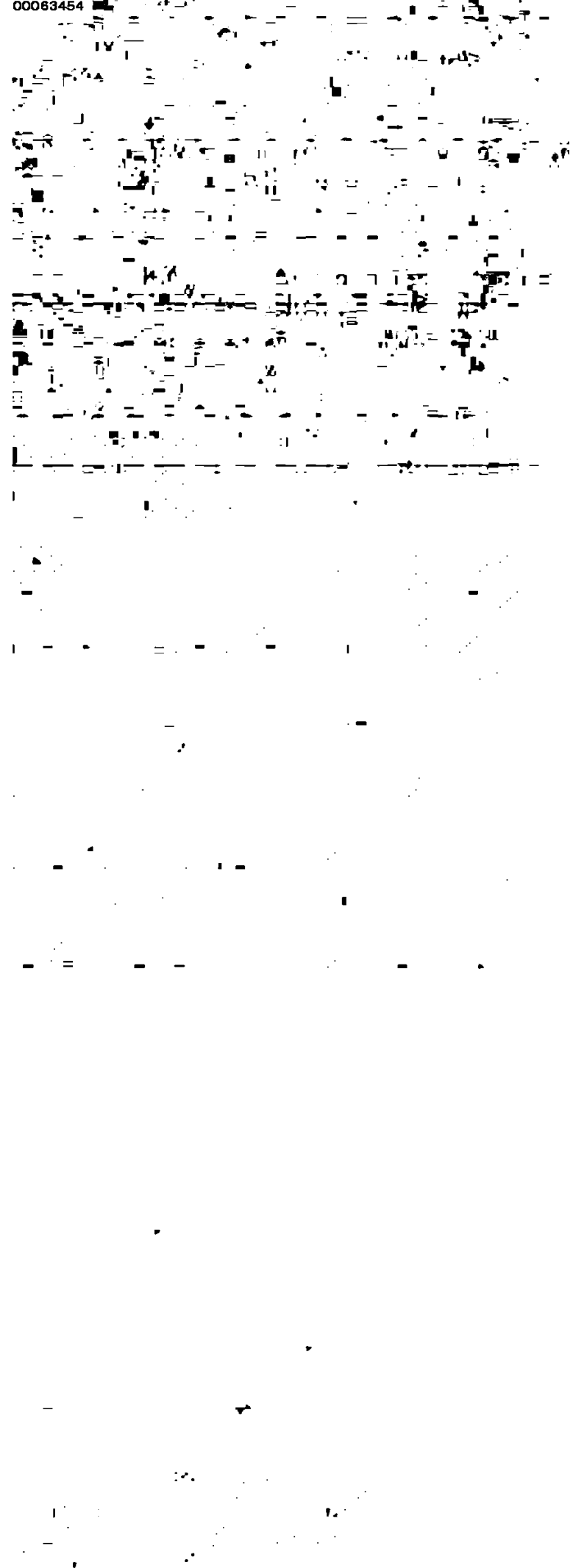
“We are not utopians, but we shall soberly and persistently proceed toward something which today may still strike us as being utopia; that is, we believe we are on the road to a genuinely free world. It will be a world that will have cast off both the chains of past centuries and of foolish, present day doctrines. It will be a world created and kept turning by human beings conscious and capable of their task to insure dignity, law and wealth for the coming generations.”

Diese Darstellung der Zielsetzungen einer deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit ist noch immer gültig. Die Welt, von der Guttenberg sprach, ist immer noch nicht vorhanden.

Da sich aber die Weltlage verändert hat, müssen wir unsere Ziele neu setzen. Unsere Zusammenarbeit darf trotz aller Spannungen nicht beeinträchtigt werden. Wir müssen unser Augenmerk auf diese Veränderungen richten und unsere Ziele danach formulieren, wobei wir aber die Ideale von Freiheit, Europa, Abkehr von Ideologien und militärischer Macht nicht vergessen sollten.

Die heutige XX. Internationale Konferenz fällt mit dem Ende einer langen Phase der Weltpolitik zusammen. Hoffentlich werden die Betrachtungen dieser Konferenz uns helfen, neue Aufgaben und Ziele zu finden. Als Geleitwort bleiben uns immer noch Gutenbergs Worte: „Wenn der Westen will.“

Dieser Rückblick wurde am 30. Mai 1991 zu Beginn der XX. Internationalen Konferenz in der Aula der Universität Heidelberg vorgetragen.



PAUL HOLIANDER

The United States and Europe after the Decline of Communism

Since the end of World War II the relationship between the United States and Europe has largely been determined by the existence of the Soviet Union, its control over Eastern Europe and the possible threat the Soviet Union represented to Western Europe and the United States. This threat led to the creation of NATO, the stationing of American troops in Western Europe and a close relationship between the United States and Western Europe. It is not unreasonable to wonder how this relationship will change as the Soviet threat recedes.

Few people had seriously anticipated the decline of the Soviet threat, and the specific political developments associated with this decline: the domestic transformations and growing anarchy within the Soviet Union, the restoration of the independence and political freedom of Eastern European states (or most of them) and the reunification of Germany. Under these new circumstances the question arises: do the parties involved in this relationship still need one another with the apparent removal of the Soviet threat? Is it time for the United States to turn inward and focus its energies on its unsolved domestic social and economic problems as many American politicians and social critics have urged?

The recent war with Iraq had shown that the Soviet threat is not the only one to compel American involvement in world affairs. Moreover, as a German writer, Josef Joffe, pointed out, "... while peace and the 'new paradigm' might yet rule over the 'northern' world that stretches eastward from San Francisco to Vladivostok, the 'old paradigm' – ambition, fear and violence – is alive and well everywhere else. Second, these conflicts have a way of impinging on the United States. Iraqi nuclear weapons may pose threats at one step removed, but when Pan Am 103 explodes over Lockerbie, the challenge is direct, brutal and bloody."¹

Given the challenges to and demands upon the United States, isolationism is not a viable option even if the decline of the Soviet threat is genuine and lasting, which it may not be.

At the same time, those favoring the reduction of ties between Europe and the United States may argue that these ties were problematic even while the Soviet threat was clearly present, so this may be a good time to end, or at least loosen the uneasy relationship. It is tempting to suggest that with the decline of the Soviet threat there are plausible reasons for anti-Americanism to increase in Western Europe since the latter no longer needs American armed protection and therefore can more freely express its unhappiness with American presence: military, economic or cultural.

While I regard the interdependence of Europe and the United States axiomatic even when the Soviet Union is a less important factor, I think the current improvements in international relations and especially between the West and the Soviet

¹ "Entangled Forever," NATIONAL INTEREST, Fall 1990, p. 39.

Union allow for a more dispassionate assessment of the ties between the United States and Europe, a welcome opportunity to reexamine this relationship independent of the pressures which created it after World War II.

I am well aware of the nature and sources of friction between Western Europe and the United States but also of the bonds which have persisted despite the friction. These bonds, I believe, are more cultural than economic, political or military. Yet paradoxically much of the friction has its sources in matters cultural as will be shown below.

To the extent that political-military interdependence will decline, cultural compatibilities and incompatibilities will play a greater part. This leads to a consideration of the phenomenon of anti-Americanism that has always been among the factors influencing American-European relations. Anti-Americanism belongs to the family of concepts which designate various forms of irrational bias, prejudice or hostility such as racism, anti-semitism, nationalism or sexism. It is a predisposition to hostility toward American society, culture, United States foreign policy and sometimes even individual Americans. It may arise out of nationalism, anti-Western sentiment, (including anti-capitalism, rejection of science, technology and urban life etc.), fear of nuclear war, disgust with modernization, defense of traditional ways of life and the cultural condescension of established elites. Whatever its origins it tends to acquire an irrational dynamic of its own.

Anti-Americanism appears to be born out of a scapegoating impulse fuelled by a wide variety of frustrations, resentments and grievances; as such it has much in common with chauvinistic nationalism that seeks to bolster collective self-esteem by the denigration of other nations. Anti-Americanism is the type of resentment which the presence and policies of a great power arouse among those it comes in contact with. If so, the decline of Soviet power may increase anti-Americanism as the United States remains the only real superpower.

Anti-Americanism is not limited to foreigners. The anti-Americanism of Americans may well be the most influential and consequential type which helps to nurture and legitimate the foreign varieties. In the course of my research concerning this phenomenon² I found that virtually every type of domestic (American) social criticism anticipates, duplicates, amplifies or echoes critiques abroad. There is a remarkable convergence between the foreign and domestic critiques of the United States. Why should this be the case? One reason is that aversion toward the United States and American culture is felt and formulated by intellectuals in every society, and because intellectuals, or their vocal minorities, tend to be anti-capitalist, left-of-center, alienated and disturbed by various aspects of modernity (such as the decline of community, lack of meaning, decay of spiritual values etc.) They also tend to confuse the problems of the modern world with capitalism.

The main themes in the critiques of the United States or American society, domestic as well as foreign, may be summarized as follows:

² See Paul Hollander: *ANTI-AMERICANISM: CRITIQUES AT HOME AND ABROAD 1965–1990*, New York: Oxford University Press, forthcoming 1991.

1. American society and culture is shallow, inauthentic (ersatz, plastic, rootless, lacking in sustaining tradition);
2. The United States embodies all the evils of capitalism: profit hunger, social injustices, inequalities, consumerism, decline in quality of life especially the destruction of the environment;
3. The United States is aggressive abroad, (imperialist, neocolonial) and repressive at home (racist, sexist, homophobic);
4. It is a society characterized by the loss of meaning and purpose, the excesses of individualism, the decline and destruction of community.

It may be asked how can we distinguish between anti-Americanism as a prejudice and the rational, well founded critiques of American society, culture or foreign policy? Anti-Americanism may be distinguished from well grounded critiques of the United States by its generality, irrationality, intensity and scapegoating thrust. For example it is quite safe to conclude that when Mexicans blamed the United States for drought, alleging that United States aircraft diverted hurricanes to protect tourism in Florida, this was not a rational or well founded criticism, but an example of scapegoating anti-Americanism. More recently it was reported in Latin American newspapers "that Mexican children were routinely kidnapped, spirited across the borders and murdered for their vital organs, which were then transplanted into sick American children with rich parents..."³ Another good example of pure anti-Americanism have been the Soviet stories about an American biological weapon that would only kill colored people and the AIDS virus which was also invented in United States military research laboratories. In the same spirit during the Korean war communist propaganda alleged that the United States engaged in bacteria warfare. The belief of Islamic extremists that the United States is the great Satan responsible for all the ills and evils of the world is another good example of contemporary anti-Americanism.

What is remarkable many anti-American beliefs, that – contrary to conventional wisdom regarding irrational beliefs and prejudices in general, – higher education does not diminish them, in fact sometimes it seems to inflame them. For example a study in 6 Latin American countries found that university students were the most anti-American.⁴ Domestic anti-Americanism is likewise concentrated among those with higher education, that is, among social critics we call intellectuals. Among the famous anti-Americans we find great figures such as Bertolt Brecht, Freud, Maxim Gorki, Günter Grass, Graham Greene, the entire Frankfurt School, (and especially Herbert Marcuse), Knut Hamsun, Nehru, Picasso, Bertrand Russell, Sartre, Simon de Beauvoir and many others.

Bertrand Russell wrote in 1951 that the United States was as much a police state as Germany under Hitler or the Soviet Union under Stalin, that in the United States "nobody ventured to pass a political remark without first looking behind the door to make sure that nobody was listening... if by some misfortune you were to quote with approval some remark by Jefferson, you would probably lose your job and

³ David Schrieberg: "Dead Babies," *NEW REPUBLIC*, 1990, December 24, p. 12.

⁴ "Image of the U. S. in Six Latin American Countries," U. S. Information Agency: Office of Research, Washington DC, 1972.

perhaps find yourself behind the bars . . . Any Englishman going to America at the present time has the strange experience of a population subjected to a reign of terror and always obliged to think twice before giving utterance to any serious conviction.”⁵

Anti-Americanism abroad can be closely associated with nationalism or national self assertion, but it can also be a part of social criticism anti-American critics direct at their own society, finding it guilty of flaws it shares with the United States (e. g., consumerism, mass culture, profit hunger, exploitation, insufficient attention to the welfare of minorities etc.)

Rob Kroes, a Dutch writer, argued that “‘America’ [is] a construct of the mind, a composite image based on the perception of dismal trends which are then linked to America as the country and culture characteristically but not uniquely displaying them” and that “the ‘America’ which one now rejects is really a code word – a symbol – for a much wider rejection of contemporary society and culture.”⁶ Another Dutch author, Jan Van Houten, characterized Western European anti-Americanism as in large measure a response to the anti-Americanism of Americans, and American intellectuals in particular: “The fiercest denunciations of America have been home-grown. In the past 20 years, the United States exported anti-Americanism just as it did Coca-Cola . . . hamburgers and ‘Peyton Place’ . . . only a small number are infected with the anti-American virus . . . [but] The Problem is that the minority consists of the people in the consciousness industry – the churches, the schools, the universities and the mass media.” Van Houten also sees anti-Americanism less a response to specific American policies and actions (which can nonetheless increase it) than a symptom of “the disease of intellectuals” which is the rejection of Western society: “As the leader and symbol of the West, the United States is naturally their No. 1. enemy . . . The root of the matter is the alienation of the intellectuals from the institutions and values of their own society.”⁷ It should be emphasized that this argument is quite different from that which explains anti-Americanism as a defensive response to some type of American encroachment – economic, political or cultural. The intellectuals in question have little interest in protecting the values and institutions of their own society which they *also* reject as part of the complex of Western values and institutions. Rather than separating the values of their own society from those of an encroaching United States, they see continuity between the despised values of their own social system (e. g., “consumerism”) and those of the United States which represents the furthest development of the trends they abhor. With the decline of the Cold War and the threat of war between NATO and the Soviet Union, the sources of tension between the United States and Western Europe are likely to become increasingly cultural. The meaning of “Americanization” has always been cultural debasement, a threat to indigenous tradition, the importation

⁵ Bertrand Russell: “Democracy and the Teachers,” MANCHESTER GUARDIAN, October 30, 1951.

⁶ Rob Kroes: “The Great Satan Versus the Evil Empire: Anti-Americanism in the Netherlands.” Manuscript 1984, p. 1, 12.

⁷ Jan Van Houten: “Why Intellectuals Abroad Love to Hate America,” WALL STREET JOURNAL, August 3, 1983.

of crude, coarse, vulgar, uncivilized (American) forms of entertainment, especially those connected with mass culture and TV in particular. To be sure American cultural penetration has been the preoccupation of intellectuals, not of ordinary people who rather enjoyed these developments.

In Germany anti-Americanism and critiques of German society have been especially closely integrated in a framework of anti-industrialism, rejection of materialism, affluence and consumerism and a generalized questioning of the moral foundation of the Western world. According to a thoughtful German writer

... a profound change of consciousness ... took place [in the 60s and 70s] ... Western industrial society began to question itself ... The tangible expression of this change was the wave of protest movements that, kindled by a variety of causes, burst upon the political life of many Western countries, the Federal Republic in particular, toward the end of the 60s ... It was not until the rapid emergence of the ecological movement in the 70s that industrial society's protest against itself found an authentic form. A new existential sense arose ... of living in the shadow of impending catastrophe ... a fear of the self-destructive power of a civilization created by human beings but no longer controlled by them; a ... feeling that ... the established order and existing institutions had nothing more to offer ... a disposition to protest, to reject, to say no to a world to which one no longer feels one belongs ... [emerged]. [The rapid rise of the ecological and peace movement reflected] the self-doubt, the self-disgust by which Western industrial society has been gripped by a decade and a half.⁸

In Germany too, American cultural influences broadly defined were among the factors provoking anti-American sentiments. All the more since arguably in many ways West Germany has been the most Americanized of all European countries and its national identity most threatened by the multiplicity of American influences (and the widespread receptivity toward them), hence an especially virulent reaction arose against these processes. According to John Vinocur, for many years a *NY TIMES* correspondent in Germany and France, "... in West Germany ... the idea that the United States is in the way of the country's finding a truer, purer identity now has ... institutionalized roots".⁹

At last there is the factor of the memories of Nazism and the unease among the younger generations over its apparently widespread acceptance by the German people. Attitudes of guilt, shame and anger associated with the Nazi period indirectly contribute to a vocal anti-Americanism once the United States is identified as a source and symbol of political evil in our times. Guilt over such a past deepens outrage over perceived political injustice in the present and lends a compensatory intensity and moral fervor to public protest and social criticism.

But there is yet another possible connection between certain aspects of Nazism and anti-Americanism: both represent in some measure protests against modernity and a nostalgia for a more authentic and fulfilling past. If for the Nazis the Jews were the most visible and reprehensible agents of modernity (and capitalism) for the

⁸ Kielmannsegg in Walter Laqueur and Robert Hunter eds. *THE EUROPEAN PEACE MOVEMENT AND THE FUTURE OF THE WESTERN ALLIANCE*. New Brunswick: Transaction, 1985, pp. 321–322.

⁹ John Vinocur: "Europe's Intellectuals and American Power," *NEW YORK TIMES MAGAZINE*, April 29, 1984, p. 62.

recent generation of leftwing social critics it is the United States which represents corresponding unwelcome social forces.

West German detractors of the United States used to excell in the moral equation of the Superpowers – an equation that in their case too tilted toward the Soviet Union, ostensibly because of a belief that the United States has become a more dangerous, aggressive, irresponsible and erratic country, even one with “the most perfect police apparatus in history, probably more perfect than the Russians” according to the playwright Rolf Hochhuth.¹⁰

Oskar Lafontaine, deputy co-chairman of the SPD, called the United States “an aggressor nation.” Rudolf Hartung, chairman of the youth organization of SPD, accused the United States of “ideologically inspired genocide” in Central America, among other places. Another SPD politician (state legislator) Jürgen Busack had this to say: “The war-mongers and international arsonists do not govern in the Kremlin. They govern in Washington. The USA must lie, cheat and deceive in an effort to thwart resistance to its insane foreign policy adventures. The USA is headed for war.”¹¹

At the time of the Soviet invasion of Afghanistan Günter Grass, perhaps the most vocal among the well known German critics of the United States, insisted that “the United States was disqualified from making moral judgments about anything”.¹² For Grass, as for many other critics, the rejection of the United States and rejection of his own society became intertwined; he detested West German society primarily because it was becoming Americanized, that is, materialistic, greedy, polluted physically as well as spiritually.

While anti-Americanism abroad is nourished by both particular localised grievances (and the self-laceration of American social critics) it is also a response to processes set into motion by the United States. The latter has been successfully, if unintentionally exporting to many parts of the world by-products of modernization which are far more disturbing than television series, fast food and blue jeans. Henry Fairlie an English writer correctly suggested that it is “the impact of Americanization that is at the core of anti-Americanism”.¹³ But what is at the core of Americanization and its impact?

Most obviously Americanization amounts to the export of American cultural products, consumer goods and recreational activities; it does indeed entail a degree of cultural homogenization (as the critics say) and threat to traditional values and social distinctions. But as one digs deeper Americanization and modernization begin to shade into one another. Unhappily modernization means more than the introduction of machines, mass production and new ways of communication; it also produces social and geographic mobility, the growth of individualism, social isolation, problems of identity, the decline of community, secularization and the unthinking acceptance of change.

What many foreigners dislike most about American society and culture and regard their most threatening or distasteful aspect (as the case may be) is the confused groping

¹⁰ Rolf Hochhuth: “A German Playright Depicts a Coup d’Etat in the U. S.” DIE WELTWOCHE. (Zürich) trans. ATLAS, June 1970, p. 26.

¹¹ Quoted in David M. Keithly: “The German Fatherland – of the Left.” ORBIS, Winter 1990, pp. 68–69.

¹² Vinocur CITED p. 73.

¹³ Henry Fairlie: “Anti-Americanism at Home and Abroad,” COMMENTARY, December, 1975, p. 48–49.

for values and standards, at once admirable and pathetic. The American spectacle of a moral, ethical, aesthetic free-for-all, (the most recent expression of which is a somewhat mindless veneration of "diversity" in higher education), the rapid changes in moral fashions, the determined and self-conscious quest for self-expression, self-realization as well as personal popularity – these are among the more intangible aspects or fruits of America and Americanization which are met abroad with dismay, unease, bewilderment or at least ambivalence. "Openness to change" in particular – regarded as a selfevident virtue in American culture – inspires incomprehension or apprehension and is frequently associated with suggestibility, instability, inability to discriminate and moral confusion – all of which are abundant in American society. And one need not be a detractor of American society to observe that the bonds of community weaken as a growing number of Americans struggle with the problem of meaninglessness in a modern, secular society. As Irving Kristol noted recently "... no community can survive if it is persuaded – or even if it suspects – that its members are leading meaningless lives in a meaningless universe."¹⁴

The long-standing critiques of American society and culture gather special force as the critics recognize that their own society is not immune to the unappealing influences of Americanization, that the trends conspicuous in the United States are inexorably spreading. As a French writer asked "Could this America, this *other* world looming on the horizon, be our own future? ... The taste for imitation is so strong today in Europe that ... we may also inherit Americanism and all its sorry products ... the United States projects on the screen of our future a universe of appalling ugliness."¹⁵ More matter of factly an English commentator noted "The great interest for a foreign visitor to America today is that he is able to peer forward through a priceless telescope at the economic forces that are most likely to influence all other countries' futures." A Swedish journalist wrote: "America is a country where we can find most of our problems blown up and exaggerated ... It is a country that is somewhat ahead of us in testing and marketing both problems and solutions." He also concluded that "I have tried to find some critique of the United States that is uniquely Swedish, but I have not found a single opinion, a single nuance that has not already been expressed by American critics ..."¹⁶

It may now be possible to point summarize the most likely explanations of anti-Americanism abroad and to speculate on its impact on American-European relations in the not too distant future. Clearly a precondition for the development of these attitudes is a certain amount of information about the United States which can become the raw material out of which hostile critiques can be constructed. By any comparative historical standard more people know more about the United States than has ever been known of any country by people not living in it; that

¹⁴ Irving Kristol: "The Future of American Jews," COMMENTARY, August 1991, p. 25.

¹⁵ J. Royer: "Ugliness – Made in USA," NOUVELLE FRONTIERE, transl. ATLAS, May 1965, pp. 306, 307.

¹⁶ Norman Macrae: "The Neurotic Trillionaire," ECONOMIST, reprinted in ATLAS, July 1969, p. 20; Herbert Soderstrom: "Through a Swedish Mirror," SVESNKA DAGBLADET, transl. ATLAS, November, 1974, p. 35, 36.

much of this information is shallow, stereotyped or distorted does, of course, help to account for the phenomenon here examined.

Such a widespread awareness, if not genuine familiarity with the United States or things American, has its roots in the pervasive global presence of the United States that combines economic, political, military and cultural forms. The cultural presence in particular, conveyed by the mass media, is most apt to provoke criticism at any rate among elite groups of the countries affected. (“‘America’ stands for a threat to the autonomy of traditional elites. To be anti-American is to defend one’s right against the presumptiveness of the marketplace psychology . . .”¹⁷)

An aspect of the United States that is the most readily grasped abroad is its wealth. In combination with other attributes of American society – especially its social problems, aesthetic and educational deficiencies – affluence becomes a potent source of envy and derogation. It is among the major unacknowledged sources of anti-Americanism.

That the United States is also subject to a steady barrage of *domestic criticism* is another powerful factor in the growth and persistence of anti-Americanism abroad. To emphasize this factor is not to suggest that anti-American critiques abroad are no more than echoes or imitations of the domestic ones or that without the themes and information provided by the domestic critiques the foreign ones would wilt. At the same time there is little doubt that the domestic critiques deepen the confidence of the foreign critics (in their own judgment) and help to authenticate their aversion. But even when Americans are not bitterly critical of the failings (real or imagined) of their culture and institutions, they are susceptible to criticism abroad. It is a susceptibility that can coexist, peculiarly enough with the belief in the goodness of American ideals. Not only is there an acute awareness of the difference between ideal and reality at the bottom of this self-critical propensity, there is also “a sense of national incompleteness as we constantly change our lives . . . [a] lack of inner security when our optimism begins to seem unfounded or betrayed. Our optimism is perhaps a necessary compensation for a pervasive insecurity, which derives from the physical and economic origins of American society . . .”¹⁸

The decline of communism may have a paradoxical effect on Western European anti-Americanism and the relationship between Western Europe and the United States. As noted above the removal of the Soviet threat is likely to loosen these relationships as Europeans and Germans in particular have new preoccupations and problems (e. g., integrating what used to be East Germany) and a lesser need to depend on the United States for protection. By the same token the decline of the Sovietcommunist threat may also encourage a new American isolationism, a renewed concern with unresolved domestic social and economic problems of which there are many.

But the collapse of the East European communist systems and the rapid decline of the Soviet Union should also strengthen, indirectly, the relationship between the

¹⁷ Erwin K. Scheuch: “Hating America – The World’s Favorite Pastime.” DIE WELT, transl. ATLAS, September, 1970, p. 20.

¹⁸ William Pfaff: BARBARIAN SENTIMENTS: HOW THE AMERICAN CENTURY ENDS. New York: Hill and Wang, 1989, p. 517.

United States and Europe. This should be the case because the unravelling of communist states has been a vindication of Western values and Western social arrangements which the United States and Europe share. Even with the decline of communism, Western values continue to represent something unique and yet beleaguered, under attack since the 1960 often by American intellectuals. A recent observation by an American writer sums up this paradoxical situation:

At this moment, while much of the world is searching for things that Americans have always had, Americans seem to be on their way to losing them. For Americans our victory in the cold war has resembled the end of a sporting event. . . . We could ignore our own failings in the exhilaration of the contest, but now the event is over and we have to come home and confront them. And Americans are apprehensive about the next contest: we knew we could 'beat' Russia in a military race but we are very uncertain that we can beat Germany and Japan in the economic one.¹⁹

While I don't think that economic competition is a serious threat to the relationship between the United States and Western Europe and preeminently Germany, an unexpected threat to the relationship between the United States and Europe can be found in some of the current conditions in the United States, its intellectual and cultural life and system of education, and prevailing cultural values. These trends are the most pronounced on American college campuses but they have come to pervade all institutions of education, high and low. I am referring to the new movements and trends sometimes called "multicultural" education, sometimes "cultural diversity programs", sometimes "Afrocentric" studies better described as anti-Western studies. What they have in common is a turning away from the Western, that is European, cultural, intellectual and political traditions. There is even a new word that has come to stand for a supposedly excessive, unsound, ethnocentric concentration on such traditions and which has for many become a term of abuse, namely, "Eurocentric". These developments constitute an attack (in American education) on our shared Western heritage. This attack has been spearheaded by a coalition of 60s academic radicals entrenched in the social sciences and humanities, feminists and the radical representatives of aggrieved ethnic minorities.

It is a fact of contemporary American life that the system of higher and lower education is becoming less and less involved in transmitting Western cultural values. It is too early to say what influence in the long run these programs and trends in education will have either on the character of American society and culture or on the relationship between Europe and the United States. But if these domestic attacks on the cultural and historical identity of American society continue and become institutionalized, this could in the long run represent a new threat to American-European relations since the heart of these relations are neither political nor economic but cultural.

¹⁹ Jim Chapin: "Symptoms of Decline," *DISSENT*, Spring 1991, p. 84.

I.
Gorbatschow und der Zusammenbruch
der kommunistischen Systeme in Europa

[The text in this section is extremely faint and illegible due to heavy noise and low contrast. It appears to be a list or table of contents.]

GÜNTHER WAGENLEHNER

Der Systemwandel in Ostmitteleuropa als Folge der Perestroika

Als Gorbatschow die Umgestaltung der Sowjetunion in Angriff nahm, war ihm sehr bald klar, daß sich dieser Prozeß nicht auf die Sowjetunion beschränken kann. Dieser Zusammenhang zwischen „revolutionärer Perestroika“, wie das Gorbatschow damals nannte, und dem Neuen Denken in der Außenpolitik wurde zum ersten Mal umfassend dargestellt von den Vordenkern Primakow und Bowin, nicht zufällig gleichzeitig am 10. Juli 1987 in der PRAWDA und am 11. Juli 1987 in der ISWESTIA. Gorbatschow hat den Faden im Februar 1989 wieder aufgenommen und in seiner Grundsatzrede in Kiew analytisch die Verknüpfung zwischen Innen- und Außenpolitik beschrieben.¹

Was seit 1989 geschah, läßt die Schlußfolgerung zu, daß der Systemwandel in Ostmitteleuropa eine direkte Folge der Perestroika in der Sowjetunion war. Die früheren sowjetischen Satelliten haben sich von der Sowjetunion emanzipiert, Warschauer Pakt und Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe blieben auf der Strecke. Die sogenannte „sozialistische Gemeinschaft“ ist zerbrochen. Die zu ihr gehörenden Staaten haben den langen Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft angetreten.

Dies ist der Preis, den Gorbatschow bisher für die Bereitschaft der Sowjetunion gezahlt hat, den Satelliten die freie Entscheidung zu gewähren und in den Kreis der friedliebenden Völker zurückzukehren. Ein hoher Preis, wie manche in der Sowjetunion meinen. Zu fragen ist, ob Gorbatschow von Anfang an bereit gewesen ist, diesen hohen Preis zu zahlen.

Unsere Untersuchung wird nicht die Einzelheiten der Entwicklung im Vorfeld der Sowjetunion schildern, sondern die Grundzüge im Verhältnis zum Großen Bruder; aber sie wird zeigen, daß Gorbatschows Perestroika zwar den Weg gewiesen und die Realisierung zugelassen hat; daß er aber die Resultate gar nicht wollte – weder die Auflösung der Pakte noch den Untergang der DDR und die deutsche Wiedervereinigung.

1. Der gemeinsame sozialistische Ausgangspunkt

Seit der Stalinschen Verfassung vom Dezember 1936 galt der Sozialismus in der Sowjetunion angeblich für verwirklicht. Damit wurde die Sowjetunion zum Vorbild für alle Staaten, die den Weg zum Sozialismus einschlugen. Insbesondere galt dies für die europäischen Staaten, die im Krieg oder danach zum sowjetischen Hegemonialbereich stießen. Nach kürzerer oder längerer Übergangszeit entwickelten sie sich nach dem sowjetischen Modell.

Abweichungen in Form „nationaler Wege zum Sozialismus“ wurden unterdrückt, Aufstände gewaltsam niedergeschlagen. Das blieb auch so nach dem Tode Josef

¹ PRAWDA, 24. 2. 89.

Stalins im März 1953. Unmittelbar danach verhinderte der Einsatz sowjetischer Truppen im Juni 1953 alle Ansätze zur Eigenentwicklung der DDR und stellte das Ulbricht-System sowjetischer Gefolgstreue wieder her.

Am 25. Februar 1956 hielt der sowjetische Parteichef Nikita Chruschtschow seine berühmte Geheimrede gegen Stalin. In der Sowjetunion breitete sich „Tauwetter“ aus im Zeichen des Antipersönlichkeitskultes. Auch die Führer der Länder im Sowjetblock schöpften Hoffnung. In Polen und Ungarn entwickelten sich Ansätze zu eigenständigen Formen.

Aber ungeachtet des Anti-Stalin-Trends in der Sowjetunion, bezog Nikita Chruschtschow eindeutig Stellung gegen jede Art von selbständiger Reform in den Satellitenstaaten. Die Aufstände in Polen und Ungarn im Jahre 1956 wurden blutig niedergeschlagen; in Ungarn mit brutaler Gewalt der Sowjettruppen.

Nach dem Sturze Chruschtschows im Oktober 1964 begannen in der Sowjetunion die Reformversuche Kossygins und Breschnews und weckten wieder neue Hoffnungen in den Satellitenstaaten, vor allem in Polen und der Tschechoslowakei.

Als sich in der ČSFR im Frühjahr 1968 Ansätze zu wirtschaftlichen und politischen Reformen bildeten, mischten sich die „Reformer“ aus Moskau ein und stellten die Prager Genossen zur Rede. Im Sommer 1968 wurden die Streitkräfte des Warschauer Paktes an den Grenzen der ČSFR konzentriert, die dann am 21. August den „Prager Frühling“ durch ihre Intervention gewaltsam beendeten. Die Führer der kommunistischen Reform in der ČSFR wurden verhaftet und nach Moskau verschleppt.

Formell berief sich Breschnew auf die Verantwortung aller sozialistischer Staaten für die Bewahrung der sozialistischen Grundsätze in jedem einzelnen Land, im vorliegenden Fall in der ČSFR. Diese Doktrin wird seitdem nach dem sowjetischen Generalsekretär Breschnew benannt. Sie beruht auf den sogenannten „objektiven sozialistischen Gesetzen“, die auf Vorschlag der Sowjetunion im November 1957 von den 12 regierenden Kommunistischen Parteien als verbindlich anerkannt wurden.² Später, im Dezember 1960 haben die meisten Kommunistischen Parteien der Welt (außer Jugoslawien) diese Gesetzmäßigkeiten in einer offiziellen Erklärung gebilligt. Der Text der 9 sozialistischen Gesetze lautet:

Aus der Erklärung der Beratung von Vertretern der kommunistischen und Arbeiterparteien der sozialistischen Länder (vom 14.–16. 11. 1957 in Moskau)

Albanien, Bulgarien, China, DDR, Korea, Mongolei, Polen, Rumänien, Sowjetunion, ČSFR, Ungarn, Vietnam

Solche allgemeingültigen Gesetzmäßigkeiten sind:

1. die Führung der werktätigen Massen durch die Arbeiterklasse, deren Kern die marxistisch-leninistische Partei ist, bei der Durchführung der proletarischen Revolution in dieser oder jener Form und bei der Errichtung der Diktatur des Proletariats in dieser oder jener Form;
2. das Bündnis der Arbeiterklasse mit der Hauptmasse der Bauernschaft und anderen Schichten der Werktätigen;
3. die Beseitigung des kapitalistischen Eigentums und die Herstellung des gesellschaftlichen Eigentums an den wichtigsten Produktionsmitteln;

² Deutscher Text bei Fritz Schenk, „Kommunistische Grundsatzserklärungen 1957–1971“. Köln 1972, S. 15–31 und S. 86–130.

4. die allmähliche sozialistische Umgestaltung der Landwirtschaft;
5. die planmäßige, auf den Aufbau des Sozialismus und Kommunismus und auf die Hebung des Lebensstandards der Werktätigen gerichtete Entwicklung der Volkswirtschaft;
6. die Verwirklichung der sozialistischen Revolution auf dem Gebiet der Ideologie und Kultur und die Heranbildung einer der Arbeiterklasse, dem schaffenden Volke und der Sache des Sozialismus ergebenden zahlreichen Intelligenz;
7. die Beseitigung der nationalen Unterdrückung und die Herstellung von Gleichberechtigung und brüderlicher Freundschaft zwischen den Völkern;
8. der Schutz der Errungenschaften des Sozialismus gegen die Anschläge äußerer und innerer Feinde;
9. die Solidarität der Arbeiterklasse des gegebenen Landes mit der Arbeiterklasse der anderen Länder, das heißt der proletarische Internationalismus.

Der XXII. Parteikongreß der KPdSU im Oktober 1961 nahm die gemeinsame sozialistische Grundlage in das Parteiprogramm der KPdSU in der folgenden Formulierung auf:

„Es ist praktisch erwiesen und von allen marxistisch-leninistischen Parteien anerkannt, daß die Prozesse der sozialistischen Revolution und des sozialistischen Aufbaus auf einer Reihe von grundlegenden Gesetzmäßigkeiten beruhen, die für alle Länder gelten, welche den Weg des Sozialismus einschlagen.“³

Reduziert auf den Kern, handelt es sich bei den 9 „Gesetzen des Sozialismus“ um die Monopolstellung der Partei auf den wichtigsten Gebieten:

1. das Machtmonopol der Partei,
2. das Eigentumsmonopol in der Wirtschaft, Planwirtschaft,
3. das Informationsmonopol der Partei.

Diese Monopolstellung der Partei macht den „Sozialismus“ aus. Aus Theorie und Praxis ergeben sich die entscheidenden Lehren aus der Geschichte:

- Was Sozialismus ist, bestimmt die KPdSU.
- Reformen in den sozialistischen Bruderländern bedürfen der Zustimmung der Sowjetunion.
- Abweichungen von der Regel werden notfalls gewaltsam bereinigt.

Vor diesem Hintergrund, d. h. der Erwartungshaltung im sowjetischen Bereich und auch im Ausland, begann Gorbatschow die Reform der Beziehungen zu den sozialistischen Ländern. Er drückte das in seiner Rede in Kiew (PRAWDA, 24. 2. 89) als sowjetische „Neugestaltung der Beziehungen zu den sozialistischen Ländern“ mit den Worten aus:

„Bedingungslose Unabhängigkeit, völlige Gleichberechtigung, strikte Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie eine Korrektur der Deformierungen und Fehler in Verbindung mit der früheren Periode der Geschichte des Sozialismus.“

Die Worte „Unabhängigkeit“, „Gleichberechtigung“ und „Nichteinmischung“ kamen auch in früheren sowjetischen Erklärungen vor, ohne daß sie einklagbar gewesen wären. Daher fand Gorbatschow zunächst wenig Glauben, auch und schon gar nicht im eigenen Bereich. Entscheidend würde es darauf ankommen, inwieweit sich die Sowjetunion an die eigenen Erklärungen hält.

Das hat Gorbatschow, wie die Jahre 1989/90 gezeigt haben, getan. Im Verlaufe

³ Wagenlehner, „Kommunismus ohne Zukunft“, Stuttgart 1962, S. 42.

dieses Prozesses wurde der Entscheidungsspielraum der Akteure in Osteuropa und der DDR ständig größer, bis sie den sozialistischen Ausgangspunkt der früheren Epoche hinter sich gelassen hatten.

Zunächst verlief der revolutionäre Prozeß in Mittelosteuropa nach dem gleichen Schema. Überall gab es dieselben Hindernisse für eine freie Entwicklung: die Monopole der Kommunistischen Partei. Der Prozeß ihrer Überwindung begann aber in allen sozialistischen Ländern beim letzten „sozialistischen Gesetz“, dem Informationsmonopol der Partei.

Diese 9 Gesetzmäßigkeiten wurden gleichsam von hinten aufgerollt. Nach dem Durchbrechen des Informationsmonopols mit der Glasnost folgten die Reformen im wirtschaftlichen Bereich gegen Planwirtschaft und Staatseigentum an den Produktionsmitteln. Dieses Eigentumsmonopol der Partei zu brechen, erwies sich in der Regel als schwierig. Der Prozeß ist bis heute noch nicht überall abgeschlossen. Noch schwieriger war und ist es, das Herrschaftsmonopol der Partei zu brechen. Auch dieser Reformprozeß ist heute noch nicht überall beendet.

Unter den ehemals sozialistischen Ländern haben sich Gruppierungen ergeben, die durch nationale Eigenheiten, Traditionen und wirtschaftliches Niveau bestimmt sind:

In Polen und Ungarn wurden die Reformen längst vor 1989 durch die regierenden Parteien eingeleitet, bis diese dem demokratischen Prozeß zum Opfer fielen. In der DDR und ČSFR blockierten die regierenden kommunistischen Parteien jede Reform und wurden über kurz oder lang vom Volk beiseite geräumt. In Bulgarien und Rumänien paßten sich die kommunistischen Parteien dem Reformdruck an, änderten ihre Namen und Führer und behielten so die Prozesse unter Kontrolle.

Ungeachtet des gleichen sozialistischen Ausgangspunktes, verliefen die Prozesse in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft im früheren sozialistischen Lager nicht einheitlich und ließen jede theoretische Leitlinie vermissen.

Die Uneinheitlichkeit in diesem Prozeß, Widersprüche und unterschiedliche Reaktionen haben ihren Ursprung in einem bedauerlichen, aber unabänderlichen Tatbestand: Es gibt unzählige Lehrbücher über den „klassischen“ Weg vom Kapitalismus zum Sozialismus und Kommunismus; aber nicht ein einziges Buch über den Weg vom Sozialismus zu Demokratie und Marktwirtschaft.

II. Reaktion der Sowjetunion

Reformen in Osteuropa und der DDR gehörten zur sowjetischen Konzeption des Neuen Denkens in der Außenpolitik. Gorbatschow und seine Mitarbeiter haben folglich die Führer der Kommunistischen Partei und der Staaten im Sowjetbereich zu solchen Reformen bei jeder Gelegenheit ermuntert.

Die Kommunisten sollten die Initiative ergreifen, und ihre Reformen sollten nach der Meinung Gorbatschows keineswegs zur Sprengung des Systems führen. Die Sowjetführer haben 1989/1990 allerdings nicht wie ihre Vorgänger seit Stalin eingegriffen, wenn der Systemwandel im sowjetischen Hegemonialverband zu Abweichungen und Änderungen der sozialistischen Gesetze führten. Gewaltsame Einmischung in die Entwicklung der Bruderländer, auch wenn diese nicht im Sinne Moskaus war, gehörten nicht zu Gorbatschows Konzeption.

Die sowjetischen Medien haben, abweichend von früher, über die revolutionären Prozesse in Osteuropa objektiv berichtet. Überwiegend geschah das ohne die früher übliche Tendenz, als negative Meldungen verschwiegen und das Verhalten der Moskautreuen im besten Licht gebracht wurden. In den Jahren 1989/90 gehörte das Wohlwollen der Sowjetmedien den Reformern.

Auch wenn sich das Neue Denken in der Außenpolitik erst 1989 herausbildete, so war für Gorbatschow schon 1987 die Welt „wechselseitig miteinander verbunden, voneinander abhängig und bildet ein bestimmtes Ganzes“.⁴ Spaltungen mußten überwunden werden. Allgemeine Normen des Völkerrechts, das Selbstbestimmungsrecht, die Menschenrechte sollten überall gelten, natürlich auch im Sowjetbereich.

Welche Auswirkungen diese Überzeugungen für die „sozialistischen Bruderländer“ haben sollten, wird nun in den einzelnen Bereichen: Selbstbestimmungsrecht, Nichteinmischung, Anerkennung der Reformer und Einheit Europas, untersucht.

Zu beachten ist dabei, daß dieses Neue Denken in der Außenpolitik nach dem Willen Gorbatschows „dem Sozialismus zu neuem Leben verhelfen“ sollte.⁵ In einem längeren Aufsatz „Die sozialistische Idee und die revolutionäre Umgestaltung“ versuchte Gorbatschow Ende November 1989, die Frage: Was ist Sozialismus? aus aktueller Sicht zu beantworten.⁶ Ein weiterer Rechtfertigungsversuch der „sozialistischen Perestroika“ folgte im April 1990 anlässlich der jährlichen Gedenkfeier zu Lenins Geburtstag.⁷ „Wir werden nicht vom Sozialismus abgehen“, verkündete Gorbatschow den Arbeitern in Swerdlowsk.⁸

Es steht hier nicht zur Diskussion, inwieweit Gorbatschows Versuch, Demokratie, Marktwirtschaft und Sozialismus zu vereinigen, gelungen ist. Wir betrachten auch nicht das Resultat dieses Versuches in der Sowjetunion, sondern ausschließlich die Auswirkungen auf die sowjetischen Bruderländer von einst.

1. Selbstbestimmungsrecht

In seiner Bilanz vor dem Volkskongreß am 31. Mai 1989 sagt Gorbatschow:

„Das Neue Denken basiert auf der Anerkennung der Priorität gesamt menschlicher Interessen und Werte: der allgemeingültigen ethischen Normen als unabdingbares Kriterium jeder Politik, der sozialen und politischen Entscheidungsfreiheit, die eine Einmischung in die Angelegenheiten eines beliebigen Staates ausschließt, und die Notwendigkeit einer Entideologisierung zwischenstaatl. Beziehungen.“⁹

Am 11. Juni schränkt Außenminister Schewardnadse in Ostberlin dieses Recht auf den Aufbau des Sozialismus ein: „Jedes Bruderland kann den Sozialismus in seinen Landesfarben gestalten.“¹⁰

⁴ PRAWDA, 2. 11. 87.

⁵ PRAWDA, 30. 10. 89.

⁶ PRAWDA, 26. 11. 89. (Deutscher Text nach NEUES DEUTSCHLAND, 28. 11. 89).

⁷ KRASNAJA SWESDA, 21. 4. 90.

⁸ Radio Moskau lt. ADN 26. 4. 90.

⁹ PRAWDA (und ND) am 31. 5. 89.

¹⁰ ND, 11. 6. 89.

In der Gemeinsamen Erklärung mit der BR Deutschland erkennt Gorbatschow für die Sowjetunion den Vorrang des Völkerrechts an:¹¹

„Das Recht aller Völker und Staaten, ihr Schicksal frei zu bestimmen und ihre Beziehungen zueinander auf der Grundlage des Völkerrechts souverän zu gestalten . . .“

In der Julikonferenz der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages wird das Selbstbestimmungsrecht ausdrücklich in der Abschlusserklärung verankert als „des Rechts eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung, auf freie Wahl seines sozialpolitischen Entwicklungsweges, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die vorbehaltlose Enthaltung von jeglicher Anwendung von Gewalt“.¹²

Solche Erklärungen hatte es auch früher gegeben. Neu war, daß sich die Sowjetunion bei den Abweichungen vom gewohnten Weg in Polen und Ungarn strikt daran hielt.

Außenminister Schewardnadse konstatierte im November 1989:¹³

Die in Europa bestehenden Realitäten werden sich zweifellos ändern . . . es vollzieht sich eine Demokratisierung, eine Erneuerung des Sozialismus und die Realisierung des Rechtes der Völker auf freie Entscheidung.

2. Nichteinmischung

Mit der Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts verband Gorbatschow im Juni 1989 in Bonn die Versicherung, daß sich die Sowjetunion in keiner Weise in die Reformprozesse in Polen und Ungarn einmischen werde. Kurz darauf kritisierten sowjetische Wissenschaftler die Intervention 1956 in Ungarn als „Fehler“ und forderten die Öffnung der Archive.¹⁴

Vor dem Europarat in Straßburg erklärte Gorbatschow am 6. Juli feierlich: „Jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten und alle Versuche, die Souveränität der Staaten einzuschränken, seien das Freunde und Verbündete oder nicht, sind unzulässig.“¹⁵

Nach der offiziellen Verdammung jeder Einmischung durch den Warschauer Vertrag Anfang Juli 1989 arbeitete die Sowjetunion ihre Interventionen in Ungarn, Polen und der ČSFR auf. Die sowjetische Presse kommentierte wohlwollend das Verhalten der Regierung Imre Nagy im Herbst 1956 und die Rehabilitation durch die neue ungarische Führung.¹⁶ Überraschend für die Teilnehmer entschuldigten sich die Sowjetunion und die anderen Interventen für die militärische Intervention im August 1968 in der Tschechoslowakei. Die sogenannte Breschnew-Doktrin, d. h. das „Recht und die Pflicht“ zur Aufrechterhaltung des Sozialismus in den sozialisti-

¹¹ Bulletin der Bundesregierung Nr. 61/S. 537 vom 15. 6. 89.

¹² PRAWDA, 7. 7. 89.

¹³ TASS, 17. 11. 89.

¹⁴ ISWESTIA, 4. 7. 89.

¹⁵ ND, 7. 7. 89.

¹⁶ IWESTIA, 5. 12. 89, 25. und 26. 7. 89.

Bruderländern, falls er bedroht erscheint, wurde Anfang Dezember 1989 von der WP-Konferenz annulliert.¹⁷

3. Anerkennung der Reformer

Seit dem Durchbruch zur Glasnost in den sowjetischen Medien im Frühjahr 1987 hat die Sowjetunion – im Gegensatz zu früher – jede Veränderung im Sowjetblock registriert und überwiegend positiv für Reformen kommentiert. Der Abgang der Parteiführer im Sowjetblock, die jahrzehntelang getreue Befehlsempfänger Moskaus gewesen waren, fand in den Sowjetmedien kein Wort des Bedauerns, sondern generelle Zustimmung.

Die sowjetische Führung bestimmte den Ton mit ihren offiziellen Telegrammen. Gorbatschow hat seit seinem Amtsantritt der „alten Garde“ Honecker, Schiwkow, Ceausescu, Husak usw. bei besonderen Anlässen die üblichen Telegramme geschickt; aber nie persönlich unterschrieben. Stets zeichneten das ZK, das Präsidium des Obersten Sowjets und der Ministerrat. Das muß bewußt geschehen sein; denn früher hatten die Sowjetführer stets persönlich unterschrieben.

Die Amtsnachfolger der „alten Garde“ hatten es besser. Ob Gregor Gysi oder der Regimegegner Vaclaw Havel, sie erhielten alle ein persönlich gezeichnetes Telegramm und wurden sehr schnell von Gorbatschow in Moskau empfangen. Entsprechend war das Echo auf die Neuen in der sowjetischen Presse.¹⁸

Besonders makaber nahm sich das im Falle Rumäniens aus. In keinem anderen Lande ist der Tod des Diktators und seiner Frau so detailliert und ausführlich beschrieben worden wie in der Sowjetunion. „Gericht über Nikolai und Elena Čeausescu“ (PRAWDA), „Rumänien nach der Hinrichtung Čeausescus“ (ISWESTIA), und am nächsten Tage berichtete TASS, daß Generalsekretär Gorbatschow sofort am 27. Dezember 1989 ein längeres Telefongespräch mit dem Nachfolger Iliescu hatte.¹⁹

Bemerkenswert war auch der Fall Honecker. Bruderkuß mit Gorbatschow zum 40. Jahrestag der DDR Anfang Oktober 1989. Die unterkühlte Meldung von TASS 10 Tage später vom Wechsel zu Krenz. Berichte in der Sowjetpresse über die „Vernehmungsprotokolle Honecker“ im März 1990 und schließlich eine Erinnerung an den Besuch Honeckers in Magnitogorsk vom Juli 1989, wo Erich Honecker zum Ehrenbürger ernannt wurde. Einige Abgeordnete im Stadtrat wollten den Ehrenbürger nach Magnitogorsk einladen, aber „in der Folge wurde die Stadt von einer Protestwelle überrollt“. Niemand wollte Honecker haben.²⁰

¹⁷ ISWESTIA, 5. 12. 89, deutscher Text in EUROPA-ARCHIV 3/90, S. D 72.

¹⁸ Vgl. dazu PRAWDA, 8. 5. 89 und 7. 10. 89 (Honecker), PRAWDA, 11. 12. 89 (Gysi) sowie PRAWDA, 21. 3. 89, 8. 7. 89, 9. 9. 89 und ISWESTIA, 5. 12. 89.

¹⁹ ISWESTIA und PRAWDA, 25. und 27. 12. 89, ISWESTIA, 14. 1. 90 u. 28. 1. 89.

²⁰ MOSCOW NEWS, Oktober 1990.

4. Die Einheit Europas

Nach der Anerkennung der Europäischen Gemeinschaften im Juni 1988 geriet die Sowjetunion ebenso wie ihre Bruderländer in den europäischen Sog, getrieben von der Angst, nach Vollendung des europäischen Binnenmarktes ausgeschlossen zu sein.

Außenminister Schewardnadse benutzte ein Essen mit den Botschaftern der EG in Moskau am 6. Februar 1989 zu ungewohntem Lob: So wie die Europäische Gemeinschaft die inneren Barrieren abgebaut habe, ohne sich nach außen abzusichern, sei sie ein „Modell für die gesamteuropäische Einigung“. So könne man „in ganz Europa in dieser Weise verfahren“ und neue Formen des Zusammenlebens finden.²¹

Gorbatschows Rede in Kiew im Februar 1989 gab das Signal. Nun hieß die Losung „Überwindung der Spaltung Europas“. Der sowjetische Ministerratsvorsitzende Ryshkow appellierte im April 1989 in Luxemburg an Ost und West, statt der Logik der Konfrontation die „Logik der Zusammenarbeit zu erlernen“.²²

Die sowjetischen Teilnehmer am ersten deutsch-sowjetischen Forum in Bonn begeisterten sich ebenso für die europäische Idee wie Gorbatschow bei seinem Besuch Anfang April 1989 in London.²³

„Muß Europa eine Zone der Kräftepole bleiben“, fragte Schewardnadse vor dem Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments in Brüssel und antwortete, „was in diesen Tagen auf dem Kontinent abläuft“, zeugt eindeutig dafür, daß Europa „zu einer multizentralen Gemeinschaft der Völker und Staaten“ werden wird.²⁴

Das Fazit des Jahres 1989 zog Gorbatschow in seiner Silvesterbotschaft.²⁵

Im Jahre 1988 haben wir die Idee eines gesamteuropäischen Hauses als eine Art Utopie aufgefaßt. Am Ausgang dieses Jahres wird davon als reale Perspektive gesprochen. Die Nachkriegsspaltung des Kontinents gehört der Vergangenheit an.

Und er versprach den Freunden der Sowjetunion Solidarität:

Wellen der revolutionären Erneuerung gingen über Osteuropa hinweg. In den dramatischen Ereignissen, die in Berlin und Sofia, Prag und Bukarest stattfanden, fand die Notwendigkeit, Sozialismus und Demokratie zu vereinen, erneut mit enormer Kraft ihre Bestätigung. Wir wünschen unseren Freunden Erfolg auf diesem Wege. Sie können immer auf unsere Solidarität bauen.

Weltweit prophezeite Gorbatschow in seiner Botschaft an das amerikanische Volk:²⁶

Die 90er Jahre können zu einem Jahrzehnt werden, in dem Freiheit, Demokratie und Gleichheit im globalen Maßstab und unumkehrbar verankert werden.

²¹ PRAWDA, 7. 2. 89.

²² TASS, 19. 4. 89.

²³ PRAWDA, 8. 4. 89.

²⁴ TASS, 19. 12. 89, deutscher Text in EUROPA-ARCHIV 5/1990 D 127–136.

²⁵ PRAWDA, 1. 1. 90.

²⁶ PRAWDA, 2. 1. 90.

Das Entstehen einer revolutionären Situation

Um hinreichend zu verstehen, warum Gorbatschow seit seinem Amtsantritt neue Konzepte in der Innen- und Außenpolitik versuchte, muß man sich die Lage vergegenwärtigen, vor der die Sowjetführung damals stand. Nachträglich, aus heutiger Sicht wird das ganze Ausmaß der wirtschaftlichen und politischen Misere deutlich.

Aufgrund ihres Meldeaufkommens aus den verschiedenen Quellen von Partei, Staat, Armee und Nachrichtendiensten muß die sowjetische Führung Mitte der 80er Jahre deutlich erkannt haben, daß der Sowjetblock einer revolutionären Situation entgegentreibt, wenn nicht vorher Reformen zur Besserung der Lage durchgesetzt werden.

Was eine revolutionäre Situation ist und an welchen „objektiven Merkmalen“ sie zu erkennen ist, hat der Klassiker der Revolution, Lenin in seiner Arbeit „Zusammenbruch der II. Internationale“ 1915 beschrieben.²⁷ Diese Kennzeichnung galt im gesamten Sowjetbereich unumstritten. Sie gehört zum Rüstzeug jedes kommunistischen Funktionärs.

Es handelt sich in der Leninschen Definition um 3 Hauptmerkmale:

1. „Die Unmöglichkeit für die herrschenden Klassen, ihre Herrschaft in unveränderter Form zu behalten . . .“ Für den Ausbruch der Revolution genüge es nicht, so Lenin, daß die Massen nicht mehr wie bisher leben wollen, sondern „daß man es oben nicht mehr kann“.
2. „Eine außergewöhnliche Zuspitzung der Not und Armut der unterdrückten Klassen.“
3. Eine „beträchtliche Erhöhung der Aktivität der Massen“, die zum „selbständigen historischen Auftreten“ befähigt werden, d. h. eine revolutionäre Organisation bilden.

Dissidenten spürten als „gelernte Kommunisten“ in den 70er und 80er Jahren genau, daß diese revolutionäre Situation im Sowjetblock heranreift. Milovan Djilas schrieb 1986: „Im Osten wächst ein großes Unruhepotential“, und später in der Rückschau unter Berufung auf Lenin über die Gründe für das Entstehen dieser revolutionären Lage.²⁸ Westliche Geheimdienste erhielten seit Jahren entsprechende Mitteilungen aus dem Osten und gaben sie gelegentlich zur Veröffentlichung frei. So war schon in den 70er Jahren bekannt, daß in internen Meinungsumfragen der Sowjetunion, der DDR, Polens und der ČSSR Unzufriedenheit großer Bevölkerungsgruppen mit dem Regime in zahlreichen Einzelfragen festgestellt wurden.²⁹

Das gleiche bemerkten die westlichen Rundfunksender mit Ost-Programmen wie Deutsche Welle, Deutschlandfunk, BBC, RFE und RL in ihren Leserschriften. In ihrem gemeinsamen Forschungsinstitut führten Radio Free Europe und Radio Liberty mehr oder minder repräsentative Meinungsumfragen unter Besuchern aus Ungarn, der ČSSR und Polen durch. Die Ergebnisse wurden in Einzelberichten seit den 70er Jahren unter dem Titel „East European Area Audience and Opinion

²⁷ W. I. Lenin, Ges. Werke 5. Aufl. russ. Moskau, Bd. 26, S. 218.

²⁸ DIE WELT, 18. 10. 86 und EUROPA-ARCHIV 7/90, S. 225–238.

²⁹ Interne Berichte, DIE WELT, 17. 7. 86.

Research“ publiziert. Ein Beispiel aus dem Jahre 1981 mag für viele andere stehen:³⁰

1981/82 wurden 4024 gezielt ausgewählte Besucher aus der ČSSR, Ungarn und Polen im Westen gefragt, welche Partei sie wählen würden, wenn es in ihrem Lande freie Wahlen gäbe. Bei wenig Meinungslosen entschieden sich für die Kommunistische Partei in der ČSSR – 2–3%, in Ungarn – 6% und in Polen – 1%. In einer Gesamtauswertung kommen die Meinungsforscher zu dem Schluß, daß sich in den drei genannten Ländern entscheiden:

- 3% für die Kommunistische Partei,
- 40% für die Demokratischen Sozialisten,
- 30% für die Christdemokraten,
- 9% für die Bauernpartei,
- 8% für die Konservative Partei.

Auch wenn diese Erhebungen nicht repräsentativ sein konnten, waren sie doch ein Indiz für die Stimmung im Lande. Übrigens weichen sie gar nicht so sehr von den Wahlergebnissen der ersten freien Wahlen 1990 in den drei Ländern ab. Die veröffentlichten Meinungsumfragen sind damals mit Sicherheit den Parteiführungen bekannt geworden. Die jeweiligen Nachrichtendienste haben sie jedenfalls zu ihren Bewertungen herangezogen.

Professor Daschitschew, der Verfasser zahlreicher kritischer Analysen, übergab später seine Denkschrift vom April 1989 dem Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL, der sie im Februar 1990 veröffentlichte.³¹ Aus dieser der sowjetischen Führung vorgelegten Denkschrift ist zu erfahren:

„Die frühere sowjetische Führung wollte nicht bemerken, daß die Sowjetunion in den Augen der Bevölkerung der osteuropäischen Länder allmählich aus dem Befreier vom Faschismus zu einem Unterdrücker, zu einer überaus konservativen Kraft wurde, die bestrebt war, die Länder dieser Region unter sowjetischer Kontrolle zu halten, und die sich jeglichen Veränderungen dort widersetzen.“

„Infolgedessen verlor die Sowjetunion im Grunde die Hebel, um politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Einfluß auf diese Länder zu nehmen.“

Die zwingende Folgerung:

„Zentrale Aufgabe der sowjetischen Außenpolitik für eine überschaubare Zukunft muß es sein, die Sowjetunion aus dem Zustand der Konfrontation gegen alle großen westlichen Länder herauszuführen.“

Das gilt auch für die deutsche Frage; denn die DDR kann sich nur mit Gewalt behaupten:

„Angesichts einer solchen Perspektive ist ein neues Herangehen an die deutsche Frage nicht gar zu ketzerisch. Es geht davon aus, daß man ohne die Überwindung der Spaltung Deutschlands in ihrer jetzigen Form sich ein gemeinsames europäisches Haus nicht denken kann . . .“

„Das in der DDR entstandene Regime konnte und kann politisch und ökonomisch nur bei Isolierung von der BRD bestehen, gestützt auf Gewalt gegen die eigene Bevölkerung.“

³⁰ Vgl. RFE-RL „East European Area Audience and Opinion Research“ Jan 83, June 83, Jan 85, Oct 85, March 87.

³¹ DER SPIEGEL 6/90, S. 142–158.

Der Vorschlag des Instituts für die Wirtschaft des sozialistischen Weltsystems lautet für Deutschland:

„Realistischer erscheinen in der ersten Zeit die allmähliche Öffnung der Grenzen der DDR, die Vertiefung ihrer allseitigen Zusammenarbeit mit der BRD, die Sicherstellung des Rechts der Deutschen in West und Ost auf ungehinderte Kontakte.“

Außenminister Schewardnadse erläuterte in einem Interview mit der sowjetischen Jugendzeitung KOMSOMOLSKAJA PRAWDA:³²

„Haben wir die Ereignisse in Rumänien vorausgesehen? Ich kann mit voller Verantwortung sagen, daß wir keinerlei Illusionen über die Art des Regimes/Čeausescu und seiner „Popularität“ hegten . . . Die Informationen unserer Botschaft in dieser Hinsicht waren völlig objektiv und präzise.“

Und im Juli 1990 erklärte der Außenminister den Delegierten des XXVIII. Parteikongresses der KPdSU:³³

„Wußten die Diplomaten, wußte die Führung, was geschehen wird und wie es vonstatten geht? Ich habe auf diese Frage nie geantwortet. Nun antworte ich. Wir haben das alles vorhergesagt, wir haben es gespürt . . .

Wir haben gewußt, wenn es keine ernsthaften Veränderungen gibt, dann kommt es zu tragischen Ereignissen. Wir haben im Prinzip gewußt, was kommt. Aber geleitet von den Prinzipien des neuen politischen Denkens haben wir uns nicht in fremde Angelegenheiten eingemischt. Und ich glaube, wir haben richtig gehandelt.“

Lakonisch urteilte die sowjetische NEUE ZEIT im Sommer 1990:³⁴

„Der Aufstand von 1989 sollte verhängnisvoll für das Regime in der DDR werden, weil es schon lange vor der Novemberrevolution zum Untergang verdammt war.“

Der Vorsitzende des sowjetischen Ministerrates Nikolai Ryshkow konstatierte, daß die Zeit reif für Veränderungen sei und mit Blick auf die Sowjetunion:

„Alles hätte viel schlimmer ausgehen können, wie wir jetzt aus den Erfahrungen Osteuropas ersehen können.“³⁵

Allein aus den zugänglichen und hier vorliegenden Quellen muß die Schlußfolgerung gezogen werden, die politischen Führer im Sowjetblock wußten seit vielen Jahren ganz genau, daß in ihren Ländern eine revolutionäre Situation im Leninischen Sinne heranreift: Die Massen wollten nicht mehr so weiterleben, und „die oben“ konnten nicht mehr so weiterregieren. Für den Ausbruch der Revolution fehlte nur noch der Anstoß und eine revolutionäre Organisation.

Schewardnadse erläuterte später dem Komitee für Auswärtige Angelegenheiten des Obersten Sowjets der UdSSR, die Sowjetunion habe insgesamt „ein optimales Ergebnis erzielt“: Ende des Kalten Krieges, Änderungen der Militärdoktrinen, Transformation von Warschauer Vertrag und später auch NATO in neue, gesamt-europäische Sicherheitsstrukturen, Verminderung der Rüstung, Ausschaltung der deutschen Gefahr – „Unter diesen neuen Bedingungen kann man an die deutsche Frage, unter anderem auch an ihre militärischen Aspekte, nicht mehr mit den alten

³² KOMSOMOLSKAJA PRAWDA, 5. 1. 90.

³³ PRAWDA, 4. 7. 90.

³⁴ NEUE ZEIT, Moskau 32/90.

³⁵ TASS, 15. 2. 90.

Maßstäben herangehen. Die Umstände haben sich geändert. Und die Deutschen selbst haben sich geändert.“³⁶

Die Logik der Überwindung der europäischen Spaltung hatte letztlich auch die deutsche Spaltung beseitigt. Aber dazu mußte Hürde für Hürde beiseite geräumt werden. Und das bedeutete im Gegensatz zu den früheren Äußerungen der sowjetischen Führung das Ende der DDR. Typische Schlagzeilen der sowjetischen Medien: „Wir haben keinen Grund zur Schadenfreude über die Lage in der DDR“, „Abschied vom ‚preußischen Sozialismus‘“, „Der DDR verbleiben noch zwei Wochen“.³⁷

Die sowjetische Politik gegenüber den Verbündeten stieß in der Führung auf Kritik. Der vom XXVIII. Parteikongreß der KPdSU abgewählte Ligatschow erhob Bedenken sowie einige sowjetische Militärs. Außenminister Schewardnadse hielt vor den Delegierten des XXVIII. Parteitages dagegen:³⁸

„Heute versucht man es so darzustellen, als wäre die Entscheidung über den Abzug unserer Truppen aus Ungarn, der Tschechoslowakei, Polen, der Mongolei und der DDR hinter dem Rücken der Militärs gefallen. Das stimmt nicht. In allen Verhandlungen gaben die Genossen Militär den Ton an.“

Einige Militärs kamen ihm zu Hilfe. Andere hatten schon früher das Recht auf Selbstbestimmung betont. Präsident Gorbatschow faßte die Kritik grundsätzlich zusammen und antwortete auf dem XXVIII. Parteikongreß Anfang Juli 1990 darauf:³⁹

„Wenn man sagt, das sei der Zusammenbruch des Sozialismus, dann stellen wir die Gegenfrage: Welches Sozialismus? Des Sozialismus, der im Grunde eine Variante des Stalinschen autoritär-bürokratischen Systems war, das wir selbst aufgegeben haben? Man tadelt uns sogar dafür, daß wir dort ‚kampflos abziehen‘. Daraus folgt, man rät uns, zu dem Zuflucht zu nehmen, was wir früher getan haben und womit wir entschieden gebrochen haben, was wir entschieden verurteilen.“

Schlußfolgerungen

Die Auswertung der verfügbaren Äußerungen und Fakten ergibt, daß Gorbatschow das Neue Denken in der sowjet. Außenpolitik konzipierte, um den kommunistischen Bruderparteien in klarer Erkenntnis der explosiven Lage in ihren Ländern die Macht zu erhalten. Die PERESTROIKA sollte *verhindern*, daß die Führungsrolle der KPen verlorengelht und der Systemwandel zum Ende des Sozialismus führt.

Unabhängig davon, wie die Sowjetunion sich weiter entwickelt und welche Rolle Gorbatschow dabei spielt, steht seine historische Bedeutung für die von der Sowjetunion abhängigen europäischen Staaten fest: Als deutlich wurde, daß die Völker nicht mehr im Sowjetblock mit seinen Bündnissen des Warschauer Paktes und des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe leben wollten, hat es Gorbatschow ihnen überlassen, wie sie ihre Zukunft gestalten wollen und die Auflösung der sowjetischen Paktsysteme in Kauf genommen.

³⁶ TASS, 20. 9. 90.

³⁷ ISWESTIA, 29. 8. 90; Radio Moskau, 16. 8. 90 ISWESTIA, 21. 9. 90.

³⁸ PRAWDA, 4. 7. 90.

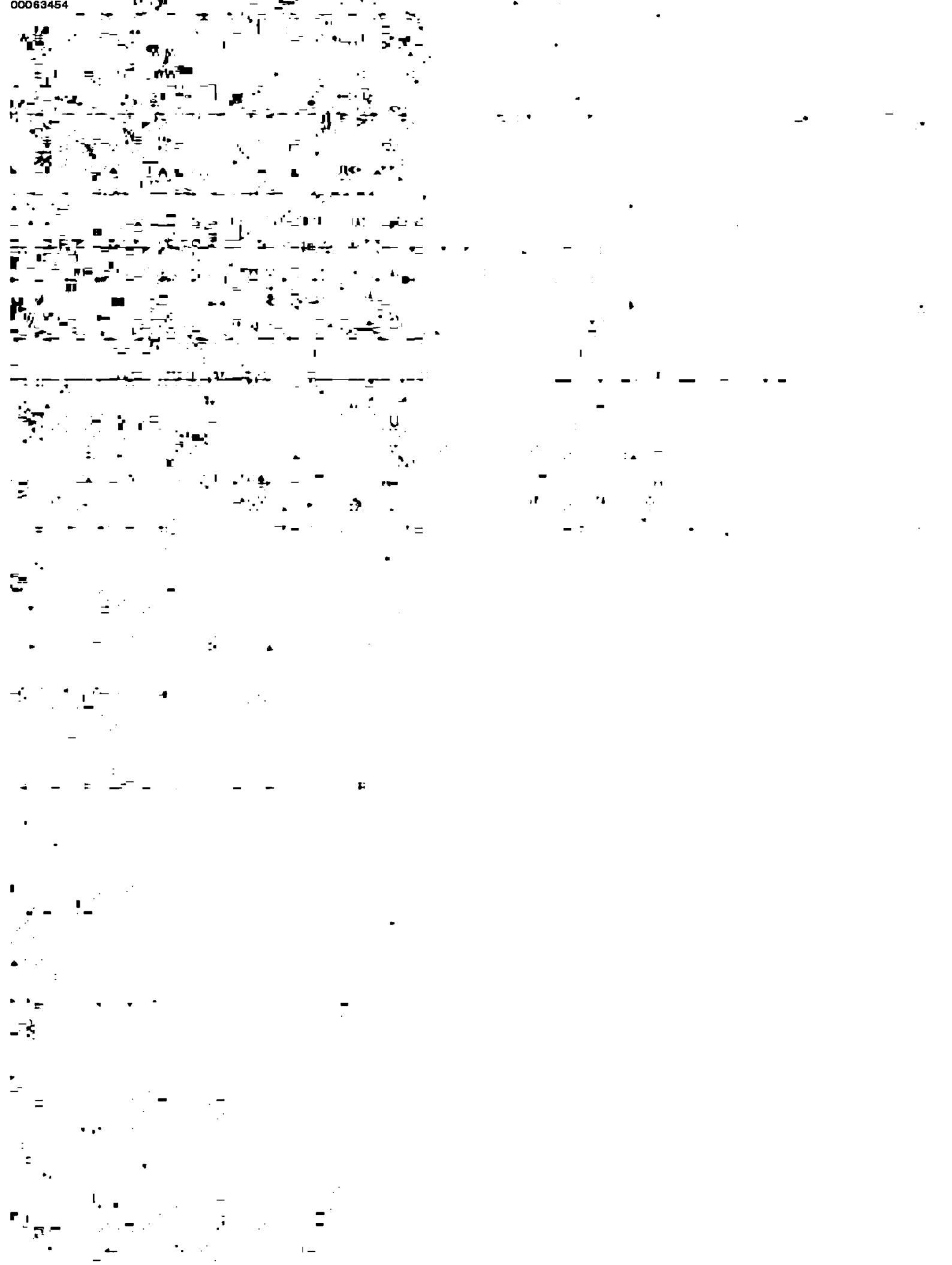
³⁹ PRAWDA, 3. 7. 90.

Dazu bedurfte er der Zustimmung der politischen und militärischen Führungsgremien in der Sowjetunion. Ohne die Zustimmung der sowjetischen Militärs wäre die Auflösung des Sowjetblocks und auch der Rückzug der sowjetischen Streitkräfte aus den Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes nicht möglich. Offenbar erscheinen NATO und EG mit einem durch Rüstungsverminderung und Truppenbegrenzung veränderten Deutschland als kleineres Übel gegenüber dem früheren Zustand.

Die ursprüngliche Rechnung Gorbatschows ist nicht aufgegangen. Was er einleitete, um seine Auffassung von „Sozialismus“ im Einklang mit dem Willen der betroffenen Völker zu verwirklichen, führte zum unerwartet schnellen Ende des sozialistischen Systems. Nur die totale Unterdrückung hätte das verhindern können.

Daß Generalsekretär Gorbatschow das ungewollte Resultat akzeptiert hat und den unterdrückten Völkern die Entscheidungsfreiheit gewährte, sichert ihm seinen Platz in der Geschichte; aber nicht die Anerkennung der Kommunisten.

Er mußte sich darüber im klaren sein, daß die Revolution in Ostmitteleuropa nicht ohne Rückwirkung auf die Sowjetunion selbst bleiben kann. Dieser Prozeß ist gerade im Gange. Und es stellt sich erneut die Frage nach dem Resultat – diesmal in der Sowjetunion. Wird Gorbatschow, der in der Sowjetunion den Sozialismus retten will, auch hier das gegenteilige Resultat akzeptieren oder ist seine Rolle als Wegbereiter ausgespielt, so daß er gar nicht mehr danach gefragt wird?



DONALD W. TREADGOLD

Is Reform dead in the Soviet Union?

In March 1985 Gorbachev ended what might be termed the decade of the three living corpses: the last seven years of Brezhnev (he was in power eighteen), who died in November 1982; his successor Andropov, who soon fell ill, from August 1983 on was out of public view, and died in February 1984; and Chernenko, who was practically dead when he was chosen Soviet leader and died in March 1985 after only thirteen months of nominal power.

When Gorbachev succeeded him, the U.S. press pricked up its ears, hailed the new young, energetic leader, and suggested that the ascension of Mikhail and Raisa portended a sort of "Camelot on the Moskva," reminiscent of Jack and Jackie Kennedy in America's White House. Polls were soon showing that Gorbachev was more popular than the president of the United States, in Europe at least, and he was chosen "man of the decade" by *Time* magazine in December 1990. (Of course the "decade" would not end until 1991, since there was no year zero, but one must not quibble.)

There is indeed a case to be made that *Time* is justified in so designating Gorbachev. A decade ago, or less, events in the Communist world seemed far from portending freedom for Eastern Europe or significant change in the USSR: in fact, a number of reputable Western observers believed the Soviet economy was doing well and had no crying need for reform. John Kenneth Galbraith wrote in the *New Yorker* in 1984: "The Soviet economy has made great national progress in recent years." Seweryn Bialer contributed to *Foreign Affairs Magazine* in 1982/83: "The Soviet Union is not now nor will it be during the next decade in the throes of a true systemic crisis." As late as 1989 Lester Thurow declared: "No one can deny that [the USSR] has made tremendous economic progress."

None of that was true. It took courage for a Soviet leader to admit that it was not and to try to do something about it. I shall not summarize the reforms beyond declaring that *glasnost* inaugurated a nearly free press and a freedom to say, even in public, virtually anything; *novoe myshlenie* brought what is widely regarded as an end to the cold war; while *perestroika* has been to date far from successful, it did create a small and productive private sector in the economy and has not yet been terminated.

However, there has been a dramatic turn for the worse. How and why did that occur? I will try to answer.

It took place between September and October of 1990. On September 11 Gorbachev stunned the country and specifically his own appointee, Premier N. I. Ryzhkov, by endorsing the so-called Shatalin 500-day plan.

On September 18 the article by Alexander Solzhenitsyn, "Kak obustroit' Rossiю," was, amazingly, published in *Komsomolskaia Pravda*, supporting the idea of an Eastern Slavic country (thus *rossiiskaia*, including Belorussia, the Ukraine, and Russified northern Kazakhstan, not *rusaskaia*, referring only to Great Russia) shorn of its borderlands. Whether or not discussion of the article figured in Gorbachev's

retreat from reform, it highlighted and brought to the fore the issue of the integrity of the USSR, on which the Soviet leader has shown great sensitivity.

On September 21 Gorbachev asked the Supreme Soviet for emergency powers, and three days later they were granted; but that body also approved a newly drawn-up plan of his – backtracking on his earlier endorsement – to create a “conciliation committee” with the task of working out a compromise between the Shatalin plan and a much less ambitious Ryzhkov plan. Reform took a long step forward when, on October 1, the Supreme Soviet approved a law on religious freedom that had long been promised and was two years or more in the making; perhaps the intention was to encourage the new patriarch, Aleksii of Leningrad, who had been enthroned only on June 10, and has shown support for some reformist initiatives of the national government.

On October 19 the Supreme Soviet approved the “compromise” plan just mentioned. On November 23 Gorbachev unveiled a plan for a union treaty replacing that of 1922, which was designed to undercut and at least reduce the pressures of the republics for autonomy or independence, but signified at least a degree of reform in that relationship. There ensued a few weeks of silence; then on December 19 Gorbachev placed two hardliners in the MVD: Boris Pugo as minister, replacing a moderate named Bakatin, and General Gromov as his assistant. A sharp shift was signaled on December 20 when Eduard Shevardnadze resigned as foreign minister, announcing his fear that dictatorship threatened the country (with perhaps unintended irony, since dictatorship had not long before been the unchallenged system of rule in the USSR). On December 27 the notably non-reformist Gennadi I. Yanayev was named to the new office of Vice President, though he was confirmed only after a second round of voting in the Supreme Soviet.

As 1991 began, there appeared the worst sign so far that reformers were on the run. On January 13 Soviet troops killed 15 Lithuanian protesters in Vilnius as the army sought to capture the radio and TV center of capital. Gorbachev denied giving the order to attack but evinced little sympathy for the dead and much for the National Salvation Committee that had allegedly asked for help. (That was a frightening portent indeed, reminiscent of 1956 in Hungary, 1968 in Czechoslovakia, and 1979 Afghanistan – since no one could be found in Prague to have requested such aid and the head of government alleged to have done so in Kabul was killed by other Communists.) Elena Bonner asked Norwegian Nobel Committee to remove her husband’s name from Peace Prize laureates’ list, since Gorbachev’s name was on it, and considerable American reaction was registered, but nevertheless on January 20 some Latvians were killed when Soviet MVD troops stormed the Latvian MVD headquarters in Riga.

By now the whole world was drawing conclusions; a clear tilt to the right was taking place, though on January 22 Gorbachev denied that there was any such thing. As if to make the denial look ridiculous, on the same day V. S. Pavlov, now the prime minister, announced a decree withdrawing 50 & 100 ruble notes from circulation as legal tender, explaining that the move was undertaken because Western banks were conspiring to overthrow Gorbachev – a bit of nonsense all too evocative of the worst paranoia of the past. By this time several of Gorbachev’s younger reformist advisers had resigned, among them Nikolai Petrakov and Stanislav Shatalin. Things

looked bleak for the cause of reform at the center, and the result was to accelerate the centripetal pressures from the borderlands. On March 17 a plebiscite was held throughout the USSR on an ambiguously phrased question regarding whether the voters wished the Union to survive in some revised form. Six republics declined to take part the three Baltics, Moldova, Georgia, and Armenia, and the majority in favor of the proposition that was returned elsewhere did not look very convincing or conclusive.

At the end of 1990 George Schopflin, lecturer at the London School of Economics and Political Science and the School of Slavonic and East European Studies, tried to assess the situation in Eastern Europe, in terms partly applicable to the Soviet Union. Schopflin declared that "the societies left behind by communism have certain characteristics that make the establishment of democracy extremely difficult. The situation under postcommunism is very different indeed from that in Spain, Portugal, or Greece, where right-wing dictatorships never carried out the same kind of devastation that the Communists imposed". (Incidentally, this circumstance casts light on the difference between authoritarianism and totalitarianism, which Jeane Kirkpatrick or other persons in the Reagan administration were accused of inventing. On the contrary, several political scientists, notably Carl Friedrich and Zbigniew Brzezinski, had spelled out the difference years earlier and then had only recognized plain facts about political systems already existing; they were not guilty of spinning theory about it out of their clever little heads.)

But to return to Schopflin, who argued that civil society survived under the dictators of Spain, Portugal, and Greece, but what there was of it was destroyed in Eastern Europe and the Soviet Union. Civil society he defined as "an autonomous society and a self-limiting state: in other words, a state that recognizes that the rule of law applies" to itself as well as the citizenry; and a society that is used to organizing, acting independently of government and can count on some protection of individual rights in doing so. What specifically is needed, says Schopflin, is "an autonomous entrepreneurial stratum, a bourgeoisie," which will under conditions of protection of private property proceed to engage in competition and provide economic mobility, enabling lower-status sections of society to rise and internalize values of democracy.

Let us be blunt: if the United States (or indigenous leadership) were to try to foster lasting democracy in Eastern Europe, it would need to try to create an enterprising bourgeoisie, which would replace intellectuals as the dominant and directing group there, spearhead the growth of a free market and free enterprise that alone would assure prosperity. It would be unwise to hold one's breath until that is done. That is not the kind of talk that Washington, D. C., is used to; I suspect that among our decision-makers are numbered some who cannot even spell the word "bourgeoisie" let alone grasp the idea; more important, who have never put to themselves or the president the question of how one creates democracy in the place of totalitarianism, when the previous fully developed civil society, as in Czechoslovakia, or the fragmentary beginnings of it, as in Romania, have been destroyed.

Not only has government ignored the issue; I know of no political theorist who has tackled the question. Despite the fact that for over seventy years some in the West have hoped for the end of Communism and its replacement by democracy, no one

has seriously thought about how to accomplish that transformation. There seems a tendency to think that if one just gets rid of a bad man (a dictator) and his entourage, holds a free election with Jimmy Carter and ACLU representatives on hand to observe and votes are counted fairly, then democracy will automatically blossom in place of the wicked man who has been thrown out, who has been carried off to a U.S. jail to be born again or who has succeeded in fleeing to some third-world country. Clearly, many in Congress think one secures democracy in a given foreign country by voting to cut off aid unless it introduces democracy by, say, next Tuesday.

Now it may be argued that the U.S. cannot create democracy in the third world anyhow, or should not try, and there may well be merit in those contentions. However, it would be just as well if, in our highest governmental circles, there were an appreciation of the difficulties of creating post-totalitarian democracy, of the intricate social engineering probably required if one is to try to bring such a system into being through fiat, or of the likelihood that if natural forces are to be left to do the job, they may need a very long time.

This is the proper context for considering whether reform, in hands of Gorbachev or someone else, is now dead in the Soviet Union or whether it is just taking a little nap and will proceed at a slower rate for a time.

It is well known that the army and KGB survive from the pre-1985 order (or to be more precise, in the army certain reactionary senior officers, for many junior officers are reformers, and many soldiers may or may not be as certain to obey orders – say, to fire on civilians in their own homelands – as they once were; and even the KGB may not be entirely monolithic any longer). It has been less widely noticed that a few times the old paranoia has recurred in the speeches of high officials, quite unlike the sweet reasonableness of Shevardnadze and the Gorbachev of the pre-September 1990 period. Vladimir Kryuchkov, head of the KGB, last December asserted that the West was plotting to do in the Soviet Union (never mind that much Western energy is currently devoted to figuring out how to help it effectively) and as already mentioned Prime Minister Pavlov, when he announced the decree stupidly withdrawing 50 & 100 ruble notes from circulation, said it was done to head off a conspiracy by Western banks to overthrow Gorbachev. Fortunately, such instances have been few, but they have provided a possibly useful reminder that the snake has been scotched but not killed yet.

What happened to Gorbachev last September? He was, to be sure, raised a Communist who believed only one organization should, rule, an atheist who believed religion should be destroyed, a centralizer who never doubted that the government of the USSR, located in Moscow, was the only way to govern the diverse people of the former Russian Empire among whom nationalism was only a lingering malady of the past, a socialist who believed the entire economy should be run by the government. He has compromised on the question of the Communist political monopoly and on atheism; he has reluctantly conceded part of demands of the republics though perhaps too late; however, on socialism he finally dug in his heels, and that was the signal for a U-turn for his whole regime, what the *Wall Street Journal* called “counterrevolution in Moscow.”

Some wisecracks think they know what lies ahead. Some point to the fact that the old *apparatchiki*, still in place, continue to sabotage all genuine reform measures,

assault cooperatives and spread the notion that they are all corrupt and make obscene profits, prevent peasants from using the fragile legislation so far enacted that enables them to lease land for private farming, and discredit democrats by seeing to it that food and consumer goods do not reach stores: a high Moscow official says that the reason Moscow and Leningrad have had no food on shelves for the last year is "30% disorganization and 70% sabotage." All this bodes ill for reform and suggests it will die. However, others point to change that has already occurred; the very extent of turmoil is an indication. Youth have found their voices and speak out fearlessly, the country has enjoyed the benefits of a virtually free press, even reactionary generals seem to have given up the "international class struggle" (confrontation, by proxy or not, with the United States in third-world countries such as Angola) and certainly have no plans or capability to attack the West; limited economic reform has been carried out. Walter Laqueur well says: "the anti-reform party . . . can cling to power. But its long-term prospects are still dismal."

It is true that the immediate future does not look promising. Western businessmen who often have rushed to what they believed to be the wonderful new market there (as for more than a century they rushed to China whenever they had a chance, thinking, if I manufactured toothpicks and every Chinese bought only one box, I would be rich as Croesus) need a course in Soviet history. The Western businessman can, of course, pull out and look elsewhere for his markets; the poor Soviet citizen has to stay there. We can give him our love and our prayers; we can give him our know-how and try to show him some of the methods and techniques we have developed. The path of reform, however, is one the Soviet people and their leaders (whoever they may be now or in the near future) must decide upon for themselves. To supply the USSR with massive aid from outside would simply postpone the day when significant and successful reform occurs.

V. STANLEY VARDYS

The Future of the Soviet Union and Europe

My topic concerns not only Europe but generally the Western powers, including the United States, but I am focusing on Western Europe for three reasons. First, the decline of totalitarian system in the Soviet Union and the emancipation of Eastern Europe more directly affect Western European nations and thus require European decisions, and second, now in the process of political unification Western Europe inevitably is to become the main attraction and the main partner of the formerly Communist countries. This role is preordained to it geopolitically as well as economically and culturally. The third reason has to do with the post-cold war America. While many of us hope that the United States will continue its role in European affairs commensurate to its status as a super power, the debate in the United States since 1988 indicates a wish, expressed both by politicians and intellectuals, to draw inward for the purpose of concentrating on America's own accumulated domestic problems. If this eventually happens, it will leave more room for European initiatives and solutions.

The collapse of communism creates an opportunity for the various calls for a united Europe voiced after the second world war. Though many Western Europeans have "put on sad faces"¹ while looking at the revolutionary changes in Eastern Europe for fear they will endanger European stability and create economic and political difficulties, it is now generally assumed that what used to be called the Soviet bloc must in one way or another be brought into the European system of states. The German Democratic Republic has even lost its political personality through unification with West Germany. The Conference on Security and Cooperation in Europe, repainted with a democratic brush, includes all sovereign European states in an Atlantic alliance with Canada and the United States. If developed along the lines proposed by the Soviet Union or by some West European leaders – an unlikely prospect – it may become a XX century version of the Vienna Congress dominated by Western European powers, first of all Germany, together with the Soviet Union and, at least for the immediate future, the United States. An economic and political integration of East European states into the European Economic Community remains of course a question of selective and more distant future.

In this European arrangement the Soviet Union is expected to play an important part. Some Western leaders, particularly the Germans, first, have called for an increased Soviet role in international affairs generally – for example, President von Weizsäcker in March of 1991.² Soviet participation is considered to be essentially required as a stabilizing factor regionally as well as globally. Germany's Foreign Minister Genscher in his Davos speech in Switzerland repeated his long held thesis that "German-Soviet relations are of central importance for the stability in Europe

¹ Foreign Minister Genscher quoting Hélène Carrère d'Encausse, speech at Davos, February 3, 1991, *Statements and Speeches*, vol. XIV, no. 3, February 3, 1991, p. 3.

² *Deutschland Nachrichten*, March 8, 1991, p. 3.

just as American-Soviet relations are of central importance for the stability of the world.”³ The Soviets, of course, vigorously agree to the idea. Another reason for stressing reliance on the Soviet Union is given by Jürgen Nötzold and Reinhardt Rummel. According to these writers, the Soviet Union “must be included in the general European development, albeit without any hegemonic position” so it does not feel it has been “cheated out of the foreign policy achievement of perestroika.”⁴ Differences must exist, I am sure, on how close should the German-Soviet relationship develop in the new regional European order, whether this regional arrangement can be separated from the global and how this German-Soviet relationship should be calibrated with Germany’s Atlantic ties. For example, Mikhail Gorbachev’s vision of “common European home,” articulated in his *Perestroika*, focuses upon European ties with the United States which he considers to be a kidnapper of Western Europe. America, according to him merely exercises corrupting political and cultural hegemony over Europe which he would break.⁵ However, it is generally agreed that the Soviet Union should not be isolated, that as Hans-Dietrich Genscher and Jiri Dienstbier, his Czechoslovak colleague, said in a joint statement on April 11, 1991, the Western Soviet border should not constitute a new line dividing Europe as in the past.⁶

The prevailing view on the continent seems to be that the Soviet Union under Gorbachev is an important partner for regional stability in the prospective common European home. Germany, one has the impression, has promoted and paid for the inclusion of the Soviet Union into Europe almost as much as it has nursed and nudged the Economic Community’s move toward the West European political union. As some astute American observers have said, “Genscher’s primary objective is to find a place for the Soviet Union in the new European system that will reassure Moscow without threatening Western interests.”⁷ The view that the Soviet Union is an essential player in maintaining European stability is founded, I am sure, on diverse considerations, among them the fact that the Soviet Union remains a relative threat: it still is a heavily armed superpower and it has not yet withdrawn its military forces from East Germany nor from Eastern Europe.

There also exists fear that, left alone, the 40 Soviet nuclear power stations of Chernobyl design might cause great physical harm to the European population, and additionally, that if the Soviet Union is not aided by the West, its collapsing economy will produce many refugees who will inundate Western Europe. The Germans, more specifically, feel latent guilt for the invasion of the Soviet Union in 1941 and gratitude to Gorbachev for allowing German unification in 1991. German attitudes need to be understood in the perspective of their historical love and hate relationship with Russia. Finally, there enters into consideration a vision of an enormous economic market in the giant empire which Germany or Western Europe could exploit.

³ Speech at Davos, *op. cit.*, p. 5.

⁴ Jürgen Nötzold and Reinhardt Rummel, “On the Way to a New European order,” *Außenpolitik*, III, 1990, p. 215.

⁵ Mikhail Gorbachev, *Perestroika*, New York: Harper and Row, 1987, pp. 207–209.

⁶ *Deutschland-Nachrichten*, April 19, 1991, p. 2.

⁷ Gregory Flynn and David J. Scheffer, “Limited Collective Security,” *Foreign Policy*, Fall 1990, p. 89.

On the other hand, Gorbachev's "new thinking" in relations with the West give Europeans a hope that a genuine partnership with Moscow is possible. European policy toward the Soviet Union is motivated by the search for stability and for economic gain in the post-Communist world.

The Western powers, however, seek stability with the Soviet Union which itself has become unstable. Perestroika has shook up the Soviet system. Despite domestic conflicts and disruption, the Soviets seek admission to the European system as an empire Gorbachev inherited from his predecessors. The Europeans and the Americans seem to accept and even to desire it, as if the maintenance of the empire was of vital interest to Europe or to the United States. This was visibly demonstrated at the meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe held in Paris on November 19–21, 1991, from which the hosts expelled the foreign ministers of the Baltic States even though they had attended as invited guests. By doing so Western European powers and the United States meekly submitted to Gorbachev's threatened veto.

Among the Western powers, Germany seems most committed to the survival of Soviet empire within its current borders. In the German Soviet treaty of Good Neighborliness, Partnership and Cooperation, the German and Soviet governments state that "they regard and will continue to regard as inviolable the frontiers of all states in Europe as they exist on the day of the signature of the present treaty". David Scheffer, an international lawyer and senior associate of Carnegie Endowment for International Peace, correctly asks whether making such declarations Germany has not "abandoned the Helsinki principle of peaceful methods for altering borders, and has [not] sealed the fate of the Baltic republics and any other Soviet republics that seek their own independence".⁸ In legal terms, according to Scheffer, it is true that "inviolable" is not "immutable" but the statement certainly causes concern for its political ramifications.

The question arises what is the concept of Europe? Were its political boundaries expanded only by the emancipation of Eastern European states? Does political Europe end at the Western borders of the Soviet Union? Is the European community of nations to be closed to Estonia, Latvia, Lithuania – once sovereign states and members of the League of Nations – or to Moldavia, Georgia, Armenia, Ukraine or Byelorussia, indeed to Russia itself as an independent sovereign state? Are these nations to be allowed access to Europe, to its political, economic and security system only under the red flag with hammer and sickle waved by the ruler of Moscow?

I suggest that stability is not identical with *status quo* and that *status quo* does not necessarily mean peace. Peace requires stable partners who nevertheless are open to change. Peace in modern times relies on freely arrived at and just accommodation and is founded on profession and practice of shared values. These, in our era, are democratic values. Commitment to democracy, indeed, is a new element in the concept of stability.

As presently constituted, the Soviet empire does not meet those requirements.

The key problem upon whose solution hinges Soviet stability, future and the

⁸ Paper, "Legal Structure for Security in Europe," (convention of American Society of International Law, Washington, D. C., April 15, 1991).

realm's association with Europe is the national question, that is, the question of nationality, national sovereignty and nationalism. In 1991 it probably is even more important for Gorbachev than it was for Lenin in 1917–22. Both Western scholars and politicians, with the possible exception of De Gaulle, have considerably undervalued the importance of national factor in East European politics. The reason for this lack of appreciation in recent decades has been, I think, our loathing of ethnic conflicts and revanchism in Eastern Europe, and the experience with the Fascist and Nazi systems. Nationalism became a bad name. Yet we still live in the age of nationalism. While religion has been depoliticized, at least in Europe and America, nationalism has not and will remain an overwhelmingly potent and simultaneously creative as well as dangerous force. The question is not how to get rid of it – you really cannot – but how to control and manage it for human progress. In modern times, only democracies have more or less been successful in its management.

As much as the Soviet Union is concerned, the significance of both non Russian and Russian nationalism for Soviet development has been grossly underestimated. For example, a prominent American scholar of Soviet affairs, writing just before Gorbachev came to power, concluded that “rising nationalism, in the absence of a major military conflict on Soviet territory, is unlikely to pose a serious threat to the stability of the Soviet system”.⁹ To be fair about it, until very recently Gorbachev himself failed to understand the relationship between reform, nationalism and stability in his empire.

The importance of nationalism in the Soviet Union is so crucial to its current development that at the recent meeting of Gorbachev, Yeltsyn and eight other republic presidents it was identified as the very top problem without whose solution neither economic reforms nor political stabilization are possible.¹⁰ At the meeting, republic leaders and Gorbachev acknowledged the increasing intensity of “crisis in our society”. “Society is being torn asunder,” they said, threatening even the supply of people with basic necessities. The “top priority for overcoming this crisis,” the leaders said, was “concluding a new treaty among sovereign states,” in other words, solving the problem of nationality, national sovereignty and nationalism.

It must be stressed that the national problem in the Soviet Union is not of temporary nature, resulting from the unforeseen consequences of Gorbachev's glasnost and democratization. In the realm of the empire it has been perennial and most likely will so remain. In the XX century, nationalities which at one or another time were conquered by the Tsars have tried to escape the empire in 1905, 1917–20, 1941 and again 1989–90. The Lithuanians, for example, first demanded autonomy in 1905. After the Bolshevik revolution, a string of independent states rose from Armenia through Ukraine to Estonia. In 1941, there was an insurrection against Soviet empire in Western Ukraine and the Baltics. It is safe to reason that if a more or less oppressive regime in Moscow, headed either by Gorbachev or a military colonel, succeeded in supporting the current Soviet nationality search for independence or commonwealth status, new generations would rise with new demands, again

⁹ Gail Warshofsky Lapidus, “Ethnonationalism and Political Stability: The Soviet Case,” *World Politics*, vol. 36, no. 4, 1984, p. 580.

¹⁰ Excerpts from Gorbachev-Yeltsyn et al. declaration, *The New York Times*, April 25, 1991, p. A8.

destabilizing the empire and endangering the peaceful condition of Europe. The current movement toward national sovereignty was joined by the Russian republic itself, thus transforming the political dynamics of conflict between Russians and non-Russians to a struggle between central empire and sovereign national republics. This adds a new and important dimension to the process of change in the Soviet Union. Because the national problem is not going to disappear, it better be resolved now if long term stability is desired.

For the West, it is particularly important to realize that national emancipation in the Soviet Union is inextricably interwoven with the chances of market economy and democracy in the realm. Free market development requires creation of a legal framework which specifies the jurisdiction, rights and responsibilities of each level of government. The main condition for a free market in the Soviet Union is decentralization, devolution of powers of central government. Similarly, democracy cannot take hold in a political system in which regional and local governments are powerless and, most of all, in which the legitimacy of power is not derived from the local population. In the Soviet Union, the Communist party is still in charge, together with the KGB and the Army. Progress toward free market and democratization must therefore go hand in hand with the sovereignty of the people, that is, popular consent, which in the Soviet Union means republic sovereignty or even independence. On the opposite end, if decentralization and devolution of power do not take place, central government in Moscow will need to use force to keep the republics together. Milovan Djilas is right when he says that "without unequivocal recognition of the independence of the non-Russian nations there is not, and cannot be, any democratic freedom within the Russian nation itself".¹¹ Use of force will mean the funeral of the yet unborn democracy. The Soviet empire is structurally and politically an obsolete organization for modern, especially for a democratic, world. It promotes neither domestic stability nor accommodation; it certainly does not encourage democracy thus denying the opportunity for finally developing a shared value philosophy with the West – a precondition for a lasting peace.

Therefore, instead of shoring up an unstable that has no prospects of long term survival and that still represents a potential threat to Europe, Europeans as well as Americans should support and even encourage political and social change. The status quo in the Soviet Union represents false stability. Germany, France, the United States and other industrial democracies should invest in republics, not Moscow, with the purpose of facilitating the emergence of a commonwealth of nations on the West European model; they should support instead of hindering the search for independence by the Baltic nations or by others. The West needs to support democratic forces of Russia more than it supports Gorbachev.

Europe, in other words, should be open to new arrivals. Indeed, it should not only open the doors but facilitate the entry. This is a historical time for reshaping the old continent for peace, stability, and democracy.

¹¹ Milovan Djilas, "A Revolutionary Democratic Vision of Europe," *International Affairs*, vol. 66, no. 2, 1990, pp. 270–71.



VIKTOR MEIER

Die Rolle der Nationalitäten im Systemwandel

Wenn einmal die Historiker mit dem nötigen Abstand über das Jahr des Wechsels in Osteuropa urteilen werden, dürfen sie nicht zuletzt die übertriebenen Erwartungen hervorheben, die man auf beiden Seiten des gewesenen Eisernen Vorhanges über die unmittelbaren Wirkungen und das Tempo der Systemänderung hegte. Man erwartete, daß sofort eine Marktwirtschaft funktionieren würde, die alle Probleme über Nacht hinwegfegte; man erwartete, sogar von den Rumänen, eine sofort funktionierende Demokratie; man erwartete nicht zuletzt, daß nun, nachdem die Gewaltherrschaft gefallen war, sich alle Nationen und Nationalitäten, die unter ihr zu leiden hatten, brüderlich in die Arme fallen würden – Rumänen und Ungarn, Bulgaren und Türken, Serben und Albaner, Tschechen und Slowaken.

Natürlich kam es anders, und wieder gab es irrationale, übertriebene Reaktionen. Es habe sich eine Pandorabüchse geöffnet, hieß es gelegentlich beim ersten offenen Aufflackern nationaler Streitigkeiten; nun gehe der Weg direkt vom Kommunismus zum Faschismus. Andere behaupteten, es habe sich in Wirklichkeit noch wenig oder gar nichts geändert; das alte Regime und seine Träger bestimmten nach wie vor die Entwicklung; sie benützten all die Schwierigkeiten, auch die nationalen Zwistigkeiten, um die Festigung der neuen Demokratien zu sabotieren.

Man sollte in all diesen Dingen zu rationalen Standpunkten kommen. Die Entwicklung konnte gar nicht viel anders verlaufen, als sie verlief, und bereits zeichnet sich auch in den nationalen Fragen eine gewisse Normalisierung ab. Zweifellos gab es Gefahren für die Festigung des demokratischen Systems. Man muß bei allen Turbulenzen aber *vielen* Politikern, der neuen wie der alten Ordnung, das Zeugnis ausstellen, daß sie sich um Mäßigung bemühten.

Die Ursachen, die in der Zeit des Wechsels zum Aufleben der nationalen Problematik führten, sind unterschiedlich. In der Sowjetunion wurden, zum Teil noch in der zaristischen Zeit, zum Teil unter kommunistischer Herrschaft, Völker gewaltsam dem russischen, beziehungsweise dem sowjetischen Reich eingeordnet; es ist klar, daß diese Völker, an der Spitze die baltischen, oder Georgien, die Lockerung des sowjetischen Systems sogleich benützten, um die Wiederherstellung ihrer Unabhängigkeit zu fordern. Litauen machte den Anfang; es hatte die Last einer Pionierleistung zu tragen, indem es seinen Unabhängigkeitskampf noch zu der Zeit begann, da in der sowjetischen Verfassung keine Prozedur für den Austritt aus der Union festgelegt war und auch das Angebot des neuen Unionsvertrages noch nicht bestand. Man sieht indessen, daß die Bemühungen, die Lösung der nationalen Probleme in rationale Bahnen zu lenken, auch in der Sowjetunion an Boden gewinnen.

In Jugoslawien müssen wir auf Rationalismus noch warten. Ich kann hier im Laufe dieses kurzen Beitrages nicht die ganze jugoslawische Problematik analysieren, aber lassen Sie mich einige grundlegende Elemente anführen. Als der jugoslawische Staat 1918 gegründet wurde, war das nicht, wie das einige Legitimisten in Wien sehen, eine finstere balkanische Verschwörung gegen den leuchtenden Glanz des Hauses Habsburg, sondern eine Bewegung, die der politischen Logik nicht

entbehrte. Der jugoslawische Gedanke hatte *zwei ideelle Vorläufer*, die sich freilich miteinander nur schwer vereinbaren ließen. Für den kroatischen Bischof Strossmayer, der Mitte des 19. Jahrhunderts die slawonische Diözese Djakovo betreute, schien es angesichts der gemischten Bevölkerungsverhältnisse in jenem Raum unmöglich und sogar gefährlich, wenn Serben und Kroaten getrennt einen eigenen Nationalismus entwickelten; dies müßte, so meinte er, unweigerlich zu gegenseitigen Kämpfen führen. Zu Strossmayers Diözese gehörten nicht nur jene gemischten Gebiete des östlichen Slawoniens, wo heute geschossen wird, sondern auch das ganze damalige Fürstentum Serbien. Seine Idee, daß man durch einen gemeinsamen jugoslawischen Nationalgedanken die nationalen Konflikte in jenem Teil der Welt verhindern könnte, erwies sich zwar als Illusion, aber es blieb doch immer eine Idee der Gemeinsamkeit.

Anders lagen die Dinge bei den Serben. Kurz nach der Errichtung eines selbständigen serbischen Fürstentums, nach 1830, entwickelte der damalige Staatssekretär des neuen staatlichen Gebildes, Garašanin, eine Art serbisches Grundsatzprogramm. Er ging davon aus, daß sich an dieser gefährlichen Stelle des Balkans nur ein großer und starker Staat auf Dauer unabhängig halten könne. Da zur Schaffung eines solchen Staates das serbische Volk zu klein sei, müsse es die anderen südslawischen Völker darin einbeziehen. Aber, so sagte Garašanin, das serbische Volk dürfe niemals in diesem südslawischen Gebilde aufgehen; auch müsse es immer an der Spitze des von ihm geschaffenen neuen Reiches stehen. Wir erkennen in diesem Programm die Grundlinie des serbischen staatlichen Denkens bis zum heutigen Tag.

Es war 1918 bei der Staatsgründung für die Serben leicht, ihren hegemonialen Staatsgedanken in den unitaristischen Rahmen einzugießen, der ihnen damals von den Kroaten vielleicht etwas naiv geöffnet wurde. Dazu trugen politische Faktoren des Augenblicks bei: die Habsburgermonarchie war besiegt und zerfiel, Kroaten und Slowenen mußten nach neuer Sicherheit und politischer Einbindung streben. Serbien war ein alliiertes Land. Ohne die Hilfe Serbiens hätte Kroatien wohl schon damals den größten Teil Dalmatiens an Italien verloren; das passierte ihm 1941, als es „unabhängig“ wurde. Die Slowenen fürchteten, daß sie ohne Hilfe Serbiens vom deutschen und vom italienischen Imperialismus, der ihr Gebiet ständig einzuengen suchte, zerrieben würden. So nahmen damals die Slowenen vieles in dem neuen Staat hin, was sie als Einengung, sogar als Fremdherrschaft betrachten mußten.

Heute ist die Situation grundlegend anders. Es gibt keinen deutschen oder italienischen Imperialismus mehr. Die Bedrohung für die westlichen Republiken Jugoslawiens kommt von innen, von einem brutalen serbischen Hegemonismus, wie er in der Politik von Milošević verkörpert ist, der die anderen Völker Jugoslawiens nur als Untermieter gelten lassen will und der durch sein Verhalten im Kosovo nicht nur den Slowenen und Kroaten, sondern auch den Muslimen und Mazedoniern deutlich zeigte, welches Schicksal sie erwartet, wenn die serbische Politik freie Hand hätte. Ich glaube, daß man den nichtserbischen Völkern Jugoslawiens dieses Schicksal *nicht zumuten* kann und daß es nur logisch ist, wenn sie Jugoslawien auflösen und ihre eigenen Nationalstaaten errichten wollen. Nicht allen jugoslawischen Völkern fällt dies leicht; Mazedonien etwa ist klein und schwach, aber auch Slowenien muß sich anstrengen, wenn es auf eigenen Füßen stehen will. Aber es ist wohl so, wie der slowenische Präsident Kučan immer sagt: Die Alternativen sind noch schlechter.

Das zu erwartende Ende Jugoslawiens hat mit dem Wechsel des politischen und wirtschaftlichen Systems an sich nichts zu tun. Wohl aber haben sich die jugoslawischen Völker wieder die Möglichkeit erkämpft, ihren Interessen und Neigungen gemäß zu handeln. Eines dieser Völker, das serbische, ist dabei so weit gegangen, daß es für die anderen das Zusammenleben im gemeinsamen Staat unmöglich machte. Jugoslawien hat sich überlebt. Leider versteht man dies im westlichen Ausland noch zu wenig. Lange gab es Leute, die der These des Ministerpräsidenten Markovič Glauben schenkten, daß es einzig auf die wirtschaftlichen Reformen ankomme, daß mit ihnen auch die Demokratie käme und daß die ganze nationale Problematik dann vernachlässigt werden könne.

In der störrischen Haltung westlicher Kreise gegenüber den politischen Prozessen in Jugoslawien spiegelt sich ein allgemeines Dilemma gegenüber dem Prinzip der nationalen Selbstbestimmung. Man hätte nicht erwartet, daß dies heute noch in dieser Form geschehen könnte. Jedermann in Europa ist für *Stabilität*, in Jugoslawien wie in der Sowjetunion, aber wenn bestehende Zustände unrealistisch werden, verkehrt sich das Streben nach Stabilität in sein Gegenteil. Dabei haben der Westen wie im Prinzip die kommunistische Doktrin das Selbstbestimmungsrecht der Völker gleichermaßen in sich aufgenommen; im Abstand von nur wenigen Monaten wurde es 1917 sowohl von Lenin wie von Präsident Wilson als konkretes politisches Programm verkündet. Es gab schon damals Menschen, die in diesem Prinzip, welches in der Tat immer auf die Auflösung bestehender und meist größerer, oft pluralistisch zusammengesetzter Staatsgebilde hinzielt, eine negative, destruktive Idee sahen. Auch heute gibt es wieder solche Stimmen. Das Selbstbestimmungsrecht, auf das sich auch die Bundesrepublik in ihrem Streben nach Wiedervereinigung stützte, mag gelegentlich unbehaglich sein, aber wir haben uns im modernen internationalen Leben nun einmal alle dazu bekannt.

Damit ist freilich nicht alles gesagt. Man spricht nicht umsonst vom Selbstbestimmungsrecht der *Völker* oder der *Nationen*, und nicht vom Selbstbestimmungsrecht der Minderheiten oder sonstiger Gemeinschaften. Die sowjetische Verfassung von 1977 weist das Selbstbestimmungsrecht den Republiken zu, die dort regelmäßig von einem Titularvolk getragen sind. Die jugoslawische Verfassung von 1974 räumt es in der Präambel, ohne eine Prozedur für die Loslösung festzulegen, den Völkern ein. Diese Bestimmung wird heute von der serbischen Führung verwendet, um die Souveränität des serbischen Volkes auf dem ganzen Gebiet des heutigen Jugoslawien zu verlangen, und um die Grenzen der Republiken in Frage zu stellen. Diesen Republiken verleiht die gleiche Verfassung aber die Staatlichkeit; diese beinhaltet per definitionem Souveränität und Recht auf gesicherte Grenzen.

Nicht das Recht zur Selbstbestimmung haben nach der gegenwärtig noch geltenden jugoslawischen Verfassung die Nationalitäten, früher Minderheiten genannt. Die Serben glauben deshalb, daß sie den Albanern sogar die vorher bestehende Autonomie verweigern können. So besteht die groteske Situation, daß das albanische Volk in Jugoslawien, das gegen 2,5 Millionen Menschen stark ist, mehr als es Slowenen, Montenegriener oder Mazedonier gibt, praktisch politisch rechtlos ist und am Dialog über die Neuordnung des jugoslawischen Staates nicht teilnehmen kann. Dabei ist der Unterschied zwischen Nation und Nationalität in der jugoslawischen Verfassung gar nicht festgelegt; lediglich in einzelnen Gesetzen und nach der Ge-

wohnheit wird gesagt, daß Nationen ihr Zentrum innerhalb der jugoslawischen Grenzen haben, während man von den Nationalitäten annimmt, daß es außerhalb liegt.

Die Frage, für wen das Selbstbestimmungsrecht gelten soll, kann im heutigen, neuen Osteuropa zu Schwierigkeiten führen. Selbstbestimmung und Minderheitenschutz sind zwei Dinge. Man hat, um Konflikten zuvorzukommen, nach internationalen Konventionen gerufen. Aber das scheint schwierig, denn immer werden die tatsächlichen Verhältnisse und die politischen Voraussetzungen unterschiedlich sein; absolute Gesichtspunkte, wie sie zum Beispiel Amnesty International für die Menschenrechte aufstellt, kann es hier nicht geben. In Kopenhagen ist letzten Sommer versucht worden, im Rahmen des KSZE-Mechanismus gewisse Grundregeln für die Behandlung der Minderheiten festzulegen. Sogar das hat seine Tücken. Mazedonien zum Beispiel hat daraufhin gewisse Rechte für seine albanische Minderheit wieder zurückgenommen, mit dem Argument, es sei nicht gezwungen, über den Rahmen von Kopenhagen hinauszugehen.

Eine der Ursachen für das Wiederaufbrechen nationaler Konflikte in Osteuropa war, daß einzelne kommunistische Regime, vor allem diejenigen in Rumänien und Bulgarien, in ihrer Spätphase, zum Teil schon früher, versuchten, sich eine neue Legitimität aus dem nationalen Bereich her zu geben. Schiwkov in Bulgarien führte eine Kampagne gegen die Türken, Ceauşescu in Rumänien richtete seine Abneigung gegen die Ungarn und tat ebenso nichts, um dem Willen der Rumäniendeutschen zur Abwanderung entgegenzusteuern, es sei denn mit administrativen Hemmnissen. Die neuen Regime in Bulgarien und Rumänien müssen nun mühsam versuchen, ihre Minderheitenpolitik wieder ins Lot zu bringen. Das ist keine leichte Aufgabe, denn der nationale Extremismus hat sich dieser Hinterlassenschaft des Spätkommunismus bemächtigt. Bei den Wahlen in Rumänien im Mai 1990 gewann die regierende „Front der nationalen Errettung“ dort, wo die Konfrontation mit den Ungarn besonders stark ist, etwa im Kreis Mureş, nur eine Minderheit der rumänischen Stimmen; die Mehrheit ging an die Extremisten der „Vatra Romaneasca“. Heute hetzt eine Gruppe von Intellektuellen, die unter Ceauşescu Privilegien genoß, in der Zeitschrift „Romania Mare“ (Groß-Rumänien) nicht nur gegen die Ungarn, sondern auch gegen die eigene Regierung, die den Ungarn angeblich zu sehr entgegenkomme; außerdem versucht sie, der Regierung wegen Bessarabien Schwierigkeiten zu machen.

Die rumänische Regierung weiß – und handelt entsprechend –, daß sie den Ungarn entgegenkommen muß, daß sie auch auf gute Beziehungen zu Budapest angewiesen ist, und daß sie nur eine Annäherung zwischen der Republik Moldawien und Rumänien erreichen kann, wenn sie dies auf der Grundlage guter Beziehungen zur Sowjetunion versucht. Man hat dennoch Bukarest im Westen kritisiert, als es kürzlich seinen Vertrag über Freundschaft und gute Nachbarschaftsbeziehungen zur Sowjetunion abschloß. Lange Zeit zeigte auch die ungarische Regierung wenig Verständnis für gewisse Eigenheiten des rumänischen Lebens. Diese Eigenheiten mögen nicht immer sympathisch sein; zu ihnen gehört unter anderem die Neigung, sich auf nichts festzulegen und vieles in der Schwebe zu halten. Von der rumänischen Regierung heute konkrete Akte oder gar formelle Gesetze zum Schutze der Minderheiten zu erwarten, wäre illusorisch, wenn solche auch wünschbar wären. Auf der

praktischen Ebene ist indessen einiges erreicht worden. Die politische Partei der Ungarn in Rumänien versucht mit großem Geschick und mit Erfolg, der Minderheit Rechte zu erkämpfen. Die Auswanderung der Deutschen aus Rumänien ist wohl nicht mehr aufzuhalten, aber die Ungarn dürften sich behaupten.

Im westlichen Teil Europas geht heute das Wort von der „Regionalisierung“ um, vom „Europa der Regionen“ oder der regionalen Autonomie. Die Frage taucht auf, ob sich dieses Prinzip auch zur Lösung von nationalen Fragen im östlichen Teil unseres Kontinentes eignen würde. Ich bin diesem Prinzip in Bosnien begegnet, und in Rumänien stellen Leute leicht erschreckt die Frage, ob denn jemand so etwas auch in bezug auf Siebenbürgen oder das Banat im Schilde führe. Für Rumänien, das immer noch vom zentralistischen Einheitsgedanken geprägt ist, dürfte eine solche Regionalisierung wohl für die nächsten Dezennien nicht zumutbar sein. Insbesondere dann nicht, wenn in Siebenbürgen einseitig eine nationale Minderheit und in Transsylvanien ebenso einseitig eine lautstarke politische Opposition als Träger der Regionalisierungsidee auftritt. Auch in Italien dauerte es fast dreißig Jahre, bis der Gedanke der Regionalisierung im Leben des Landes wirklich Fuß faßte.

Lassen Sie mich zum Schluß noch auf eine nationale Entwicklung hinweisen, die bereits einige Elemente des Grotesken in sich trägt und auch am Ort so empfunden wird. Daß Slowenen und Kroaten ihre Abneigung gegen Jugoslawien damit begründen, daß sie jahrzehntelang für die unterentwickelten Gebiete des Gesamtstaates bezahlen mußten, scheint verständlich. Daß aber die Slowakei, die jahrzehntelang aus dem gesamtstaatlichen tschechoslowakischen Budget und damit aus den tschechischen Ländern subventioniert wurde, ebenso von Unabhängigkeit redet, ist nicht ganz nachvollziehbar. Gewiß, in der Slowakei machen sich einige Folgen des Zusammenbruches des kommunistischen Weltsystems, zum Beispiel die Arbeitslosigkeit in der Rüstungsindustrie, stark bemerkbar. Aber die Slowakei dürfte dieses Problem allein noch schwerer lösen können als im Rahmen des jetzigen Gesamtstaates. Auf der anderen Seite macht kein Mensch den Slowaken die Eigenständigkeit ihres politischen Lebens oder gar ihrer Kultur streitig. Man bemerkt freilich, daß es nur ein relativ geringer Teil der Slowaken, vielleicht 25 Prozent sind, die sich für eine Unabhängigkeit aussprechen würden. Dieser Ruf hat keine rationale Grundlage; wie andere nationale Probleme dürfte sich auch das slowakische im Zuge der wirtschaftlichen Sanierung und des Aufbaus der Demokratie auf seine wirklichen Proportionen zurückführen lassen, das heißt auf die Basis eines gesunden Föderalismus. Viele Slowaken dürften zufrieden sein, wenn sie einmal demonstriert haben, daß sie eine eigene Nation sind und nötigenfalls in der Lage wären, ihre Ansprüche durchzusetzen.

II. Systemwandel in Ostmitteleuropa



GEORG W. STROBEL

Polens schwieriger Reformweg in die Dritte Republik

Bei der Betrachtung der politischen Entwicklung Osteuropas drängt sich eine grundlegende Einsicht auf: Die allermeisten Veränderungen und Reformen für Staat und Gesellschaft wurden in Polen initiiert, theoretisch ausformuliert und intellektuell auf den Weg gebracht. Doch in ihrer Umsetzung versickerten sie. Aufgegriffen wurden sie in den Nachbarländern, wo sie mit größerer Beharrlichkeit, wenngleich mit unzureichendem Erfolg in die Praxis umgesetzt wurden, den jeweiligen spezifischen Erfordernissen angepaßt. So war es mit den Bemühungen zur Erneuerung des herrschenden Systems bei der steril gewordenen Politökonomie und bei den Konzeptionen der staats- und wirtschaftspolitischen Veränderungen ab Mitte der fünfziger Jahre. So war es am Ende der sechziger Jahre nicht nur mit der Konzeption der kalkulierten Arbeitslosigkeit als Steuerungsmittel für wirtschaftliche Produktivitätssteigerungen und so blieb es am Ende der achtziger Jahre beim Versuch, das realsozialistische System abzustreifen. Einmal mehr ließen auch jetzt wieder die Schnelligkeit und die strukturelle Tiefe der realen systempolitischen Veränderungen Polen hinter seine Nachbarn zurückfallen.

Zu den Gründen dafür trugen viel die von Eigensinn und frühen persönlichen Ansprüchen und Erwartungen sowie tradierten Phobien und politischen Mythologisierung getragenen psycho- und soziopolitischen Gegensätze bei, ohne daß die Auswirkungen der außerordentlich desolaten wirtschaftlichen und sozialen Lage mit dem moralischen und ethischen Verfall aus kommunistischer Zeit dabei unterschätzt werden sollten. Polens häufig sehr verschlungene politische Wege verstehen zu wollen bedeutet auch, das spezifische populäre Geschichts- und Traditionsverständnis, das patriotische kollektive Langzeitgedächtnis, mit seinen Mythen, Legenden und mannigfachen Übertreibungen, das bisher jede politische Entwicklung begleitete und belastete, einzuordnen. Im heutigen gründerzeitlichen Umbruch wird schließlich dringlicher denn je, Demokratie zu lernen und Toleranz zu üben. Die Charakteristik und Bewertung der vorgenommenen Reformen ist bei den großen Meinungsunterschieden und vielen Kontroversen, der mit ihnen aufgekommenen Animositäten und dem sich auseinanderentwickelnden Lager der Reformer und der staatsethischen Haltungen und Konzeptionen schwieriger, als bei dem gemeinsamen Ausgangspunkt und gleichen Grundanliegen angenommen werden sollte.

Die *Periode der Regierung Mazowiecki* mit sukzessive zunehmenden politischen Meinungsverschiedenheiten zu der, in die Regierungs- und Parlamentsarbeit nicht eingebundenen Führungsfigur Lech Wałęsa, reicht bis einschließlich der Präsidentschaftswahlen Ende 1990, deren Verlauf Mazowiecki trotz Wałęsas Angebot, die Regierung weiter zu führen, zum Rücktritt bewog. In ihnen unterlag der introvertierte, lange zur Präsidentschaftskandidatur unentschlossene und ausstrahlungsarme Mazowiecki trotz guter Ausgangsposition zwei populistisch agierenden Mitbewerbern: dem aus dem politischen Nichts auftauchenden Auslandspolen Tymiąski, einem politischen Abenteurer mit umstrittener Vergangenheit und exotischem Flair,

der Einfluß im politischen Niemandsland der wirtschaftlich unterentwickelten, sozial darniederliegenden Mittel- und Kleinstädte, in die weder die „Solidarność“ noch die politischen Intellektuellenzirkel Eingang gefunden hatten, durch wohlklingende, aber ungedeckte Wohlstandsversprechungen gewann, was erhebliche politische Unwägbarkeiten heraufbeschwor, wie auch Wałęsa, der einen wenig redlichen, Mazowiecki diffamierenden und seine Regierungsbemühungen verleumdenden Wahlkampf führte. Im entscheidenden Zweikampf der beiden Populisten setzte sich zwar Wałęsa durch, allerdings auch dank der vehementen Unterstützung durch den Klerus. Solches blieb dem politisch seriösen Mazowiecki trotz seiner tiefen Religiosität und Verbundenheit zur Kirche versagt. Auf diese Weise legte die „polnische Kirche“ nicht nur ein unmißverständliches Credo ab. Sie verpflichtete sich den Staatspräsidenten noch besonders. Mit seiner sprunghaften Wetterwendigkeit und Vieldeutigkeit war Wałęsa während der ganzen Periode Mahner, Antreiber und Mazowieckis Widersacher zugleich, in Wort und Tat ungezügelt und voller populistischer Unberechenbarkeit, wobei die Wirtschaftspolitik des Kabinetts mit ihrem Macher Balcerowicz besonderes Angriffsziel wurde.

Mit dem Einsetzen der augenblicklich noch fortdauernden *Phase*, die mit dem *Präsidentenschaftsantritt Wałęsas* und der Übernahme der Regierung nach dem Rücktritt Mazowieckis durch den aus Wałęsas Danziger Umgebung kommenden Jan Bielecki Ende 1990 begann, einem unauffälligen, leisen Politiker und seit dem Spätwinter 1991 Vorsitzender der Liberal-Demokratischen Partei, der früher der „Solidarność“ verbunden gewesen war, wurde in Polen, erst jetzt, später als in den anderen ostmitteleuropäischen Ländern, der kommunistischen Beteiligung an der Staatsführung und Regierung im wesentlichen ein Ende gesetzt. General Jaruzelski, Wałęsas Vorgänger als Staatspräsident und ehemals Vorsitzender der staatstragenden kommunistischen Partei sowie Verkünder des Kriegszustandes im Dezember 1981, bedauerte in seiner Abschiedsrede die von ihm mitgeprägte Entwicklung des letzten Jahrzehnts glaubwürdig. Mit seinem Amt ging er seit dem Spätsommer 1989 umsichtiger und behutsamer um als erwartet. Diese Phase wird mit den Sejmwahlen vom Ende Oktober 1991 beendet sein. Bielecki wurde als ein bequemer, unterschiedliche politische Kräfte integrierender Übergangspräsident bis zu den ursprünglich schon für das Frühjahr 1991 vorgesehenen Parlamentswahlen empfunden, von denen man sich eine demokratische Erneuerung des Sejm vor allem durch die Abwahl der kommunistischen Runder-Tisch-Proporz-Abgeordneten der Sejmwahl von Mitte 1989 versprach. Die entgegen Wałęsas unablässigen Forderungen aus dem Präsidentschaftswahlkampf von ihm selber an das Oktoberende 1991 verlegten Wahlen haben Bieleckis Kabinett jedoch längerlebiger als erwartet werden lassen, aber auch die gewendeten Kommunisten vorerst noch weiter im Sejm belassen. Damit sind Teile der Abmachungen am Runden Tisch mit den Kommunisten in Polen immer noch in Kraft, was Wałęsa während des Präsidentschaftskampfes Mazowiecki vorwarf, selber dann aber nicht nur akzeptierte, sondern zeitlich noch weiter ausdehnte. Das ist einer der vielen Widersprüche seiner politischen Haltung und seiner bisherigen Amtszeit.

Bei der psychopolitischen Bedeutung von Symbolen in Polen wurde Wałęsas Amt und seine Person durch die Übergabe der präsidentiellen Insignien der polnischen Vorkriegsrepublik im Dezember 1990 an ihn durch den Exil-Staatspräsidenten Rys-

zard Kaczorowski, der im polnischen Verständnis die Idee der unabhängigen und ungebrochenen Staatlichkeit Polens verkörperte, ungemein aufgewertet. Wałęsa wurde dadurch im allgemeinen Verständnis Präsident aller Polen in der Welt. Seine universal-polnische Akzeptierung bestärkte den hemdsärmlichen Staatspräsidenten in seinem politischen und nationalen Sendungsbewußtsein noch weiter. Bei seiner großen Widersprüchlichkeit machte es ihn noch weniger berechenbar als vorher. Trotzdem darf nicht verkannt werden, daß Wałęsa der überragende charismatische Politiker Polens der letzten Jahre und Königsmacher war.

Staatspräsident Wałęsa stattete zu seiner Beratung und Unterstützung die Präsidialkanzlei mit Leuten aus seiner Danziger Mannschaft aus, womit er einer Tradition folgte: die Regierungsspitze Polens kommt heute aus Danzig, wie sie zur Zeit Gierks aus Oberschlesien stammte oder bei Gomulka von früheren Partisanenkameraden bestimmt war. Bierut umgab sich mit aus Moskau gekommenen Leuten. Vor 1939 waren es wiederum Mitkämpfer Marschall Piłsudskis und danach Obersten und Generäle aus der autoritären Militärclique Marschall Rydz-Śmigłys.

Die Präsidialkanzlei Wałęsas entwickelte sich zu einer die Regierung bevormundenden und disziplinierenden Institution. Über sie griff Wałęsa wiederholt in Regierungs- und Parlamentsgeschäfte ein. Mit ihrer Hilfe führte er im Juni 1991 eine Machtprobe mit dem Sejm herbei, die sich zu einer innenpolitischen Krise ausweitete. In ihrem Verlauf sollte der Sejm die übergeordnete Macht des Staatspräsidenten erkennen und Mores beigebracht bekommen. Angesichts der Autorität des Papstes in seiner Heimat war der bei seinem Besuch wenig früher dem Sejm erteilte Rüffel nicht ohne Einfluß darauf. Das verfallende, sehr geringe Ansehen des Sejm in der Gesellschaft kam hinzu. Auf einer Reputationsskala der gesellschaftlichen Institutionen rangierte der Sejm nur an siebenter Stelle, noch hinter dem Senat, und wurde nach einer zu dieser Zeit durchgeführten Befragung von 33 v. H. aller Polen als nicht unbedingt notwendig bezeichnet, besonders wenn ein „richtiger Staatslenker“ an der Staatsspitze stände, was autoritäre Dispositionen in der Gesellschaft offenlegte. Wałęsa weigerte sich, die vom Sejm verabschiedete Wahlordnung zu unterzeichnen, wobei er fremden Gruppeninteressen folgte, denen er sich verpflichtet fühlen mußte. Er bemängelte, die Wahlordnung schreibe ein falsches Wahlsystem mit der Persönlichkeits- statt der von ihm favorisierten Listenwahl fest, diskriminiere die Kirche wegen der Nichtzulassung von Wahlveranstaltungen und politischer Werbung in ihren Räumen und benachteilige Auslandspolen, bei denen er große Popularität genießt, weil sie ihnen die Teilnahme an der Sejmwahl verwehre, was aber nur ein neues Phänomen Tymiąski verhindern sollte. Daher verlangte er auch die Änderung der Verfassungsbestimmung, die eine fünfjährige Residenzpflicht für den Erwerb des passiven Wahlrechts vorschreibt. Schließlich drohte er, seine Rechte aus der kommunistischen Verfassung einzusetzen, die ihm die Auflösung des Sejm und die Verhängung des Ausnahmezustandes erlauben. Seine autoritär-demagogischen Drohungen, das Parlament aufzulösen und die Abgeordneten zu verjagen, wofür er in Arbeiterversammlungen Zustimmung durch Handzeichen forderte und die Einholung einer Ermächtigung durch das Volk in Aussicht stellte, verband Wałęsa mit abfälligen Bemerkungen über den Sejm und mit rüden Beschimpfungen der Abgeordneten, sie seien nichtsnutzige „Schwätzer und Demokraten“. In hohem Grade entsprach er damit der öffentlichen Meinung.

Wałęsas Einschätzung in Polen heute

Wałęsa überschätzte bei alledem seine Popularität in der Bevölkerung oder versuchte, sinkendes Ansehen durch polemischen Populismus aufzupolieren. Innerhalb eines guten halben Jahres seiner Präsidentschaft ging nämlich seine Popularität ganz entschieden zurück. Mitte Juni 1991 nahm er auf der Popularitätsskala nur noch den siebenten Rang ein, obwohl er früher in der Regel abwechselnd mit dem Fürstprimas Glemp einen der beiden vorderen Plätze belegt hatte. Leute seiner engeren heutigen Mannschaft sind in Popularitätslisten kaum zu finden. Vor ihm lagen in dieser Reihenfolge aber seine kritisch gewordenen früheren Weggefährten und jetzigen politischen Gegenspieler Kuroń, Michnik, Mazowiecki und sogar der blasse Ministerpräsident Bielecki. Auch die Bewertung des Wirkens Wałęsas als Staatspräsident weicht von seiner Einschätzung im Westen entschieden ab. Als „sehr gut“ wurde sein Amtieren nur von 1 v. H. der repräsentativ Befragten angesehen. Ein Drittel wertete es als entschieden negativ; positiv sahen es insgesamt nur 12 v. H. der Befragten, der Rest hatte entweder keine Meinung oder lag dazwischen.

Wegen mangelnder Übereinstimmung mit Wałęsas Politik und wegen seines Starr- und politischen Eigensinns war übrigens schon im März 1991 ein erstes Ausscheiden aus seiner Beratermannschaft erfolgt. Es handelte sich um seinen Wahlkampfleiter, Chef seines früheren Danziger Beraterstabes und ersten Leiter der Präsidialkanzlei. Bei der personellen Führungskonstellation eines autoritär-sendungsbewußten Staatspräsidenten mit einem pragmatisch-willfährigen und schwachen, bereits aus dem Kreis der Präsidialkanzlei in Frage gestellten Ministerpräsidenten werden Kabinettsrücktritte nicht ausgeschlossen. Der Industrieminister hat diesen Schritt bereits im Juli 1991 vollzogen, allerdings nach erheblichem Mißmanagement. Folgen könnte der Außenminister, der allerdings auch für den Posten des UN-Generalsekretärs gehandelt wird. Von Wałęsas politischen Eigenmächtigkeiten auf Auslandsreisen, durch die permanenten Einmischungen des Staatspräsidenten und seiner Kanzlei sowie die Besetzung diplomatischer Posten mit sach- und amtunkundigen, nur kurz und unzureichend unterwiesenen, aber verdienten „Solidarność“-Leuten, die im Ausland teilweise nachlässig bis anstößig agieren, fühlt sich der Außenminister immer mehr brüskiert, wie aus seinem Amt zu vernehmen ist. Angesichts der sich chaotisch zuspitzenden Verhältnisse, der vielen Einzelstreiks, darunter zunehmend Besetzungs- und Hungerstreiks, und der für ganze Landesregionen verkündeten Streikbereitschaften, was alles die unzulängliche soziale Situation der Menschen widerspiegelt, sowie der in den letzten Monaten wiederholten Generalstreikdrohungen, welche meist von der unter eine neue, Wałęsa weniger zugetane Führung gekommenen „Solidarność“ erhoben werden, die sich nach ihrer politischen Aufspaltung unter ihrem neuen Vorsitzenden Krzaklewski zunehmend wirklichen Gewerkschaftsaufgaben zuwendet, sprach der unter präsidentiellen Druck geratene Premier Bielecki Mitte Juni resignativ vom möglichen Rücktritt sogar des ganzen Kabinetts. Einen guten Monat später stellte der Staatspräsident ein weiteres Mal in Aussicht, sich gegebenenfalls „auf Gewalt stützen“ zu wollen, sollten „große Streiks“ ausbrechen, „Anarchie“ um sich greifen oder „die Lage sich dramatisch“ zuspitzen, womit er sich als potenzieller „richtiger Staatslenker“ empfahl. Die zunehmend in Mißkredit geratende Autorität des Staates spitzte zusammen mit einer weit beklagten Bru-

talisierung des öffentlichen Lebens mit seinem ethischen Verfall die Situation in Polen erheblich zu. Vom wechselhaft agierenden Wałęsa wird bei deutlicher Zustimmung aus der Gesellschaft gefordert, endlich für Ruhe und Ordnung zu sorgen. In Danzig drohte er, „mit einer Division“ gegen die Mafia einzugreifen, womit die komplizierte und unbequeme Meinungsvielfalt der „Schwätzer und Demokraten“, die überhandnehmende Spekulation und Korruption, das Straßenhändlerunwesen sowie die explodierende, immer häufiger international organisierte Kriminalität, die zudem aus der Sowjetunion übergreift, woher zum allgemeinen Unbehagen ferner Händler, Schwarzarbeiter und Prostituierte einreisen, wie das legale Einströmen von Balkanzigeunern, die aufdringlich bettelnd die Innenstädte bevölkern und über Land ziehen und als Sicherheits- und Gesundheitsrisiko angesehen werden, gemeint waren. Örtlich kam es schon zu Zigeunerpogromen. Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus werden immer bedeutsamer, weswegen sie auch im Sejm-Wahlkampf bei Parteien zum politischen Kalkül werden, sehr zum Nachteil der politischen Kultur in Polen.

Für die Reformen in der *Regierungszeit Mazowieckis* war die weitgehende Ablösung der strukturellen kommunistischen politischen Herrschaft sowie vieler ihrer Institutionen kennzeichnend. Dazu gesellte sich als Ergebnis dieser Entwicklung die Selbstauflösung der ehemals staatstragenden PZPR Ende Januar 1990. Sie kündigte sich an, als die kommunistische Sejmfraktion unter Marian Orzechowski schon am Anfang des neuen Sejm im Spätsommer 1989 auf den bisherigen Führungsanspruch der Partei im Staat verzichtete, übrigens als erste in Osteuropa. Der Nachfolger Jaruzelskis in der Parteiführung, der in Mißkredit geratene vorherige Ministerpräsident und Journalist Mieczysław Rakowski, verstand es nicht, den Zerfall aufzuhalten. Aus ihr entstanden zwei Parteien, die sich als sozialdemokratisch bezeichneten, von denen eine mittlerweile aber nahezu ganz von der Bildfläche verschwunden ist. Bezeichnenderweise ist es jene, die sich am konsequentesten von den Positionen der Mutterpartei abgesetzt hatte. Wenig später entstand unter Benutzung des Traditionsnamens der ersten polnischen sozialrevolutionären Partei „Proletariat“ eine neue kommunistische Partei, – doch sie blieb unbedeutend.

Mitte 1990 leitete Wałęsa die politische Aufsplitterung des politisch-gewerkschaftlichen Zitters „Solidarność“ ein, was zur Begründung einer profilierten, politisch leistungsfähigen Parteienlandschaft gedacht war. Nach einer Reihe von Zwischenschritten kam es aus ihren Reihen zur Gründung der rechtslastigen christnationalen Zentrumsallianz, die die Positionen Wałęsas unterstützte, hinter dem auch die „Bürgerkomitee“-Bewegung der „Solidarność“ steht. Die linksliberalen Intellektuellen der „Solidarność“, die als Einzelpersonlichkeiten wegen ihrer Oppositionstätigkeit und als Regierungsmitglieder populär sind, wie insbesondere der Sozialminister Kuroń, gründeten nach einigen Metamorphosen die Demokratische Union mit Mazowiecki an der Spitze. Parallel dazu wandelten sich nationalkonservative und christnationale Zirkel zu echten Parteien, die an Namen, Traditionen und Symbole Vorkriegspolens anknüpften. Verschiedene erhielten trotz antisemitischer und anti-deutscher Orientierung den feierlichen Segen der Kirche sogar persönlich von Fürstprimas Glemp. Schlummernde Vorurteile und Ressentiments begann man öffentlich, wie schon vor 1939 in diesen Parteien, erfolgreich weiter zu kultivieren.

Die kommunistischen Einschränkungen vieler Freiheiten und die Merkmale des

kommunistischen Repressions- und Überwachungsstaates wurden zwar von der Regierung Mazowiecki grundsätzlich abgeschafft, aber institutionell nicht vollständig aufgehoben. Relikte der Brief- und Telefonüberwachung sowie der Zensur blieben noch länger bestehen. Angesichts der Kürze der Zeit ist das alles weniger widerspruchsvoll als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Der erwarteten Rachejustiz widersetzte sich Mazowiecki trotz vieler Anfeindungen deswegen mutig und erfolgreich. Die auch von Wałęsa geforderte Abrechnung mit den Trägern des kommunistischen Systems und ihren Handlangern blieb aus. Hohe Fachbeamte aus der vorhergehenden Zeit in Nomenklatura-Positionen blieben vorerst in Amt und Würden und stiegen teilweise in der Hierarchie noch weiter auf. Infolge einer deutlichen Zunahme der Kriminalität und sogar rechtsradikaler Erscheinungen blieben große Teile der ehemals berüchtigten Polizeisonderversände ZOMO genau so erhalten, wie des ihnen vorgesetzten Staatssicherheitsdienstes, wenngleich umbenannt und umgewidmet. Allerdings wurde die frühere ZOMO auch von der neuen Regierung bereits zu massiv wahrgenommenen Ordnungsaufgaben eingesetzt.

Eingriffe in ökonomische Strukturen blieben bei den Reformen der Regierung Mazowiecki weitgehend aus, so daß sie von einem Auseinanderklaffen zwischen struktureller politischer und ökonomischer Reformentwicklung gekennzeichnet waren. Immerhin wurde mit harten Maßnahmen der Kampf gegen die galoppierende Inflation aufgenommen. Sie konnte von 2000–2200 v. H. im Jahre 1989 auf 250–300 v. H. im Jahre 1990 zurückgedrängt werden. Für die besonders betroffenen Alten wurden Speisungen organisiert, die bezeichnenderweise nach dem dadurch ungemein populär gewordenen Sozialminister als „kuroniówki“ bezeichnet wurden. Alle Versuche, die Verarmung der Bevölkerung zu stoppen, mißlangen jedoch.

Die vor knapp einem dreiviertel Jahr eingesetzte *Phase der Reformen der Regierung Bieleckis* wird von der übermächtigen, sendungsbewußten Hintergrundfigur des Staatspräsidenten Wałęsa mit seinen weitreichenden Verfassungsrechten und seiner trotz neuerdings stetig sinkenden Popularität noch immer vorhandenen Autorität als freiheitliche politische Größe des letzten Jahrzehnts überschattet und seit Mitte 1991 sogar bedingt in Frage gestellt. Der Zentrumsallianz-Vorsitzende Kaczyński und Leiter der Präsidentskanzlei regte an, noch vor den Sejmwahlen Kabinettsveränderungen zugunsten seiner „Präsidentenpartei“ vorzunehmen, damit „mit härterer Hand als bisher“ regiert werden kann. Auch Bielecki schließt es anpassungsbereit neuerdings nicht mehr aus. Äußerungen, die in Richtung autoritärer Lösungen gehen, mehren sich aus verschiedenen Richtungen zusehends.

Von der Regierungszeit Mazowieckis unterscheidet sich die Bieleckis im Hinblick auf die Reformpolitik im wesentlichen 1. durch eine breite Ablösung der personellen Beteiligung der Kommunisten und durch eine grundlegende Neuordnung im staatlichen Macht- und Regierungsapparat; 2. durch eine tiefgreifende Veränderung und Pluralisierung der Parteienlandschaft und 3. durch einen Zerfall der Fraktionsstrukturen im Sejm und Senat mit Rückwirkungen auf deren Effektivität.

In der Regierung Bielecki gibt es keine Kommunisten mehr. Die Ministerien und nachgeordneter Behörden wurden im Aufbau und Kompetenzen neu geordnet. Die Spitzen der Exekutive nehmen meist frühere „Solidarność“-Oppositionelle der Richtung Wałęsas, der Zentrumsallianz und ihrer nahestehender Gruppierungen ein.

Das Fehlen einer Generalabrechnung mit kommunistischen Funktionären wird durch Bürgerinitiativen, die sie mit zunehmendem Gehör seitens der Regierung voranzutreiben suchen, lautstark beanstandet. Mit dem dabei aufgekommenen Schlagwort der Dekommunisierung suchte die Zentrumsallianz sich dieses durch eine entsprechende Gesetzesvorlage politisch zunutze zu machen. Die Situation blieb jedoch ambivalent, wie vielerseits: während auf der einen Seite zunehmend Verfahren eingeleitet und bisher noch tätige frühere Machttträger abgelöst werden, zum Teil wiederum gegen Proteste ihrer Untergebenen, wie bei dem daraufhin im Amt belassenen Kommandeur der Polizei, wurden Verfahren gegen führende Kommunisten, wie Rakowski, eingestellt. Einige Verfahren gegen ehemalige Verantwortliche aus dem Innen- und Staatssicherheitsministerium sind allerdings eingeleitet. Eine politische Verfolgung in dem dafür üblichen Sinne gibt es in Polen jedoch nicht.

Unter Wałęsas Einfluß wurden Regierungsämter mit politischen Emigranten besetzt, die aus dem Ausland heimgeholt wurden, darunter in seinem unmittelbaren Umkreis, wie den jetzigen Vorsitzenden des sich politisch verselbständigenden „Bürgerkomitees“. Auslandspolen werden im wirtschaftlichen Bereich auch zur Beratung in Regierungsgremien herangezogen, ohne heimkehren zu brauchen. Das alles veranlaßt die Bevölkerung voller Unmut von einer erneut fremden Steuerung der Politik und einer „neuen Nomenklatur der ‚Solidarność‘“ zu sprechen. Eine immer entschiedeneren Opposition gegen die Regierung Bieleckis, die auch von der Präsidialkanzlei neuerdings wegen zu großer Laschheit und von den Gewerkschaften aus sozialpolitischen Gründen angegriffen wird, ist die Folge.

Neben den mittlerweile fünf aus der „Solidarność“ hervorgegangenen politischen Gruppierungen gibt es an Vorkriegstraditionen anknüpfende Parteien, die meistens abgestuft christnational im breiten Mitte-Rechts-Spektrum angesiedelt sind, das überwiegt. Verschiedene gehen auf illegale Gründungen vor 1980 zurück. Dazu gehört die radikalnationale „Konföderation des Unabhängigen Polens“ (KPN). Sie belebte und inkorporierte sich die traditionsreiche Jugendorganisation „Sokół“ und versucht, sie zu ihrem Machtinstrument zu machen. Der KPN-Vorsitzende Moczulski bestätigte unlängst, daß die 3000 „Sokół“-Mitglieder vom KPN in militärischen Kampftechniken, auch des Nahkampfs, und im Gebrauch von Waffen unterwiesen werden. In Bieleckis Regierungszeit entstanden zudem viele neue Parteien. Insgesamt gibt es heute 89 registrierte, um Mitglieder werbende Parteien. An ihnen läßt sich das aus vierzig Jahren kommunistischer Herrschaft zu erklärende Manko an politischer Kultur und Reife ablesen. Es kam nämlich zu so absonderlichen Gründungen, wie der Partei der Bierfreunde Polens, der Union des Gesunden Menschenverstandes oder gar der Partei der Videogeräte-Besitzer. Exemplarisch im negativen Sinne sind zwei Neugründungen: die extrem rechte Partei „X“ Tyimińskis und die faschistoide Nationalgemeinschaft Polens der Polnischen Nationalpartei.

Der symbolisch verschlüsselte Name der Partei „X“ Tyimińskis steht für zehn Jahrhunderte polnischer Staatlichkeit. Außer ihrem entschiedenen radikalen Populismus ist die Raumgemeinschaft ihrer Warschauer Zentralführung mit der Anfang der achtziger Jahre gegründeten, von der kommunistischen Partei geförderten Vereinigung „Grunwald“ bemerkenswert, deren Name symbolisch wiederum für ein antideutsches Programm steht. Die Führungen beider Organisationen sind in er-

heblichem Maße identisch. Die Partei hat einen erstaunlichen Zulauf. Kennzeichnend für die politische Kultur des Staatspräsidenten Wałęsa ist, daß der „Führer“ Tymiąski, wie er in der Partei genannt wird, von Wałęsa zu politischen Gesprächen eingeladen wurde, im Gegensatz zu Mazowiecki, der die mit den „Präsidentenparteien“ erfolgreich konkurrierende, im Aufwind befindliche linksliberale Demokratische Union führt und bereits zweimal vergeblich um ein Gespräch beim Staatspräsidenten eingekommen war. Dabei sprachen beide kritisch über die Regierung Bieleckis sowie über die Wahlkampagne des Sejm.

Eine chauvinistische Note brachte in die überbordende Parteienlandschaft die Nationalgemeinschaft Polens ein, die an Vorkriegstraditionen der Nationalpartei anknüpft. Ihr Vorsitzender Tejkowski, der ebenfalls „Führer“ tituiert wird, verkündete als sein eigenes und als Credo der Partei, daß die gesamte Führungsspitze Polens und der katholischen Kirche mitsamt Fürstprimas Glemp aus Juden oder „Krypto-Juden“ bestehe. Juden seien „unsere Okkupanten“, die die „Liquidierung Polens betrieben“. Aber auch die Deutschen suchen „immer und um jeden Preis, Polen zu dominieren“. Sie und die Juden bedeuteten die größte Gefahr für Polen und seien für alle Unbill verantwortlich, was in der unkritischen Bevölkerung erstaunlichen Widerhall findet. Die Welt und neuerdings sogar der Kreml werden ohnehin vom jüdisch-deutsch-amerikanischen Kapital regiert.

Für die Sejmwahlen entstehen infolge der parteipolitischen Zersplitterung Föderationen mit eigenen Namen und Rahmenprogrammen, um aussichtsreiche Listenverbindungen zu präsentieren. Die Zusammenschlüsse befinden sich in ihrer politischen Zusammensetzung, regionalen Verschiedenheiten und in der Beschränkung auf die Sejm- oder auf die Senatswahlen in Fluß. Hierher gehört auch das Gespräch des Staatspräsidenten mit Tymiąski. Neue Parteigründungen, regional und sachlich unterschiedliche Koalitionsbündnisse und Abreden über gegenseitige Wahlkampfneutralität gibt es nahezu Woche für Woche genau so wie Parteifusionen oder Parteispaltungen. Die Parteiszene wird immer unübersichtlicher, die Wähler immer verwirrter. Umfragen zeigen, daß kaum eine der Organisationen bei den Wahlen Aussicht haben dürfte, mehr als 10 v. H. der Stimmen zu bekommen. Infolge der verwirrenden Parteienmobilität wird von einer sehr geringen Wahlbeteiligung erheblich unter 50 v. H. ausgegangen. Die gewendeten Sozialdemokraten und vorherigen Kommunisten haben kaum noch Aussicht im neuen, in voller politischer Konkurrenz frei zu wählenden Sejm vertreten zu sein. Alle Bezeichnungen, die an Sozialismus anklingen, werden in der Bevölkerung unverhohlen abgelehnt. Die betroffenen Parteien überlegen deshalb, ihre Namen zu ändern.

Im Gefolge der Aufsplitterung der antipodischen Sejm-Fraktionen der PZPR und der „Solidarność“ entstand im Sejm eine Reihe kleinerer Parlamentsklubs, die auch die rapide Pluralisierung des Parteiensystems widerspiegeln. Es scheint sich das in Polen umlaufende Sprichwort zu bestätigen, daß drei Polen zwei Parteien gründen. Die vervielfachten Konfrontationspotentiale beschnitten die Konsensmöglichkeiten, was der Effizienz der parlamentarischen Arbeit großen Abbruch tat. Betroffen waren die Art und Weise, aber auch die Richtung der Reformpolitik. Die bunte Parteienlandschaft läßt trotz aller Listenverbindungen und interparteilichen Zusammenschlüsse und Bündnisse einen politisch atomisierten Sejm erwarten. Dem hofft man mit der Persönlichkeitswahl zu begegnen, die erst in zweiter Linie Parteien

berücksichtigt. Eine Atomisierung des Sejm käme allein dem Staatspräsidenten entgegen, auch wenn er es bestreitet.

Im wirtschaftlichen Bereich führte die Regierung Bielecki die entschiedene Deflationspolitik des Finanzministers Balcerowicz weiter, den Bielecki trotz anfänglicher Anfeindungen seitens Wałęsas im Kabinett behielt. Aus der verarmenden Bevölkerung und neuerdings nach zwischenzeitlichem Lob aus der Präsidiatkanzlei, die nach vermeintlicher Volksstimmung sehr widersprüchlich zu agieren scheint, wird er immer heftiger angegriffen. Immerhin sank die Inflationsrate im 1. Halbjahr 1991 auf 90 v. H., was aber nicht hindert, daß die Unzufriedenheit mit der Reformentwicklung rapide wächst und 56 v. H. der repräsentativ Befragten meinten, die Entwicklung in Polen gehe in die falsche Richtung, wobei 70 v. H. pessimistisch in die Zukunft sahen. Mit der erst Mitte 1991 begonnenen Privatisierung der Industrie wurden schließlich die längst überfälligen Strukturreformen in Gang gebracht. Zur Privatisierung wurden 400 Betriebe freigegeben. Sie soll durch eine Aktienvergabe an Arbeiter noch unterstützt werden. Beide kommen jedoch nur sehr schleppend in Gang. Außer vordergründigen politischen Vorteilen daraus, im Zusammenhang mit der Sejmwahl, sind vorerst keine weiteren zu sehen. Somit ergibt sich für die Regierungszeit Bieleckis alles in allem ein eigenwilliges, wenn nicht gar stellenweise widersprüchliches Bild der Reformentwicklung und der verschiedenen Reformkräfte sowie der keineswegs nur positiven Auswirkungen.

Sozioökonomische Rückwirkungen der Reformen seit 1989

Das Hin und Her der Politik der beiden Kabinette seit 1989 verschärfte in den schwierigen postkommunistischen Verhältnissen die ohnehin nicht leicht zu bewältigenden politischen und wirtschaftlichen Übergangsprobleme noch mehr. Die meiste Zeit balancierte Polen auf einem schmalen Grat zwischen Chaos und anarchischen Zuständen sowie einer Führung der wiederholt angekündigten starken Hand, der nur dank einer bewundernswert großen, wenngleich stark strapazierten Geduld der verbitterten und immer unzufriedener werdenden Bevölkerung durchgehalten werden konnte. Bisher wurden demokratische Grundregeln aber noch immer eingehalten, was besonders gewürdigt werden sollte.

Viele sozioökonomische Probleme mit negativen politischen und sozialen Auswirkungen brachte die monetäre Stabilisierungs- und Deflationspolitik. Zwar vom Internationalen Währungsfonds aus dem Instrumentarium üblicher kapitalistischer Krisenbekämpfungspolitik Polen nahegelegt, beachtete sie zu wenig, daß die Wirtschaftskrise Polens auch auf andere und viel diffizilere Systemumstellungsprobleme zurückgeht. Es sind miteinander verflochtene strukturelle, industrie- und agrarpolitische sowie monetäre und produktivitätsorientierte Probleme, wobei das sozialistische Wirtschafts- und Eigentumssystem umzustellen und gleichzeitig auch noch zu modernisieren ist. Die Stabilitätspolitik führte in ihrer weitgehenden Reduzierung auf finanz- und geldpolitische Aspekte in eine soziale Deflation mit fortschreitender Verarmung breiter Bevölkerungsschichten. Zudem beeinträchtigte sie die Produktivität und Leistung der Industrie ganz entschieden, die zwischen Mitte 1989 und Mitte 1991 einen Produktionswertrückgang um 40 v. H. verzeichnete; im ersten

Halbjahr 1991 betrug er gegenüber dem vorhergehenden Halbjahr 15 v. H. und stieg im Juli 1991 gegenüber Juli 1990 auf 18 v. H. In diesen Verhältnissen nahm die Arbeitslosigkeit Mitte 1991 auf 1,6 Millionen zu und wird zum Schluß des Jahres bei 2,0 Millionen erwartet. In mehreren Regionen liegt die Arbeitslosenquote mittlerweile zwischen 25 – 30 v. H. So kommt es, daß rund 60 v. H. aller Polen entweder hart am Rande oder unterhalb des Existenzminimums leben.

Die notwendige Auflösung des im industriellen Bereich weithin technologisch und altersmäßig heillos veralteten staatlichen Eigentumssektors, in dem seit Mitte der siebziger Jahre aus Kapitalmangel kaum noch größere Reparaturen oder Reinvestitionen vorgenommen werden konnten und der schon davor zu großen Teilen am Rande seiner Exploitierbarkeit stand, was mit Hilfe der Privatisierung Mitte 1991 endlich begonnen wurde, scheitert am verständlichen Fehlen ausländischer Interessenten selbst dann, wenn die Eigentums- und neuerdings die vom Staatspräsidenten in den Vordergrund gerückten Ansprüche vormaliger Eigentümer geklärt sind. Aus Arbeitsplatzangst sperren sich die durch die Reformen mächtig gewordenen Arbeiterselbstverwaltungen gegen den Verkauf von Fabriken an Ausländer. Den von der Regierung gegebenen Arbeitsplatzgarantien namens späterer Erwerber wird logischerweise mißtraut.

Aber auch die Kommunalverwaltungen, deren Selbstverwaltungskompetenzen ausgeweitet worden sind, weigern sich, Objekte an ausländische Investoren abzugeben. Polen dürfe nicht ausverkauft werden, wird mit großer Zustimmung aus der Bevölkerung argumentiert. Das gilt besonders für Juden und Deutsche, insbesondere in den ehemals deutschen Ostgebieten. Für Deutsche gibt es trotz aller Verträge mit Polen noch immer keine verbriefte volle Ansiedlungs- und Gewerbefreiheit. Regierungsanordnungen greifen in lokalen Verhältnissen unzureichend, sie werden verzögert und boykottiert. Zentrale Exekutionsmöglichkeiten sind als undemokratisch für die seltensten Fälle vorgesehen. Wegen solchen selbstschädigenden Verhaltens gingen bereits etliche aussichtsreiche Projekte ein, die nicht nur in strukturschwachen Gebieten Arbeitsplätze geschaffen und dorthin Kaufkraft gebracht hätten; – das gilt auch für die Danziger Werft, die Geburtsstätte der „Solidarność“.

Die rückläufige Industrieleistung bei gleichzeitig fallender Rentabilität ganzer Industriezweige, wobei einige zusammen mit der Landwirtschaft defizitär sind, und einem Rückgang privater Investitionen 1990 um 15 v. H., meist wegen des antiinflationär überhöhten Bankzinsfußes von 60 – 75 v. H., führten zu einem empfindlichen Ausfall von Staatseinnahmen. Beschlossene Budgetausgaben konnten nicht mehr vorgenommen werden, wobei für 1991 mit einer Budgetkürzung von mindestens 14,5 v. H. gerechnet wird, was sich vor allem in den Bereichen von Infrastruktur, Gesundheitswesen, Kultur und Wissenschaft mit weitreichenden Folgen auswirkt. Trotzdem wurde das Budgetdefizit für Mitte 1991 mit 40 Billionen Złoty (= rund 4,0 Milliarden US-Dollar) beziffert. Das positive Zahlungsbilanzsaldo vom Mai 1991, das vor allem in amerika-polnischen Fachkreisen voreilig als ein Zeichen finanzpolitischer Umkehr und wirtschaftlicher Gesundung gedeutet wird, sollte nicht überbewertet werden. Es entstand aus dem Zusammenwirken von Importrückgängen, längst fälliger Złoty-Abwertung und einem Importanstieg um 40 v. H. bei erhöhten Einfuhrzöllen. Weitere Einfuhrzoll-Erhöhungen zum 1. August 1991, die eindeutig einen Schutzcharakter für Industrie und Landwirtschaft haben,

werden möglicherweise wieder gesamtwirtschaftliche Fehldeutungen nach sich ziehen. Die sich verschlechternden polnischen Terms of trade unterstreichen zusammen mit dem weitgehenden Ausfall des sowjetischen Marktes und der Notwendigkeit, für Industrieprodukte mit sich anpassender, bisher meist nicht ausreichender Produktqualität Märkte im Westen zu erschließen, die fatale Situation in Industrie und Außenhandel.

Bei einer Gesamtverschuldung Mitte 1991 von 45,964 Milliarden US-Dollar muß nach eigenen Angaben ein jährlicher Kapitaldienst von rund 8–9 Milliarden US-Dollar bei einem Anteil allein der Zinsen von 4 Milliarden US-Dollar geleistet werden, was den Außenhandelsüberschuß weithin aufzehrt. Bei Fortdauer dieser Verschuldung selbst ohne Aufnahme weiterer Kredite würde sie wegen der Unmöglichkeit, den Kapitaldienst zu tragen, zum Ende 1995 auf 73 Milliarden US-Dollar ansteigen. Daher bringt der im April 1991 vereinbarte Schuldenerlaß des Pariser Klubs bis zu 50 v. H. der polnischen Verbindlichkeiten bei einem Schuldenstand von 30,9 Milliarden US-Dollar ihm gegenüber, wovon 5,253 Milliarden US-Dollar oder 17 v. H. auf Deutschland entfallen, für den sich besonders die Bundesrepublik, die engagierteste Vertreterin polnischer Wirtschaftsinteressen im Westen seit Jahren einsetzte, eine wesentliche Linderung der sonst ausgeweglosen polnischen Zahlungsbilanz- und Wirtschaftssituation. Die ebenfalls von deutschen Banken vorangetriebenen Verhandlungen mit dem Londoner Klub der Privatbanken über den weiteren Erlaß von Schulden, die ihm gegenüber 10,6 Milliarden US-Dollar bei einem deutschen Anteil von 25,4 v. H. betragen, scheiterten vorerst sowohl an der Forderung Polens, 70 v. H. Verbindlichkeiten gestrichen zu bekommen, als auch an dem betrügerischen Bankenskandal vom August 1991 in Polen mit Verlusten anscheinend bis an die US-Dollar-Milliardengrenze. Deutsche Banken waren bereit, den polnischen Wünschen sehr weit entgegen zu kommen, wogegen englische einen Erlaß von höchstens 20 v. H. der polnischen Schulden ins Auge faßten.

In dieser Situation besonders betroffen ist ferner angesichts der restriktiven EG-Agrarpolitik die defizitäre Landwirtschaft Polens. Nach Polen eingeführte EG-Agrarprodukte werden infolge der verfehlten Deflationspolitik mit einem zum Götzten erhobenen äußeren Geldwert, der im Mai 1991 völlig unzureichend abgewertet wurde, unterhalb der Gestehungskosten der polnischen Bauern verkauft. Polnische Agrarexporte sind bei den niedrigen Weltmarktpreisen bis auf wenige Spezialprodukte nahezu völlig ausgefallen, wegen der Abrechnung in harter Währung auch in die Sowjetunion, obwohl ihnen gerade jetzt bei verfallenden Industrieexporten eine zentrale Exportbedeutung zuzukommen hätte. Betriebs- und Produktionsmittel sowie Ersatzteile sind bei dem hohen Bankenzinsfuß, der ungünstigen Kosten- und Währungsrelation sowie angesichts zurückgehender Einnahmen nicht mehr zu erschwingen. In den folgenden Jahren ist auch für die Landwirtschaft mit beinahe irreparablen Folgeschäden zu rechnen.

Alledem ist zu entnehmen, wie gewaltig die wirtschaftlichen Umrüstungs- und Umstellungsprobleme und wie fatal die Folgen sind, die Polen weitgehend auf sich allein gestellt, im Gefolge des politischen Umschwungs bei der eingeschlagenen Wirtschaftspolitik zu bewältigen hat. Seit Jahren fällt das Bruttosozialprodukt stetig. Für 1991 wird mit seinem Rückgang um mindestens 8 v. H. gerechnet, was im Vergleich zu vorangehenden Jahren noch relativ günstig ist. Die sozialen Folgen

zeigen sich im ebenfalls jahrelang zurückgehenden Reallohn, dessen Rückgang 1991 mindestens 3 v. H. betragen wird, in einigen Bereichen aber bis 5 v. H. In Polen spricht man deshalb von einer „Reform durch Ruin“. Die Wirkungen neuer deutscher Kredite in erheblicher Milliardenhöhe, die trotz der bei allen Schuldenerlässen und Moratorien noch immer hohen Verschuldungsquote gegenüber Deutschland zugesagt wurden, bleiben abzuwarten. Die Demokratisierung und Pluralisierung des politischen Lebens, die in Polen trotz aller Widersprüche weit fortgeschritten sind, wurden durch die sozioökonomische Entwicklung, die in ihrem Ausmaß und in ihrer Wirkung weit hinter den politischen Wandlungen zurückbleibt und eine Reihe von sozialen Spannungen produziert, gefährdet. Umfragen vom Juli 1991 deuten an, daß die bestehende Unzufriedenheit sich jederzeit gewalttätig entladen könnte. 77 v. H. der repräsentativ Befragten sind der Meinung, daß ein gewaltiger Protest schon bald bevorstehe. Nur noch 12 v. H. waren gegenteiliger Ansicht, wobei sich aber 52 v. H. der Befragten an einem solchen Aufbegehren beteiligen wollten, bei einer Verweigerung von nur 28 v. H.

Eine unverzügliche Abkehr von der bisherigen Wirtschaftspolitik der sozialen Deflation eines stabilen äußeren Geldwertes wegen, die zu solchen spektakulären Folgen führen könnte, scheint aus vielen Gründen geboten, nicht nur aus politischen, sondern auch wirtschaftlichen. Schon während der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre wurde in unverschnittenen kapitalistischen Ordnungsverhältnissen Polens eine Deflationspolitik bis zum bitteren Ende geführt, die wegen ihrer auch wirtschaftlichen Erfolglosigkeit aber dann doch aufgegeben werden mußte. Sie führte damals zu offenem Aufruhr und zu Flächenstreiks bei Belieferungsverweigerungen der Städte durch die besonders von ihr betroffenen Bauern, den sogenannten Bauernstreiks. Damalige Erfahrungen dürfen nicht leichtfertig abgetan werden. Die Politik eines uneingeschränkten marktwirtschaftlichen Liberalismus sollte in den spezifischen Verhältnissen gründlich überdacht werden, und sei es nur wegen der sich abzeichnenden Belastungen des Gemeinwesens.

Psychopolitische Negativwirkungen der Geschehnisse der Reformphase auf die politische Kultur Polens äußern sich mittlerweile gleichermaßen im politischen und organisatorischen Zerfall der für die Wende und die Reformen so entscheidenden Strukturen, wie der „Solidarność“, wie auch in der Entstehung und in der gesellschaftlichen Akzeptanz extrem politischer und populistischer Haltungen und Parteien sowie in sozialen Spannungen unterschiedlicher Natur, wie es die erneut aufbrechende Kluft zwischen Arbeitern und Intellektuellen ist, was im Hinblick auf den Sejm-Wahlkampf vom anti-intellektuellen Präsidentenlager sogar noch zielstrebig geschürt wird. Ferner entstanden aus der von zunehmender Verarmung begleiteten sozialen Deflation Gegensätze zwischen Arbeitnehmern und den Privatunternehmern, Händlern und Spekulanten, die ihren rapide wachsenden Wohlstand protzend zur Schau stellen. Im Verständnis der Menschen bereichern sie sich auf Kosten der Allgemeinheit, wie bei dem betrügerischen Bankskandal, um sich dann ins Ausland abzusetzen. Wachsende Wirtschaftskriminalität und Korruption in den gründerzeitlichen Zuständen des Umbruchs schüren schließlich Unzufriedenheit und Neid. Da als Zufluchtsort von israelisch-polnischen Doppelstaatsangehörigen Israel gewählt wird, erhalten Ressentiments in einem Land, wo es nach 1945 wiederholt zu Pogromen sogar mit Todesopfern kam, wie 1946 in Kielce, und jüdische Mitbürger 1957/

58 und 1968 aus dem Land gedrängt wurden, wovon eine Reihe von Intellektuellen in der Bundesrepublik Zuflucht fand, wo sie mittlerweile herausragende Positionen erwarben, neue Nahrung.

Auf dieser psychopolitischen Grundlage fanden Nationalismus, Ressentiments und Phobien sowie religiöse Unduldsamkeit ausgezeichneten Nährboden. Im Polen von heute scheinen es weitgehend die einzigen Werte, mit denen die verunsicherte Gesellschaft noch angesprochen werden kann. Dementsprechend werden sie verantwortungslos zur Gewinnung von politischem Zuspruch und Einfluß instrumentalisiert. Sogar die höchste Autorität in Polen, der Papst, mußte sich bei seinem ersten Besuch 1991 durch den Verzicht auf die vorgesehene Rückgabe ihrer früheren Domkirche an die unierte Kirche in Przemyśl, die seit der zwangsweisen Umsiedlung der ukrainischen Lemken in die ehemaligen deutschen Ostprovinzen 1947 katholisch genutzt wurde, dem aufgebrauchten Willen seiner intoleranten Gläubigen fügen. Gegenüber der protestantischen, im polnischen Verständnis „deutschen Kirche“, die sie selbst im katholischen Polen keineswegs ist, ist es ähnlich.

Das offizielle Polen erkennt die mit allen diesen psychopolitischen Dispositionen verbundenen Gefahren für eine demokratische Entwicklung durchaus und bemüht sich, ihnen trotz vielfältigen Mißfallens aus der Bevölkerung zu begegnen, wie durch die Zulassung eigener Minderheitenlisten für die Sejmwahlen, darunter auch einer eigenen deutschen, durch die Erlaubnis fremdsprachiger Sendungen im lokalen Rundfunk und Fernsehen, darunter auch wieder deutscher, sowie durch die Förderung von Gründungen polnisch-deutscher, polnisch-jüdischer und polnisch-ukrainischer Freundschaftsgremien, Beiräte und Gesellschaften, die zum Teil die aus kommunistischer Zeit noch bestehenden ersetzen sollen.

Wohl wegen divergierender Staatsinteressen ist die Regierungspolitik andererseits nicht immer von der nötigen Klarheit und Deutlichkeit. Sie läuft gelegentlich Gefahr, mißverstanden zu werden und die Partner zu verprellen. So wurde für die polnischen Minderheiten in den östlichen Nachbarländern Forderungen erhoben, die gegenüber den Minderheiten im eigenen Land zur gleichen Zeit als unbillig verworfen wurden. Auch ist eine Ambivalenz der Tat gegenüber offiziellen Verlautbarungen zu beobachten. Aus falscher Rücksichtnahme nimmt man es aber offenbar nicht gern zur Kenntnis. So war es nicht allein im Gefolge der Vorbereitung und Durchführung der 2 + 4-Verhandlungen 1990. Der Versuch, eine mitteleuropäische polnisch-tschechoslowakisch-ungarische Blockbildung als politischen Gegenpol zum sich wiedervereinigenden Deutschland zustande zu bringen, gehört genau so hierher wie die mittlerweile bedauerte, jedoch selbstverschuldete Verzögerung des angebotenen Abzugs sowjetischer Truppen mit Hinweisen auf die durch die deutsche Wiedervereinigung sich zuspitzende politische Situation, besonders weil sie aus der Tschechoslowakei und Ungarn bereits abgezogen sind, sowie die Erschwerung und zeitweilige Verzögerung des planmäßigen sowjetischen Truppenabzugs aus Ostdeutschland über polnisches Staatsgebiet durch formalistische Statusauflagen und materielle Forderungen. Wie weit die damals in der Bevölkerung populären Schritte in der schwierigen gesellschaftlichen Situation nur Anpassungscharakter an die öffentliche Meinung bezüglich der Wiedervereinigung besaßen, die nach repräsentativer Umfrage zu 64 v. H. von Angst beherrscht war und nur von 17 v. H. vertrauens- und hoffnungsvoll begrüßt wurde, wobei sie von 55 v. H. gar als eine

Bedrohung Polens empfunden wurde, ist nicht festzustellen. Die Widersprüchlichkeit der offiziellen Haltung kann im Interesse größerer Akzeptanz für ihre Reformen und des Fortgangs der Demokratisierung entstanden sein, doch auch dadurch würde sie keineswegs weniger fragwürdig.

Trotz aller deutschen Wohlgesinntheit gegenüber Polen sollte der Unterschied zwischen der aufgeschlossenen Haltung der Regierung gegenüber Deutschland und der Stimmung gegenüber Deutschen im überwiegenden Teil der Bevölkerung nicht geringgeschätzt oder gar übersehen werden, allein schon, um möglicherweise daraus entspringenden, folgenschweren und die angestrebte Normalisierung störenden politischen Enttäuschungen zu begegnen. Bei uns herrscht gerade bei diesen Fragen eine Menge wohlgemeinter, auch selbstgerechter (Paketaktionen!) Mißverständnisse, die weit mehr dem Wunschdenken auf Grund eigener Aufgeschlossenheit als der weitaus differenzierteren Wirklichkeit in Polen entnommen sind. Die im Zeitablauf zwar erheblich geringer gewordenen Ressentiments gegenüber Deutschen werden erneut von einer ganzen Reihe von Parteien angeheizt. Sie gaben sich sogar Parteiembleme, die im psychopolitischen Symbolverständnis gegen Deutschland gerichtet sind. Während die Regierung und das offizielle Polen den Normalisierungs- und Versöhnungsprozeß in selbstkritisch-ausgewogener und um Verständnis für die Deutschen, auch unter Hinweisen auf das Leid der Vertriebenen werbender Weise vertritt, wie aus dem deutschlandpolitischen Expertenkreis des Außenministeriums (Tomala) und des Senats (Hajnicz) wiederholt geschehen, werden demgegenüber in der Gesellschaft neue Organisationen akzeptiert, die an Traditionen und Namen antideutscher Organisationen der Vorkriegszeit anknüpfen, deutschsprachige Sendungen in der großen Mehrheit der Zuschriften abgelehnt sowie die Angst vor Deutschen und ihrer Wiedervereinigung so geschickt geschürt, daß Mitte 1990 in Orten mit sowjetischen Garnisonen, wo man sich vorher offen feindlich begegnete und die Köpfe beim geringsten Anlaß einschlug, ein Aufschub des Abzugs aus der Bevölkerung unter Hinweis auf die Gefahren der Wiedervereinigung an die sowjetischen Kommandeure herangetragen wurde. Daher sollte auch nicht verwundern, wengleich es bei uns weithin unbekannt blieb, daß bei repräsentativen Umfragen Deutsche seit Jahren, auch in der Reformzeit, trotz aller persönlichen und staatlichen Hilfsbereitschaft und allem deutschen Entgegenkommen polnischen Wünschen und Interessen gegenüber am Ende der polnischen Beliebtheitsskala der Völker stehen, meist gemeinsam oder dicht gefolgt von Juden. Eine jüngst veröffentlichte Repräsentativumfrage unter Studenten von Mitte 1991 zeigt, daß sogar bei der vorgeblich so weltoffenen und Deutschen gegenüber aufgeschlossenen intellektuellen jungen Generation die Deutschen auf der Sympathieskala ganz am Ende standen, hinter Juden, Russen und Ukrainern, wogegen sie in gleicher Reihenfolge die Unbeliebtheitsskala anführten. In der Presse wird bemängelt, was erneut die herrschende Widersprüchlichkeit zeigt, daß die Einstellung zu Deutschen weithin von negativen Vorstellungen im Sinne solcher Sprichwörter geprägt wird, wie „Wie der Winter nicht zum Sommer werden kann, kann der Deutsche nicht Bruder werden“, von denen es noch mehrere gibt.

Die ebenfalls gegenüber Juden vorhandenen Ressentiments werden von Parteien gleichermaßen aufgegriffen. Sogar im Präsidentenwahlkampf 1990 wurden antisemitische Attitüden gegenüber Mitbewerbern und politischen Gegnern, und zwar

nicht nur gegenüber Mazowiecki, auf einfallsreich vielfältige Weise instrumentali-
siert, wofür sich dann der davon keineswegs frei gewesene Wałęsa bei seinem Israel-
besuch öffentlich entschuldigte. Dafür wurde er von rechten Parteien und Politikern
scharf angegriffen und verurteilt, jüdischen Gremien genügte die Entschuldigung als
unglaublich wiederum bei weitem nicht. Antisemitische Schmierereien an Syn-
agogen und NS-Folter- und Leidenstätten, Bedrohungen und Belästigungen sowie
Anschläge auf Synagogen und Verwüstungen jüdischer Friedhöfe mehren sich, was
der Warschauer Rabbiner ausdrücklich anprangerte. Zwar sollte nicht von einem
polnischen Antisemitismus gesprochen werden, wohl aber gibt es Antisemitismus in
Polen, wie anderswo auch, der aber verantwortungslos ausgeschlachtet und politisch
genutzt wird.

Eine weitere negative Begleiterscheinung des Umbruchs ist die zunehmende Kle-
rikalisierung Polens, die allerdings, ohne die Rolle der Kirche als religiöse und
moralische Institution auch nur anzutasten, in großen Teilen der Gesellschaft nega-
tiv beurteilt wird, wie eine Repräsentativumfrage von Mitte 1991 zeigt. Immerhin
sahen 74 v. H. der befragten Polen, wenngleich in differenzierter Weise, den Einfluß
der Kirche auf das politische Leben eher als zu groß denn als zu klein an; nur 1 v. H.
waren gegenteiliger Meinung. Der Rest akzeptierte ihn in der vorliegenden Form.
Von der Kirchenführung wird der politische Anspruch wohl deswegen nur mit der
Heilung des vom kommunistischen System herbeigeführten moralischen und ethi-
schen Verfalls begründet, wie ihn Kardinal Macharski entgegen der politischen Tra-
dition der „polnischen Kirche“ nachsichtig interpretierte. Ende April 1991 hatte das
Episkopat bezeichnenderweise jedoch verlangt, die Verfassungsbestimmung über
die Trennung von Staat und Kirche aus der künftigen Verfassung zu entfernen. Das
Episkopat und der Klerus sind mittlerweile zu einem bestimmenden Element im
politischen Leben Polens geworden. Staatliche Regelungen, wie sie in westlichen
Demokratien selbstverständlich sind, werden von den Kanzeln als „komunistisch“
verurteilt. Auf vielen Gebieten mischt sich die Kirche vehement von den Kanzeln in
die Staatspolitik ein. Neuerdings gibt es besondere Seelsorger für den Sejm und den
Senat. Einer steht dem Staatspräsidenten für dessen in seinem traditionellen War-
schauer Sitz Belweder eigens für ihn gebauten Kapelle persönlich zur Verfügung.
Weihwasserschwengel und kirchliche Kulthandlungen gehören mehr denn je zur
Ausgestaltung des öffentlichen Lebens. Sogar das jetzt als Bürohaus genutzte ehe-
malige Gebäude des PVAP-Zentralkomitees in Warschau wurde vorher kirchlich
geweiht, als ob es eine sinnbildliche Teufelsaustreibung wäre. Der Druck der Kirche
auf Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus ihrem in der Oppositionszeit noch verfestig-
ten politischen Anspruch droht Polen in die Bahnen eines nationalpolitisch ge-
prägten katholischen Fundamentalismus zu führen.

Ein eindeutiges Fazit aus der postkommunistischen politischen und personalen
Entwicklung, der Art, Richtung und Begleiterscheinungen der Reformen ist schwie-
riger und facettenreicher als dem klaren Wunsch nach Demokratie und wirtschaftli-
cher Gesundung, der trotz allem allgemein formuliert, wenngleich offenbar unter-
schiedlich verstanden wird, entnommen werden könnte. Es ergibt sich trotz dieses
Wunsches und aller reformatorischen Bemühungen, ihn zu verwirklichen, ein weni-
ger klares und eindeutiges Bild als erwartet und zu wünschen wäre. Die Situation in
Polen ist allzu ambivalent und birgt viele Gefahren von Fehlentwicklungen auf dem

eingeschlagenen Weg in eine demokratische Zukunft in sich. Gerade damit ist sie aber ein Beispiel dafür, wie mühevoll und vielschichtig der Umgestaltungsprozeß ist, dem man sich weitgehend allein gelassen gegenüber sieht. Das macht auch den Neid in Polen auf die früheren sehr viel linientreueren Partner und Weggenossen verständlich, die Teil der Bundesrepublik Deutschland werden konnten und es trotzdem nicht gebührend zu schätzen wissen. Dieses Gefühl und diese Meinung sind in Polen allgemein.

ZBIGNIEW M. FALLENBUCHL

Transition from the Socialist Command Economy to the Capitalist Market Economy in Poland

1. The Objective

The first non-communist government in Poland, which came to office on September 12, 1989, adopted the fastest possible transformation of the country's socialist command economy into a capitalist market economy as one of its main objectives from the very beginning. Prime Minister Tadeusz Mazowiecki outlined an ambitious programme of economic reform already on October 9, 1989.¹ It involved: the introduction of a real market economy with its legal and institutional framework, the use of freely determined market prices and the elimination of subsidies, the privatization of a significant number of state enterprises and the so called "commercialization" of those which would have to remain, temporarily or permanently, to be publicly owned, and the opening up of the economy to foreign trade and capital movements and its full integration with the world economy. An enormous volume of legislation was necessary. It had to be prepared by the government and enacted by the parliament with as little delay as possible.

This objective has been fully supported by Solidarity and the population although, when the unexpected hardships connected with its implementation started to appear, they have been resented by many. When a new government of Jan Krzysztof Bielecki took over in January 1991, it accepted both the objective and the programme with a commitment to accelerate the process,² which had been made by President Walesa during the election campaign.

At first nobody in Poland, as elsewhere, fully realized what an enormous task it was. It would have been very difficult even under the best possible circumstances. It was, however, additionally complicated by serious structural distortions and a deep and rapidly worsening internal and external crisis that was inherited from the communist governments.

2. Structural Distortions

The structural problems of the Polish economy are similar to those faced, to a smaller or a greater extent, by all other countries of the former Soviet bloc. The industrial structure, which was created by the interaction of an inward looking development strategy, the working of the command system and of the specific nature of international economic relations within the bloc, is inefficient and obsolete. It is dominated by the traditional heavy industries that face difficulties now everywhere in the world. It is capital-intensive, and its construction required great sacrifices

¹ *Program Gospodarczy*, Warsaw, October 1989.

² *Zycie gospodarcze*, No. 2, 1991, p. 2.

from the population, but it is also heavily fuel- and material-intensive and it requires a continuous supply of large quantities of these inputs.³

A high degree of planned autarky was modified by the import needs of the Soviet economy, which was supplying, in exchange, a very large proportion of all requirements of oil, natural gas, and raw materials. In effect, some branches of industry and some enterprises became strongly dependent on the Soviet market, and the whole economy on the Soviet supplies, especially of oil and natural gas. Some dependence on trade with other members of the former Council for Mutual Economic Assistance [CMEA] also developed.

The extent of the dependence on the former bloc is not fully reflected by its share of Polish trade. In 1985 trade with the Soviet Union represented 28.4% of Polish exports and 34.4% of imports, and trade with other five European CMEA countries 19.7% of both, or 48.1% and 54.1% respectively together. In 1989 these shares declined to 20.8% and 18.1%. 1% for the Soviet Union, 14.0% and 14.1% for the other five countries and 34.8% and 32.2% total. Although the relative importance of the bloc in the Polish foreign trade was reduced already during the second half of the 1980's, mainly because of very serious economic difficulties in all those countries, it continued to be essential for the utilization of the industrial productive capacities. All these trading partners, especially the Soviet Union, experience now even greater difficulties than before, face similar transformation problems as Poland, and give priority to expanding trade with the West. The existing industrial structure cannot now be used for maintaining the old pattern of trade with them. It is not, however, suitable for meeting their new demands. Moreover, it is not adjusted to the needs of trade with the West and it cannot ensure an increase in the supply of consumption goods for the domestic market.

This industrial structure is highly concentrated with a small number of excessively large enterprises exercising monopolistic power in many sectors. It tends, therefore, to limit domestic competition, without which it is difficult to raise efficiency, improve quality of products and prevent excessive increases in prices. The lack of small and even medium size enterprises reduces also the flexibility of responses to changes in demand.

Agriculture has its own problems. It was decollectivized as early as 1956, but the communist governments conducted inconsistent policies toward the private sector. Except in some short periods, these policies were, on the whole, restrictive with a high degree of bureaucratic interference, the limitation of the size of holdings and discrimination in the supply of industrial inputs. They created a high degree of instability and disincentives to invest and to improve productivity. They resulted in the excessively small size of farms, agrotechnological backwardness and the lack of sufficient warehousing and processing capacities.⁴

³ The author has discussed structural problems in Z. M. Fallenbuchl, "The Polish Economy in the Year 2000-Need an Outlook for Systemic Reforms, Recovery and Growth Strategy", *The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies*, No. 607, 1988, pp. 1–29.

⁴ For more details see Z. M. Fallenbuchl, "An Overview of the Role of Agriculture in the Polish Economic Crisis", in J. C. Brada and K. E. Waedekin [eds.], *Socialist Agriculture in Transition*, Boulder: Westview, 1988, pp. 125–130.

The development of infrastructure, services and housing was neglected to a greater extent than in other countries of the region. A considerable part of the capital stock in all sectors of the economy is now obsolete and run down. The *nomenklatura* managers, who were selected for their party loyalty, and who served as merely supervisors, have had no experience of operating in a market economy. Although the labour force is relatively well educated and skilled, communism has adversely affected working habits, saving, innovating and ability to take risk. The health, education and social services, once a pride of communism, are in a very critical state and require a major overhaul. The country is in a serious ecological crisis with a high degree of air and water pollution. It necessitates an immediate action, massive investments and closing down of a number of particularly offending enterprises.

There is an urgent need to restructure and to modernize the economy, to construct the appropriate infrastructure and to train the necessary managerial and other personnel. The solution of many of these problems requires, however, big investment outlays and a large scale import of modern technology from the West. However, there is scarcity of domestic capital, very limited direct foreign investments and, even after the sizeable reduction of foreign debt in March 1991, the servicing of its remaining part creates a heavy burden.

3. The Macroeconomic Crisis

In addition to these enormous structural problems the economy faces a very deep macroeconomic crisis, which has also been a long-run phenomenon.⁵ It has been related, at least partly, to the operation of the command system and, in the later years, to its disintegration and attempts to reform it. The crisis appeared already at the end of the 1960's. It was not averted but only postponed by a large scale borrowing of capital from the West during the first half of the 1970's. When, in the second half on the decade, a balance-of-payments disequilibrium appeared and hard currency indebtedness was rapidly increasing, imports from the West were cut in a highly arbitrary, administrative manner. This policy adversely affected production, including production for export. The balance-of-payments position was not, therefore, improved and indebtedness continued to grow.⁶ However, the rates of growth of the net material product [NMP] declined from one year to another and became negative from 1979 to 1982. The decline during those four years was 24% and it was followed by an uncertain recovery and a prolonged stagnation. In 1989 the NMP declined by 0.2% and was 1.0% below its 1978 level, the NMP produced in the socialist industry declined by 4.2% and was 6.8% below its 1978 level and,

⁵ For an analysis of the crisis see Z. M. Fallenbuchl, "The Polish Economy at the Beginning of the 1980's", in Joint Economic Committee, Congress of the United States, *East European Assessment*, Washington, D. C.: US Government Printing Office, 1980, pp. 1–70; and Z. M. Fallenbuchl, "The Economic Crisis in Poland and Prospects for Recovery", in Joint Economic Committee, Congress of the United States, *East European Economies: Slow Growth in the 1980's*, Washington, D. C.: US Government Printing Office, 1986, pp. 359–398.

⁶ Z. M. Fallenbuchl, "The Balance of Payments Problem and the Economic Crisis in Poland", *The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies*, No. 406, 1985, pp. 1–75.

although the NMP in agriculture increased by 1.4%, it was 6.4% below its 1978 level.⁷

The halfheartedly and inefficiently conducted prolonged systemic reforms were started in the early 1970's. They were soon afterwards interrupted and then introduced again, on a more substantial scale, at the beginning of the 1980's. They resulted in the emergence of a "manipulative system" which, instead of improving efficiency, created a further disarray in the economy.⁸

From time to time the communist authorities were raising prices by administrative methods, hoping to rationalize them. The only result of these huge bureaucratic operations was that a very strong suppressed inflation was converted into a combination of a partly open and partly suppressed inflation that was present during the last two decades. Despite price controls and very big and growing subsidies, the rate of open inflation increased from 25.3% in 1987 to 61.3% in 1988 and 249.3% in 1989. At the end of the 1980's shortages were again rapidly increasing. Stores were empty and the lines in front of them lengthened.

The external disequilibrium was also deteriorating. Although in the balance of payments in transferable rubles the negative current account of 424 million in 1987 was converted into positive balances of 560 million in 1988 and 1,104 million in 1989, and the debt declined from 6.6 billion to 5.8 billion rubles, the deficit in convertible currencies increased from \$392 in 1987 to \$563 million in 1988 and \$1,922 million in 1989, and the debt grew from \$39.2 billion to \$40.8 billion.

By 1988 it became clear that the system was unreformable, that the economy was progressively disintegrating, that no communist government would be able to cope with the crisis and that the party could not count anymore on the Soviet armed protection. The population was not willing to cooperate and to extend support for the unavoidable new sacrifices.⁹ A new wave of strikes forced the communists out of office, just as, afterwards, a massive exodus of people from the German Democratic Republic would have the same effect in that country.

⁷ All statistics quoted in this paper are based on Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny 1990*, Warsaw 1990; Główny Urząd Statystyczny, *Handel zagraniczny 1990*, Warsaw, 1990; Zakład Badan Statystyczno-Ekonomicznych Głównego Urzędu Statystycznego i Polskiej Akademii Nauk, *Aneks statystyczny do opracowania "Recesja i drogi wyjścia"*, Warszawa, August 1990; Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, styczeń-sierpień 1990*, Warsaw, September 13, 1990; "Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 1990 r., *Rzeczpospolita*, February, 2, 1991; Centralny Urząd Planowania, *Sytuacja gospodarcza Polski w 1990 roku . . .*, Warsaw, April 1991; Centralny Urząd Planowania, *Informacja o sytuacji gospodarczej w I kwartale 1991 roku . . .*, Warszawa, April 23, 1991; *Zycie gospodarcze*, No. 21, May 26, 1991.

⁸ For the discussion of this system see Z. M. Fallenbucht, "Poland: Internal Economic Development", in P. Joseph [ed.], *The Economies of Eastern Europe and their Foreign Economic Relations*, Brussels: NATO Economic Directorate, 1986, pp. 135 – 160; Z. M. Fallenbucht, "Present State of the Economic Reform", in P. Marer and W. Siwinski [eds.], *Creditworthiness and Reform in Poland*, Bloomington: Indiana University Press, 1988, pp. 115 – 130.

⁹ Z. M. Fallenbucht, "Poland: The Anatomy of Stagnation", in Joint Economic Committee, Congress of the United States, *Pressures for Reform in the East European Economies*, Washington, D. C.: US Government Printing Office, v. 2, 1989, pp. 102 – 136.

4. The Stabilization Programme

The rapidly deteriorating economic situation necessitated giving priority to the stabilization of the economy. As the crisis was, however, at least partly of systemic nature, the Mazowiecki government decided to introduce reforms at the same time. The stabilization and reforms programme, known as the Balcerowicz plan,¹⁰ was based on the assumption that a certain critical mass of changes has to be introduced quickly and that it may be better to introduce really harsh measures in the initial stage to take the advantage of a favorable political momentum that was created by the removal of the communist regime and regaining of sovereignty. With the benefit of hindsight it can now be concluded that the extent of difficulties and the length of time needed for effecting stabilization and for institutional reforms were clearly underestimated.

The Polish economy, like that of the GDR, was in a worse shape than anybody realized. The cash balances in households and enterprises formed a substantial inflationary overhang. The inflationary gap between an excessively big aggregate demand and the decreased and declining aggregate supply was big. It was impossible to reduce it by increasing production with the existing industrial structure, the organizational structure of the state enterprises that was inherited from the early 1980's reforms, an insufficient volume of the imported materials, components and machines, and the short supply of domestic capital. The elimination of the inflationary gap required, therefore, a very deep reduction in the aggregate demand.

The Balcerowicz plan contained a package of very strong anti-inflationary measures. The first task was to eliminate inflationary overhang and downward adjustment of real incomes. There was no time to introduce a currency reform, like the 1948 reform in West Germany, or to use a large scale privatization for this purpose. Either of these measures would have required careful preparations and would not have been easy to implement without a sufficiently developed institutional framework. The only viable alternative was, therefore, chosen.

As from January 1, 1990 almost all subsidies were removed and prices were liberalized and allowed to rise to whatever level they needed in order to balance supply and demand. On the other hand, nominal wages were controlled and forced to lag behind prices with the help of a very high tax to be paid by those enterprises which exceed the proportion of the price increases allowed in a given month. This relatively easy from the administrative point of view manoeuvre reduced the real value of accumulated balances and the real incomes and, together with the liberalization of external and domestic trade, re-established equilibrium in the market. Already at the end of January 1990 the lines in front of stores disappeared, the stores started to be well stocked and buying returned to normality. There was a very fast growth of street trade and competition appeared between the state and cooperative stores and the street vendors who were offering domestic and imported goods at lower prices.

However, this approach also has some serious disadvantages. It delays the libera-

¹⁰ Tomasz Jezioranski "Program gospodarczy rządu: zasadnicze pytania" [The Economic Programme of the Government: Some Basic Questions], *Zycie gospodarcze*, No. 42, 1989, pp. 1,6.

tion of wages from administrative control. They are prevented from being determined by the market and they are unable to play their normal important role in the allocation of scarce resources and in increasing efficiency. The wage structure has been petrified and the wages move upward together throughout the economy. In some cases the increases are perhaps even greater than they would have been had the wages been left free. This policy adversely affects production and can even prolong inflation.¹¹ Its greatest weakness is that it forces the government to continue to be directly involved in wage negotiations as a party instead of assuming the role of a neutral arbiter. In this way the extremely dangerous politicization of wage determination is continued. The full adverse implications of this weakness have appeared at the beginning of 1991, when pressures to raise wages became more vocal. Despite all these disadvantages this was the only feasible alternative, especially as it was expected originally to be required for only about six months. Although a vestige from the era of administrative planning, it has, apparently, been strongly supported by the International Monetary Fund.¹²

In addition to the liberalization of prices and the income policy the stabilization plan included restrictive fiscal and monetary policies which were particularly harsh during the first half of 1990. A stronger discipline was introduced in public finances and the budgetary deficit was replaced by a surplus, which represented 11.6% of government expenditures during the first six months but declined to 0.7% for the year as a whole. Especially important in improving the budget was the elimination of almost all subsidies and individual specific tax concessions, a move which at the same time reduced unprofitable production and forced the enterprises to finance their operations from their own revenues or from a very expensive bank credit. The central bank utilized "credit quotas" and raised the interest rate to 46% per month. As the inflationary pressure increased again at the end of the year, the rate of interest was increased first to 54% and subsequently in December to 68%. Unfortunately, partly because of the postponement of a comprehensive tax reform from January 1991 to January 1992, a budgetary deficit appeared again in the first quarter of 1991. On the other hand, the demand for credit was reduced, apparently more because of the low credit quotas than as the result of the high interest rate, as the demand for credit continued to be high.¹³

The implementation of the austerity programme and, especially, of the income restriction policy, requires support by the population. The Mazowiecki government enjoyed it for almost a year. During the presidential campaign in the Fall of 1990 the Balcerowicz plan in general, and the tax on excessive wage increases in particular, were very severely criticized. Prime Minister Bielecki has, however, retained Leszek Balcerowicz as his Minister of Finance and has strengthened his position by appointing him also Deputy Prime Minister. The new government has decided to continue

¹¹ Marek Dabrowski, "Nadregulacja" [An Excessive Regulation], *Zycie Warszawy*, December 20, 1990; Janusz Beksiak, "Po kruchym lodzie" [On a Thin Ice], *Panorma*, February 10, 1991.

¹² "Dokument dla Miedzynarodowego Funduszu Walutowego-Drugie polrocze: trudna walka z inflacja" [A Document For the International Monetary Fund – The Second Half of the Year, A Difficult Fight Against Inflation], *Polityka*, September, 11, 1990.

¹³ Centralny Urzad Planowania, *Informacja o sytuacji gospodarczej w I kwartale 1991r. . .* [Information On Economic Situation in The First Quarter 1991 . . .], Warsaw, 23 April 1991.

the implementation of the stabilization programme without any hesitation and with only minor modifications. It even has kept the unpopular tax on excessive increases in wages for at least a few more months.¹⁴ Despite vocal criticism by some politicians, who are preparing for the forthcoming parliamentary election, and a growing fatigue and impatience of the population, so far the government has managed to secure a sufficiently strong public acceptance for the very painful austerity policy. Its position has been strengthened as the result of a special two day conference of economists and political activists on May 17–18 at which President Walesa expressed his full support for the continuation of the stabilization policy in its present form.¹⁵

5. Inflation and Decline in Real Incomes

The shock treatment administered by the Balcerowicz plan has not been an unqualified success. The inflationary pressures within the economy have been much stronger and resilient than anticipated. When liberated, prices increased by 79.6% in January 1990 and by 23.8% in February. Subsequently, the increases were smaller and the average monthly rate of inflation in 1990 was 4.6%, if the two months of shock treatment are excluded, and 11.0% when they are included. Both were lower than the average monthly rate in 1989, which was 18.1%. This was, however, still a very high annual rate. Moreover, after reaching its lowest level of 1.8% in August, the monthly rate of inflation increased again and fluctuated between 4.6% and 5.9% during the rest of the year.

This revival of inflation during the second half of 1990 was connected with a premature revision of the policy in the middle of the year which was dictated by a bigger than expected decline in production. It involved some reduction in the fiscal and monetary restrictions and an increase in real incomes.¹⁶ Prices increased by 5.9% in December 1990 and by 12.7% in January 1991, pushed upward by increases in nominal incomes associated with the end of year bonuses and the distribution of workers' shares of profits. They declined afterwards to 6.7% in February, 4.5% in March and 2.7% in April, responding to a decline in real incomes. Prices have, therefore, remained to be very sensitive to changes in nominal incomes and this reduces the possibility of eliminating wage controls despite their adverse impact on output and efficiency.

A reduction of real incomes was an integral part of the stabilization policy. It was very drastic during the first half of 1990. The private farmers experienced a decline by 44%, the farmers-workers group by 37%, the workers and employees by 29% and the retirees and invalids by 20%. The cost of the stabilization was, therefore, particularly heavy for the rural population, while the government's declared objec-

¹⁴ Jan Forowicz, "Sejm powołal rząd" [The Sejm Has Approved a New Government], *Rzeczpospolita*, January 14, 1991.

¹⁵ "Konsylium ekonomistów stawia diagnozy i szuka terapii" [A Meeting of the Economists Presents Diagnoses and Is Searching For the Therapy], *Rzeczpospolita*, May 20, 1991.

¹⁶ Marek Dabrowski, "Stracone polrocze" [Half of the Year Lost], *Polityka*, January 12, 1991.

tive of providing some protection for the most vulnerable groups was, to a certain extent, implemented. As the result of the revision of policy in the middle of 1990 the real incomes of the four groups increased by 12 %, 14 %, 1 % and 11 % respectively in the third quarter. During the whole year the average real wage declined by 27 %, the real value of average pension by 14 %, consumption from personal incomes [i. e. excluding social consumption] by 24 % and investment outlays by 8 %.

These "real income" comparisons are, however, made with data for a period of administratively controlled prices. when a considerable part of inflation was suppressed. In that situation increases in nominal incomes, wages, pensions and consumption divided by an index of movements in administratively controlled prices did not measure the actual ability to purchase goods and services which were available only in limited quantities or were unavailable. However, although the decline was on a smaller scale than the one that is suggested by the above statistics, there is no doubt that it has been substantial and, certainly, very painful.

The Bielecki government reacted to the unexpectedly big increase in real wages that had occurred in December 1990 by limiting them very drastically in the successive months, despite a very widespread and vocal criticism of the austerity policy. Between that month and the end of March 1991 real wages declined by 13.4 %. However, in accordance with the government's commitment, the real value of pensions and invalids' benefits increased by 11.0 %. Although in March 1991 real wages were 17.0 % and pensions and benefits 15.1 % above their respective levels one year earlier, this comparison is made with the period when the "statistical real wages" had declined by 29.2 % and pensions and benefits by 22.2 %. It seems, therefore, that the government is in control and is able to continue the implementation of the austerity policy despite considerable political pressures.

6. Decline in Output and Unemployment

It had to be expected that the highly restrictive stabilization policies would adversely affect the level of production, but the extent of the decline had not been anticipated.¹⁷ Total industrial sales declined by 23 % in 1990, despite an increase in sales of a small but growing private industry by 8 %. In construction total production declined by 9 %, while production in the private sector declined by 2 %. The gross domestic product [GDP] declined by 12 % in the economy as a whole, but it increased by 17 % in the private sector.

In order to evaluate the impact of the stabilization programme on this very serious decline in production, some qualifications should again be noted. First, these comparisons are made with a period during which strong incentives existed for over-reporting the size of output, while now under-reporting can be expected as it may reduce the amount of taxes to be paid. Secondly, in the past even the so called "sold" production included some low quality production which was useless but was produced and purchased by other enterprises because it would increase their costs and.

¹⁷ Marek Misiak, "Rok Balcerowicza" [The Year of Balcerowicz], *Zycie gospodarcze*, No. 6, 1991, p. 3.

therefore, also a fixed percentage profit margin. Thirdly, some production was unprofitable and was maintained only because of the government subsidies. The elimination of this production has a very beneficial effect on the economy. Finally, and this is the most important factor, some reduction in production was not related to the restrictive policies but to a very sharp decline in the Soviet market, to the loss of the East German market and difficulties experienced by other countries of the region.

This last factor was mainly responsible for a further decline which took place in the first quarter of 1991, when the total industrial sales, including those of the private sector, were 4.5% below their level in the same period in 1990. It is likely to have an adverse impact on the economy for some time.

The greatest decline during the first quarter of this year, in comparison with the same period last year, was experienced by the engineering industry [14%], which used to export a relatively large proportion of its output to the CMEA countries in the past [17% in 1988]. This export declined by 76% in the first quarter of 1991 and 120 enterprises in which export to the CMEA represented more than 35% of their output have found themselves in a very difficult situation. Some enterprises lost almost their entire market. The sales declined by 13% in the metallurgical industry which supplies the engineering industry with various intermediate goods, by 6% in the fuel and power industry for which the first two industries represent important customers, by 4% in the mineral industry [building materials, glass and ceramics] and by 1% in the light industry. They remained unchanged in the chemical industry and increased by 9% in the wood and paper industry and by 13% in the food processing industry. Although the few cases of the reversal of the trend are important, these comparisons are made with the first quarter of 1990 when industrial sales had collapsed and for the industry as a whole they were 30% below their "statistical" level in the same period of 1989.

Taking into consideration the collapse of the Soviet and other CMEA markets for Polish exports and the dramatic sudden reduction in the supply of Soviet oil and other raw materials, it is surprising that the decline in the industrial production has not been even deeper. It seems that, so far, the Polish economy has been able to cope with this situation by expanding exports to the West to a greater extent that it could have been expected. Even the partly transformed and still not fully stabilized economy has already demonstrated some flexibility and ability to adjust. One can only imagine the dimensions of the catastrophe that would have been created if the collapse of the CMEA trade happened at the time when the inflexible command system was still in place.

Under communism a considerable hidden unemployment had existed in the form of excessive employment in the state enterprises, which had no inducement to rationalize it, and in the huge public administration. However, there had been no open unemployment. Now a reduction in production, attempts to increase profitability and restructuring and modernization of industry were expected to create it and the whole mechanism of unemployment insurance, registration and benefit payments had to be constructed by the Mazowiecki government from the scratch.

At the end of 1990 there were 1.2 million registered unemployed, or 6.1% of the labour force. At the end of March 1991 the number of registered unemployed

increased to 1.3 million, or 7.1 % of the labour force. These figures include, however, a certain number of people who had not been working and had not been looking for a job before, but who registered when the possibility of obtaining benefits appeared. Like in all other countries, some registered unemployed are actively involved in various services and especially street trade which has greatly expanded and is not fully included in any statistics.¹⁸ On the other hand, some redundant employees, especially those who had been employed in the economic and public administration, have been allowed to choose early retirement and they are not included in the number of unemployed. At the end of 1990 about 200 thousand people retired.

Despite frequent discussions in the press and the earlier predictions that unemployment would reach already 2 million by the end of 1990 and 5 million one year later, this is not yet a major problem. It can, however, become such when restructuralization and rationalization will reach a more significant level, and especially if the enterprises specialized in producing exportables for the Soviet and East European markets would have to be closed down for the lack of alternative demand. On the other hand, because of a very serious underdevelopment of private trade and services their necessary expansion would probably continue to absorb a large part of the labour force and provide a cushion.

There are some economists in Poland who have accepted a decline in production of this dimension and the appearance of unemployment as an indication that the Balcerowicz plan has involved excessively strong stabilization measures.¹⁹ and these views have been uncritically repeated by some Western journalists. Assuming that inflation is of the cost-pushed type and that the decline in production reflects the appearance of a deflationary gap, these economists recommend standard fiscal and monetary expansionary policies which would raise the aggregate demand to what they hope would be the full employment level.

These views ignore certain factors which now operate in Poland on both the demand and the supply side. A reduction in the aggregate demand has occurred, at least partly, for other reasons than the application of stabilization policies. With the existing industrial structure the markets of the former CMEA partners cannot be fully replaced by the expansion of either exports to the West or production for the domestic market. At the same time, the aggregate supply has declined partly because of the shortage of imported producer goods, resulting from the reduction of supplies from traditional sources within the former CMEA, and partly because of the way an "immature market economy of the transitional period" operates.²⁰

¹⁸ Ewa Wilcz-Grzedzinska, "Raport o bezrobociu" [Report on Unemployment], *Tygodnik Solidarnosc*, February 1, 1991; Irena Dryll, "Bezrobocie fikcja czy dramat?" [Unemployment: a Fiction or a Tragedy?] *Zycie gospodarcze*, No. 5, 1991, pp. 1,4.

¹⁹ Wiktor Herer, Wladyslaw Sadowski, "Przyspieszac nie niszczac" [Accelerate Without Destroying], *Zycie gospodarcze*, No. 42, 1990, pp. 1,4; Grzegorz W. Kolodko, "Programm stabilizacyjny: po roku szoku" [The Stabilization Programme: After a Year of the Shock], *Zycie gospodarcze*, No. 2, 1991, pp. 1,4 Grzegorz W. Kolodko, "Destabilizacja" [Destabilization], *Zycie gospodarcze*, No. 7, p. 5.

²⁰ Cezary Jozefiak, "Progi i szanse gospodarki" [Difficulties and Chances of the Economy], *Zycie gospodarcze*, No. 36, 1990, pp. 1,4.

Many autonomous state enterprises do not maximize profits but, directed by managers who are responsible to the workers' government in their enterprises, try to secure the highest possible nominal wages and to minimize reductions in personnel. Those which wish to increase profits are often able to achieve it, because of their monopolistic power which cannot be quickly reduced, by increasing prices and reducing output rather than by cutting costs. Some state enterprises, particularly the largest among them, find it relatively easy to obtain credit to finance increases in wages and payment of the tax. The newly established state commercial banks lack the necessary experience to evaluate new ventures, particularly those in the private sector. They prefer to grant the limited credit that they have at their discretion to some well known big state enterprises with which their personnel often have personal links, without checking too carefully the purpose of the loans. Other state enterprises, faced with the shortage of credits, have been able to help one another by granting interest-free suppliers' credit. Some of these factors can operate only in a relatively short run but, for the time being, they tend to keep the elasticity of supply low.²¹

With a reduced aggregate supply and its low elasticity, an increase in the aggregate demand would create a new inflationary gap. It would induce an increase in prices instead of an increase in output.²² This happened during the second half of 1990 and would most likely happen again. In this situation it seems that there is no alternative to the continuation of the present restrictive policy.

7. The Balance of Payments

The stabilization programme has been very successful in reducing the external disequilibrium.²³ The drastic limitation of the domestic absorption, or domestic demand, the substantial devaluation of the *zloty* and the liberalization of access to foreign trade have resulted in a very impressive expansion of export earnings of convertible currencies. Many enterprises were forced to export as the only way to ensure their survival. As imports from the Soviet Union have been declining, the government attempts to limit the expansion of export in that direction in order to avoid accumulating an excessively big surplus of useless transferable rubles. It is still not clear whether these balances would ever be exchanged into convertible currencies and, if so, at what rate. In this situation the expansion of exports which earn convertible currencies provides the only opportunity.

In 1990 the convertible currency export increased by 39,7% and its value reached \$ 11.9 billion, the highest level ever. The convertible currency import increased by 4.2% and its value of \$ 8.1 billion also represented the highest historical level. The

²¹ Leszek Spalinski, "Szansa na nowy lad ekonomiczny-Wywiad wicepremiera Leszka Balcerowicza" [A Chance For a New Economic Order – An Interview with Deputy Premier L. Balcerowicz], *Zycie Warszawy*, January, 30, 1991.

²² Marek Dabrowski, "Co dalej?" [What Next?], *Zycie gospodarcze*, No. 47, 1990, pp. 1,4.

²³ For more information see Z. M. Fallenbuchl, "Poland: Foreign Trade Developments in 1990" *Report on Eastern Europe*, v. 1, No. 41, 1990, pp. 25 – 28.

balance of trade was \$3.8 billion and together with private transfers amounted to \$4.1 billion. For the first time in years Poland had a positive balance on current account of the balance of payments. It was \$668 million, as compared with deficits of \$523 million in 1985, \$574 million in 1986, \$392 million in 1987, \$563 million in 1988 and \$1,922 million in 1990.

The expansion in trade in convertible currencies took place partly at the expense of trade in transferable rubles. The ruble imports declined by 35,0% to 6,569 million. The ruble exports also declined, but only by 7.0% to 11,356 million. A positive balance in that trade was 4,787 million rubles, as compared with deficits of 1,097,097 million in 1985, 711 million in 1986 and 424 million in 1987, and positive balances of 560 million in 1988 and 1,104 million in 1989. There was no difficulty in expanding export in this direction on the production side. The limitation was imposed mainly by the inability of the Soviet Union to meet the contractual commitments in respect of its export. It seems that the Mazowiecki government hesitated to reduce this export to a greater extent in order to avoid a further growth of unemployment, which would have been caused by closing down those factories which were mainly producing for the Soviet market and would not be able to switch to another market or type of production. It probably also tried to secure the big Soviet market for the future when the current difficulties experienced by that country would pass.

The high performance of convertible currencies export has so far been maintained. During the first quarter of 1991 its value was \$2.8 billion, as compared with \$2.1 billion in the same period last year. The value of convertible import has, however, been growing now more rapidly and reached \$3.1 billion, as compared with \$1.3 billion last year, partly reflecting an increased utilization of various credits that Poland had obtained from Western countries and from the international financial institutions. To this extent the increase in imports is, therefore, growth generating.

The conversion of trade among the former members of the CMEA to convertible currencies played only a relatively small role in the total trade in convertible currencies. It represented \$197 million in export and \$434 million in import. As expected, the transferable ruble trade declined during the first quarter of 1991. Export was 560 million rubles, as compared with 2.5 billion during the same period last year, and import 558 million rubles, as compared with 1.6 billion. A relatively significant role in foreign trade in hard currencies is now played by the private sector. During the first quarter of 1991 it contributed 12% of export and 37% of import.

Together with the recent reduction in Poland's official debt by 50%, and 70% in the case of the United States, the strong performance in the country's exports in convertible currencies creates a basis for the termination of the crisis and for the future expansion. For this to happen the government must, however, keep the stabilization programme in place in order to reduce inflation to an acceptable rate and to ensure that the limited domestic absorption would enforce further increases in exports and create, therefore, a possibility for exports to become an engine of growth.

8. Institutional Changes

One of the reasons for the difficulties encountered in the implementation of the stabilization programme seems to be a lagging institutional transformation of the economy. Monetary and fiscal policies do not have their full impact on the state owned enterprises, especially those with the strong monopolistic power. These transformations require, however, some time to be discussed and effected. To some extent they might have been delayed, as Prime Minister Bielecki has claimed,²⁴ by the Sejm [the lower house of parliament], which still has two third of its members appointed from the former communist bloc as the result of the round-table accord of the early 1989. However, even the most efficient, experienced and cooperating parliament would not have been able to process a mass of the required legislation in a much shorter time.

The liberalization of the process of establishing businesses has given impressive results. During 1990 about 516,000 new businesses were established, 154,000 were liquidated and a net increase was, therefore, 362,000. The legal and administrative preparations for privatization of the state owned enterprises took longer than it had been expected but they have now been almost completed. The so called small privatization of stores and small and medium size production and service establishments has progressed rapidly. Up to the end of March 1991 some 185 small and medium size enterprises were privatized by liquidation, i. e. they were sold or leased and about 600 more enterprises were prepared for privatization in this way. The large privatization is more difficult. The process has been divided into two stages. The state enterprises are first transformed into the limited stock companies wholly owned by the treasury and subsequently their shares are transferred to private owners. Until March 1991 some 115 big enterprises were converted into the limited stock companies. So far nine of them have been privatized, including six by a market offer, two by the purchase of a large share by foreign companies and one by the purchase by its staff.²⁵

The Bielecki government has adopted the acceleration of privatization as one of the main tasks.²⁶ It intends to privatize half of the present state sector, composed of about 8,000 enterprises, within three years and its overall goal is to achieve the ownership structure of Western Europe within five years. The stock exchange has already been established, some state banks are to be privatized, 22 new private banks have been licensed and foreign banks are free to move in. To speed up the process of privatization the government will utilize various methods,²⁷ including the

²⁴ Anna Schiller, "Granica dla rządu-wywiad z premierem Janem Krzysztofem Bieleckim" [A Limitation for the Government Policy – An Interview with Prime Minister Jan Krzysztof Bielecki], *Gazeta Wyborcza*, May 23, 1991.

²⁵ For more details see Adam Fallenbuchl and Z. M. Fallenbuchl. "Privatization and Marketization in Poland", *Studies in Comparative Communism*, vol. XXII, No. 3/4, 1990, pp. 349 – 354; Z. M. Fallenbuchl, "The New Government and Privatization", *Report on Eastern Europe*, vol. 2, No. 12, pp. 11 – 16.

²⁶ "Ofensywa prywatyzacyjna" [A privatization offensive], *Rzeczpospolita*, February 13, 1991.

²⁷ "Koncert na kilka instrumentow: Minister Lewandowski o prywatyzacji" [A concert For Several Instruments: Minister Lewandowski on Privatization], *Rzeczpospolita*, No. 32, 1991.

distribution of capital vouchers to the population which would be exchangeable for the shares in up to twenty mutual investment funds that, in turn, would purchase the shares of the privatized enterprises. This operation, which is to take place in the second half of 1990, is expected to result in the privatization of about 400 state enterprises. This should be a sufficiently big proportion of the present state sector to induce a significant change in the way the economy operates.

Efforts have also been made to increase competition. A special agency has been created.²⁸ Some huge enterprises are to be split into smaller units. An anti-monopoly legislation has been adopted²⁹ and has been applied in several cases.³⁰ Imports have been liberalized since the middle of 1990 to reduce the monopoly power of domestic producers. This policy, as well as the further advance of privatization, should have some positive effects on both production and prices.

9. Conclusions

The process of transformation from socialist to capitalist economy has been much more difficult and longer than it was expected. In particular, even truly draconian measures have not been able to eradicate inflation quickly. The population has been faced with a very heavy burden, but some improvements in the domestic consumers' market are clearly visible throughout the country.

The reduction in production has been surprisingly big and some major restructuring is still ahead. There has, however, been an improvement in the balance of payments and the performance of hard currency exports has been very promising. It can be expected that the acceleration of privatization and demonopolization will improve the responsiveness of the economy to the market forces and to the government monetary and fiscal policies.

There is a lot that still has to be done, in economic stabilization, in modernization and restructuring, and in the field of legal and institutional transformation, but the shock treatment has not been wasted and the process has already advanced to the point of no return. For its full success a high degree of political and social stability is essential. This depends, of course, above all on the quality of the Polish leadership. However, the continuation and, indeed, the acceleration of Western official assistance is also required in order not to make the burden excessive.

The legal and institutional framework and the government policies are now, to a considerable extent, in place for a progressive reintegration of the Polish economy into the world economy. This task cannot be achieved by Poland alone. The country needs more trade, especially an easier access to the Western markets for its exports and commercial credit facilities for its imports, and some direct Western investments to supplement limited domestic savings and to facilitate modernization and restructuring.

²⁸ The Information Team of the Antimonopoly Office, "The Activity of the Antimonopoly Office". Warsaw, not dated.

²⁹ Law on Counteracting Monopolistic Practices, 24 February 1990.

³⁰ Witold Modzelewski, "Ustawa antymonopolowa po roku" [The Antimonopoly Legislation After the First Year], *Rzeczpospolita*, May 20, 1991.

turing. The expansion of both, trade with Poland and investment there, should now gradually become more profitable for the West.

IVAN VOLGYES

Military Security in the Post-Communist Age: Reflections on Myths and Realities

Introduction:

The fall of the Empire came exceedingly fast; in a brief two years span, the Soviet realm shrunk to its core. Gone was Afghanistan and Eastern Europe, the Soviet “interest zones” in Africa and the Far East. Soviet troops were streaming back to the Motherland, selling off or leaving rusted machinery and new Kalashnikovs alike. The military-political alliance known as the Pact was no more. Eastern Europe became free, practically overnight.

The changes in the region were deep and deeply felt; the intoxication of independence affected the new entities, the new institutions of state power, the new governments. As the old institutions of enforced order disappeared it looked as if though true security would be achieved, the threats to the existence of the states in the region were about to dissipate. Yet, it merely *looked* that way; the sad reality was vastly different from the hoped for expectations. Perceived threats and new insecurities began to characterize the elites and the population of these states anew, bringing with it instability and turmoil.

The purpose of this paper is to trace the development and analyze the results of the emergence of new insecurities in Eastern Europe. In the first part, we will look at the causes and consequences of the fall of the Soviet Empire. In the second part, we will deal with the collapse of the Kadar dynasty in Hungary. In the third part we will characterize the emergent power vacuum in the region and its consequent instability in the region. In the fourth part we will look at the causes and results of threat perceptions and instabilities. And, finally, in the last part, we will look at the potential of creating stable relations in the region.

1. The Fall of the Empire

Death came to the Soviet empire fast; like so many empires before the collapse was almost unnoticeable until the very last minute. The outward declaration of independence from the former allies, the disappearance of the Wall, the reunification of Germany, the end of the WTO were all parts of the process; the external empire of the Soviets simply fell apart. Not hearing commands to the contrary, the Soviet Army simply went home – if there was a home for them. Lacking any legitimacy at all, the socialist/communist regimes disappeared overnight.

Historians will debate for decades what really happened. Allow me here, very briefly, to note some of the elements that contributed to the demise, without, of course, any attempt on my part to be complete in this analysis of the recent past. I will try to touch on those issues only that impact on our topic, rather than to deal with a catalogue of the standard explanations.

Simply put, the Soviet system came to a screeching halt. While analysts of the Soviet system noted earlier the increasingly evident failures of the state socialism in the USSR, ventured forth with derision about the Soviets as a third world country with first world armed forces, or described the ever more clear signs of the disease, few had guessed of the extent of the malaise. The ever increasing amount of money spent on defense drained the system far beyond its capacity to replenish other areas of socio-economic endeavor. By the time Gorbachev came into power it became clear to the Soviet elite that the USSR simply cannot keep up with the West either in regards to the development of new technology or the modernization of its outmoded economy as a whole. “Star Wars” – in its much broader sense as a synonym for modernity – simply won. It is to the credit of the Soviet top elite that they recognized this fact and noted the need for change.

The impetus for Gorbachev’s reforms, hence, was the recognition for the need for reform; reform of the system at home, and for the alliance system abroad had to be undertaken if the Soviets were to be able to play some role in Eastern Europe and if power was to be kept in the party-elites at home. Both of these processes, of course, were based on false premises; liberalization of restrictive systems simply always brings more demands for change; it rarely satisfies “final demands,” since the latter increase in direct proportion to the amount the restrictive system’s decisionmakers are willing to give in a certain historical period.

The process of such change can be mapped out fairly easily; the hitherto subservient pseudo-“give-and-take” characteristic of “equal socialist relationships” rapidly turned to a “demand and give” process as the evident lack of Soviet political will to pay the harsh price of armed intervention became clear to both participants and observers. “Non-negotiable” demands became negotiated away. The demands for “continuation of Communist party supremacy” turned into multi-party elections, the “immutability of the Wall” into the latter’s demise, “the permanent reality of the two German states” into a united Germany, and the “eternal bounds of the Warsaw Pact” into its dissolution. To the great surprise of the world, of the Soviet citizenry, of the East European elites and the population of these states alike, the Soviet Army was going home.

The Fall of the Dynasties

For Eastern Europe’s Communist leaders the prospect that the Soviet Army was going home was shattering; it was simply unbelievable. This is not a place to delve into the psychological make-up of the leaders of these regimes, or into the question of how much they really believed in the legitimacy of their own rule. However, we do know that the capacity of human beings for delusion is infinite, and it is quite certain that most members of the elite really believed that the population – at least partially – extended some legitimacy to them. And this is not the place either to call to task so many of our East European specialists who held that these very leaders, indeed, possessed “significant” attributes of legitimacy, even if that legitimacy could not be measured. The fact remains, however, that the Communist leaders as well as the Western East European specialists were simply deadly wrong, that the very

system was held together simply by the Soviet Army, by Soviet power, and by the institutions bound together by the latter's finely woven web. Once the Army was going home, or more precisely, once it became clear that the Soviet Army was not going to be used to maintain the local Communist leaders in power, the Communist dynasties fell practically overnight.

The headlong fall of these dynasties followed a remarkably similar scenario, at least in one respect. Except for Romania, where the "mamaliga" finally imploded and took the house down with it, elsewhere in the region, the first recognition that the Soviets will not intervene with force to keep the local dynasties in power, was followed by attempts to "save socialism." Led by reform Communists, mostly honest men with honest – if mistaken – conviction that socialism can only be saved if it is "reformed," the top elites were overthrown internally. The Groszes and Gysis came to power, "minutemen" in the stage of history, presenting themselves as the saviors of the ancien regimes, ready to sit down with the newly emerging opposition elite, to liberalize, democratize, proselytize, in short, ready to do anything that would save "socialism" with a 'human,' 'national,' or even 'populist' face. By discarding the top layer of the "beloved" leaders, they thought to keep at least the lower levels of the local dynasties in power. Their motives may have been base and personal, or noble and reflecting of national aspirations, but their motives really did not matter at all; they were doomed to disappear in short order; lacking even those minimal attributes of legitimacy projected earlier by their predecessors – e. g. ideological, economic or nationalist aspects of legitimacy – their tenure was doomed to be short even if they did not know it when they assumed the mantle torn off in haste of their predecessors.

The Power Vacuum and the Emergence of New Tribalism

Democracy "broke out" in the region without any warning. Popular, multi-party elections, or elections where a single force such as Solidarity or the Civil Forum was pitted against the Communist party, resulted in the staggering of the latter. Again, remarkably fast, "communism" disappeared, leaving little if any visible traces of its 40 some years tenure.

But the democracy that became visible was not on every decent human being expected to come to the fore; it was not the broad-based pluralist system characterized by respect and tolerance found in its broad outlines in Western Europe. Perhaps one was foolish to expect that that would be the result at all, for the region's history, coupled with the legacy of Communist rule in the minds of the people, all mitigated against such a desired outcome. And yet, alongside with the creation of the new democratic institutions of Eastern Europe, the emergence of a vehement New Tribalism was a shock to nearly everyone.

The New Tribalism everywhere has been characterized by the same sort of attributes: provincialism, extreme nationalism, fierce independence based on ethnicity, intolerance and a sense of superiority. Its emergence, of course, is understandable, once again; after all, these feelings have been suppressed and subsumed earlier under the litle of "international brotherhood." The myriad institutional links resulting from that "internationalism" – the COMECON, the WTO, ect. – were there to

suppress any manifestations of such aspects of particularity, and – in retrospect, at least – these institutions worked remarkably well during the past decades . . . at least outwardly. Once the institutional strictures melted away, however, the New Tribalism appeared with a vengeance.

The single most observable element of the New Tribalism is its emphasis on national/state/ethnic independence unfettered by supranational, inter or intra-state, or interethnic allegiances or – where possibly – formal relations. Identifying the nation with ethnicity, and the state with the nation, the New Tribalism makes a cult of historical myths at the expense of observable realities. It exults the nation, and – consequently – blames all of its existing problems on “alien” (read: Czech, Russian, Jewish, Bolshevik, etc.) domination. For the New Tribalism ethnicity is almost “sacred” and – in its adherents’ view – the “*Untermenschen*” hitherto exercised their rule only in order to try eradicating the rightful national aspirations. The “Christ of Nations” reappears in national form, the “betrayed innocence” of the idealized “*Volk*” shows up time and time again.

The predictable result of the emergence of New Tribalism is the break-up of the hitherto existing unitary institutional boundaries; Czecho-Slovakia tumbles toward separate state organization with Moravia demands independence, while Jugo-Slavia – as much as the USSR as a whole – lurches forward toward dissolution. The predictable result is the growing identification of national aspirations with prescribed modes of individual behavior; if someone behaves in manners that appear to be inconsistent with those group expectations, he becomes the “enemy,” the member of a “medget-sized minority,” or a “traitor” to the “sacred” cause. And the predictable result also is a growing tolerance with anyone who is less than vocal in the support of this Born Again Tribalism. Patriotism, thus, gives in to nationalism.

The born-again Tribalists also succumb to provincialism soon after coming to power. Emphasizing the “unique value,” hence the “uniqueness,” of their *Volk* or nation, they reject tried and true solution that worked elsewhere, claiming the overriding importance of the local environment. They long for the “Third Roads” and “national solutions,” out of the mire they find themselves in. They look with suspicion at their former allies, seeing every move not from the perspective of real threats, but from inside the “besieged fortress” occupied by the “Just” against the onslaught of “Evil.” They cling to dreams of “neutrality,” while the rest of the world marches by.

A caveat, here, must be entered. My purpose is not to suggest that the New Tribalists have won everywhere or that all the governments of the region follow the policies of the New Tribalists. Yet, there are clear warning signs of the influence of these throwbacks to a by-gone age to warrant caution and to sound the early voices of alarm. The elites of these states must realize that they are playing with fire . . . and playing with the future of these states.

Uncertain Threats

For the world outside the events in Eastern Europe appeared truly wonderful – at least, at the beginning of the transformation of the region. The rapidity of the

changes, their generally civil and generally bloodless character, astounded the observers in and out of the region. Yet, as democracy began to come to life, as in the nations of the regions the New Tribalism began to take popular hold, the West began to worry. The cause of their worry was not the New Tribalism *per se*, but the result of potential instability in the region as a whole.

This was quite understandable, of course. The developed states of Europe as a whole had already passed through their periods of uncertainty much earlier. They had to overcome piece by piece the provincialism, the narrow nationalism, the "populism," the anti-Semitism, the particularism that characterized so many people and institutions of the new democracies. Institutionally and individually as well the nations of Europe were all beyond that by a long shot in 1991.

What they saw in Eastern Europe was the re-emergence of a past they did not want to see returned in a region they really knew little about. The presence of such states that possessed those dangerous ideas that characterized in their minds the 1930s in the "European" community was not quite what they wanted. For these European states had already developed some common bases for their community, especially common values concerning stability, predictability, negotiation and compromise. When the unwelcome aspects of the New Tribalism began to surface in the region with some vehemence, the European and American governmental elites as well as their publics began to have second thoughts about the processes of change in Eastern Europe. If the change was to bring instability and reversion to primitive patterns of national behavior that were clearly unwelcome by the Western actors, then their own dark suspicions about the region they held so long were, clearly, well founded.

In this respect the perception of threat coming to the new democracies from the actors in their neighboring states played a major role. These states, without exception, saw it desirable for the Soviet-dominated international infrastructure to disappear, for the Soviets to "go home". Yet as soon as the international institutions they formerly were joined to disappeared, the region was left bereft of protector or promoter, occupier or ally. The West clearly would not have them as full partners; NATO shuddered when it considered how the Transylvanian question might be brought up before it by two of its potential allies, and the Common Market considered the addition of these states as member states in 1995, clearly "premature" for consideration. Belonging to the Council of Europe was one thing, but belonging to a "real" military or a "real" economic institution was quite another. Europe as a whole had little or no real use as respected "partners" for states that spent their day depicting their neighbors as "evil". Rejecting, at least initially, their Eastern European neighbors as partners in the future out of hand, in turn being rejected by the West as full partners outright, the New Tribalists both boxed themselves in and were boxed in; the only option that occurred to them was to go it alone.

Security in the post-Communist Age: Lessons to Memorize

As a consequence of the aforementioned, therefore, it seems to me today that the new democracies of Europe must make a deliberate choice. That choice is between

vehement provincialism, devil-may-care independence and galloping nationalism, on the one hand, and a slow adoption of values that are regarded as a norm in the Western part of Europe, on the other. Allow me to re-emphasize that it is quite understandable why the negative values noted above that were so long suppressed now appear as attractive to many in the region we are concerned with. The good feelings of righteousness generated by one in the heat of explaining the wrongs committed by so many in a by-gone age, can hardly be expected to be replaced overnight by the voice of reason, the voice of tolerance, the voice of logic.

Moreover, those favoring the New Tribalism also appear to have some logic on their side. The reasoning "If Europe will not have us, then we will have to go at it alone," is hard to combat with facts. Explaining future benefits to someone in need of immediate support, usually, does not result in teleological performance.

Yet, rejecting the New Tribalism is the only real guarantee for the nations of the region that they will eventually become a part of what we call the developed world. Overcoming the comparative backwardness of their economies *vis-a-vis* the West, integrating their institutions with the developed world, and thereby becoming a part of the international guarantee-system that operates in "the West" is the ultimate security they must have. Without the latter their security will always be based on flimsy calculations based on the number of ancient tanks or cavalry horses.

Hence, first of all, the nations of Eastern Europe must learn to distinguish between real and perceived threats. Among the real threats are: economic, military and political problems. Though one could offer a litany of such ills, allow me merely to offer a catalogue of each, a sampling from this otherwise altogether too rich a menu.

Economic threats: collapse of domestic and foreign markets, the resulting domesticism, galloping inflation, starvation, inability to pay for energy needs, etc.

Military threats: potential military dictatorship, civil war as a result of secessionist tendencies, insufficient and badly trained force, domestic use of the army for party-political considerations;

Internal Political: failure of democracy, apathy, civil war, loss of national authority, uses of instruments of force for domestic political purposes (for instance, terrorism as tool for separatism);

External Political: spillage of civil war onto territory from neighboring state, spillage of refugees, inadvertant wars resulting from New Tribalism.

All of these threats are real and more real than any other threat used and found in the vocabulary of the Born Again Tribalists. They are more real than considerations that a national army – in fact, any national army! – will march onto the territory of a neighboring state in Eastern Europe. They are more real than the professed desires for the Great Romanian Empire extending from Odessa to the Tisza, or the Great Hungarian realm encompassing the Carpathians. And they are more real than setting up neutral states in the heart of Europe, going it alone.

In short, the road to real security leads through a distinct road, the milestones of which, once again, are fairly visible. They include a series of regional compacts dealing first with functional subjects, and culminating in general regional arrangements. They include a simultaneous Europeanization of institutions and procedures, extending from European treatments of minorities to observance of press

freedoms. They include an adherence to international norms, for example, in regards to refugees or internationally protected labor rights. And, above all, they include adoption of a European value system, the most significant elements of which are tolerance, the willingness to compromise, respect for others, and an acceptance of one's neighbors as partners.

Only when such steps are undertaken, such markers are observed, can Hungary's or any other East European state's security be guaranteed within the larger processes of European security. If one were to have a single advice for the leaders of these states, it would be summed up in the comment: "CBM's work." Confidence Building Measures, indeed, work in international politics. The myriads of small steps that stretch from working together to ban the shipping of protected animals to assessing jointly international environmental damage, all must be taken if one were to reach the blissful state of security. For security, as a whole may be a *Gestalt* phenomenon, but it is, truly, made up of many small parts, each of which need to be undertaken if the whole is to be achieved. Security, in short, is not divisible, it is rather a composite.

This is not an easy or simple lesson to learn, much less to teach when the sounds of New Tribalism is blasting at the population of the new democracies. If the message cannot be altered, than in the long run the states of Eastern Europe will be doomed to live in permanent insecurity. Even for the short run, however, the volume spreading the message of New Tribalism must be turned down if the people of this region are to live in temporary though real security. Otherwise what is achieved will be as ephemeral as was the security of these states between the two great wars of the twentieth century.

MILAN ČÍŽKOVSKÝ

Stability and New Dangers in ČSFR

The collapse of the Czechoslovak communist totalitarian system after November 1989 brought a possibility to start the construction of a pluralistic democratic state. However, first free election occurred under the conditions of a non-developed parties structure – it expressed rather a refusal of former communist dominium than a positive formation of normal political structures. Civic Forum that includes many arising political trends and gained a great majority in the Federal Assembly in consequence of a landslide victory, became the spokesman of the nation-wide tendency.

A similar scenery was repeating in the fall 1990 at the local election; the communist party was forced to a defence, gained between 10 and 15% votes. In that first stage of the political transformation there were also taken some measures which aimed at the reparation of past political and economic injuries, further the property of the communist party and most totalitarian organisations was confiscated and divided among new arising political organisations, the first stage of the restitution of the property of Church orders and congregations was realized, the law of judicial rehabilitations of previous regime victims was passed etc.

The first development stage, that was characterized by the accent on the restoration of generally democratic principles of the government's function, has culminated, to a certain extent, in passing many changes of the valid constitution to begin with the abolition of the article concerning the communist party leading role and to continue in constitutional laws that have restored the freedoms of speech, assembling and grouping etc.

The complex of democratic steps has culminated in passing the constitutional law of the Charter of basic human rights and freedoms which in fact has become the base of a new Czechoslovak constitutional order.

The Charter that was formed by Czechoslovakian lawyers in a close cooperation with foreign experts has been creating the basis of a political system which is to be fully compatible with the systems of developed democratic countries. Passing the Charter has become also an important argument for the admittance of Czechoslovakia to the Council of Europe and other international institutions of democratic countries toward the end of 1990 and at the beginning of 1991.

In connection with internal political changes in Czechoslovakia, the conditions for the fundamental changes in its international political orientations have been created, too.

A most considerable change has occurred inside Czechoslovakia – on the basis of President Havel's negotiation in the USSR there has been accepted a declaration of relations with equal rights between both countries the sense of that among others consists in ending the two decades' occupation of the ČSFR by a hundred thousand contingent of soviet troops that were equipped even with medium-range missiles and nuclear weapons in eighties. The evacuation of the soviet troops is being realized according to a plan and is to be ended not later than first half-year 1991.

In addition to the restoration of the territorial sovereignty, the foreign policy of the ČSFR has aimed at entering into political relations with West democratic countries. Direct negotiations of leading representatives, namely President Havel, President of the Parliament Dubček, Foreign Minister Dienstbier and another, in the USA, Germany, France, Great Britain and other countries have been the most important instrument of this tendency.

The new foreign policy orientation has been demonstrated even in the approach to serious international political problems.

In the Middle East crisis that resulted in the Persian Gulf conflict, Czechoslovakia re-evaluated its former standpoints, stood itself quite solidarily in a line with democratic countries and sent a military unit to the area of the conflict.

In this period, Czechoslovakia also re-entered into friendly relations with the State of Israel.

Beside internal and international processes that have utilized the space which has originated in consequence of the totalitarian system's and that have renovated the basic principles of a democratic state, some problems began to show already in the first stage of development. The adaptation to the democratic experience of developed countries in itself will not be sufficient for solving the problems.

Solving the nationalities question belongs to the most difficult ones. Czechoslovakia is the state of two nations: Czechs and Slovaks in the ratio 2:1. In Slovakia in as early as 1990, there started to increase tendencies that criticized the relations between both republics and insisted that fundamental changes of the federative system were necessary.

The tendencies have resulted in two ways in the last period: first, in a formal respect, in the changes of state symbols /the name of the state and national emblem/ and then in much more serious changes that have lead to the transfer of political and economic competences of the federal government to the governments /and parliaments/ of both republics. The Slovakian representation justified the changes by means of a conception according to which the original subjects of sovereignty were national republics while the federation sovereignty was only a derived, consigned one. The negotiations concerned were closed with a temporary compromise in December 1990. Both sides have known that the problem has to be solved when forming a new constitution in 1991.

Such was the situation of the spheres of internal and foreign policies which we entered the year 1991 with.

The situation of the economic sphere was much more complicated. The basic goal of the economic policy – forming a working market economy – was clear rather soon. For that purpose there was accepted a corresponding programme document, the so called scenario of the economic reform that was founded on some fundamental reform measures, namely privatization, liberalization, the abolition of foreign trade state monopoly and the liberalization of the trade and further in the currency and foreign exchanges spheres, a partial convertibility, the so called internal convertibility of Czechoslovak currency.

The difficulty of transferring to the market economy consists partly in the fact that the structures of costs, prices and courses have been completely deformed and partly in the fact that corresponding production structures, their locating etc. that

have been created, are consequential just on those deformed and subjectively "planned" structures.

Economic-political measures which have a generally known effect in working market economies, must not work as described in schoolbooks. For example in 1990 the Czechoslovak crown was several times devaluated up to the present level of about 30 Kčs/USD but the expected increase in export has not almost appeared and for a restriction on import, extraordinary measures /20 per cent import surcharge/ had to be accepted.

In 1990 the reform was only drawn up and some preparation steps were realized /eliminating the subvention of food retail prices etc./ The reform in itself has started on January 1, 1991. To that date, most prices were liberalized /maximum prices were fixed just for a closed circle of goods/ and at the same time, the internal convertibility of Czechoslovak currency was put into force. That means on the one hand that entrepreneurs sell their foreign currency to the State Bank and on the other hand they can buy a foreign currency – in a current exchange-rate – in a needed amount. This measure works as a source of external competition /import/ against the tendency of an excessive raise in prices by domestic producers.

A special problem is privatization. The principles of privatization were determined already in 1990 but a concrete procedure and legislative establishment were successfully forced through the Parliament only at the beginning of 1991. The main reason of the privatization delay consisted in its division into three forms: first the restitution of previous owners, further the so-called small privatization that is occurring in the way of auctions of rather small and medium-sized enterprises and finally the so-called large privatization that is to include the major part of the present state property/ excepting some spheres of infrastructure etc. that are controlled by the state even in the West/.

At present, the restitution of original owners is occurring /it doesn't concern the fundamental volume of nationalization between the years 1945–1948/ and the privatization of public service and small and medium-sized enterprises has started. In the Parliament there have been presented the proposals of laws concerning the land and municipalities properties the second of which will in fact close the legislation framework of the privatization.

The privatization is supposed to be practised in the main during this and next years.

Simultaneously with the privatization there are being founded new firms that are orientating themselves rather to the sphere of a service trades than to that of production which results from the lack of domestic capital. Nevertheless, entrepreneurs number already about 1 million.

The basis of the privatization process consists in the large privatization which will not do without the entry of foreign capital. Only 300 billion Kčs of the saving of inhabitants is standing against 3 trillion Kčs of the property of state enterprises. Gaining a foreign capital for undertaking in Czechoslovakia is a substantial precondition of the reform success. For the time being, foreign investments are put into practice rather exceptionally /VW-Škoda, Škoda Plzeň is looking for a foreign partner/; in the second half of 1991 there is already expected a regular selling the shares of state enterprises to the foreign capital.

In this place it is necessary to mention also the fact that the whole process of the reform has an important support of international financial institutions. Some experts of the International Monetary Fund were studying the ČSFR situation and the aims of the government economic policy and their study resulted in a decision that the Fund would allow a set of loans to bridge over difficulties when starting the reform – there were especially in question the loans for a settlement of the balance of payments under conditions of internal convertibility; for holding back consequences of the Persian Gulf crisis, and another possible loans.

A benignant approach of the Fund to the ČSFR has resulted, without any doubt, also from the fact that the ČSFR has a very low foreign insolvency /about 8 billion USD/.

When practising the reform, the association with European Communities can play a positive role, too. An association agreement is being discussed at present and might come into force on 1 January 1993. Basically, it will consist in creating a zone of free trade between the ČSFR and European Communities incl. loosing the movement of a service trades and capital. In addition, the agreement includes an ample list of cooperation themes for industry, agriculture, ecology, infrastructure etc. and last but not least determines the principles of the so-called political dialogue which is to lead to a rapprochement of the political behaviour of both partners and strengthening the ČSFR democratic institutions.

In the short presentation there it is not possible to mention all questions concerning the developments of the ČSFR internal and foreign policies and economy. I should like to conclude the presentation with a characterization of some open problems that exert influence upon the ČSFR political situation in the half of 1991. They are as follows:

- discussion on a legal state arrangement /federation character/
- discussion on the next reform process and a threatening social crisis
- external shocks that have impinged on the Czechoslovak economy

The conception of federation or a unified state in general continues to be the subject of serious internal discrepancies. The centre of centrifugal forces is found in Slovakia where, among others, a political party /just one and of less importance/ has been acting and explicitly demanding the separation of Slovakia from the federation. Most Slovak political forces have been requesting another strengthening of the competences of Slovak organs and “building the federation from below” i. e. drafting it as a voluntary superstructure. In this case, certain competences might be conveyed to it, for example in the form of a treaty. For a change, on the Czech side there has culminated a discrepancy concerning the restoration of the original state arrangement – ČSFR composed of three states: Bohemia, Moravia and Slovakia.

A problem consists in the fact that the discussion which ought to result in the acceptance of three constitutions – a federal and two national ones – is considerably weakening the federal organs as the basic column of the economic reform policy. If disintegrations of economy and consequently the state are not to come, the policy has to be uniform. Owing to this development, the federal organs position becomes also weak when discussing the association agreement. And finally, the legislative process becomes complicated and slow and the role of the Federal Parliament as a fundamental source of legislature, discredit. It cannot be excluded that the problem will be solved with using a referendum form.

Another problem that is in a close connection with the first one, consists in a

disagreement on the rate and thoroughness of the economic reform process. A rather forceful group of economists has been formed at the left of the political spectrum. The group has been demonstrating the way of performing the reform will result in strong social shocks /compared with the governmental estimation of 0.5 million unemployed, the economists – professor Komarek, a well-known personality from the days of the November revolution, among them – are expecting as many as a threefold of them which number the state with its social net is not prepared for/. A strong support of this conception is coming from Slovakia where negative accompaniments of the transfer to market economy are more evident: Slovakia is a less developed part of the country as for economy, in addition an armament industry has been concentrated there and its difficult conversion continues in worsening the whole situation.

As far as the support of a tough market reform is concerned, the federal economic garniture is unified for the time being. Klaus, the Federal Minister of Finance /the so-called “Czech Thatcherist”/ is a main propagator of this reform.

If the catastrophe vision of professor Komarek and the others was realized, a considerable destabilization and increase in both the right and the left tendencies could come.

And finally I should like to mention a third destabilizing factor, i. e. the impingement of external shocks upon the Czechoslovakian economy. The Persian Gulf conflict has influenced on the Czechoslovakian investments and trade in that region in a very negative way and forced the ČSFR to join those countries that asked for an international aid. After all, first credits have been already allowed by the International Monetary Fund.

A much more serious shock with long-term consequences has been caused by the disintegration of the CMEA market, especially the Soviet one. The trade with the USSR during the 1 quarter is expected to amount 20–30 percent the level of the last year's quarter. 600,000–800,000 Czechoslovakian workers depend directly or indirectly on the Soviet market so that stopping our sale to the USSR could deepen our social problems considerably.

On the other hand, the Soviet petroleum supply succeeds in keeping on an acceptable /though reduced/ level. Here the Czechoslovak economy is dependent even as regards the orientation of a transport infrastructure. Building the alternative transport ways will be possible within 2–3 years.

In conclusion it can be stated: The years 1991–1992 in Czechoslovakia threaten with serious both political and economic destabilizations. It will be a very dangerous and hard period when stable democratic structures ought to be formed to overcome the most difficult time of transfer to the market economy. In this period, substantial political and economic support from the West will be also very desirable.

OTTO ULČ

Czechoslovakia's Problems on its Road back to Europe

In February 1991, Czechoslovakia and Hungary were admitted into the Council of Europe. Despite this step in the welcome direction, the mood is one of europessimism: the West being disillusioned by what appears to be costly nationalistic squabbling, hesitancy and waste of time under conditions of pressing needs for political and economic reforms, and the East feeling embittered in the perceived role of poor relatives kept at a distance.

One month prior to the admission to this "decontamination chamber from democratization to full democracy"¹, a public opinion survey was conducted in Czechoslovakia, Hungary, and Poland with these results: the three countries found themselves on a "U" curve, with Poland already on the rise, Hungary at the very bottom, and Czechoslovakia heading in that direction. The absolute majority of the respondents reject the return to the old communist order, while looking for simple, even simplistic solutions. The capacity to assess realistically the true state of affairs increases among the residents in larger urban centers, particularly among those with higher education. A much stronger call for an authoritative state – the provider persists in Slovakia in comparison to the Czech lands.²

Gaspar Milos Tamas, a member of the Hungarian parliament and a former prominent dissident, in an April 1991 interview confessed of being a pessimist. His countrymen seem to have a second thought as to this business of switching to democracy, 58 percent of the respondents claim that things were better under the communists.³

Valtr Komárek, a prominent Czech economist and the director of the Institute of Prognostication, offers a somewhat gloomy scenario of a "*cordon sanitaire* of newly developing countries of Eastern Europe among whom Czechoslovakia got stuck". He characterizes Czechoslovakia as "an odd hybrid between a developed and a developing country".⁴ For example, in the field of communication or banking, Uganda may well serve as a shining model of efficiency. The blame for being relegated to the backwardness of the Third World naturally goes to the former rulers, the nomenklatura of the scientific Marxists-Leninists.

The collapse of the Comecon, the disappearance of the DDR, and the insolvency of the Soviet market severely affected to the point of disrupting the economy of the neighboring countries. Czechoslovak foreign trade, dependent on the Soviet Union by one-fourth of its total volume, is expected to be cut by one half in 1991.⁵ Third World customers owe Czechoslovakia a considerable sum of money: Iraq owes \$4 billion, Syria in excess of \$1 billion. Contrary to its earlier pledges to abandon the

¹ Jacques Rupnick in the *International Herald Tribune*, cited by *Lidové noviny*, May 6, 1991: 3.

² *Lidové noviny*, May 8, 1991: 16

³ *Respekt*, April 29, 1991: 15.

⁴ *Květy*, March 8, 1991: 8–9.

⁵ *Mladá fronta dnes*, April 10, 1991: 5.

arms market, the hard pressed Prague government decided to sell Syria 300 tanks for cash, thus risking the loss of a favorable image it had achieved abroad during the presidency of Václav Havel.

World markets are crowded and newcomers can penetrate them mainly in cooperation with established partners. With one exception – that of the Volkswagen venture in the Škoda automobile industry – the search for foreign investors has been thus far disappointing. According to Josef Bakšay, minister of foreign trade, a search for new markets has been undertaken in Malaysia, Thailand, Qatar, and also in South Africa.⁶ An effort is also under way to follow the Hungarian example in luring investors from Hongkong, along with the offer of permanent residence. Thus far 3,000 joint ventures have materialized, almost invariably with a limited capital.

Compared to Poland and Hungary, the foreign debt of Czechoslovakia is negligible. The generosity of the Western world toward Poland in this respect was met with an envious surprise. “Had we received one-fifth of the sum that was written off the Polish debt, we would be able to go ahead with our reform with ease and smile,” remarked Josef Tošovský, head of the central bank in Prague.⁷

The economic reform introduced on January 1, 1991 is causing multiple shocks. Central planning was abandoned, prices unfrozen and a host of subsidies dismantled. For the first time in sixty years, the industrial enterprises came under real pressure. The buyer’s market replaced the seller’s market, the offer now exceeds demand in almost all goods.

The liberalization of prices has a twofold effect. One, a sharp inflationary rise in January (25.8 percent), declining in February to 7 percent and in March to 4.7 percent.⁸ Price of groceries declined by 2.2 percent. Overall, the retail prices in the first quarter of 1991 went up by 39.3 percent.

Second, a sharp decline – in excess of 30 percent – in production for the same period. Sales of textiles declined by one-half, gasoline consumption by one-third.⁹

Nonetheless, as the minister of finance Václav Klaus, a monetarist of the Chicago school and the chief architect restructuring the Czechoslovak economic system, pointed out, the price jump was lower than in other East European countries, the inflation is under control and the unemployment resulting from the reform is three times lower than in Western Europe.¹⁰

The first liquidation of bankrupt state enterprises, mainly in the construction industry, was announced.¹¹ The so-called small privatization is under way: the restitution of property to original owners, unjustly deprived by the previous regime, and auctioning of retail stores or services to private parties for either lease or into full ownership.

In this *terra nova et incognita* the road is littered with charges and counter-charges

⁶ *Lidové noviny*, April 11, 1991: 7.

⁷ *Lidové noviny*, April 16, 1991: 3.

⁸ In April 1991, the inflationary rise was reduced by 90 percent. Nonetheless, this development did not prevent some economists such as Valtr Komárek to claim an exact opposite, that no decline took place whatsoever. *Lidové noviny*, May 25, 1991: 3.

⁹ *Lidové noviny*, April 16, 1991: 3, and April 19, 1991: 1.

¹⁰ *Lidové noviny*, May 3, 1991: 2.

¹¹ *Lidové noviny*, May 10, 1991: 2.

of bad faith, trickery, dishonesty, laundering of dirty money by the black marketeers as well as the former communist nomenklatura, and alike.

Some rather unusual results have been accomplished. Whereas some properties failed to attract any bidder, the price for a tiny bakery jumped in five minutes from the original bid of Kčs 13,000 to Kčs 350,000 to be sold Kčs 611,000.¹² A self-service grocery store in a provincial town, after 738 bids was sold for a huge amount of Kčs 1,901,000.¹³ In the town of Jihlava a newspaper stand with the starting price of Kčs 2,000 was sold for Kčs 110,000, i. e. 55 times higher.¹⁴ The price for leasing a coffee shop in Olomouc rose from Kčs 22,000 to Kčs 1,650,000, i. e. 75 times.¹⁵

The so-called big privatization has yet to commence. One part of this procedure is the so-called *kuponová metoda* – the issuance of vouchers that will entitle the public to purchase shares in previously state-owned enterprises, or to participate in a form akin to mutual funds in Western countries.

Critics of various political stripes charge that liberalization of prices is taking place while the monopolies of the producers remain intact, that the irresponsibly excessive devaluation of the currency has led to the impoverishment of the country and to the transfer of the riches abroad¹⁶, that privatization offers opportunities to those who had enriched themselves during the previous regime, that the coupon method has not been tested in any country whatsoever and the people do not appreciate what they receive without paying for in full.

The advocates of the coupon method point out that any other way of privatization of state property by a society short of funds, facing a sharply increased costs of living would take several decades to accomplish.

At a meeting of the chairmen of the agricultural cooperatives, a fear was expressed that by the end of 1991, no less than 80 percent of the cooperatives in the country will go bankrupt and 30 percent of manpower will leave.¹⁷ Minister of Agriculture Bohumil Kubát, an exceptionally straight forward – and therefore controversial – official shows no sympathy for those of the rural enterprises deeply in debt that expect to be bailed out by yet another subsidies. “The agricultural sector remains crowded with various communist cadres – nowhere else so much thievery has been accomplished,” Kubát charges.¹⁸ At another opportunity he stressed that the shape of the law on land the legislature was just wrestling with, would determine whether the countryside will remain inhabited by left oriented rural proletarians or by middle class oriented peasantry.¹⁹

According to a survey conducted in March 1991, the standard of living deteriorated in three-fourths of all the families. Only 10 percent expressed satisfaction with things as they were. Negative responses were higher in Slovakia than in the Czech

¹² *Lidové noviny*, May 6, 1991: 3.

¹³ *Hanácké noviny*, May 11, 1991: 2.

¹⁴ *Lidové noviny*, April 2, 1991: 2.

¹⁵ *Hanácké noviny*, May 14, 1991: 1.

¹⁶ E. g., *Mladá fronta dnes*, May 17, 1991, presenting an exposé about the alleged sell out of the Škoda concern to the rapacious Germans.

¹⁷ *Lidové noviny*, May 18, 1991: 2.

¹⁸ *Respekt*, April 29, 1991: 9.

¹⁹ *Respekt*, May 6, 1991: 2–3.

lands. Yet, despite all the gloomy predictions about the public being so upset, indeed enraged, as to take to the streets, proved to be false. Relative tranquility of the grumbling people still prevails.

This may well be considered as one of the main successes of the reform thus far. As to the cause of the absence of social unrest, several factors are mentioned: the rather favorable international conditions (world prices of oil lower than expected; availability of foreign loans), the societal lethargy rooted in the habits cultivated in the previous decades of the communist rule²⁰ – and perhaps also the maturity of the public accepting the necessity, indeed the inevitability of this austerity course. Unlike some Western scholars²¹, the belief in the plausibility of the so-called Third Road is fading and this magic bullet is increasingly seen for what it is – a road to the Third World.

Things may turn to the worse, however. The insolvency of the Soviet market has yet to hit Czechoslovakia in full. Critical time will be in autumn when a steep price on home heating will be felt.

The issue of the economic reform is intertwined with and has exacerbated the nationality issue, the separatist tendencies among the Slovaks, their suspicion if not outright hostility toward the twice as numerous, culturally and economically more advanced Czechs.

The two nations living next each other, speaking very similar, easily understandable languages are nonetheless divided by history that shaped two rather different political cultures and national mentality. In the Czech lands the first university was founded in the 14th century and total literacy was accomplished in the 19th century, the period of rapid industrialization. In contrast, in the rural backward Slovakia, languishing under the assimilationist pressures of Hungary, by the end of World War I there were no Slovak schools beyond the elementary level.

The severity of disproportion in development was remedied by the only measure available, namely, by the reallocation of resource and manpower – the assignment of Czech teachers, bureaucrats, various professionals, judges and policemen to Slovakia. What may be termed as “neocolonialism” in contemporary parlance, the Slovak nationalists call “Czechoslovakism” which they define as “a monstrous, fascist, genocidal theory aimed at the extermination of the Slovak nation”.²²

During World War II, the Czech lands were Hitler’s victim, demoted to what was called *Protectorate of Bohemia and Moravia*, whereas the officially independent Slovakia was Hitler’s ally, contributing militarily to the effort on the Russian front. In 1968, it was Prague – not Bratislava – Spring that prompted the Soviet tanks rolling. In 1977, the human rights manifesto Charter 77 was signed by some 1000 individuals. Of these 4 were Slovaks. Much more numerous were those who considered this movement not as trying to promote and protect human rights but one

²⁰ *Reportér*, April 18, 1991: 7.

²¹ *Lidové noviny*, April 16, 1991: 4, reporting the views expressed at a conference at the Yale University.

²² Appeal of the [by] the Slovak military personnel published in the weekly *Slovenský národ* and cited by *Forum*, April 10, 1991: 4.

aimed at discrediting president Gustáv Husák because he was a Slovak. Omitted was the essential point that Husák like the Czech Miloš Jakeš and the rest of the officialdom were above all the servants of foreign interests.

Slovakia, the recipient of generous subsidies (Kčs 10 billion annually), profitted during the communist rule. The amount of funds transferred since the inception of the common state in 1918 is estimated at Kčs 1,000 billion.²³

The numerically rather weak Slovak society with 20 percent of ethnic minorities (Hungarians, Gypsies, Ukrainians) in its midst feels endangered and the more it fears the “market economy” – the euphemistic term for the dreaded word “capitalism”. The originally adverse impact of the economic reform is to be felt more strongly in Slovakia where the industries are less efficient, more energy and raw material dependent, with only one-fifth of the country’s export capacity, mainly tied to the increasingly unreliable Soviet market. Furthermore, Slovakia is the place where the communists for strategic reasons located most of the armament industry. The so-called *konverze* – the plan of conversion to production of non-lethal nature – is widely resented and interpreted as an insidious plot to stab the Slovaks in their back. During the visit of Jiří Dienstbier, the minister of foreign affairs, to the largest weapon plants (at Martin, Dubnica and Váhom), the employees characterized this conversion program as the greatest catastrophe to be endured by the Slovak nation since the days of the Turkish invasion in the 17th century.²⁴

Anticommunism has never fully reached Slovakia. Peter Zajac, a Slovak and a member of the minority of genuinely democratic modernizers, points out that “in Slovakia social consciousness still remains on the platform of ‘real socialism’. Public opinion surveys reveal that 70 percent of the Slovaks consider the economic reform as something negative.”²⁵

Unlike the situation in the Czech republic, in the Slovak republic no genuinely conservative party came into existence. The most radical in its opposition to the federal structure of the state in its present form is the separatist Slovak National Party (*Slovenská národná strana* – SNS) with a long list of selective anti-Czech grievances. Several points of its platform are endorsed not only by the Party of the Democratic Left (*Slovenská demokratická levica* – SDL, as the Slovak communists renamed themselves) but also by the Christian Democratic Movement (*Kresťanské demokratické hnutie* – KHD) and by the Public Against Violence (*Verejnost proti násiliu* – VPN), the Slovak counterpart to the Czech Civic Forum.

As the first premier of the Slovak republic was appointed Vladimír Mečiar, member of the VPN, formerly member of the Communist Party and an official of the communist youth organization. A formidable but rather vulgar personality, his approach was simplicistic, with an appeal of a populist. He ran the government in the style of a company manager, trying to wrestle away maximum of concessions and subsidies from the supposedly hostile federal center.

“A person charged with the implementation of an economic reform in a devastated country cannot be aspiring for the sympathy of the public,” remarked Fedor

²³ *Forum*, May 2, 1991: 9.

²⁴ *Respekt*, May 6, 1991: 2.

²⁵ *Forum*, April 10, 1991: 2.

Gál, the then chairman of the VNP.²⁶ The popularity of the very reluctant reformer Mečiar, stressing not the commonalities but the differences with the Czech republic, has been soaring. The unifying theme of the Slovak nationalists is resentment toward the Czechs, the Hungarians – and the Jews. Under the previous regime the standard villains were Washington and Bonn. Their place was now taken by Prague and Budapest. “In Slovakia only in Slovak!” “The Hungarians out behind the Danube!” shout the chauvinists.

Antisemitism has its tradition in Slovakia. During World War II only one member of the parliament voted against the law ordering deportation of the Jews to the concentration camps – the Hungarian aristocrat János Esterházy, subsequently persecuted by the Gestapo, arrested by the Soviet police and in 1947 sentenced by a Slovak court to death *in absentia*.²⁷ The current demonstration of antisemitism is not limited to acts of vandalism such as the destruction of the Jewish cemetery in Nitra but also finds its way into the pages of the Slovak press, attacking “persons of non-Slovak origin.” Prominent target is the VNP official Gál. Born in a Nazi concentration camp, he became the recipient of thousands of threatening letters and was forced to seek along with his family police protection.²⁸ “Gál’s talmudic gang” (*Talmudistická Gálova kamarila*) wrote the periodical *Nový Slovák*, further on defining Talmud as “this diabolic teaching asserting that it is permissible to cheat the Aryans”.²⁹ The hounded Gál resigned his post as the head of VNP in May 1991 and left for Great Britain.

Premier Mečiar overplayed his hand. He attempted to exploit his access to the secret police files he had as a former minister of interior. Mečiar negotiated with Soviet generals without the knowledge of the federal government, and made a host of irresponsible statements, brushing off all criticism with the words “Those who don’t know me personally, have no right to comment on my words and actions”.³⁰ Above all, he became deeply involved in what appeared to be a plot, a planned leftist putch along the lines of the communist coup d’état in February 1948.³¹

Against the wish of the overwhelming majority of the Slovak public, Mečiar and his cabinet were voted out of office in April 1991 by a group of courageous members of the parliament thus prompting a nationwide anger and a threat of a general strike. “It will take a long while before the saved nation will forgive them” commented the liberal Slovak journalist Ivan Hoffmann.³² The ousted Mečiar created thereafter his own party called Movement for Democratic Slovakia (*Hnutie za demokratické Slovensko* – HZDS), a highly heterogeneous group that includes reform communists as well as outspoken anticommunists.

The new premier Ján Čarnogurský, the head of the Christian KDH, a former

²⁶ *Reportér*, March 7, 1991: 4–6.

²⁷ *Lidové noviny*, April 17, 1991: 10.

²⁸ *Lidové noviny*, May 11, 1991: 3.

²⁹ *Lidové noviny*, April 19, 1991: 6. Whereas 5 percent of the Czechs feel that the Jews exercise unduly great influence in the society, in Slovakia the percentage is 25, acc. to *op.cip.*, May 24, 1991: 3.

³⁰ *Studentské*, April 1991: 4.

³¹ *Echo, Lidové noviny*, April 19, 1991: 6; *Květy*, May 2, 1991: 24–25.

³² *Lidové noviny*, May 2, 1991: 3.

dissident imprisoned by the communists, expresses support for the federal form of the state albeit in a perilously diluted form. The program of his party advocates the creation of a custom union and a separate tax structure.

The willingness to implement a genuine economic reform ranges from a substantial reluctance to outright hostility with preference for what the critics in the Czech lands call "national socialism." Two states with fundamentally different economies would make of the federation an empty shell.

Like in Mečiar's case, Čarnogurský's aim is to transform the federation in "a social net for gradual emancipation of Slovakia, being fully aware that the hard impact of immediate independence would be untenable," it is charged.³³

Economically, Slovakia as an independent state is hardly viable, as it is well known to the leadership. At the same time, Slovak ministers call for more economic autonomy and more federal subsidies. The federation while formally intact is being gradually deprived of its fundamental functions. Miloš Zeman, a Czech member of the federal parliament and a well-known publicist, expressed the sentiment of a growing part of his countrymen with the words "I am against a federation that can be blackmailed!" Thus far, the blackmailers, Zeman charges, have been met with timidity only to trigger further extortionist pressures. Federal loans should replace subsidies, redistribution of resources should end, each republic should live of its own earning.³⁴

Čarnogurský is pressing for a treaty between the two republics which he refers to as "sovereign states" – something unknown in international law and declared unacceptable by the Czech counterparts. As Dagmar Burešová, the Speaker of the Czech National Council (parliament) put it, "The proposal for a national treaty is unclear and contradictory" . . . It does not make clear whether this is a political document or a legislative act. In some points it even fails to draw a distinction between a treaty and a constitution.³⁵

Further confusion is caused by the interchangeable use of the concept of the Slovak state and the Slovak nation. Identification of a "nation" with the "state" was a practice under the old totalitarian conditions. "The determining factor ought not to be nationality understood as ethnicity but as the awareness of belonging and loyalty to a particular community. It is then upon us whether we truly want to be a part of Europe or of the Balkans," cautions the weekly *Forum*³⁶, relegating the Balkans out of the old continent.

The process of attempting to arrive at a compromise is still going on, the Czech side instead of the term "treaty" (*smlouva*) offering the term "agreement" (*dohoda*).

The post-communist development has reached a crucial point. "This is the key year that will determine the course for the next two decades," predicts Fedor Gál, the retired non-Aryan head of the VNP.³⁷

³³ *Reportér*, March 21, 1991: 2.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Reportér*, April 4, 1991: 4.

³⁶ *Forum*, No. 13, 1991: 8.

³⁷ *Reportér*, March 7, 1991: 6.

From the viewpoint of the majority of the Slovaks, federalism has been a story of unfulfilled, even broken promises, going back to the Pittsburgh Agreement during World War I, to the so-called “asymmetric system” of the post-World War II era, and culminating in totalitarian centralism during the leadership of Antonín Novotný. Of all the innovations of the 1968 Prague Spring – the experiment of “socialism with a human face” – only the federalization of the country survived the Soviet invasion and the subsequent neo-Stalinist “normalization.”

After the fall of the communist regime, high on the list of priorities stood the Slovak demand for a basic restructuring of the state. This evolved into a rather embarrassing squabble over the hyphen in the name of the state and ended with the compromise title of the Czech and the Slovak Federal Republic (ČSFR).

A great deal of time and energy of both the legislative and the executive branch of the government continues to be spent on determining the jurisdictional boundaries between the federal and the state authorities. Such laws – the so-called *kompetenční zákony* – thus far adopted fail to meet the needs, with the result, as the Czech premier Petr Pithard put it, that “the federal government is left with only one leg”.³⁸

This type of a dualistic constitutional arrangement of a federation consisting of only two, very different components, is not likely to exist anywhere else in the world. The legislative process is such that all the laws have to be passed by both chambers of the federal parliament. One of the chambers consists of deputies selected on the basis of parity – i. e., an even number of the deputies from the Slovak republic as from the Czech republic with twice the number of population. Consequently, a small group of legislators is given an opportunity to apply an excessive power of influence which, as some charge, is undistinguishable from blackmail.

This parity system is then pressed into other spheres, ranging from the composition of the Constitutional Court to the appointments in the diplomatic service. However, no parity principle is considered in the matter of an equal contribution by the two republics to the federal treasury. The weakened parliament is then forced to relegate further authority to the executive branch in search of a solution of to an eventual impasse. The current arrangement resembles the dualism of the Austro-Hungarian monarchy after the *Ausgleich* in 1867, the hyphen included.

Several public opinion polls on the desired future shape of the state have been conducted. In Slovakia positive and negative views are evenly divided on the role of the independent Slovak state in history. A negative assessment prevails among the older generation and those with university education. Fifty-nine percent of the Slovaks prefer the preservation of the federation “that would derive from the constitutions of two sovereign equal republics”.³⁹ At the same time, however, three-fourths of the Slovaks distrust the federal government and more than one half harbor grave reservations toward president Havel (whose approval rate in the Czech republic stands at 87 percent). In case a referendum will be held, in April 1991 the

³⁸ *Lidové noviny*, May 4, 1991: 2.

³⁹ *Ibid*: 1.

federal option was favored by 86 percent of the population in the Czech republic and by 62 percent in the Slovak republic.⁴⁰

Those among the Slovaks who favor the federation also favor those politicians whose goal is to transform the federation into a kind of a confederate construct that has thus far failed everywhere else in the world, and would lead to the extinction of the common state.

A part of the June 1990 general election pledge was to adopt three constitutions – federal one and two in the republics – during its term that expires in June 1992. The targeted date of October 28, 1991 (the national day commemorating the establishment of the independent Czechoslovakia in 1918, and also the promulgation of the first federal structure in 1968) will clearly not be met. At the time no draft of a Czech constitution has been made public, in Slovakia no less than seven different drafts already emerged. Article I of the draft presented by the separatist Slovak National Party reads: “Slovak republic is an independent (*samostatný*) state of the Slovak nation” – hence not of the “citizens of Slovakia” that would also include persons of other than Slovak nationality. The draft of the Christian Democratic Movement, the party of premier Černogurský, presents in Article I this rather redundant formula: “Slovak republic is a sovereign state based on the right of the Slovak nation for self-determination.”

An agreement has yet to be reached on numerous fundamental points such as the authority of the president, the shape of the federal legislature (whether one or two chambers), and on the scope of federal powers. The Slovak representatives insist on the principle that the federation is built from below and all its powers are derived from, are delegated by the republics. This view, they claim, finds warm endorsement among the members of the German Bundestag. The Czech side finds this position unacceptable. Furthermore, the Slovaks reject the current adoption process of a constitution by the legislative assembly only.

The difficulty of agreeing on a mutually acceptable formula is further aggravated by the demand for an autonomy and eventually for the creation of a federal republic of Moravia, thus far a part of the Czech republic. Assertions about an “unique Moravian nationality” are heard but more frequent are the economic grievances alleging that Moravia is being short-changed by the federal authorities. None of the options thus far presented has gained substantial public support.

“As long as we want to prevent a gradual disappearance of our common state, we must change it fundamentally,” is a kind of a view heard with an increasing frequency.⁴¹ President Havel in his regular Sunday radio broadcast (*Hovory z Lána*) put it in these words: “Should we perceive the federation as an *obtěž* [burden, nuisance] for the two republics which could otherwise flourish beautifully were it not for the federation that complicates their life, in that case the federation will have no meaning left for anyone of us.”

The federal parliament as it is presently constituted is not well equipped to cope with its formidable tasks. The pillars of the Committee on Constitution are deputies Masopust, Bárta, and Bartončík, all tainted with their previous proven cooperation

⁴⁰ *Občanský deník*, April 24, 1991: 1.3.

⁴¹ *Forum*, March 27, 1991: 8–9.

as informers for the sinister secret police. In this parliament sit five former first secretaries of the Communist Party, and one of them – Alexander Dubček – in the role of the Speaker.

Aging, mentally not very alert, Dubček's old-fashioned adherence to socialist clichés and his strange acts such as a public protest against the dismissal of the discredited premier Mečiar in Slovakia, or an invitation to Boris Yeltsin to come to Prague and address the parliament without informing this body beforehand, has generated demands for his recall. Thus far, this effort has not been successful. Dubček is still much too popular in his native Slovakia as well as abroad, and does symbolize some continuity for those nostalgically still attuned to some socialist values.

The deputies are undergoing a process of getting acquainted with the norms of pluralistic democracy. The rules of procedure are not always clear nor are observed (e. g., the time limit allotted to individual speakers). Some continue to enter the chambers in very casual attire, carrying shopping bags rather than attaché cases – though, as some assert “The end of amateurism, altruism, blue jeans and sweatshirts has already arrived”.⁴²

The legislators have neither a staff nor an office space. For example, Antonín Blažek, a political scientist and a member of the Foreign Relations Committee, has been trying for six years, thus far unsuccessfully, to have a telephone installed in his apartment in Olomouc, his constituency, where he lives with his wife, a physician. Those commuting from out-of-town have to spend their nights in a crowded suburban dormitory dubbed “the Gulag”.

The machinery does not run smoothly, indeed. One weekend, the legislators adjourned without being informed that a general clean-up of the premises will take place. The following Monday they found all their personal belongings removed from their desks and all tossed on one huge pile.⁴³

Civic Forum (*Občanské forum – OF*), correctly recognized as the main power that led to the demise of the communist regime, won overwhelmingly the June 1990 general election, perceived as a plebiscite over communism. OF – this allegedly “nonpolitical party” or the “political non-party” could not survive for long in its amorphous shape the initial euphoria, and the anticipated splintering along the fairly traditional political lines has evolved – one left-leaning group called Civic Movement (*Občanské hnutí – OH*), and two groups with right-of-the-center orientation – the Civic Democratic Alliance (*Občanská demokratická aliance – ODA*) and the Civic Democratic Party (*Občanská demokratická strana – ODS*), the latter the creation of minister Václav Klaus, a forceful personality.

Numerous small parties crowd both ends of the political spectrum and remain unrepresented in the parliament because of their failure to pass the hurdle to obtain the required 5 percent of the total votes cast. The social democrats, prisoners of archaic concepts, have thus far failed to play a significant role as a party of the democratic left.

⁴² *Lidové noviny*, May 14, 1991: 1.

⁴³ *Forum*, May 2, 1991: 2.

Ironically and perhaps ominously, the isolated Communist Party has emerged as the strongest cohesive group in the federal parliament (with 47 members, compared to 39 for the ODS and 38 for the OH). Despite the loss of most of its members [membership] and of the party's property (from Kčs 12,6 billion by the end of 1989 to Kčs 4,5 billion by June 1, 1990, with the transfer to be completed in one year)⁴⁴, the Communist Party has survived the first phase of its debacle in a fairly good shape. Not too visible, staying mainly aside from the conflicts in the political arena, the communists retrenched, skillfully switching their roles, changing places in important administrative positions and penetrating the emerging private economic sector. Bidding their time, they expect to capitalize on public dissatisfaction with harsh measures aimed to remedy the manifold damage caused by their misrule during the previous forty years.

The period of timidity is coming to an end, their voices are starting to be raised with energy and even with defiance. For example, their publication *What Is Going On (Co se děje)* amounts to a prosecutorial indictment of absolutely everything the post-communist government has done.⁴⁵ Miroslav Grebeníček, one of the more prominent communist legislators, characterizes the ongoing economic reform as "one of the biggest frauds in human history" and predicts that the new law regulating land ownership will push the country back into the early stages of feudalism.⁴⁶ The communist officialdom also offered a prediction that only two months were left before the final total collapse of the country.⁴⁷

The tasks to cope with the accumulated problems are formidable. In addition to the economy and ecology, also the health services and the educational system are in a precarious state. Petr Vopěnka, the brilliant minister of education – "the lonely long distance runner" – uses the term "calamitous" in characterizing the field under his authority.⁴⁸ The adopted laws concerning rehabilitation of past injustices and restitution leave much to be desired. Criminality is rampant: within one year since the desintegration of the old order it rose by 80 percent (robberies in Prague by 538 percent) and further sharp increase is expected in the next five years.⁴⁹ Racism, once considered a problem plaguing only distant lands, has become a matter of everyday concern, especially with regard to the Gypsy population (*Romové*).

Some thoughtful observers consider the existing political culture to be the most onerous inheritance left behind by the communists: envy, plebeian egalitarianism, a lack of tolerance and an abundance of hypocrisy, a lack of capacity and willingness to make one's own decisions, hand in hand with the eagerness to pass on the responsibility to someone else. The volume of letters of complaints and pleas for remedy that surge to President Havel has increased several times. These attempts at bypassing the existing channels of authority and searching for a shortcut solutions by

⁴⁴ *Lidové noviny*, April 11, 1991: 2.

⁴⁵ Author Jaroslav Vozka, published in Prague by a company called Sakko, 1990, pp. 62.

⁴⁶ *Lidové noviny*, May 11, 1991: 8.

⁴⁷ *Lidové noviny*, May 14, 1991: 3. The collapse was announced for July 12, 1991 at 2:30 p. m. by the tabloid *Špígl* on May 25, 1991: 1.

⁴⁸ *Forum*, May 2, 1991: 16.

⁴⁹ *Lidové noviny*, April 27: 5, May 16: 16 and May 11, 1991: 1; *Reportér*, March 14, 1991: 11.

the top potentate is surely not indicative of the behavior of a mature, democratically inclined. As Petr Příhoda, an advisor to the Czech Premier Pithart put it, "We are living in a hypocritical culture that prohibits to identify stupidity openly . . . The public complains of its fate which is associated somehow with those above, just like the oppressed serfs used to turn to a benevolent monarch".⁵⁰

A notion of decency has withered away from ordinary human interaction. A society which in its overwhelming majority for forty years did not lift a finger against the oppressive status quo is now trying to make an impression that this country has been inhabited by countless fearless heroes. To the proposal to put up in the parliament a bronze plaque stating that communism did a great deal of harm to the people, Jan Urban, an outspoken intellectual and a Civic Forums's activist, commented:

"The Czechs and the Slovaks *zhanobili* [put shame on] themselves by accepting communism . . . The assertion that communism violated the Czechs and the Slovaks is a plain excuse. Since 1945 seven million of our parents, siblings, friends, and neighbors passed through the ranks of the Party . . . The Party regularly recieved 99 percent of the votes".⁵¹

In addition to the long-term prospect of curing the nation's soul, the more immediate task concerns the preservation of the federation. The likelihood of its break-up is growing and so does the feeling among the Czechs that the Slovak separatist demands should be heeded and that this divorce of the two nations, if orderly, would not be such a bad thing after all.⁵² In a short run, so the reasoning goes, some negative impact will be felt (the shrinkage of the domestic market; embarrassment over what will be perceived abroad as an act of immature Balkanization; the difficulty with treaty renegotiations and division of property) but this will be offset by long-term advantages (an end to constant tensions, hampering and at times paralyzing the political process; no need to pay further subsidies and to listen to obstructionist complaints and abuse "Enough of Prague . . . Enough of Havel . . . Long Live Tiso . . . the attacks on own democratically elected president with words such as 'You swinish Jew, go back to Prague' ".⁵³ In addition to the end of the damage caused by antisemitic incidents in Slovakia, the dissolution of the federation may for the Czechs also remove an obstacle from an entry into the European community, caused by the chauvinistic Slovak language law harming the Hungarian minority.

⁵⁰ *Forum*, May 2, 1991: 14.

⁵¹ *Lidové noviny*, May 13, 1991: 1.

⁵² The trend toward separation is confirmed by the recent opinion surveys. According to a survey conducted by the weekly *Reflex*, some 70 percent of the respondents and residents of the Czech republic favor separation from Slovakia. *Reflex*, July 2, 1991: 8.

⁵³ *Reportér*, April 11, 1991: 5.

III.

Systemwandel in Südosteuropa

EKATERINA NIKOVA

Political and Economic Change in Bulgaria: The First Round

The period November 1989 – September 1991 emerges clearly as the first round of the process of political and economic change in Bulgaria. An evaluation of this period is a difficult and risky enterprise. Developments in the country are still in the state of a flux and although their general course and direction are more or less clear, only the distance of time will allow us to pass a judgement on them.

The difficulties do not stem only from the partiality and the involvement of the observer, but also from the choice of the angle of view. If the democratization process in Bulgaria is judged in an East European context, then it can be defined as slow, hesitant and lagging behind the analogous processes in Poland, Hungary and Czechoslovakia. But if Bulgaria is placed in its proper geographical and historical perspective – that of South Eastern Europe – then things seem different.

Current history proves once again the evident fact that there are in fact two (at least) Eastern Europes: the Balkans lag behind not only the developed western part of the continent, but also behind its middle or central parts. The historical backwardness of the six South East European states has not been overcome during the century-long 'catching-up'. Communism in the Balkans was rather different from communism in Central Europe – obviously the post-communist Balkans will follow a different road. A lot depends upon the lower stage of the economic development of the countries from the region. But much more important is their belated political and social modernization. It predetermines the weakness of their democratic traditions and institutions, the lower level of political culture and the very thin layer of intellectuals – the eventual alternative political elites. Besides, the rise of national self-consciousness and determination, which happened all over Eastern Europe, here in the Balkans took a dramatic and dangerous form. Aggressive nationalism, irredentism and ethnic conflicts, long held frozen by the Cold War and the political repression, re-emerged, aggravating further the already grave situation.

Events in Bulgaria in 1989–1991 do not differ in principle or in direction from those in the rest of Eastern Europe – events generally acknowledged as 'democratic revolutions'. And yet the Bulgarian case manifests a number of peculiarities, which make it rather specific. There is a number of important distinguishing features:

- the strength of the Bulgarian Communist Party, which is not only numerous and historically deeply rooted, but claims to have started the changes itself;
- the scope of the economic catastrophe – a combination of a huge external debt with a collapse of the country's economic structures and foreign trade model, oriented to the CMEA and the USSR;
- international isolation;
- ethnic tension, caused by the campaign (1984–1989) of forceful assimilation of the 1 million Moslem minority;
- the weakness of the dissident tradition and the virtually non-existent opposition to the regime.

Here is a brief account of the events in Bulgaria from November 10, 1989 to September 1991:

Bulgarian democratic revolution started as a palace coup, when a supposedly reformist wing of the Politbureau of the CP forced aging leader Todor Zhivkov (35 years in office) to resign and intended to make a fresh start of a Gorbachev-style perestroika. In the stormy autumn of 1989 however this 'revolution from above' soon came into collision with such a powerful pressure 'from below' that it turned into a real revolution (as conditional as the notion can be). The short-lived Bulgarian perestroika ended as early as December 1989, when a mass rally in front of the National Assembly raised the slogan "Down with the BCP!". Like most of the East Europeans, Bulgarians also declared categorically their wish to abolish the system, not to correct it. Further developments followed closely the pattern of the rest of Eastern Europe: a hasty formation of an oppositional bloc of several human rights, 'ecologists' and intellectual organizations, joined by the historical parties of the Social Democrats, Radical Democrats and the Agrarian Union (the Union of the Democratic Forces), round table negotiations, legitimizing the oppositions as a political force, and new parliamentary elections.

It were exactly the results of the June election which outlined Bulgaria against Poland, Hungary and Czechoslovakia and which put it in the same group with Romania, Serbia and Albania. By winning 47 per cent of the votes, the Bulgarian Socialist (renamed from Communist) Party ensured itself a comfortable majority of 211 in the 400-place Grand National assembly, which following the decisions of the Round Table was to adopt a new democratic constitution and to turn a new page in the country's history. The election results however created the paradoxical situation when the change of the system had to be accomplished with the efforts of its former supporters and leaders.

But in a Balkan context the Bulgarian opposition did rather well. The reverse side of the coin is that a very young and unexperienced opposition has managed in the course of only six months to organize itself into a mass movement, independent from the CP, thus avoiding a National Salvation Front version. It succeeded in gaining more than 2 million of votes and 144 places in the parliament and in staying united despite the serious ideological and tactical contradictions among its 16 constituent members.

Very soon after the elections it became clear that the game was not gained by the CP, but had ended in a draw. Elected with the votes of the elderly and less educated people, deprived of the support of the youth, the intellectuals and the big cities, the BSP was not able to rule the country. A combination of two factors – the opposition's strong presence in the parliament and the wave of mass discontent with the passivity of two successive socialist government (it took a rather spectacular expression in a national students' strike, the so called 'cities of truth', a half-successful national strike etc.) – channelled the country's political development in a direction neutralizing to a great extent the electoral victory of the CP.

The leader of the opposition Zhelu Zhelev was elected for president with the votes of the socialists after the forced resignation of the ex-communist president. Another resignation followed – that of the prime minister, replaced by a neutral figure-D. Popov, who formed a coalition government. The communist-dominated

local authorities were replaced by provisional executive bodies, in which all political forces were represented proportionally. A special law voted by the parliament forbade political activity in the army, the police, the judiciary and the diplomatic service, obliging thousands of the middle-level nomenklatura to leave the Socialist Party. The opposition disposed of an influential press and a strong position in the national radio and television. Democratic mechanisms were set in motion. The young Bulgarian democracy could manage successfully several serious crises, including the huge provocation of the arson of the House of the BSP in the center of Sofia and the even more dangerous ethnic unrest. The Grand National Assembly adopted a number of important, system-changing laws like the above-mentioned Depolitization Act, the Land Reform Act, the Commercial Law, the Laws of Foreign Investment, Cooperation Movement, National Accounts, etc. Despite the growing disappointment with its slow and inefficient work, the parliament rushed through the discussions of the new constitution and spurred by the demonstrative leaving of some 80 members of the opposition, finally adopted it on July 12, 1991. Simultaneously, the Assembly voted to dissolve itself and new elections were scheduled in September. Thus, the first round of the democratization process in Bulgaria was over.

It is very difficult however to evaluate objectively the passed 22 months. Doubtlessly, Bulgaria has been living through one of the richest and most complicated periods in its modern history. This has been a period of triumph and despair, illusions and disappointment, strikes, street barricades, scandals, long lines and impoverishment. In the course of this turbulent period Bulgarian civil society has been recovering; the sense of fear is quickly disappearing, former amorphousness is being replaced by differentiation and activation.

There is one important circumstance which must be underlined. Bulgaria could avoid bloodshed, arrests, violence, violence of human rights. In a country actually divided into two, the sharp polarization did not degenerate into extremism on both sides. The political process took often a rather ugly form, but it never escalated into violence. This is a considerable achievement of the country, contributing to the improvement of its image in the eyes of the world, especially when compared to some of the neighbouring states.

“A peaceful transition from totalitarianism to democracy” – this is the universal slogan written on the banners of both the opposition and the Socialist Party. The problem is that each side puts a different accent – either on ‘peaceful’ or on ‘transition’. Nobody speaks openly against the necessity of changing the system – the arguments are about its speed and price. Bulgaria claims to be doing a reasonable revolution. The lack of violence is a serious plus of this approach but there are a number of minuses.

‘Compromise’ is probably the key word characterizing the period. The road of the Bulgarian reasonable revolution has been paved by political compromises of both sides. Two circumstances – the strength of the Communist/Socialist Party and the weakness of the opposition – have made it almost inevitable. Compromise marked the very beginning of the political struggle – the round table and its contact groups. Later, after the elections, step by step, willing or not willing it, the U. D. F. shared power with the socialists by taking the posts of the president, by participating in he

provisionary local authorities and finally – by joining the coalition government. Half a year after the loss of the elections opposition in Bulgaria held or shared the most important posts of the executive power. It looked as if it was actually ruling the country, taking the responsibility for the painful urgent measures against the crisis. Right and courageous from the point of view of the national interests, was this a good political calculation? The Socialist Party won the June elections thanks to a big lie – it appealed to the conservative, conformist and aging part of the population, promising the impossible – stability and prosperity. Soon after the elections the lie was unmasked – the crisis hit the country severely and the party was not able to rule. The manipulated elections caught the BSP in the trap of power and paradoxically, it could escape from it only after the opposition lent it a hand. Four months after the elections the political situation in the country was completely changed – the ruling party has less than 20 per cent of public support. The opposition however did not ask for new parliamentary elections. Frightened by the approaching cold and hungry winter, it chose to go back to the National Assembly and to sign an agreement with the socialists. The agreement itself was the culmination of the policy of compromise, so typical for the Bulgarian democratization. It set the rules of a new game. The parliament was acknowledged to be inadequate to the correlation of power in society, the dates of new parliamentary and municipal elections were appointed, many controversial problems like the parties' properties, archives, guilt, access to the national radio and TV seemed to have been regulated. The agreement was to ensure the social peace and the maximum support for the coalition government. Only the future will prove whether the compromise was worth doing, whether it was a display of wisdom or of indecisiveness from the side of the opposition.

As a result political life in Bulgaria acquired a rather absurd form. The political space was almost completely fulfilled by two giants – the BSP and the UDF, each torn apart by its own internal contradictions, but mutually sustaining each other like a sort of Siamese twins. The entire period was marked by instability and unclearness. The politics of compromises preserved the social peace, but it did not achieve its other main aim – a stable national consensus on the crucial issues. This politics deleted the difference between the ruling party and the opposition; it looked as if there were two oppositions in Bulgaria, or as if there was none. The stalemate between the two sides had a blocking effect on the further development of the normal political process, reducing it to a half-democracy with its half-truths and half-measures. Publically taken decisions were replaced in most of the cases by secret arrangements and underhand dealings. Incapable to reach agreement in an open discussion, the political forces resorted to the help of the contact groups or the specially created Political Consultative Council of the President. In the absence of transparency, the atmosphere was spoiled by rumours, suspiciousness and mistrust. Had there been a preliminary scenario for the creation of an obedient and manageable opposition, which was to imitate confrontation and to transform the system into a pseudo-democracy with a preserved role of the CP? Were there hidden forces, pulling the strings from the backstage – the KGB, the Americans or the Tzar?

The Bulgarian Socialist/Communist Party continued to occupy an important place in the country's political life. It managed to preserve 300 thousand members, its huge property and network, its international (Soviet) connections; it disposed of

enormous experience and hidden levers of power. Through the parliamentary majority the party controlled the work of the National Assembly, the speed and the direction of the legislative activity and in the final run – the fate of the reform. At any given moment it was able to provoke delays, scandalous revelations (like those concerning the informers) or endless discussions on minor subjects. Contrary to expectations, it did not split; the various radical, social-democratic or Marxist reformist wings turned to be shortlived and the interests of the ruling nomenklatura took the upper hand. The party consolidated around a nucleus of former leaders and young careerists. It refused stubbornly to admit its guilt for the past and also to give back most of its property. Disciplined and united, the BSP has been retreating from public life, but in full military order, in cold blood and with deliberation. It needed time to transform its former political power into economic and was getting it. In many cases the party behaved like an opposition, criticizing for example the social effect of the economic reform from pure populist positions.

Meanwhile the opposition was gradually losing its image of a young, arrogant, rebellious driving force. By sharing the executive power amidst the difficult economic situation, it was actually split into two – functionaries and revolutionaries. It was no wonder that those people from the opposition who took important posts like mayors, ministers, ambassadors, etc., and who put a lot of efforts in the practical dismantling of the system acquired a way of thinking different from the way of thinking of the majority of the U. D. F. activists and sympathisers. The division affected the parliamentary fraction too – 39 deputies of the opposition left the National Assembly and later even began a hunger strike, protesting against the deliberate delays of the elections, against the new constitution, against the collaboration with the party guilty for the national catastrophe. The split among the opposition went along several lines – politicians versus revolutionaries, new parties versus the historical parties, young versus old, etc. The main dividing line however was the bound of the admissible compromise. It was evident that the transition to normal political life implied a certain degree of cooperation with the Socialist Party, but the question was not to overstep its bounds. How should the system be changed – immediately, by storm, or step-by-step, from inside? Wasn't the 'reasonable' Bulgarian revolution risking to become a permanent one?

The processes of dissolution and dislocation within the U. D. R. were quite normal and logical. The multicoloured loose bloc of ideological adversaries was united mostly on the ground of anti-communism. With the ripening of the opposition the differences came to the surface and this put an end to the forceful unity. Unfortunately this natural and even desirable process took a very ugly form – it turned into a Balkan quarrel in which the former allies accused each other of all sins, forgetting completely about their enemies. Thus the split dealt a very heavy blow on the public image of the opposition and certainly worsened its chances in the forthcoming elections. Except for the president Zhelev the Bulgarian opposition could not produce impressive or impeccable political figures. The new political elite soon revealed a number of unpleasant features like vanity, talkativeness, omniscient arrogance. The post-revolutionary moods, observed in Hungary, Poland and Czechoslovakia, began spreading in Bulgaria too, but before its revolu-

tion was brought to an end. Former enthusiasm was quickly fading away, replaced by growing apathy, scepticism and cynicism.

And yet it is very probable that future historians would give a very high praise to the period of 1989–1991. It is true that ever since the electoral victory of the Socialist Party the country had been virtually in a permanent political crisis; it is also true that the acute polarization of Bulgarian society raised very high the temperature of tension. Still, beyond the hysterics of the current events the keen observer would discover a number of positive and constructive elements.

Thus, opinion polls proved that the majority of Bulgarians supported the coalition government and the president. The public rating of the prime minister, of the ministers responsible for the reform, of the army and the mass media kept very high.

To everybody's surprise, the coalition government turned out to be working and efficient. On February 1, 1991 it started the economic reform, which had been postponed by the two previous communist governments. By that time the economic situation of the country had reached the critical point – the perspective of famine, hyperinflation and total collapse was quite real. This grave situation left very small space for manoeuvring – by all accounts Bulgarian reform was the most radical and decisive among the similar reforms in the rest of Eastern Europe. Following the standard recommendation of the international financial institutions, the reform was directed first to monetary stabilization and then to the change of the economic system. Under the conditions of the monopolized, 90 percent state-owned economy, the liberalization of prices and the cut of subsidies resulted in a painful shock on the population – the prices went up by 3–4 times, real consumption fell by 70%, unemployment reached unknown parameters. But these measures were accepted with a remarkable degree of understanding and discipline. The two powerful trade unions signed with the government and the union of the employers a tripartite agreement, regulating the level of salaries, compensations and unemployment on each subsequent stage of the reform process. Cooperation in this tripartite commission was a good example of coordination of interests which secured the social peace and especially the socially weak. Although that the economy remained in a state of depression, the balance sheet of the first stage of the reform was positive. The monetary stabilization was successful, the confidence of the international financial institution was gradually being won, the results were good enough for passing to the next, structural phase of the reform.

Bulgaria follows its own road to democracy. Comparisons with the other East European countries prove that it pursues the right direction. A healthy process is going on. It stumbles and hesitates but advances ahead. The main question is about the speed and the price of the further transformation.

ANNELI UTE GABANYI

Rumänien: Systemwandel, Regimewechsel, Elitentausch?

Es ist noch nicht so lange her, da hatte der amerikanische Politologe und Mitarbeiter des State Department, Francis Fukuyama, das „Ende der Geschichte“ in greifbarer Nähe gesehen. Das Gegenteil ist wahr: Für die Völker und Menschen in den ehemals kommunistischen Staaten Ost-, Südost- und Mitteleuropas hat im Jahre 1989 ein Prozeß eingesetzt, der – bei ihnen, aber auch bei uns – die Hoffnung weckte, daß sie nach fünfzig Jahren kommunistischer und sowjetimperialer Fremdbestimmung wieder als Subjekte der Historie agieren können. Der Wegfall der ideologischen und institutionellen Klammern, die den Bestand des „äußeren Imperiums“ der Sowjetunion unter Mißachtung der Souveränität dieser Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der betreffenden Völker über 40 Jahre lang zusammengehalten hatten, führte – wie nicht anders zu erwarten war – dazu, daß diese Staaten sich auf die Suche nach eigenen Wegen aus der Krise machten. Jahrzehntelang unterdrückte historische Traditionen, gewachsene Institutionen, spezifische Mentalitätsformen rückten wieder ins öffentliche Bewußtsein. Wieder einmal, so scheint es, spielt Rumänien in diesem geschichtlichen Prozeß eine Sonderrolle.

Was, so ist zu fragen, macht den Sonderfall Rumänien aus? Welches sind die Ursachen, die Erscheinungsformen dieser Krise? Zeichnen sich dennoch Wege aus der Krise ab?

Am 22. Dezember 1989 hat ein Volksaufstand stattgefunden, dessen Ziel es war, das – unerträglich gewordene Bisherige abzuschütteln und Lösungen für jahrzehntelang aufgestaute Probleme zu finden. Der Aufstand war gewaltsam und traf auf Gegengewalt: 1066 Menschen fanden dabei den Tod. Für die Menschen in Rumänien sind die Fragen im Zusammenhang mit dem Umsturz immer noch aktuell, denn immer noch gibt es keine offiziellen Verlautbarungen über das, was damals geschehen ist. Zu Fragen wie „Wer hat im Dezember auf die Demonstranten geschossen“, „Wer hat geschossen, nachdem am Mittag des 22. 12. 1989 Ceauşescu ausgeschaltet worden war?“ kommen neue hinzu: „Was geschah im März 1990 in Tîrgu-Mureş?“ „Wer holte im Juni 1990 die Bergleute nach Bukarest?“ Aber auch: „Wer ist schuld an der Wirtschaftsmisere?“ „Wie kommt es, daß uns der Westen, insbesondere die USA, die kalte Schulter zeigen?“ Und nicht zuletzt: „Wie ist es zu erklären, daß Rumänien als einziger ehemaliger Warschauer-Pakt-Staat einen bilateralen Vertrag mit der Sowjetunion unterzeichnet hat, den die anderen als Einschränkung ihrer Souveränität und außenpolitischen Bewegungsfreiheit erachten?“ Fragen über Fragen, die in der Bevölkerung eine Atmosphäre permanenter Gespanntheit und der Aggressionen erzeugt, um so eher, als ja einzig beim Umsturz in Rumänien die „metaphysische Schwelle der Gewalt“ überschritten wurde.

Der strikten Weigerung der Ceauşescu-Führung gegen die von Moskau ausgehenden Reformen ist es zuzuschreiben, daß es in Rumänien weder einen graduellen, von inneren Reformkräften herbeigeführten Machtübergang wie in Polen und Ungarn gegeben hat noch gewaltfreie, „samtene“ Staatsstriche wie in der ehemaligen

DDR, der Tschechoslowakei und in Bulgarien. So war es nur folgerichtig, daß in Rumänien ein gewaltsamer, blutiger Volksaufstand stattfinden mußte, der Opfer unter der Zivilbevölkerung und den Angehörigen der Armee gekostet hat.

Allein in Rumänien wurde der kommunistische Staats- und Parteichef hingerichtet. Dies war nicht primär die als Strafe für den – aus der Sicht Gorbatschows – „Zuspätgekommenen“ gedacht, es geschah wohl vielmehr aus Furcht vor Enthüllungen, die Ceauşescu im Falle eines regulären Gerichtsverfahrens gegen die „Verräter“ aus dem eigenen Land und über Personen und Fakten aus der Sowjetunion hätte machen können. Ausschlaggebend für die Abhaltung eines stalinistischen Schauprozesses und der summarischen Exekution Ceauşescus und seiner Frau Elena war jedoch die Notwendigkeit gewesen, letzte Widerstände in der Armee, deren oberster Befehlshaber Nicolae Ceauşescu gewesen war, um das Machtvakuum zu erzeugen, von dem die am 22. angetretenen neuen Machthaber gesprochen hatten und das sie auszufüllen trachteten.

Die grundlegende Frage lautet: War es das Ziel der neu angetretenen Führung in Rumänien, einen Systemwandel herbeizuführen oder nur einen Wechsel des Regimes? Welche Eliten waren an welchem Wandel interessiert, welche beteiligt? – Und schließlich – und letztlich entscheidend: Hat es als Folge der oben angeführten möglichen Veränderungen einen Wandel gegeben in den Beziehungen des Landes zur Sowjetunion als der regionalen Hegemonialmacht?

In Rumänien hat ein Volksaufstand stattgefunden – ob er sich spontan entzündet hat oder wie auch immer provoziert wurde, ist unter diesem Aspekt unerheblich –, dessen Ziel es war, eine endgültige Abkehr vom kommunistischen System herbeizuführen. Die an diesen Volkserhebungen Beteiligten wünschten auch einen grundlegenden Elitenwechsel und eine Befreiung vom Einflußdiktat der Sowjetunion.

Die Macht errang hingegen eine Gruppe ehemaliger Funktionsträger aus dem Bereich der Kommunistischen Partei, der Armee und des Sicherheitsdienstes, die sich diesen Volksaufstand zunutze machte – sofern sie ihn nicht provoziert hatte –, um einen Wechsel des zentralistisch-reformfeindlichen, nationalkommunistischen Regimes von Nicolae Ceauşescu zu einem reformistisch-liberalen kommunistischen Regime „à la Perestrojka“ herbeizuführen.¹ Ein weiteres Ziel der neuen Machthaber – und zugleich auch ein Mittel zur Herbeiführung des Regimewechsels – war ein Elitenwechsel an der Spitze, genauer gesagt die Ersetzung der alten, nationalkommunistischen, infolge negativer Auslese, Klientelwesen, Personenkult „inkompetenten“ Eliten durch kompetente, prosowjetisch-internationalistische Kommunisten. Möglich wurde dieser Regime- plus Elitenwechsel durch die passive und aktive Unterstützung der Sowjetunion, in deren Interesse denn auch der grundlegende Wandel der Ausrichtung der rumänischen Außenpolitik lag, der von der Front der Nationalen Rettung vollzogen wurde: von einer – im Rahmen des geopolitisch Möglichen betriebenen autonomen Außenpolitik zu einer Außenpolitik des voraus-eilenden Interessenopportunismus gegenüber der Sowjetunion. Der am 5. 4. 1991

¹ Belege: *Scinteia Poporului* vom 23. 12. 1990: Anghel Paraschiv, ehemaliger Chefredakteur, bezeichnete es als das Ziel, die „Verzerrungen des Sozialismus zu korrigieren, nicht jedoch die bestehende Ordnung durch eine andere zu ersetzen“. Siehe dazu: *România Literăra* Nr. 22, 30. 5. 1991.

paraphierte rumänisch-sowjetische Vertrag über Zusammenarbeit, gutnachbarliche Beziehungen und Freundschaft beweist, wie ich meine, nicht nur den außenpolitischen Umschwung, sondern implizit die gesamte hier dargestellte Kausalkette.

Es gelang der Front der Nationalen Rettung, ihre zu Weihnachten 1989 ergriffene Macht nicht nur zu sichern, sondern diese Macht auch durch einen überragenden Wahlsieg legitimieren zu lassen. Die RKP wurde mit dem Diktator Ceaușescu, seiner Frau und seines engsten Clans für identisch erklärt und mit dessen Exekution und der lebenslangen Verurteilung seiner vier engsten Mitarbeiter für tot erklärt. Von der Bevölkerung auf der ersten, gegen die neue Führung gerichteten Demonstration vom 12. 1. 1990 gedrängt versprach Ion Iliescu, die RKP für ungesetzlich zu erklären, nahm diese Erklärung unter dem Druck Moskaus jedoch wieder zurück.

Die neue Führung verabschiedete eine Reihe von Gesetzen, die – wie die Zulassung einer freien Presse, von Parteien und Massenorganisationen sowie die Abhaltung freier Wahlen – als Merkmale eines Systemwandels angesehen werden könnten. In der Praxis jedoch sorgte das Parteiengesetz dafür, daß die große Zahl neu entstandener Phantom- und Strohparteien einer Diskreditierung der parlamentarischen Demokratie Vorschub leisteten. Angesichts des durch die Tele-Revolution gesicherten Popularitätsvorsprungs der Front und der ungleichen Startbedingungen der Parteien war der Wahlkampf zwar frei, nicht aber fair zu nennen. Den Ausschlag gab auch weiterhin das Fernsehen, dessen Monopol sich die Front bis heute vorbehalten hat, während die noch freie Printpresse an der Freigabe der Papierpreise zu ersticken droht. Die seit Januar 1990 eskalierende Gewalt gegen oppositionelle Intellektuelle, Parteien und Medien gipfelte Mitte Juni in Bukarest in den gesteuerten Gewaltakten, die von Bergarbeitern inszeniert wurden.

Die beiden auch sich äußerlich unterscheidenden Dioskuren der Front – Präsident Ion Iliescu, der „Technokrat der Macht“ und Ministerpräsident Petre Roman als Anführer der sich regimekritisch gebärdenden „Jungtürken“ – hatten bereits im Wahlkampf eine arbeitsteilig-doppelgleisige Strategie angewandt, die wesentlich zum Wahlerfolg beitrug. Während sich Iliescu, gestützt auf die keineswegs systemsparenden Wirtschaftsgesetze der Zeit zwischen Januar und Mai 1990, der alten und neuen Nomenklatura und der Staatsbürokratie als Vertreter ihrer Interessen präsentiert, setzt Roman auf jüngere, reformwillige Technokraten. Die infolge jahrzehntelanger kommunistischer Herrschaft politische entmündigte Bevölkerung und durch den medial inszenierten Sturz des verhaßten Diktators reagierte nicht rational, sondern emotional, nicht zukunfts-, sondern vergangenheitsorientiert. Im Zuge der selbstinszenierten „Tele-Revolution“ konnte sich die „Front der Nationalen Rettung“ einen Popularitätsvorsprung sichern, der von den anderen Parteien nicht mehr aufzuholen war. Populistische Wahlgeschenke und eine auf Zukunftsangst und Sozialneid der Bevölkerung zielende Wahlpropaganda wiegten die Bevölkerung in dem Glauben, daß eine wirtschaftliche Gesundung und die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen durch einen schmerzlosen „Umbau“ des real existierenden Systems möglich sei.

Der persönliche Revolutionsbonus, der vor allem dem zum direkten Gegenspieler des gestürzten Ceaușescu hochstilisierten Führer der Front Ion Iliescu zugute kam, trübte in der rumänischen Öffentlichkeit den Blick dafür, daß die als „Bewegung“ konstituierte, am 6. Februar 1990 zur Partei gewandelte „Front der Nationalen

Rettung“ bis zu den Wahlen weder ihre organisatorische Struktur noch ihre personelle Besetzung publik gemacht hatte. Die Zusammensetzung des nach dem Sturz und der Hinrichtung Ceauşescus konstituierten Rates der FNR² blieb ebenso im dunkeln wie die Mitgliederliste der 71 Mitglieder des Leitungsrates, der sich auf der Nationalkonferenz der FSN im April 1990 formierte. Bewußt vermied es die Führung der Front, im Wahlkampf die ehemaligen Parteimitglieder und Staatsbediensteten zu verschrecken und auszugrenzen. Die von der neuen Führung gewährten demokratischen Freiheiten – Parteienpluralismus, Presse- und Versammlungsfreiheit, Reisefreiheit, die Lockerung der Bestimmungen zur Gründung von Klein- und Gewerbebetrieben – sollten darüber hinwegtäuschen, daß an den Grundfesten der kommunistischen Kommandowirtschaft nicht gerüttelt werden sollte.

Zur Legitimitätskrise der regierenden Front gesellte sich eine Krise ihrer Identität und Autorität. Was in der Vorwahlphase den Anschein einer taktischen Arbeitsteilung – hie Perestrojka, hie Marktwirtschaft – gehabt hatte, entpuppte sich nun als handfester Dissens, der zu Flügelkämpfen und schließlich zu Abspaltungen dissidenter Gruppen von der Mutterfront führte. Dem von Staatspräsident Iliescu angeführten konservativ-prokommunistischen Flügel steht der „technokratisch-liberale“³ des Ministerpräsidenten Roman gegenüber. Nach dem im Wahlgesetz postulierten Ausscheiden des gewählten Staatspräsidenten aus dem Amt des Frontvorsitzenden hatte sich Roman nicht ohne taktisches Geschick zum „Nationalen Führer“ (liderul naţional) seiner Organisation küren lassen. Auf dem im März abgehaltenen Parteikonvent stimmte zwar die überwältigende Mehrheit der Delegierten für sein Reformprogramm, doch anschließend kam es im Parlament, wo Iliescu vorsorglich dafür gesorgt hatte, daß zwei seiner engsten Verbündeten als „Aufpasser“ den beiden Kammern vorsäßen, zum Eklat. Eine vom rumänischen demoskopischen Institut IRSOP Mitte Mai veröffentlichte repräsentative Meinungsumfrage läßt den rasanten Vertrauensschwund erkennen, den der am 20. Mai 1990 mit über 86 % aller Stimmen gewählte Staatspräsident Ion Iliescu seither erlitten hat: Nur noch 5 % der Befragten haben Vertrauen in Iliescu.

Wer jedoch erwartet hätte, der verfallenden Autorität der Regierungspartei stehe im Parlament eine sich verfestigende, einige Opposition entgegen, sieht sich enttäuscht. Dem Zerfallsprozeß der Macht steht spiegelbildlich ein Prozeß der Desintegration der bedeutenden Oppositionsparteien entgegen.

Dies liegt nicht zuletzt an der Verfassung, in der sich diese Parteien befinden. Im Wahlkampf bildeten sie keine wirkliche Alternative zur Front. Eine gesellschaftliche Basis, auf die sich die bürgerliche Opposition stützen könnte, bestand nicht mehr. Die in Ansätzen entwickelte rumänische „civic society“ der Vorkriegszeit war nach 1947 systematisch zerstört worden. Zum Unterschied zur FNR fehlte ihnen eine klar definierte gesellschaftliche Basis. Auch war es den Oppositionsparteien nicht gelungen, prominente kritische Intellektuelle und die studentische Jugend für sich zu gewinnen.

Gefahr droht nicht nur der FNR, sondern auch den Oppositionsparteien von jenen populistisch-extremistischen Parteien vom äußersten „linken“ wie auch vom

² Die Rede war am 27. 12. 1989 vor 145 Mitgliedern.

³ Nicolae Manolescu in: *România Literară* 7/1991.

äußersten „rechten“ Ende des Spektrums, die – und daran kann man die Untauglichkeit der konventionellen Positionsbestimmungen ablesen – aus demselben giftigen Schoß des alten Regimes erwachsen sind. Da ist zum einen die unter neuem Namen „Sozialistische Partei der Arbeit“ wiedererstandene Kommunistische Partei, von Alt- und Uraltfunktionären geleitet, die nach der klassischen Methode der Illegalität um die neuen Unzufriedenen mit Slogans wirbt, die Marktwirtschaft mit Arbeitslosigkeit und Inflation und Demokratie mit Anarchie gleichsetzen. Am anderen Ende des Parteienspektrums machen sich zwei weitere Organisationen breit, in denen sich jene ehemaligen Funktionäre aus Partei, Securitate und Armee zusammengefunden haben, denen wegen ihrer übergroßen Nähe zum Ceauşescu-Regime der Zugang zu den neuen Machtstrukturen verwehrt war. Die im Januar 1990 gegründete angeblich kulturelle Vereinigung der Siebenbürger Rumänen namens „Vatra Românească“ (Rumänische Heimstatt), die bei den Maiwahlen unter der Flagge der „Partei der Nationalen Einheit“ segelte und in Siebenbürgen mit Erfolg ein Wiedererstarken der demokratischen, nationalgesinnten Nationalen Bauernpartei verhindern konnte, propagiert eine unsägliche Mischung von Chauvinismus und Westfeindlichkeit. Gemäß dem erfolgreichen Vatra-Rezept hat sich nun auch im Altreich die Partei „România Mare“ (Großrumänien) konstituiert, benannt nach der Zeitung, die schon seit Monaten antiungarische, antisemitische und antideutsche Hetzkampagnen bestreitet. Die neue Partei ist offensichtlich als territoriale Ergänzung zur auf Siebenbürgen zielenden Vatra-Partei der Nationalen Einheit (PUNR) gedacht. Beide dieser „nationalsozialistischen“⁴ Organisationen benutzen den künstlich angeheizten Nationalismus als Vehikel für Kampagnen, die Stimmung für Iliescu und gegen König Mihai, für die Securitate und für eine stärkere Einbeziehung der Armee in die Politik machen.⁵ Bemerkenswert, daß diese ansonsten national umgetriebenen Parteien, insbesondere die „Vatra“, in der Bessarabienfrage einen auffallend moderaten Standpunkt vertreten.

Die Anzeichen, die auf die Herausbildung einer unheiligen Allianz zwischen der – internationalistischen – Front der Nationalen Rettung und diesen populistisch-extremistischen Parteien hindeuten, sind unübersehbar. Auch und gerade die Opposition – so der Vorsitzende der Nationalen Bauernpartei Corneliu Coposu – warnt vor der „faschistischen Gefahr“, die dem System der parlamentarischen Demokratie aus dieser Richtung droht.

Auch die Securitate ist – immer noch – überall. Die ehemals konspirative, KGB-orientierte Gruppe hat sich im Rumänischen Sicherheitsdienst SRI konstituiert. Es ist unklar und letztendlich auch unwichtig, wieviele ehemalige „Spezialisten“ der ehemaligen Ceauşescu-Securitate SRI-Chef Virgil Măgureanu in seinen Apparat übernommen hat. Fest steht, daß sie zahlreich sind, und daß sie nicht nur das Fußvolk stellen, sondern in den höchsten Rängen der neuen Organisation anzutreffen sind. Fest steht auch, daß jene „Ehemaligen“, die nicht in einen – großzügig vergoldeten – Ruhestand treten konnten, die Masse derer stellen, die – wie anderswo im ehemaligen Ostblock auch – an der vordersten Front der „Revolutionsgewinnler“ und der neuen Geldnomenklatura stehen.

⁴ *România Literară* 22, 30. 5. 1991.

⁵ *Adevărul*, 17. 5. 1990.

Trotz – oder gerade wegen – der von den neuen Machthabern behaupteten totalen Zerstörung des alten Ceauşescu-Regimes konnten sich die Strukturen des „ancien régime“ besser als anderswo behaupten. Die restaurativen Tendenzen entfalten sich ungehemmter als anderswo.

Den Fragen der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsreform kommt im Hinblick auf die künftigen Machtverhältnisse, auf das Verhältnis zwischen Führung, Basis und Opposition, und nicht zuletzt auf die künftige Ost- und Westpolitik Rumäniens die entscheidene Rolle zu. Zwar konnte die FNR die Wahlen auf der von dem einflußreichen Politologen Silrin Brucan prophezeiten „Welle von Zitronen, Fleisch und Gas“ spielend gewinnen⁶. Nach dem Wahltag stellte sich jedoch heraus, daß die von Ceauşescu gehorteten Devisenreserven in Milliardenhöhe aufgebraucht, die unter Opfern erzielte Schuldenfreiheit dahin, die Kassen leer waren. Zugleich war in der Bevölkerung die Erwartung erzeugt worden, daß mit weniger Arbeit höhere Löhne zu verdienen seien. Auch war – in Abwehr der während des Wahlkampfes von den Oppositionsparteien geforderten Wirtschaftsreform – seitens der Front die Illusion eines dritten, schmerzlosen Weges zu einer Marktwirtschaft *sui generis* erweckt worden, die es erlaube, den Kuchen gleichzeitig zu essen und ihn zu behalten. Nach den Wahlen schaltete die nunmehr legitimierte Regierung auf schnelle, im Stil einer Schocktherapie vorgetragene Reform.

An der Ernsthaftigkeit ihrer Reformabsichten ist ebensowenig Zweifel angebracht wie an der Tatsache, daß sich das Land – wie auch seitens der internationalen Finanz- und Bankinstitutionen anerkennend vermerkt wird – inzwischen hinsichtlich der rechtlichen Verankerung seiner Reformpolitik zur Avantgarde zählen kann. Zur Zeit tut sich allerdings noch eine Kluft auf zwischen den Gesetzestexten und ihrer praktischen Umsetzung. Nicht wenige der angekündigten Liberalisierungsmaßnahmen sind, wie von offizieller Seite zugegeben, vorläufig reine Kosmetik. Das alte Befehlssystem greift nicht mehr, die Marktgesetze sind noch nicht in Kraft. Halbherzigkeiten in den gesetzlichen Bestimmungen und nicht zuletzt der erbitterte Widerstand, den die Bürokratie der Staatsbetriebe der angelaufenen Privatisierung in der Landwirtschaft entgegensetzt, haben gelegentlich zu gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt. Marktwirtschaft wird von den meisten Menschen noch vorwiegend als „Flohmarktwirtschaft“ erlebt, als Arbeitslosigkeit, als das Ende der gewohnten, im Elend egalitären Einkommensverhältnisse, als Griff des Staates nach ihren Einkünften, als Teuerung.

Die sich verschärfende Wirtschaftskrise und die Spannungen innerhalb des Machtapparats sowie die Vorgänge im geopolitischen Umfeld sind bestimmend für die künftige Entwicklung in Rumänien.

⁶ Für eine detaillierte Analyse siehe: Anneli Ute Gabanyi, *Die unvollendete Revolution. Rumänien zwischen Diktatur und Demokratie*. München, Piper Verlag, 1990.

DAN BERINDEI

Wandel in Rumänien

Mein Beitrag wird ziemlich persönlich sein, weil ich ein halbes Jahrhundert lang die Diktaturperioden in Rumänien *direkt* miterlebt habe, zuerst die Diktatur des Königs Karl des Zweiten, dann die militärische Diktatur des Generals Antonescu, dann die kommunistische Diktatur Gheorghiu-Dejs und zuletzt die Diktatur Nicolae Ceaușescu, welche drei Etappen hatte – die Jahre der Hoffnungen 1965–1970, dann die Jahre des Wechsels und endlich das schwere letzte Dezennium, Jahrzehnt der Absurdität und Inkompetenz. Ich habe es alles erlebt! *Dort in meinem Lande*, Tag für Tag, Nacht für Nacht!

Das Haus, das ich bewohnte, wurde 1979 abgerissen, dann mußte ich ein anderes kaufen, wo ich heute noch wohne, aber jahrelang – zusammen mit meiner Frau – haben wir gezittert und nie gewußt, ob die Systematisierung uns nicht das zweite Mal ohne Haus lassen wird! Am 22. Dezember 1989 konnten wir endlich wieder ruhig sein, aber das nach 10 Jahren Spannung und Streß!

Von jeder Auslandsreise wußte man nicht, ob es nicht die letzte sei! Als Wissenschaftler mußte ich für jede Reise die Genehmigungen des Wissenschaftlichen Rates meines Institutes, der Akademie der Sozialen Wissenschaften, des Rektorats der Universität, der Parteiorganisation der Universität, des Parteizenters der Universitäten, des Unterrichtsministeriums und des Munizipalkomitees der Partei haben; nur wenn ich alle Genehmigungen erhalten hatte, konnte ich mit den Papieren zur Polizei gehen, um den Paß anzufordern, und das mußte wenigstens zwei Monate vor der Wegfahrt geschehen! Den Paß erhielt man zwei Tage, einen Tag oder nur ein paar Stunden vor der Abfahrt oder . . . man erhielt ihn gar nicht! Das erste Mal bin ich 1965 gereist, ich war 42 Jahre alt! Seitdem habe ich ziemlich viel reisen können, weil ich in der Zwischenzeit ein internationales Prestige gewonnen hatte und oft eingeladen war, aber trotzdem wurden meine Reisen dreimal von der „Securitate“ für zwei – drei Jahre jedesmal, ohne eine klare Erklärung der Sache abzugeben, unterbrochen.

Die schwersten Zeiten waren die Zeiten der Stalinperiode, als Gheorghiu-Dej, Generalsekretär der Kommunistischen Partei war. Dann waren Hunderttausende Menschen eingesperrt. Damals fuhren die schwarzen Wagen durch die Stadt, und wenn es während der Nacht an der Tür klingelte, dachte man: „Jetzt sind sie gekommen, mich oder uns mitzunehmen!“ Meine Frau war fast drei Jahre eingesperrt, meine Tochter ist im Gefängnis geboren. Ich bin allein mit meinem Sohn, der nur drei Jahre alt war und dann, nach einem Jahr, auch mit meiner kleinen Tochter, geblieben. Mein Vater, meine Mutter, mein Schwiegervater und meine Schwiegermutter waren alle im Gefängnis. Mich hatte man vom Institut für Geschichte herausgeschmissen, und ich habe eine Zeit als Mechaniker in einem Handwerkeratelier gearbeitet.

Nach Stalins Tod haben sich die Sachen ein wenig verbessert; während der 60er Jahre hat man auch wieder gehofft. Die Distanzierung von der Sowjetunion, die Intensivierung der allgemeinen Auslandsbeziehungen, der verbesserte innere Le-

bensstandard, die Erleichterung der Reiseformalitäten, die Genehmigung, daß man wieder große Persönlichkeiten der Nationalgeschichte positiv ansehen dürfte, waren alles Elemente unserer Hoffnungen. Persönlich konnte ich meine Aktivität als Historiker entfalten, im Lande und auch im Ausland.

Leider hat es nicht lange gedauert! Ceauşescu hatte schon angefangen sich zu ändern! Der vermutliche Reformator ist ein Tyrann geworden! Die Leute haben noch eine Zeit geglaubt, daß er über die Lage nicht genau unterrichtet war, aber mit den 80er Jahren hat man ganz klar gesehen, daß er, auch unter dem Einfluß seiner Frau, eine Diktatur der Misere ohne Sinn und Verstand eingesetzt hat. Die Lebensmittel sind verschwunden und dann die Heizung der Häuser. Die Systematisierung der Hauptstadt hat das „kleine Paris“ zerstört! Die Systematisierung der Dörfer war noch zu keiner richtigen Gefahr bis Ende 1989 geworden. Auch der russische General Kisselef hatte, in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts, eine ähnliche Sache geprüft, aber ohne Erfolg. Auch Ceauşescu hat in der Praxis sehr wenig in dieser Richtung gemacht; ich glaube, daß man nicht von mehr als 20 „systematisierten“ Dörfern sprechen kann, aber trotzdem war es für die Dorfbewohner eine potentielle Gefahr seit 1988 geworden. Während des letzten Dezenniums der Ceauşescuzeit war die Zahl der Menschen, die im Gefängnis waren, gering, aber die ganze Gesellschaft lebte in einem großen Gefängnis; jeder war umkreist von den Spitzeln der Securitate, dem rumänischen Sicherheitsdienst.

So war es, ganz allgemein, bis im Dezember 1989, und dann kam die Revolution, weil es eine richtige Revolution war, an welcher Millionen von Menschen teilgenommen haben und auf den Straßen waren. Daß man vorher gegen Ceauşescu und die Regierung sprach, daß es auch Pläne gegeben hatte, um Ceauşescu zu stürzen, ist eine Realität, aber konkret hat man nichts gemacht, und man konnte auch nichts machen, weil die Securitate überall war. So hat im Dezember 1989 eine riesige sozialpolitische Explosion stattgefunden, und über tausend Menschen sind gestorben. Man hat gesprochen und geschrieben über Großmächte und Malta-Pläne, und es ist sicher, daß es Interessen der Großmächte in Rumänien wie auch in den anderen Ländern der Zone gegeben hat. Trotzdem haben sich die Ereignisse unter internationalen günstigen Bedingungen spontan entwickelt, und eine Erhebung solchen Ausmaßes von Millionen Menschen konnte nie das Resultat einer Verschwörung oder einer fremden Einmischung sein. Man wartete nur, daß das Feuer von jemand angezündet wurde! Und das geschah in Temeswar!

Die konkreten Ereignisse der Revolution waren sicher sehr positiv. Man hat viel erreicht. Der Direktor des Italienischen Instituts von Bukarest erzählte mir, daß er von Journalisten nach seiner Ankunft in Rom am 29. Dezember 1989 gefragt wurde, was sich in Rumänien geändert hat und er dabei antwortete: „Alles hat sich geändert.“ Es ist wahr, daß man dann dieses Gefühl gehabt hat, und auch eine große Euphorie hat es gegeben! Man hat wieder die Glocken der Kirchen gehört, auf einmal war es wieder warm in den Hochhäusern von Bukarest und das nach fast zehn Jahren! Man hat für jedes Kilowatt Strom nur 65 *Bani* zahlen müssen, nicht 2,50 *Lei*, wie es bis zum 22. Dezember 1989 der Fall war! Benzin konnte man jetzt im ganzen Land kaufen. Die Systematisierung wurde eingestellt. Seit Anfang des Frühlings 1990 arbeitet man – wie in ganz Europa! – nur fünf Tage pro Woche. Die Steuer des Gesetzes 1 – ungefähr das Gehalt von wenigstens zwei Wochen –

die alle zahlen mußten, wurde aufgehoben. Die Grenzen wurden geöffnet, alle bekamen Pässe (über 4 Millionen allein 1990), bis zum 1. Juli 1990 gab es keine Zollgebühr mehr, und nachher wurden die Zollgebühren niedriger als vor dem 22. Dezember 1989. Die Devisen kann man frei behalten und über die Grenze bringen oder schicken. Man hat den Bauern 5000 m² Boden gegeben, und die Privatisierung hat begonnen. Die Kommunistische Partei ist praktisch explodiert, die Front der Nationalen Rettung, die die Revolution geleitet hatte, ist eine politische Partei geworden, und viele andere Parteien haben sich gebildet; heute sind es über 100! Die volle Freiheit der Presse und der über 1000 Periodika, ein Fernsehen, das heute fast *non stop* in Betrieb ist (nach den zwei Stunden Fernsehen pro Tag in der Ära Ceauşescu, während denen man fast nur Ceauşescu zeigte!), freie Kundgebungen, Streiks waren auch Folgen der Revolution. Die persönlichen Beziehungen zu den Ausländern sind ganz frei geworden. Die ehemaligen politischen Häftlinge haben sich in einem Verband organisiert, und der Staat zahlt ihnen monatlich eine Summe Entschädigung. Große Probleme gab es und gibt es teilweise noch mit der Securitate. Man hat sie unter die Autorität der Armee gesetzt, dann hat man einen neuen Sicherheitsdienst gegründet (S.R.I.), wo nur ungefähr 25% der Securitate-Mitglieder behalten worden waren und das nach genauer individueller Prüfung ihrer persönlichen Aktivität. Sicher ist es auch, daß die ehemaligen Mitglieder der Securitate jetzt, sozusagen, versplittert sind in der ganzen Gesellschaft, auch politisch verteilt – von der Front bis in die Parteien der Opposition – und daß sie immer noch die Gesellschaft verschmutzen; aber sie verlieren allmählich ihre schädlichen Fähigkeiten und sind schon fast zu einem Phänomen der Vergangenheit geworden. Die katholische Kirche, die Unierten, die protestantischen Gläubigen im allgemeinen haben ihre volle Freiheit erhalten. Der Papst hat sechs katholische Bischöfe und sechs unierte Bischöfe ernannt. Die Rumänische Akademie ist wiedergeboren und man hat ihr und dem Kulturministerium mehr Geld als je zuvor in den letzten 40 Jahren zugeteilt! Die Studenten, die eine so wichtige Rolle während der Revolution spielten, erhielten Stipendien in größerer Zahl, die Anwesenheit bei den Vorlesungen wurde freiwillig; sie boykottierten viele Professoren, die sie unmoralisch betrachteten, und so hat man auch neue Professoren eingesetzt. Als Historiker habe ich am 22. Dezember 1989 ein wunderbares Gefühl erlebt: Ich konnte jetzt schreiben ohne an jedes Wort zu denken, ohne Formeln suchen zu müssen, durch welche ein Buch erscheinen konnte, aber auch die Wahrheit bewahrt sei; diesmal konnte ich frei schreiben, ohne Kontrolle, und ich konnte endlich auch ganz frei reisen mit dem Paß in der Tasche (ohne monatelang auf die Genehmigung der wissenschaftlichen, aber auch politischen Behörden warten zu müssen und ohne jedesmal von der Polizei den Paß zu verlangen)!

Wie wird es weitergehen? Welche wird die Zukunft meines Landes und meiner Nation sein? Es sind natürliche Fragen, die wir uns stellen. Ich muß sagen, daß ich ein Optimist bin und bleibe, vielleicht auch, weil ich die Sachen als Historiker und nicht als Politiker ansehe! (Mein persönliches Problem bleibt trotzdem: Werde ich noch leben, wenn die guten Zeiten kommen werden? Das ist meine Frage!)

Eine Analyse der jetzigen politischen Lage zeigt aber, daß wir uns nicht mehr in der Situation des Frühlings 1990 befinden. Die Meinungsumfragen zeigen, daß die Front der Nationalen Rettung – die sich als eine Partei sozialdemokratischer Rich-

tung (es ist ein paar Monate her) deklarierte – noch die stärkste Formation bleibt, ohne aber in der öffentlichen Meinung noch 66 % auf sich zu vereinen. Ihre Popularität ist – wegen der Liberalisierung der Preise und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten – um 15–20 % zurückgegangen. Die „historischen“ Parteien haben aber ziemlich wenig in der öffentlichen Meinung gewonnen; im allgemeinen glauben wenige an ihre Fähigkeit, das Land zu retten. Eine Gefahr ist in der Zwischenzeit erschienen: die Sozialistische Partei der Arbeit (die alten Kommunisten, geleitet von Ilie Verdet), welche bei einigen Arbeitern in der jetzigen schweren sozioökonomischen Lage ein Echo gefunden hat. Die UDMR – Partei der Ungarn – wird, wahrscheinlich, ihre 7 % vom 20. Mai 1990 beibehalten; im Gegensatz dazu ist die politische Partei der „Vatra românească“ auch ziemlich stark geworden, vor allem unter den Siebenbürger Rumänen. Seit über einem Jahr haben die interethnischen Konflikte in ihrer brutalen Intensität abgenommen, und dieselbe Sache kann man im allgemeinen auch über das politische Leben in Rumänien sagen. Die anderen kleinen Parteien und auch die Grünen haben wenig Wahlchancen. Eine Perspektive hat der junge Flügel der Liberalen, und während der letzten Zeit hat Herr Rațiu an persönlicher Popularität gewonnen, aber nur in den Reihen der mittleren Schichten. Die große Mehrheit der Bauern und die Mehrheit der Arbeiter bleibt an der Seite des Präsidenten Ilescu. Die politische Organisation der „Alianța civică“ (Bürgerliche Allianz) könnte auch Erfolg haben, aber nur bei einem Teil der Intellektuellen und den mittleren Schichten. Die Meinungen wechseln aber von Tag zu Tag, und es gibt eine ziemlich große Zahl von Wählern (25–30 %), die schwanken. Es ist sicher, daß die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Lage sehr wichtig sein wird und letzten Endes auch entscheidend sein könnte. Zwischen Republik und Monarchie sind die Sachen klar; weniger als 25 % der Wähler sprechen sich für eine Restauration aus; das heißt aber nicht, daß man fast allgemein die großen Verdienste der Könige Karl der Erste und Ferdinand nicht anerkennt. Nur ist die Monarchie für die meisten eine alte Sache geworden.

Wie geht es dann mit der Bildung der Institutionen eines Rechtsstaates und der neuen Marktwirtschaft? Nach den Maiwahlen des vorigen Jahres gibt es einen legitimen Präsidenten der Republik, eine legitime Regierung und ein legitimes Parlament mit zwei Kammern; es hat eine Gewaltenteilung stattgefunden. Auch während der Übergangsetappe, die fast ein halbes Jahr dauerte, wurde eine ziemlich reiche gesetzgebende Tätigkeit entfaltet. Man muß sagen, daß auch das neu gewählte Parlament sehr kreativ gearbeitet hat; man ist auch fast am Ende mit der Ausarbeitung der neuen Verfassung.

Das Minderheitenproblem müßte man sicherlich besser regeln. Man sucht die Emigration der Deutschen, die noch geblieben sind, zu bremsen, was leider ziemlich schwer ist, weil man ihnen sozialökonomisch so wenig anzubieten hat. Die neue Verfassung soll auch der ungarischen Minderheit von fast zwei Millionen (ein Viertel fast der Bevölkerung Siebenbürgens) die individuellen Menschenrechte, ihre Sprache, ihren Unterricht, ihre Kultur und ihre Presse in freier Entwicklung garantieren. In den Landesbezirken Covasna und Harghita, im mittleren Teil Rumäniens, haben die Ungarn die sozialpolitische Verwaltung, durch ihre Behörden, in eigenen Händen. Aber wichtig ist es zuerst, meiner Meinung nach, daß man ein freundliches Zusammenleben entwickelt.

Rumänien hat immer eine flexible, aber auch eine rege Außenpolitik gehabt; diese Politik wurde dem Land von seiner „Insellage“ auferlegt. Rumänien zielt auf allgemeine gute Außenbeziehungen ab. Gute politische Beziehungen entfalten sich mit Frankreich – Präsident Mitterrand war der erste westliche Staatschef, der Bukarest nach der Revolution besuchte –; gute Beziehungen gibt es auch zu der BRD, weil die deutsch-rumänischen wirtschaftlichen aber auch kulturellen Beziehungen traditionell sind; gute Beziehungen gibt es zu Italien und Spanien – lateinische Länder –, aber man erhoffte mehr von den Vereinigten Staaten und von England; vielleicht werden die Sachen in der nahen Zukunft von diesem Standpunkt aus besser laufen. Rumänien ist auch sehr interessiert an einem Sicherheitsvertrag in seiner Zone und hat Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei den Antrag vorgeschlagen, sich ihnen hinzuzugesellen. Mit der Sowjetunion hat man einen sehr umstrittenen Vertrag abgeschlossen, der noch auf die Ratifizierung des Parlaments wartet. Von rumänischer Sicht ist es sehr wichtig, daß sich durch diesen Vertrag verbesserte Wirtschaftsbeziehungen entwickeln können, aber zuerst, daß neue direkte und enge Beziehungen zwischen Rumänien und der jetzigen Republik Moldau zustande kommen. Das Problem des Termins oder die militärischen Bestimmungen sind ähnlich mit solcher Art Bestimmungen in anderen Verträgen. Das Selbstbestimmungsrecht ist, indirekt wenigstens, akzeptiert.

Die schwersten Probleme bleiben aber die der Wirtschaft. Die Umwandlung der Agrarverhältnisse ist im Gang: Sofort nach der Revolution hat man den Bauern 5000 m² Boden zugeteilt, seit Anfang des Jahres wird das neue Bodengesetz durchgeführt. Was die Industrie betrifft, laufen die Sachen viel schwieriger; die Produktivität ist gesunken. Es stellt sich vorerst das Problem der Energie, eng verbunden mit dem Problem der Modernisierung der Industrie, und es gibt auch das Problem der Kapitalien (innere sehr wenige – von draußen sehr schwer kommende!), und allen voran das Problem einer neuen Mentalität der Arbeiter und der Manager! Das Problem der Arbeitslosigkeit ist vorhanden! Der private Handel entwickelt sich rasch; ganz Bukarest ist auch voll von Privattaxis und man sieht jeden Tag mehr Privatläden. Ein Gesetz für autonome Regionen und für Handelsgesellschaften ist schon am Laufen; und in kurzer Zeit wird das Parlament ein Gesetz der Privatisierung diskutieren und sehr wahrscheinlich annehmen. Maßnahmen zur Anregung des fremden Kapitals hat man schon im Frühling 1990 gefördert, und es wird weitergehen in dieser Richtung mit dem Gesetz der Privatisierung. Sicher ist es, daß alle Parteien die Marktwirtschaft wollen, die Regierung, wie die Opposition. Am 1. November 1990 und am 1. April 1991 hat man die Liberalisierung der Preise durchgeführt, kombiniert mit Maßnahmen für soziale Protektion. Man muß sagen, daß die Bevölkerung im allgemeinen nicht viel Verständnis in dieser Richtung gezeigt hat, trotz der absoluten Notwendigkeit der Sache.

Die Kultur erlebt eine klare Wiedergeburt. Erstmals kann sie sich ganz frei entwickeln, und das ist das Wichtigste! Die Rumänische Akademie hat – nach 25 Jahren! – neue Mitglieder gewählt; man hat ihr viel mehr Geld zur Verfügung gestellt, wie auch dem Kulturministerium. Ein Projekt des neuen Gesetzes des Unterrichts diskutiert man. Wichtig ist auch die Erregung in den Reihen der Intellektuellen, die man in den verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften verfolgen kann. Man muß trotzdem hinzufügen, daß diese Erregung nur einen Teil der Intel-

lektuellen erfaßt hat; die Mehrheit bleibt still, sie mischt sich nicht in die politischen Angelegenheiten ein und bleibt ein wenig skeptisch! Es gibt noch ein wichtiges Problem: Nach der Liberalisierung der Preise sind Druck und Papier sehr teuer geworden, und so sind die Preise der Bücher auf einmal sehr angestiegen. Die wissenschaftlichen Arbeiten können nur schwer veröffentlicht werden, und auch für die Schriftsteller ist das Problem der Verwertung ihrer Schriften nicht mehr leicht.

Es handelt sich in Wirklichkeit in Rumänien – wie auch in den anderen Ländern der Zone –, wenn man alles global betrachtet, nicht nur um einen Wandel des Systems, sondern es handelt sich um einen Wandel der Gesellschaft, die jetzt noch krank ist. Die meisten Bürger – zuerst in den Städten – haben geglaubt, daß auf einmal alles wie im Schlaraffenland sein wird, und so etwas hat sich natürlich nicht ereignet! Die alte Ordnung ist in Rumänien explodiert, die neue wird aufgebaut, aber selbstverständlich sehr mühsam. Die Minister sind jung und tüchtig, und unter ihnen findet man echte Persönlichkeiten – angefangen mit Premierminister Roman –; aber zwischen ihnen und der Nation gibt es eine dickflüssige Bürokratie, die die neuen Prozesse hemmt: Beamte, die jahrzehntelang in einem System gearbeitet haben und die nicht verstehen wollen, daß die Zeiten sich von Grund auf geändert haben. Man hat, seit der Revolution, auch sehr viele jungen Leute in die Verwaltung aufgenommen, aber sie haben wenig Erfahrung, und nicht selten stellt sich heraus, daß einige unter ihnen oberflächlich sind. Dann gibt es die Korruption, welche leider in der Transitionsetappe, die man überschreiten muß, blüht, die Spekulation und auch die Kriminalität, die ihrerseits angestiegen sind. Die wichtigste Sache bleibt aber, daß die Menschen überzeugt seien, daß sich die Lösung nur in ihren Händen befindet; sehr viele warten auf die Hilfe des Westens (seit 50 Jahren wartet man auf die Amerikaner!), einige warten auf den Sturz der Regierung und des Präsidenten, und gleichzeitig glauben sie, daß so ein Wechsel die Zustände bessern könnte; es gibt auch Menschen – aber ihre Zahl ist gering –, die glauben, daß, wenn der König zurückkäme, alles auf einmal gut laufen könnte. Meiner Meinung nach sind es nur utopische Spekulationen, die weit von der Wirklichkeit der Umstände entfernt sind. Nur in einer tüchtigen, kompetenten Arbeit, unter den neuen Bedingungen der Freiheit, kann man die Lösung des Gegensatzknödels finden.

Es handelt sich auch um eine richtige Hilfe der fortgeschrittenen Länder, eine konkrete, praktische Hilfe und vor allem um eine Zusammenarbeit. Vor einem halben Jahrhundert hat man einen Marshallplan gehabt, und so war Westeuropa gerettet! Diesmal könnte auch nur ein neuer Marshallplan die Lage der mittel- und osteuropäischen Länder verbessern. Hilfe und Mitleid genügen nicht! Man muß die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit schaffen, ein neues Gleichgewicht in ganz Europa bilden und allen eine Chancengleichheit anbieten. Die Zusammenarbeit wäre im Interesse der ganzen Welt. Aber eine solche Aufgabe kann man nicht mit Kleingeld lösen! Um eine sozialwirtschaftliche Katastrophe zu vermeiden, daß keine neue „Völkerwanderung“ stattfindet, um die wichtigsten Interessen aller zu schützen, müßten die USA und die Europäische Gemeinschaft etwas mehr Geld opfern und auch neue Instrumente schaffen, durch welche eine gute, rechte und organisierte Verteilung stattfindet.

Und jetzt am Schluß, zurück zu Rumänien. Die Lage des Landes ist sicher nicht leicht, aber ich bleibe – wie gesagt – ein Optimist. Am Ende werden die Sachen ihren richtigen Weg gefunden haben, man muß nur Geduld haben!

CHRISTOPHER CIVIC

Yugoslavia: the Road to Dissolution

Introduction

States usually break up in wartime as a result of military defeat and/or political revolution. This is how the three great empires of our time – the Austro-Hungarian, the Ottoman and the Russian – came to an end at the close of the First World War. The Russian empire's successor: the Soviet Union, may yet prove an exception by dissolving peacefully in peacetime. Yugoslavia's own disintegration is taking place in peace time but to the accompaniment of much internal violence, thus conforming to no previous pattern.

There are many reasons for Yugoslavia's crisis but foreign interference is not one of them. The principal reason for what is happening in Yugoslavia now is that its main nations had come to reject – at least in the form in which it had existed since it was founded in 1918 – as not measuring up to their very different (and often mutually exclusive) national needs and aspirations.

Until recently, these divergences in national perception within Yugoslavia were of academic interest only. For three and a half decades after the second world war, Yugoslavia was held together by a strong leader at the head of a loyal Communist Party and an army, President Josip Broz Tito, who had led both to victory and power. The fear of falling under foreign domination was another factor of cohesion. After Yugoslavia's expulsion from the Soviet block in 1948 a bond was created by Tito's successful defiance of Stalin between the outright Tito supporters and those who opposed him, which also helped to keep the state together. Another cohesive factor was the country's growing prosperity during the last two decades of Tito's life right up to 1980, which created a mood of optimism and hope. Last but not least, whatever Yugoslavia's own citizens thought of it, whether or not they wanted it, the outside world did. In the eyes of the West, an independent Yugoslavia (even if Communist-ruled) was an important asset during the Cold War. To keep it afloat, the West was prepared to reach into its pocket.

Now all those cohesive factors are gone. Tito, its main glue, died in 1980, aged 88. His death was followed by a severe financial crisis which grew into a crisis of the whole economic system. The Cold War ended in 1989 removing that other glue – fear of external danger. At about the same time, the Communist Party of Yugoslavia finally broke up. It had long been divided along ideological lines into its reformist and "dogmatist" wings and split into six republican (Bosnia & Hercegovina, Croatia, Macedonia, Montenegro, Serbia and Slovenia) and two provincial (Kosovo and Vojvodina) parties. The party's formal demise occurred at the last, abortive congress in Belgrade in February 1990. With all those factors of unity gone, it was for the first time in their history for the peoples of Yugoslavia to say what should happen to Yugoslavia, without the outsiders telling them. But they disagreed profoundly about what should happen next. What they all agreed about, however, was that they had – most of them, anyway – had a raw deal from Yugoslavia since its was set up in 1918.

Ironically, the strongest and, as it later turned out, ultimately the most destructive push for change came from the Serbs, Yugoslavia's most numerous nation (35% of the total population of 23.5 m, according to the first estimates from the most recent census in 1991) and one that has traditionally considered itself its *Staatsvolk*. Serb dissatisfaction with the post-1945 Tito Yugoslavia surfaced on various occasions during Tito's lifetime but always furtively and couched in coded language. The first clear and open statement of the Serb dissatisfaction with post-1945 Yugoslavia was the Memorandum prepared for the Serbian Academy of Sciences in Belgrade by a working party of economists, sociologists, political scientists, demographers and historians and leaked to the press in 1985. The gist of the document, which caused a sensation, was that under the rule of Tito, a half-Croat and half-Slovene, and his second-in-command, Edvard Kardelj, a Slovene, the Serbs had been discriminated against, their republic deliberately cut into three parts (Serbia proper, Kosovo and Vojvodina) to keep it weak, and they themselves subjected to terror by the ethnic Albanians (Kosovo) and to a systematic policy of genocide (Croatia). In commenting on the Memorandum, many Serbs contrasted the, as they saw it, anti-Serb Tito Yugoslavia with the pre-1941 monarchist one which the Serbs could call their own identity with: not without reason for they controlled the army, the civil service and the diplomacy under the Serbian Karadjordjevic dynasty.

This contrast with the prewar, strongly Serb dominated Yugoslavia was precisely why most non-Serbs, for all their objections to the Tito one (notably its lack of democracy) saw some merit in it. This was – chiefly because its federal system, far from perfect and for two decades after 1945 a mere formality, gave them a measure of equality with the other nations and, above all, the Serbs. None of them, not even the Croats and the Albanians, the most frequently accused by Serbs and some outsiders of irresponsible “separatism”, actually worked for Yugoslavia's total destruction but rather for its evolution into a looser grouping of states with the attributes of sovereignty, yet working together in a common framework. However, for the Serbs, the Tito Yugoslavia was already far too loose and, in their view, needed re-centralising, a view shared wholeheartedly by the Yugoslav army, with its largely Serb (70% or over) officer corps and its strong attachment to socialist discipline.

If the Memorandum provided the theoretical case for Serb reassertion in Yugoslavia, action came from Slobodan Milosevic, who became party leader in 1986 and only a year later embarked on a campaign to re-annex which had been granted, under the 1974 Constitution, the status of an autonomous province but with a *de facto* status of a full federal republic on a par with Croatia, Serbia and the other four. His means was a remarkable political campaign officially called the “anti-bureaucratic revolution, an amalgam of old-fashioned xenophobia and Chinese-style Cultural Revolution. Mass rallies were held throughout Serbia, attended by Serbs from Kosovo and other Milosevic supporters “bussed in” for the occasion. At those rallies an end to “terror” against Kosovo Serbs was demanded as well as Serbia's “re-unification” (that of Serbia proper with Kosovo and Vojvodina).

The campaign was a brilliant success. Vojvodina was the first to fall to Milosevic after one of the mass rallies in Novi Sad, its capital, in October 1988. Kosovo's autonomy was crushed amid such violence in the spring of 1989 when Serbia gained

direct control over Kosovo's police, courts, territorial defence and economic decision-making. Earlier in the year, in January 1990, Milosevic had scored his first success outside Serbia. After a series of the by then familiar rallies in Titograd, its capital, attended by Milosevic supporters "bussed in" for the occasion, the republic's leadership was replaced by pro-Milosevic supporters.

Those victories raised Milosevic's popularity in Serbia to unprecedented heights, an important factor in the electoral success he had at Serbia's first multi-party elections in December 1990. He himself was re-elected President with a large majority but his party, the (re-named Communist) Socialist Party of Serbia also did well. A month before, the re-named Communists had also been re-elected in Montenegro.

Milosevic's victories, predictably, caused alarm among Yugoslavia's non-Serbs. The threat of re-centralisation under a populist, anti-reform Serbia helped the success of the nationalist parties in Croatia and Slovenia win substantial victories in the spring of 1990. But nationalist parties also did extremely well in Bosnia & Herzegovina and Macedonia in the late autumn of 1990. What however, pushed Croatia and Serbia into secession was economic despair – the realisation that within a Yugoslavia dominated by the army and Milosevic there were no changes of serious economic reform and ultimately closer relations with the European Community. The last step was the scandal of a financial raid by Serbia on the National Bank on December 1990 to help pay for huge wage and pensions increases in Serbia on the eve of the December 1990 election that gave the Milosevic regime its victory.

At referendums in Slovenia in December 1990 and in Croatia in February 1991 large majorities voted in favour of independence if a satisfactory agreement on turning Yugoslavia into a loose grouping of sovereign state a sort of Yugoslav Common Market, could not be negotiated. Slovenia and Croatia duly proclaimed their independence on June 25 having had their proposals rejected. The Yugoslav army's attempt to wrest back from Slovenia the border posts taken over by Slovene forces was beaten back after a brief armed conflict at the end of which the Yugoslav army, under pressure from the European Community and the United States, agreed to a phased withdrawal from Slovenia. But other points negotiated by the EC's ministers were not honoured, notably the promise by the army and its allies, Serbia and the irregulars in Croatia, to observe cease-fire in Croatia. Several of those were broken in succession, plunging Croatia into a an unequal struggle against the combined forces of the army and the irregulars.

Enormous destruction was caused, more than 150,000 Croats made homeless and over 5000 people killed. The efforts by the EC to stage a peace conference in early September were accompanied by hints from Germany and other European states that they would recognise Croatia and Slovenia and propose various measures including economic sanctions and perhaps even military action against Serbia.

Fearing that the onslaught against Croatia was only a part of a broader strategy (in the spirit of the 1985 Memorandum) to replace today's Yugoslavia with a Greater Serbia taking in virtually the whole of Yugoslavia minus Slovenia pushed Macedonia in September to vote over independence just as the situation in Bosnia threatened to deteriorate into civil war. Whatever the outcome of the Yugoslav conflict, it is fairly clear that dissolution of Yugoslavia, now a fact, cannot be

reversed. A Greater Serbia, in which the Serbs would be a minority trying to rule a collection of discontented Albanians, Bosnians, Moslems, Croats and Hungarians is not a viable proposition over a longer period of time and could be maintained only by force. What then does the future hold for the areas of today's Yugoslavia and its neighbourhood?

In the first place, there is now nothing to stop the eventual unification of Kosovo and other Albanian-inhabited parts of Yugoslavia with Albania proper – though this may not happen without further violence. Ironically, the most important single factor that has helped to make this prospect real has been the Greater Serbian (and strongly anti-Albanian) offensive under Slobodan Milosevic. This has fatally weakened the Yugoslav state and united Kosovo Albanians. A strong, cohesive Yugoslavia could probably have continued to hang on to Kosovo indefinitely. Serbia's attempt to rule it will fail.

Regional groupings are likely to be of great importance in south-eastern Europe during the rest of the 1990s and beyond into the next millennium. It is possible to discern the shape of two such groupings, each bound together by tradition and common economic and security interests but also linked to others in the neighbourhood and within the broader European context. These groupings will comprise sovereign states getting together, not to build Berlin or Chinese walls to keep others out but forging links to neighbours and others beyond in customs unions, free-trade areas and so on. One of the functions of powerful outsiders could be to foster this openness and discourage inward-looking tendencies.

In the west could be a loose grouping (mainly) Catholic states, those which had once been part of the Habsburg empire – a "Little Central Europe" bound together by tradition but even more by perceived economic and security interests they have in common. Its members could be Austria, Bosnia (a Habsburg land between 1878 and 1918), Czechoslovakia (either as a federal state it is now or as its two halves), Croatia, Hungary and Slovenia. Italy could be associated with the grouping, as could from the north, Bavaria. This grouping would be building on the useful cooperation among the members of the so-called Alpen-Adria working community which has been in existence since 1978 and comprises Croatia and Slovenia, the three western districts in Hungary, five *Länder* in Austria, four northern Italian regions and, in Germany, Bavaria.

To the east could be a grouping of states sharing the orthodox tradition and cooperating in the political and economic field. Here, in particular, the existing Balkan cooperation machinery, set up at the 1988 Balkan conference and developed since could be extremely useful. This grouping could include Bulgaria, Greece, Macedonia, Montenegro, Romania and Serbia.

Albania could be associated with the grouping from the start, not least because such a grouping could provide a framework for defusing, perhaps even solving the explosive Kosovo issue that divides Serbia and Albania. It could also be a solution guaranteeing the position of Macedonia by preventing a competition like that in the past among its neighbours over who is to get control over it.

Turkey could eventually become associated with such a grouping, although there would be some initial fear that it would assume a hegemonistic position. But whether from within or from the outside, Turkey could play a useful role in Albania, by

offering it moral and material aid, as it has been doing for some time. It could match anything its other neighbours, notably Italy, might do to help this extremely poor country. Turkish backing for Albania could deter those in Greece and Serbia who may still be dreaming of carving Albania between them. The same is true of Macedonia.

States usually unite in common action only when they need to and mostly for negative reasons – against somebody or for want of opportunity of joining a better club. Every ex-Communist state in the Balkans wants to “join Europe” – just as the ex-Communist states further north, in Central Europe do. The good thing about the groupings that might emerge in the Balkans is that they could fulfil a role of a staging post on the way to membership of the European Community. The wait for that membership specially for the Balkan countries, could be long. Meanwhile there are bound to be disappointments which those broader groupings could help to cushion as comfortable waiting-rooms do.

Realistically speaking, the Little Central Europe grouping could link its members more closely to “Europe” but it could also be a shield against future German hegemonism from the north, irredentist moves from Italy in the south and from Serbia in the east. Last but not least it could deter a resurgent Russia from moving into the Balkans again one day. A Balkan confederation could do even more. Psychologically, it could offer its more defensively-minded members a measure of reassurance against both Catholicism and Islam (defined as broad politico-religious tendencies). More specifically, Serbia could feel reassured against what is these days seen as the Albanian demographic wave rolling northwards and “engulfing” it. Bulgaria, Greece and Serbia would probably be able to accept, within such a framework, a separate Macedonia. For both Greece and Bulgaria there would be additional reassurance in such company against fears of Turkish hegemony in the region. As far as Romania is concerned, belonging to such a group would take it out of its isolation from its neighbours and the rest of Europe.

This new series of alignments will have been made possible by the dissolution (not yet complete but irreversible) of Yugoslavia, an unnatural creation across one of the great divides of history – the line that Emperor Theodosius drew back in 395 DD from north to south to split off his eastern from his western empires. That line goes right across today’s Yugoslavia from Osijek on the Drava river in the north to what is today the Montenegrin littoral. Attempts to build a viable state across that divide since 1918 having failed, the new alignments stand a far better chance. The Versailles order having died, the post-Versailles one can begin.

JENS REUTER

Systemwandel in Jugoslawien

Anders als in den meisten osteuropäischen Ländern erfolgte der Zerfall der kommunistischen Ordnung in Jugoslawien nicht gleichmäßig. Die größte und die kleinste Republik – nämlich Serbien und Montenegro – haben die traditionelle sozialistische Herrschaft im wesentlichen beibehalten, so daß hier von einem Systemwandel nicht die Rede sein kann. Alle übrigen Republiken haben die kommunistische Herrschaft abgeschüttelt, stehen jedoch auf unterschiedlichem Niveau, was den Prozeß demokratischer Transformationen anbelangt.

Die Zersetzung des Bundesstaates und damit der Zentralgewalt ist fast vollständig. Die Präsidenten der sechs Republiken verkörpern bei ihren periodischen Gipfeltreffen zumindest noch eine potentielle Zentralgewalt, auch wenn diese nicht durch gemeinsame Beschlüsse realisiert wird.

Die Republikführungen haben unterschiedliche Vorstellungen über die Grundlagen des künftigen Zusammenlebens in Jugoslawien entwickelt. Slowenien und Kroatien als die höchstentwickelten und im Demokratisierungsprozeß am weitesten vorangeschrittenen Teilgebiete votieren für eine Konföderation souveräner Staaten, die durch einen gemeinsamen Markt sowie Zoll- und Währungsunion verbunden sind. Eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll die Staatsgrenzen der Mitgliedsländer schützen. Parallel zur relativ kleinen Bundesarmee soll jedes Land nationale Streitkräfte besitzen.¹

Serbien und Montenegro setzen sich für einen jugoslawischen Bundesstaat ein, in dem es keine souveränen Republiken gibt. Dennoch sollen die Teilstaaten neben der Bundesarmee eigene Streitkräfte unterhalten und das Recht haben, in der Außenpolitik eigenständig aufzutreten, wenn es um ihre regionalen, nationalen oder kulturellen Interessen geht. Trotz weiterer den Gliedstaaten zugestandener Selbständigkeitsverzögerungen handelt es sich bei diesem Modell um einen Bundesstaat, der keine klar ausgeprägten föderativen Elemente aufweist.²

Die Republiken Bosnien-Herzegowina und Makedonien vermeiden eine Stellungnahme zu den oben skizzierten Vorschlägen, statt dessen sollen ihre Bürger in einem Referendum für die eine oder andere Lösung votieren. Slowenien hat ein derartiges Referendum bereits im Dezember 1990 durchführen lassen, Kroatien folgte diesem Beispiel vor wenigen Wochen. Das Ergebnis war eine überwältigende Mehrheit für die konföderative Lösung. Serbien und Montenegro vertreten den Standpunkt, ein Referendum, das den Bürgern die Wahl zwischen Bundesstaat und Staatenbund lasse, sei unzulässig, weil es künstlich die unbestrittene Existenz Jugoslawiens als Völkerrechtssubjekt in Frage stelle.

Die Standpunkte Sloweniens und Kroatiens auf der einen und Serbiens und Montenegros auf der anderen Seite sind unvereinbar. Ein wie auch immer gearteter Kompromiß erscheint undenkbar.

¹ Danas, 30. 4. 1991.

² So ist z. B. eine effektive Beteiligung der Republiken am politischen Entscheidungsprozeß nicht gesichert.

Dennoch versuchen die in den Konflikt involvierten Partner Druck auszuüben, um eine Lösung in ihrem Sinne herbeizuführen. Kroatien und Slowenien drohen für den Fall des Nichtzustandekommens einer Konföderation, spätestens am 30. Juni 1991 alle notwendigen Schritte einzuleiten, um sich aus der jugoslawischen Föderation herauszulösen und sich als unabhängige Nationalstaaten zu konstituieren. Beide Republiken betonen immer wieder, daß jede Lösung unterhalb der Ebene des konföderativen Konzepts eine Illusion und auch ein Weg in ausweglose Konflikte sei.³

Die serbischen Drohungen für den Fall des Nichtfortbestehens der Föderation sind erheblich massiver und richten sich gegen Kroatien, aber auch gegen die Republik Bosnien-Herzegovina. Serbien geht davon aus, daß alle Serben in Jugoslawien – d. h. auch die 2,2 Millionen, die außerhalb ihrer Heimatrepublik ansässig sind – das Recht haben, in einem Staat zu leben. Sollte es zu einer staatlichen Neuordnung kommen, dann stellen sich auch die Fragen nach den staatlichen Grenzen Serbiens neu. Die bisherigen Republikgrenzen seien rein administrativer Natur und könnten im Falle einer Auflösung des jugoslawischen Staates nicht Bestand haben. Für die beträchtlichen serbischen Minderheiten in Kroatien (12 % der Bevölkerung) und in Bosnien-Herzegovina (32 % der Bevölkerung) müsse die Möglichkeit des Anschlusses an das Mutterland Serbien gefunden werden. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, hat die serbische Minderheit in Kroatien bewaffnete Konflikte provoziert, bei denen es Tote und zahlreiche Verletzte gab. Die illegale Konstituierung des „Serbischen Autonomen Gebiets Karjina“ und dessen proklamierte Abspaltung von Kroatien war ein weiterer Schritt. Auch die 20 mehrheitlich von Serben bewohnten Landkreise in Bosnien-Herzegovina, in denen bisher Ruhe herrschte, haben sich zu einem „Autonomen Gebiet“ konstituiert.

In der Existenz umfangreicher serbischer Minderheiten in Kroatien und Bosnien-Herzegovina liegt ein Konfliktherd, der die Gefahr schwerer gewaltsamer Auseinandersetzungen in sich birgt. Eine Lösung durch territoriale Umverteilung erscheint ausgeschlossen, da die mehrheitlich von Serben bewohnten Gebiete starke Minderheiten anderer Nationen aufweisen. Im Falle der serbischen Minderheit in Kroatien liegen die fraglichen Territorien z. T. weit voneinander entfernt. Zudem besteht keine Verbindung zur Republik Serbien. Kroatien hat deutlich gemacht, daß es nicht bereit ist, auch nur einen Quadratkilometer seines Territoriums abzugeben. Die Existenz der Republik Bosnien-Herzegovina erscheint ohne die „serbischen Gebiete“ nicht denkbar. Gerüchte über eine serbisch-kroatische Einigung zu Lasten von Bosnien-Herzegovina sind derzeit nicht nachprüfbar. Doch auch eine derartige „Lösung“ würde ein erhebliches Gewaltpotential in sich bergen, weil sich die bosnischen Muslime (42 % der Bevölkerung) existentiell bedroht sähen.

Der in Jugoslawien zumindest partiell vor sich gehende Systemwandel bedeutet eine Neugliederung oder den völligen Zerfall des Staates. Friedliche Lösungen scheinen sich dabei nicht abzuzeichnen. Selbst eine Ablösung der kommunistischen Herrschaft in Serbien – etwa durch die radikalen Nationalisten unter Führung von Vuk Draskovic – würde das vorhandene Gewaltpotential keineswegs mindern.

³ Vgl. Danas, 26. 2. 1991 u. Delo, 28. 2. 1991.

Die katastrophale Wirtschaftslage als limitierender Faktor

1990 war ein schwarzes Jahr für den jugoslawischen Außenhandel: Das Handelsbilanzdefizit erreichte die Rekordhöhe von 4,5 Mrd. Dollar, die Leistungsbilanz wies einen Negativsaldo von 2,9 Mrd. Dollar auf. Das Bruttosozialprodukt sank um 7,6 % und lag damit auf dem Niveau von 1979. Die Industrieproduktion ging um 10 % zurück, die Jahresinflationsrate betrug 75 %. Es gab 1,4 Millionen registrierte Arbeitslose, und 25 % der Bevölkerung lebten am Rande des Existenzminimums.

Insgesamt steht Jugoslawien an der Schwelle zum sozialen Aufruhr. Den Republikführungen gelingt es nicht länger, die berechnete Unzufriedenheit der Bevölkerung mit nationalistischen Parolen zu übertönen. Das Rezept, den sozialen Frieden durch großzügige Ausgaben der öffentlichen Hand zu erkaufen, ist nicht länger praktikabel. Im ganzen Land sind die Kassen leer, die Reservefonds erschöpft. Auf dem nach wie vor dominierenden gesellschaftlichen Sektor der Wirtschaft sind derzeit 6,4 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt. Nicht weniger als 3,5 Millionen schweben in der Gefahr, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, weil ihre Unternehmen insolvent sind, chronische Verluste einfahren oder vor dem Konkurs stehen. Entsprechend explosiv ist die Situation. Streiks sowie wirtschaftlich und sozial motivierte Demonstrationen gehören fast überall zum Alltag.⁴ In Serbien haben 700 000 Arbeiter der Metall- und Textilindustrie die Arbeit niedergelegt, um ihre seit zwei Monaten ausstehenden Löhne einzufordern. Doch auch die hochentwickelten Republiken Slowenien und Kroatien kämpfen mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen, wie drastischem Rückgang der industriellen Produktion, Arbeitslosigkeit und steigender Zahl von Firmenkonkursen.

Nach den Worten von Dagmar Schuster, Präsident der jugoslawischen Wirtschaftskammer, hat der letzte Akt der Tragödie der Wirtschaft in allen Teilen Jugoslawiens begonnen. Die Zeit bis zum völligen Zusammenbruch der Wirtschaft beziffert er auf wenige Monate.⁵ Eine schwere zusätzliche Belastung stellt die Nettoauslandsverschuldung in Höhe von 17 Mrd. Dollar dar. Die Deviseneinnahmen aus dem Tourismus werden in diesem Jahr drastisch zurückgehen, wegen der nationalistischen Unruhen in Kroatien sind ausländische Besucher in diesem Jahr ausgeblieben.

Die katastrophale Wirtschaftslage stellt einen limitierenden Faktor für die widerstreitenden politischen Ambitionen der einzelnen Republiken dar. Slowenien und Kroatien haben nicht nur die Märkte des Clearing-Bereichs (Sowjetunion, ČSFR, DDR) eingebüßt, sondern auch einen erheblichen Teil des serbischen und des montenegrinischen Marktes. Folglich haben die Führungen beider Republiken erkannt, daß ihre ursprüngliche Option der Sezession aus dem jugoslawischen Staatsverband an wirtschaftlichen Gegebenheiten zu scheitern droht. Weil sie den jugoslawischen Markt dringend brauchen, streben sie nach einer Konföderation mit Zoll- und Währungsunion.

Die serbische Führung kämpft u. a. deswegen für die Beibehaltung der Föderation, weil ein „Großserbien“ ohne die höher entwickelten Republiken Slowenien und Kroatien nur schwer lebensfähig wäre.

⁴ Neue Zürcher Zeitung v. 6. 3. 1991 u. Ekonoska Politika v. 14. 1. 1991.

⁵ Ekonoska Politika, 15. 4. 1991.

Insgesamt gesehen haben die Führungen aller Republiken ein Problem gemeinsam: Da sie die wirtschaftlichen Probleme in ihrem Herrschaftsbereich absolut nicht lösen können, vermindert sich die Legitimationsbasis gegenüber ihren Wählern zusehends. Schwere soziale Unruhen erscheinen vorprogrammiert, womit ein weiterer Faktor der Instabilität ins Spiel kommt. Es kann sehr rasch passieren, daß Präsident Milosevic in Serbien primär aufgrund wirtschaftlicher Probleme scheitert. Doch auch die unmittelbaren Kontrahenten sind kaum in einer besseren Position. Die Popularität von General Tudjman schwindet wegen der drückenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme; der in Slowenien regierende DEMOS-Block verliert aus demselben Grund immer mehr Anhänger. Es kann also sein, daß der eine oder andere Akteur im gegenwärtigen Konflikt von der Bühne verschwindet, was jedoch eher zusätzliche Instabilitäten heraufbeschwören dürfte.

Zu den nationalen kommen somit soziale Konflikte, die den Systemwandel möglicherweise beschleunigen, aber auch zum Hemmschuh werden können. Ein System, das mit elementarer wirtschaftlicher Not zu kämpfen hat, läßt sich nicht kurz- oder mittelfristig in einen prosperierenden demokratischen Rechtsstaat umwandeln.

Unruheherd Kosovo

Die durch serbische Nationalisten provozierten bewaffneten Zusammenstöße in Knin, Pakrac und Plitvice haben den Kosovo-Konflikt in den Hintergrund gedrängt, ohne ihm das Geringste von seiner Brisanz zu nehmen. Die gewaltsame Aufhebung der Autonomie Kosovos, die Auflösung von Parlament und Regierung und die Beseitigung der albanischsprachigen Medien sowie der massive Einsatz von Polizei und Militär haben den Widerstandswillen der Albaner nicht brechen können. Da die Albaner 90 Prozent der Bevölkerung Kosovos stellen, war der von ihnen initiierte Boykott der Wahlen vom Dezember 1990 fast vollständig. Die serbische Herrschaft in der Provinz ist ohne jede Legitimation und kann sich nur auf nackte Gewalt stützen. Die fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen in Kosovo, die nicht nur von allen europäischen Institutionen, sondern wiederholt auch vom amerikanischen Kongreß angeprangert wurden,⁶ haben nicht nur Jugoslawiens Vollmitgliedschaft im Europarat, sondern auch die assoziierte Mitgliedschaft in der EG unmöglich gemacht.

Durch die jüngsten politischen Umwälzungen im Mutterland Albanien hat der Kosovo-Konflikt eine neue Dimension erhalten. Die Wiedervereinigung Albanien mit Kosovo und den albanisch besiedelten Territorien in Westmakedonien und dem südlichsten Zipfel Montenegros steht auf der Tagesordnung. In der gesamten Enver-Hoxha-Ära und auch in den ersten fünf Jahren der Herrschaft Ramiz Alias war die Wiedervereinigung ein Tabuthema. Jetzt sprechen die führenden Intellektuellen in Tirana offen darüber, während sich Ramiz Alia ausschweigt. In einem Interview erklärte Ibrahim Rugova, Vorsitzender der Demokratischen Liga von Kosovo – der weitaus stärksten Partei in der Provinz – die Wiedervereinigung sei nur noch eine Frage der Zeit. Die Republik Serbien habe den Albanern so viel Unrecht zugefügt, daß sie einen Verbleib in Jugoslawien nicht länger in Erwägung zögen.

⁶ Vgl. Jens Reuter, Menschenrechte in Jugoslawien, in: SÜDOSTEUROPA Nr. 11/12 1989.

Die sezeessionistischen Kräfte in Kosovo haben durch die Reformen im Mutterland großen Auftrieb erhalten. Die ehemals letzte Bastion des Stalinismus in Europa ist durch erhebliche Liberalisierungen attraktiv geworden, die Hoffnungen auf ein demokratisch und freiheitlich geprägtes Leben in einem wiedervereinigten Albanien sind gestiegen.

Durch Systemwandel nicht in Kosovo selbst, sondern im benachbarten Mutterland ist ein erhebliches zusätzliches Konfliktpotential entstanden. Die Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen Serbien und Albanien kann nicht mehr ausgeschlossen werden. Serbien wird unter keinen Umständen bereit sein, auf Kosovo zu verzichten, während die albanischen Wünsche nach Wiedervereinigung eine erhebliche Dynamik entfalten werden.

Der Wettlauf nach Europa

Im Januar 1990 verabschiedete das jugoslawische Parlament eine Deklaration über die Einbeziehung der SFRJ in die europäischen Integrationsprozesse. Das Dokument bezeichnet folgende Ziele jugoslawischer Außenpolitik:

1. Assoziierte Mitgliedschaft in der EG
2. Vollmitgliedschaft in der EFTA
3. Mitgliedschaft im Europarat
4. Vollmitgliedschaft in der OECD

Parallel zu diesen Bestrebungen der offiziellen jugoslawischen Außenpolitik waren auch die sezeessionswilligen Republiken Slowenien und Kroatien bestrebt, Fäden nach Brüssel zu spinnen und die Einbeziehung ihrer künftigen Nationalstaaten in die europäischen Integrationsprozesse vorzubereiten. Da die beiden Republiken die gleichen Ziele verfolgten wie die Föderation, war bei ihnen keinerlei Interesse mehr an einer Einbeziehung des jugoslawischen Gesamtstaates in die europäischen Integrationsprozesse gegeben. Vielmehr waren und sind sie bemüht, den Nachweis zu führen, daß die Vorbedingungen für eine Integration – Errichtung eines demokratischen Rechtsstaats, funktionierende Marktwirtschaft und Respektierung der Menschenrechte – nur auf ihrem Territorium erfüllt sind, während die übrigen Teile Jugoslawiens als hoffnungsloser Fall anzusehen sind.

Aus dieser Konstellation ergibt sich das wesentliche Dilemma gegenwärtiger jugoslawischer Außenpolitik. Da das Land keine parlamentarische Demokratie mit funktionierender Marktwirtschaft ist, und da die Menschenrechte keineswegs in allen Landesteilen respektiert werden, ist an die Mitgliedschaft in den wesentlichen europäischen Institutionen gegenwärtig nicht zu denken. Die Teilrepubliken hingegen können sich dem europäischen Integrationsprozeß nicht anschließen, weil man dies in Brüssel nicht will.

Dennoch werden Slowenien und Kroatien nicht müde, auf die erfolgreiche Installation der parlamentarischen Demokratie auf ihrem Territorium zu verweisen. Gewissermaßen als Belohnung beanspruchen sie eine künftige EG-Mitgliedschaft nach erfolgter Sezession aus dem jugoslawischen Staatsverband. Bisher war die Gemeinschaft nicht bereit, Zusicherungen dieser Art zu geben. Schließlich wollte und will

sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen, der Spaltung Jugoslawiens Vorschub zu leisten.⁷

Aus Brüssel, Straßburg und Luxemburg geht immer wieder ein und dieselbe Botschaft an die politisch Verantwortlichen in der SFRJ, daß nämlich nur ein einheitliches und demokratisches Jugoslawien die besten Aussichten hat, sich harmonisch ins neue Europa zu integrieren.⁸

Dieser Standpunkt wird mehr und mehr zur Zielscheibe der Kritik. Nicht nur Journalisten, auch Politiker stellen die Frage, ob die Haltung der EG den neuen Realitäten in Jugoslawien noch entspricht. Auch die Politik Brüssels ist in ein Dilemma geraten: Das Festhalten am einheitlichen Jugoslawien wird mehr und mehr zum Beharren auf einer Fiktion. Hält man daran fest, läßt sich kaum noch eine effiziente Jugoslawienpolitik betreiben. Gibt man die Fiktion auf und unterstützt einzelne Republiken, muß man sich auch von dem langgehegten Idealbild eines einheitlichen und demokratischen Jugoslawien als Faktor der Stabilität auf dem Balkan trennen. Auch das wäre sicherlich ein schmerzlicher Prozeß.⁹

Zukunftsperspektiven

Der von Slowenien und Kroatien angestrebten friedlichen und einvernehmlichen Auflösung Jugoslawiens in drei oder mehr Nachfolgestaaten stehen schwerwiegende Hindernisse entgegen. Aus serbischer Perspektive wären die in einer Konföderation vereinigten Staaten füreinander Ausland, und daher wäre der Gedanke unerträglich, daß die Mutterrepublik den engen Kontakt zu den 2,2 Millionen in anderen Republiken lebenden Serben verliert. Serbien wird sich einer solchen Lösung mit allen Kräften widersetzen.

Daraus folgt: Eine Entlassung Sloweniens aus dem jugoslawischen Staatsverband erscheint allenfalls denkbar, da diese Republik national homogen ist und über keine serbische Minderheit verfügt. Kroatien und Bosnien-Herzegowina hingegen können auf ein derartiges Entgegenkommen nicht rechnen. Ihr *einvernehmliches* Ausscheiden aus Jugoslawien liegt nicht im Bereich des Möglichen.

Ein unfriedliches Ausscheiden im Wege der Sezession würde im Falle Sloweniens wohl noch hingenommen werden, im Falle Kroatiens nicht. Im Innern Jugoslawiens ist keine politische Kraft vorhanden, die eine gestaltende und ordnende Funktion für das ganze Land übernehmen könnte. Auch eine gewaltsame Lösung im Wege des Staatsstreichs ist unwahrscheinlich, da die schweren Probleme Jugoslawiens mit militärischen Mitteln nicht gelöst werden können. Auch von außen kann die jugoslawische Krise nicht bewältigt werden, wengleich die Europäische Gemeinschaft im Zusammenspiel mit den Vereinigten Staaten mittelfristig in die Rolle einer Ordnungsmacht hineinwachsen könnte.

⁷ Ders. Jugoslawien im Umbruch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum PARLAMENT B 45/90 v. 2. 11. 1990.

⁸ Ders. Die jugoslawische Krise – Konfliktlinien und Perspektiven, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 8/1991.

⁹ Ebenda.

Die politische Linie der Gemeinschaft, die auf die Erhaltung des jugoslawischen Staates und seine möglichst vollständige Demokratisierung abzielt, muß neu überdacht werden. Doch wenn man darangeht, die Unterstützung einer „kleinjugoslawischen“ Lösung ins Auge zu fassen, muß sorgfältig bedacht werden, daß man nicht gerade dadurch das Risiko gewaltsamer Auseinandersetzungen noch erhöht. Es ginge also primär darum, Serbien und seinem amtierenden Präsidenten unmißverständlich klarzumachen, daß gewaltsame Lösungen von Europa nicht toleriert werden.

Jugoslawien in seiner jetzigen Form ist folglich ein Krisenherd, der nur schwer ruhigzuhalten sein wird. Auf der anderen Seite ist klar, daß ein in mehrere Staaten zerfallenes Jugoslawien nicht etwa ein Hort der Stabilität sein würde. Neben den inneren Konflikten um ein Großserbien würde ein in Kleinstaaten zersplittertes Jugoslawien territoriale Forderungen von Nachbarländern wie Albanien und Bulgarien geradezu heraufbeschwören. Eine befriedigende Lösung für das jugoslawische Problem ist nicht in Sicht.

IV.
Die außenpolitische Zusammenarbeit
in Europa

JÜRGEN SCHWARZ

Die Institutionalisierung der europäischen Sicherheitspolitik

Der säkulare Wandel der politischen Systeme und Strukturen in Europa stellt die europäischen Nationen insbesondere in der Sicherheitspolitik mittel- und längerfristig vor außerordentliche Herausforderungen. Allzu schnell scheint man geneigt, angesichts der Minderung oder des gänzlichen Verschwindens der bisherigen Bedrohung durch den Ost-West-Gegensatz, die Sicherheitspolitik zu einem nachgeordneten Handlungsbereich werden zu lassen. Dabei identifiziert man zum einen vornehmlich militärpolitische oder verteidigungspolitische Aufgaben mit „Sicherheitspolitik“ und verkennt zum anderen die moderne Dimension von Sicherheitspolitik. Sie besteht darin, daß Sicherheit gegenwärtig und künftig nicht allein durch militärische und verteidigungspolitische Maßnahmen hergestellt wird, sondern durch komplementäres Handeln in allen Bereichen der Außenpolitik schlechthin. Entsprechend wird auch die künftige Institutionalisierung von Sicherheit in Europa aussehen. Es wird sich um ein vernetztes System von Sicherheitsinstitutionen handeln, deren primäre Aufgabe jeweils in unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Bereichen liegt. Dieses System wird seinen Ausgang von den bisherigen europäischen Strukturen und ihrem Wandel nehmen, um sich dann auf ganz Europa zu erstrecken. Es handelt sich also um ein hinsichtlich der sicherheitspolitischen Aufgabenstellung wie der internationalen Organisation außerordentlich komplexes und in wesentlichen Aspekten neues Handlungsfeld. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geht es um einen nur in Grundzügen anzudeutenden Prozeß.

Problemstellungen

Maßnahmen zur Institutionalisierung europäischer Sicherheit haben die folgenden Aspekte zu berücksichtigen.

Die seit 1945 in Westeuropa entwickelte Sicherheit und die auf dieser Basis beruhende Prosperität der Nationen muß erhalten bleiben. Das mag trivial erscheinen. Unkenntnis der bisherigen Entwicklungen und des gegenwärtigen Wandels lassen jedoch befürchten, daß das bislang mental und materiell solid gefügte westeuropäische Sicherheitssystem durch vorschnelle und inadäquate Schlußfolgerungen aus dem osteuropäischen Umbruch innen- und außenpolitisch in Frage gestellt werden könnte. Daß Rekonstruktionen vorgenommen werden müssen, steht außer Diskussion, die Frage aber ist, an welchen langfristigen Aufgabenstellungen und an welchen validen strukturellen Veränderungen diese zu orientieren sind.

Die neue Position des vereinten und souveränen Deutschland muß dabei auf angemessene Weise berücksichtigt werden. Die verständlichen Kontrollinteressen der deutschen Nachbarstaaten dauern fort; ihnen wird nicht zuletzt durch die fortbestehenden westeuropäischen Organisationen, in denen Deutschland Mitglied ist, entsprochen werden. Zugleich aber bedarf Deutschland gewisser außen- und sicher-

heitspolitischer und institutioneller Veränderungen, um seiner neuen Rolle gerecht werden zu können. Es geht um die rechtliche und politische Ausgestaltung der wiedergewonnenen „vollen Souveränität“ des vereinigten Deutschland.

Die Europäische Gemeinschaftsbildung soll im Hinblick auf eine umfassende Politische Union, zu der neben dem Binnenmarkt eine Wirtschafts- und Währungsunion gehören sollen, vertieft werden. Dazu wird letztlich auch eine sicherheitspolitische Komponente gerechnet, die als verteidigungspolitischer und/oder sicherheitspolitischer Kooperationsbereich verstanden wird. Die Entwicklung dieses Bereiches darf weder zu bündnisinternen Separierungen noch zum Ausschluß von Staaten führen, die ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft (EG) beantragt haben (Österreich, Schweden) oder die sich mittelfristig auf einen Beitritt zur jetzigen Europäischen Gemeinschaft (EG) vorbereiten (Polen, ČSFR, Ungarn).

Die USA müssen langfristig – trotz der gegenwärtigen großen Streitkräfteabzüge aus Europa – mit den europäischen Institutionen und Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Sicherheit, in enger Weise verbunden bleiben. Weder im politischen noch im institutionellen Bereich darf es zu einer „geteilten Sicherheit“ kommen. „Partnership in leadership“ kann – auf Westeuropa bezogen – nicht Teilung der Aufgaben in der Form heißen, daß die USA bestimmte (etwa europäische) Aufgaben allein den Westeuropäern oder einzelnen europäischen Nationen überlassen. Unter diesen Gesichtspunkten muß auch die Organisation westeuropäischer Sicherheitsidentität gesehen werden.

Der Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozeß muß in Europa und darüber hinaus fortgeführt und institutionell gesichert werden. Dazu haben die USA hinsichtlich der Nuklearrüstung im September 1991 erneut einen wichtigen Vorstoß von ihrer Seite unternommen, dem die UdSSR mit gleichermaßen weitreichenden Vorschlägen im Oktober 1991 folgte. Trotz der offensichtlichen Operationalisierungsschwierigkeiten dürften mittelfristig auch die europäischen Nuklearmächte Großbritannien und Frankreich dieser Entwicklung folgen; so daß die fortgeführte nukleare Abrüstung und zugleich ein qualitativer Umstrukturierungsprozeß (etwa hinsichtlich einer Strategic Defense Initiative, SDI) gesichert würden. In diesem Zusammenhang ist an die Einrichtung von Vorkehrungen für eine europaweite Verifikation der Abrüstungsvereinbarungen zu denken.

Die mit der Auflösung des sozialistischen Sicherheitssystems zusammenhängenden Übergangsprozesse bedürfen der gesamteuropäischen Konsultation und besonderer sicherheitspolitischer und organisatorischer Investitionen durch das westliche Bündnis. Zu den Übergangsprozessen in ein neues gesamteuropäisches Sicherheitssystem, die jeweils sehr genau zu beobachten sind, gehören:

- der fortgeführte Abzug der sowjetischen Streitkräfte aus Deutschland und den Staaten Osteuropas;
- der Neuaufbau der sowjetischen Verteidigung im europäischen und asiatischen Teil der neuen UdSSR und der nationalen Streitkräfte insbesondere in Rußland, in der Ukraine und in Weißrußland. Hierbei geht es auch um die Kontrolle des weiterbestehenden sowjetischen Nuklearpotentials.
- die Etablierung gesamteuropäischer Institutionen und Verfahren für Abrüstung

- und Rüstungskontrolle, in die west- und osteuropäische Staaten und die der neuen UdSSR in gleicher Weise einbezogen werden;
- die Reorganisation nationaler und regionaler Sicherheit in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, die in engem Verbund mit der westeuropäischen Sicherheit zu sehen ist;
 - die vertragliche und organisatorische Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Staaten der UdSSR und den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas und die fortgeführte Auslösung dieser Staaten aus den die Sicherheit flankierenden Verbundsystemen mit der UdSSR. Dabei sind insbesondere die Wirtschaftsbeziehungen nezugestalten.
 - die Bestimmung der Rolle der neuen UdSSR und ihrer souveränen Mitgliedsstaaten im künftigen europäischen Sicherheitssystem.

Schließlich bedarf Europa eines funktionstüchtigen Krisen- und Konfliktmanagements im Hinblick auf regionale Konflikte in Europa und krisenhafte Entwicklungen außerhalb Europas. Dabei können die europäischen Aufgaben auf zweifache Weise wahrgenommen werden, nämlich durch die Einrichtung einer für solche Aufgaben geeigneten westeuropäischen Sicherheitsorganisation, die mit dem NATO-System in engem Zusammenhang steht, auf der einen und durch ein gesamteuropäisches Krisen- und Konfliktmanagement, an dem alle Staaten Europas beteiligt sind, auf der anderen Seite.

Für die Regelung krisenhafter Entwicklungen außerhalb Europas käme mittelfristig eine westeuropäische Einrichtung in engem Zusammenhang mit NATO und UNO und langfristig ebenfalls eine gesamteuropäische Organisation, an der die USA und die UdSSR in engem Verbund mit der UNO beteiligt wären, in Betracht. Die Regelungen könnten dabei den Verfahren des Peacekeeping der UNO und weitergehend den in Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen, aber bis heute nicht konkretisierten, Verfahren entsprechen.

Zur Organisation europäischer Sicherheit

Wesentliche Erfahrung des Zweiten Weltkrieges und der Nachkriegszeit ist, daß internationale Sicherheit nicht mehr allein oder vornehmlich auf nationaler Basis und daraus folgernd auf einer Balance of power (powers) oder einem „Konzert der Mächte“ gegründet werden kann. Mit Gründung der UNO im Jahre 1945 wurde unter den Begriffen „kollektives Sicherheitssystem“ (Art. 1 der UN-Charta) und „kollektive Selbstverteidigung“ (Art. 51 der UN-Charta) die „internationale Organisation“ – gleichsam als Ergänzung oder zur Potenzierung der Sicherungsmöglichkeiten des Nationalstaates und gleichzeitig zu seiner Einbindung – in die internationale Sicherheitspolitik eingeführt. Die später errichteten Sicherheitssysteme (NATO) nahmen in dieser Hinsicht ausdrücklich Bezug auf die UN-Charta. Dabei gelang es, das Institut der nationalstaatlichen Souveränität auf effiziente Weise mit den Funktionen und den Verfahrensweisen internationaler Organisation zu verbinden.

Die Nordatlantische Allianz ist hinsichtlich Organisation und Funktionsfähigkeit

geradezu ein Prototyp moderner Institutionalisierung (Organisation) von internationaler Sicherheit. An verschiedenen aus der NATO-Erfahrung abgeleiteten Kriterien wird auch die gesamteuropäische Institutionalisierung von Sicherheit zu orientieren sein.

Darüber hinaus aber wird – mit Überwindung und Auflösung der Ost-West-Konfrontation – zum ersten Mal nach 1945 der Versuch unternommen, gesamteuropäische Sicherheit zu institutionalisieren. Dabei werden – anders als bei der Organisation der Nordatlantischen Allianz – andere und zusätzliche Kriterien zu berücksichtigen sein, die vornehmlich aus der bisherigen und nunmehr aufgelösten Sicherheitsorganisation (WPO) und aus den nationalen und regionalen Übergangsprozessen (Ablösung der osteuropäischen Staaten von der SU; Zerfall der UdSSR und Rekonstruktion der Verteidigung auf der Basis der souveränen Staaten in der bisherigen UdSSR; künftige Rolle einer neuformierten UdSSR in Europa) resultieren. Die Institutionalisierung gesamteuropäischer Sicherheit wird mittelfristig transitorischen und längerfristig strukturell heterogenen Charakter haben. Sie muß deshalb durch die Fortentwicklung bislang bewährter, funktionstüchtiger und hochdifferenzierter Sicherheitsstrukturen vorrangig der Nordatlantischen Allianz (NATO) stabilisiert werden. Um diese Homogenität und Stabilität der NATO zu erhalten, kann vorerst eine organisatorische Ausweitung, so wie von Polen, der ČSFR, Ungarn und nun auch Rußland erwartet, nicht in Betracht gezogen werden. Dafür aber können andere organisatorische Entwicklungen eingeleitet werden, die für die in Frage stehenden Länder vergleichsweise stabile und hinreichende Schutzfunktionen beinhalten.

Die zu Beginn genannten sicherheitspolitischen Problemstellungen werden in den folgenden Überlegungen zur Institutionalisierung der europäischen Sicherheit berücksichtigt.

Die Nordatlantische Allianz (NATO) und die Organisation westeuropäischer Sicherheitsaufgaben

Sicherheitspolitische Stabilität in ganz Europa und darüber hinaus wird grundlegend dadurch befördert, daß die Nordatlantische Allianz (NATO) in vollem Maße funktionsfähig bleibt. Es müssen deshalb die bislang bewährten Allianz Kriterien und Organisationselemente erhalten bleiben, zugleich aber muß die Allianz in Aufgabenstellung, Auftragswahrnehmung und Organisation auf den politischen und strukturellen Wandel in Europa hin eingestellt werden. Dazu bedarf es einer komplexen und umfassenden Rekonstruktion.

Diese wiederum erfordert zunächst die umfassende (d. h. auch innenpolitische) Zustimmung aller Mitgliedsländer der Allianz, sodann der unter den NATO-Staaten abgestimmten Perzeption der europäischen Sicherheitslage und schließlich der Koordinierung der gemeinsamen Sicherheitspolitik.

Insbesondere müssen die Vereinigten Staaten mit dem europäischen Teil im Bündnis und generell mit der europäischen Sicherheit verklammert bleiben. In jeder Hinsicht gilt es, den Zusammenhalt im Bündnis im Sinne „ungeteilter Sicherheit“ zu wahren. Dieser Zusammenhalt könnte bereits durch eine zu starke Minderung der

amerikanischen Truppenpräsenz in Europa in Frage gestellt werden. General Galvin (SACEUR NATO) spricht von einer Minderung der gegenwärtig 300 000 US-Streitkräfte in Europa auf allenfalls 150 000, um die wichtigsten Aufgaben im Rahmen der NATO weiterhin wahrnehmen zu können. Damit ist die Frage nach der neuen Verteidigungskonzeption verbunden und nach den dafür notwendigen Nuklearwaffen, die nunmehr in Übereinstimmung aller Bündnispartner um 80 Prozent in Europa vermindert werden sollen. Zugleich muß geklärt werden, daß „partnership in leadership“ zwischen den USA und Europa oder einzelnen westeuropäischen Staaten keine Aufgabenteilung im Sinne einer Abkopplung der USA von Europa bedeutet. In der Jugoslawien-Krise (Sept./Okt. 1991) hatte es den Anschein, als wenn die USA dazu neigten, die Konfliktregelung den (West-)Europäern zu überlassen. Erst als sich zeigte, daß diese weder im Rahmen der KSZE noch von seiten der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Lage waren, ein wirksames Krisenmanagement zu organisieren oder durchzusetzen, schalteten sich die USA (neben der UdSSR) in den Prozeß der jugoslawischen Konfliktregelung ein. Deutlicher Hinweis darauf, daß auch dann, wenn es – nach den ersten Fehlschlägen in der Jugoslawien-Krise – gelingen sollte, im Rahmen der EG eine Art von europäischem Peacekeeping zu organisieren, auf die Mitwirkung der USA (und der neuen UdSSR) nicht verzichtet werden kann. Für die Mitwirkung der USA ist vornehmlich das atlantische Verbundsystem zu erhalten und längerfristig (wie für die Mitwirkung der UdSSR) das KSZE-System gerade im Hinblick auf die Aufgaben des Krisenmanagements in Europa zu entwickeln.

In Frage gestellt werden könnten Homogenität und Funktionstüchtigkeit der NATO durch eine sich von der Allianz separierende, auch im Bereich der militärischen Organisation weithin eigenständige westeuropäische Verteidigungs- und Konfliktregelungs-Organisation. In der Diskussion ist hier eine zum ersten Male mit solchen Aufgaben betraute Westeuropäische Union (WEU), aber auch eine neue Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Jüngste (Okt. 1991) deutsch-französische Vorschläge sehen den Nukleus einer solchen westeuropäischen Einrichtung in einem deutsch-französischen Armeekorps, dem sich andere westeuropäische Staaten anschließen sollen. Diese deutsch-französische Streitmacht soll offenbar sowohl Verteidigungs- als auch Konfliktregelungsaufgaben haben, auf die WEU hin eingerichtet werden und zugleich mit der NATO in enger Verbindung stehen. Sie soll des Weiteren in der künftigen westeuropäischen Politischen Union die sicherheitspolitische Kooperation konkretisieren.

Unklar ist zunächst, wie man sich die enge Verbindung zur NATO vorstellt, warum eine solche Organisation neben der NATO entstehen und wie schließlich diese westeuropäische Kooperation organisiert werden soll. Zu allen Fragen gibt es ein breites Spektrum von Argumenten. Hier können nur wenige zentral erscheinende Aspekte angesprochen werden.

Jüngere Vorschläge zur WEU und zu deutsch-französischen Streitkräften fassen – über sicherheitspolitische Konsultationen und Absprachen, wie sie früher geplant waren, hinausgehend – ausdrücklich militärisch-operative Verteidigungsaufgaben ins Auge, die bislang in der NATO wahrgenommen werden. Der Hinweis, daß diese Aufgaben in enger Verbindung zur NATO wahrgenommen werden sollen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Operationalisierung dieser Aufgaben eine

umfassende Organisation der Kommando- und Truppenstruktur, der Infrastruktur, der Logistik, der Rüstung und Ausbildung erforderlich macht. Das gilt (in geringerem Umfang) auch für die Gestellung von Streitkräften für Aufgaben des Peacekeeping oder des Krisenmanagements in oder außerhalb Europas. Für Deutschland kommt die besondere Aufgabe hinzu, die für diesen Zweck vorgesehenen Truppen aus der militärischen Integration der NATO zu lösen, sie einer nationalen Führung zu unterstellen, um sie dann wieder einem westeuropäischen Kommando zur Verfügung zu stellen. Nahezu alle diese Fragen sind offen. Die im Hinblick auf die Lösung der Jugoslawien-Krise vom Rat der Europäischen Außenminister (EG) vorgelegten Optionen (Ende Sept. 1991) für den Einsatz westeuropäischer Streitkräfte im Rahmen der WEU machen die organisatorischen und politischen Schwierigkeiten deutlich, die mit Aufstellung und Einsatz westeuropäischer Streitkräfte außerhalb der NATO verbunden sind. Die Initiative scheiterte; nicht in erster Linie und nicht allein an der jugoslawischen Konfliktlage, sondern an den angedeuteten westeuropäischen politischen und organisatorischen Problemen, die auch in Zukunft symptomatisch bleiben werden. Von deutscher Seite wurden für die Aufstellung von WEU-Peacekeeping-Truppen (vergleichbar mit den Peacekeeping Forces der UNO) vier Optionen vorgeschlagen: 1. 3000 nur zum Selbstschutz bewaffnete Soldaten sollten zur Unterstützung der EG-Waffenstillstands-Beobachter eingesetzt werden (Nachrichtentechnik; Transport); 2. 5000–6000 Soldaten sollten als bewaffneter Begleitschutz für die EG-Waffenstillstands-Beobachter eingesetzt werden; 3. bis zu 10000 bewaffnete Soldaten sollten für ein mit der UNO vergleichbares Peacekeeping aufgestellt werden; 4. bis zu 30000 bewaffnete Soldaten sollten in militärischer Verwendung eingesetzt werden zur Abschreckung von Verletzungen eines zwischen den Streitparteien vereinbarten Waffenstillstandes, zur militärischen Überwachung von Kampfgebieten und zur Verhinderung der Ausbreitung des Konflikts. Vorbedingung der Konkretisierung einer jeden Option war ihre Akzeptanz durch alle am Konflikt beteiligten Parteien nach der UNO-Verfahrensweise. Diese Zustimmung kam nicht zustande. Bei einer Zustimmung von jugoslawischer Seite wären aber auch auf westeuropäischer Seite kurzfristig kaum zu überwindende Hindernisse aufgetreten. So erklärte die deutsche Seite, daß deutsche Streitkräfte aus rechtlichen und politischen Gründen für keine der vorgeschlagenen Optionen in Betracht kämen. Unschlüssigkeit und Dissens bestand bei den anderen EG-Staaten hinsichtlich nahezu aller Fragen der Organisation und Einsatzverfahren dieser westeuropäischen Friedensstreitkräfte. Solche politischen und militärischen Unterschiedlichkeiten dürften sich auch im Hinblick auf andere denkbare europäische Konfliktlagen einstellen und im Hinblick auf einen Einsatz außerhalb Europas noch potenzieren. Nur im NATO-Rahmen bestehen hinreichende politische und organisatorische Voraussetzungen, um einen Einsatz westeuropäischer Streitkräfte „out-of-area“ oder auch im UNO-Rahmen zu ermöglichen. Bei Organisation im Rahmen der WEU aber würde neben der NATO eine separate und mit der Allianz u. U. konkurrierende Militärorganisation entstehen. Das würde den Vereinbarungen im Rahmen des Nordatlantik-Vertrages und den grundlegenden politischen und funktionalen Intentionen des Nordatlantischen Bündnisses widersprechen. Auf Dauer würde damit nicht die europäische Identität *im* Bündnis (im Sinne eines „europäischen Pfeilers“) befördert, sondern die Auflösung der NATO, beginnend mit der allmählichen Abkoppelung der USA

beschleunigt. Auch der Hinweis auf Aufgaben des Krisenmanagements außerhalb Europas, die nur durch eine entsprechend organisierte und ausgestattete WEU wahrgenommen werden könnten, kann nicht überzeugen. Ganz abgesehen von Zweifeln, die hinsichtlich der politischen Entscheidungsprozesse und der militärischen Organisation in der WEU angebracht sind, würde eine solche separate westeuropäische Organisation die Funktionstüchtigkeit der NATO einschränken, ohne selbst hinreichendes politisches Gewicht oder Funktionsfähigkeit zu erlangen. Als Organisation mit weitergehenden militärisch-operativen Aufgaben ist die WEU neben der NATO also weder geeignet noch von ihrer Gründung im Jahre 1954 her vorgesehen. Alle militärischen Aufgaben wurden der NATO übertragen; der WEU blieben von Anfang an sicherheitspolitische und militärische Kontrollaufgaben und konsultative Funktionen in der Sicherheitspolitik. Als westeuropäisches Konsultationsgremium, das Sicherheitspolitik zu entwickeln und zu koordinieren vermag, könnte die WEU sowohl als Kooperationsbereich in der westeuropäischen Politischen Union als auch in Verbindung zur NATO, der nicht alle EG-Mitgliedsstaaten angehören, Sinn machen. Vor allem könnte auf diese Weise auch Frankreich wieder verstärkt in den Atlantischen Rahmen eingebunden werden. Gegenwärtig scheinen die Initiativen allerdings – umgekehrt – eher darin zu bestehen, Frankreich, das der militärischen Organisation der NATO nach wie vor fernbleiben will, entgegenzukommen. Die Aufgabe des engen militärischen NATO-Verbundes ist dafür aber ein zu hoher Preis, zumal dabei für die europäische Sache nichts gewonnen wird.

Es muß umgekehrt der politische und militärische NATO-Verbund erhalten bleiben und Frankreich aufgefordert werden, in die Militärorganisation der NATO zurückzukehren. Neben einer außen- und sicherheitspolitischen Kooperation in der Politischen Union der EG sollte die westeuropäische Identität in Form von sicherheitspolitischer *und* militärisch-operativer Kooperation nur *innerhalb* der Allianz organisiert werden; in engem Verbund mit den in der NATO organisierten Verteidigungsaufgaben. Im Rahmen der EuroGroup werden – nach anfänglichen Schwierigkeiten – vergleichsweise konstruktiv die westeuropäischen Interessen in Rüstungswirtschaft und Rüstungstechnik wahrgenommen. Auf ähnliche Weise läßt sich *in* der NATO die westeuropäische sicherheitspolitische Konsultation und darüber hinaus das spezielle Interesse der Westeuropäer an einem Krisenmanagement in und außerhalb Europas organisieren. Das gilt auch für den Einsatz europäischer Streitkräfte im Auftrag der Westeuropäer generell in Europa, „out-of-area“ und im Rahmen der UNO. Der außerordentliche Vorteil bestünde darin, daß alle westeuropäischen Maßnahmen im Rahmen der NATO abgesprochen und organisiert würden, ohne deren Planungen und Zusammenhalt in dysfunktionaler Weise zu tangieren. Im Gegenteil, Erfahrung und Organisation der NATO würden es erst ermöglichen, spezielles westeuropäisches Krisenmanagement zu operationalisieren. Demgegenüber fällt das Argument, daß nicht alle EG-Mitglieder zugleich Mitglied der NATO sind, nicht ins Gewicht. Auch bei den Überlegungen zur WEU und zur deutsch-französischen Initiative wird die Mitwirkung den Staaten freigestellt. Gerade für die neutralen Staaten und für andere, die Antrag auf EG-Mitgliedschaft gestellt haben, erscheint eine obligatorische Kooperation in Sicherheitspolitik und vor allem Verteidigung im Rahmen der geplanten Politischen Union vorerst inakzeptabel.

Die Funktionen der NATO als „Sicherheitsgemeinschaft“ unter den Mitglieds-

staaten des Bündnisses, insbesondere hinsichtlich ihrer Bindung an die vertraglichen Grundlagen und Werte der Gemeinschaft müssen erhalten bleiben. So ist nicht zuletzt auch die fortdauernde Mitgliedschaft des vereinten Deutschland in der NATO zu verstehen, das auf der Grundlage seiner nunmehr „vollen Souveränität“, wie es in den relevanten Verträgen heißt, Änderungen seiner Sicherheitsorganisation vorzunehmen hat, um seinen neuen internationalen Aufgaben und Verantwortlichkeiten nachkommen zu können. Ausgehend von der „vollen Souveränität“ muß vor allem der nationale Einsatz deutscher Streitkräfte auch und vornehmlich im internationalen Verbund (der NATO, der EG, der KSZE, der UNO u. a.) ermöglicht werden. Im Rahmen der „Sicherheitsgemeinschaft“ NATO wird Deutschland dann einen Status wie alle anderen Mitgliedsstaaten einnehmen. Gerade aber diese Wechselwirkung zwischen nunmehr „voller Souveränität“ und fortdauernder Bindung und nicht diskriminierender Kontrolle Deutschlands macht die Erhaltung einer funktionstüchtigen Allianz erforderlich. Man sollte vermuten, daß dies gerade auch im Interesse Frankreichs liegt. Auch eine engere militärische deutsch-französische Kooperation wird – so lehrt es vor allem der Versuch der Einrichtung einer Europäischen Verteidigungs-Gemeinschaft (EVG) in den frühen 50er Jahren – eines größeren und nicht nur westeuropäischen Rahmens bedürfen. Auch dafür kommt nur die NATO in Betracht.

Im Hinblick auf die anfangs angedeuteten neuen Aufgaben, die nach der hier vertretenen Auffassung auch außerhalb des bisherigen Vertragsgebietes liegen können, wird die NATO weitgehend politische, militärische, organisatorische und möglicherweise auch vertragliche Veränderungen vornehmen müssen. Bei Minderung der bisherigen Verteidigungsaufgaben wird dem Krisenmanagement und einer neuen Art von regionaler Konfliktbewältigung in und außerhalb Europas ebenso Gewicht zukommen wie der Fortführung und Durchsetzung der für Europa vereinbarten Sicherungsmaßnahmen im Rahmen von Abrüstung und Rüstungskontrolle. Für alle genannten Aufgaben sind im Bündnis angemessene Strukturen, Gremien und Verfahren zu entwickeln, die wiederum mit anderen regionalen oder gesamteuropäischen Institutionen und Verfahren in engem Zusammenhang stehen. Insbesondere ist dabei der enge Verbund zwischen den USA und Europa und die bis heute entwickelte organisatorische Grundstruktur der NATO zu erhalten. Eine spezielle (west)europäische Kooperation (als WEU, EuroGroup, EuroCom-European Conflict Management o. ä.) könnte in diese fortentwickelte NATO-Struktur – hier auch im Sinne einer gewissen Aufgabenteilung – systemadäquat eingefügt werden. Alle für den Einsatz westeuropäischer Streitkräfte notwendigen Maßnahmen könnten in Organisation und Planungen der NATO frühzeitig und unter den NATO-Mitgliedern abgestimmt vorgesehen werden, so wie auch für die „Schnellen Eingreifverbände“ besondere Verfahren vorgesehen sind, die wiederum unter den beteiligten Staaten abgesprochen wurden. Insgesamt müssen die NATO-Streitkräfte ohnehin auf die veränderten alten und die neuen Aufgaben hin umstrukturiert werden. In der Untersuchung sind hier z. B. multinationale schnelle Eingreifverbände, die entsprechend ihrem Auftrag angemessen ausgerüstet und ausgebildet werden müßten, um auf regionale Krisen und Konflikte in und außerhalb Europas schnell, beweglich, angemessen und wirkungsvoll reagieren zu können. So wie Planungen, Streitkräfte, Ausrüstung, Logistik, Infrastruktur stünden in der NATO auch politische und mili-

tärische Führungsstrukturen zugleich für die (west)europäischen Aufgaben zur Verfügung. Unter politischen, militärischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten könnten die bei separater Organisation notwendig werdenden doppelten Investitionen vermieden werden.

In diesem Zusammenhang werden Überlegungen anzustellen sein, wie man die Schutzfunktionen der NATO nach Osteuropa hin ausdehnen kann, ohne daß die Länder Osteuropas mittelfristig bereits Mitglieder der NATO werden. Längerfristig streben alle ostmitteleuropäischen Länder eine NATO-Mitgliedschaft an, zumindest aber eine Institutionalisierung der Schutzfunktionen. In ihrer Erklärung von Kopenhagen vom 6. Juni 1991 hatte die NATO eine Mitgliedschaft der Staaten Ostmitteleuropas oder eine formalisierte Sicherheitsgarantie abgelehnt. Es hieß aber gleichwohl: „Unsere eigene Sicherheit ist untrennbar verbunden mit der aller anderen Staaten Europas. Die Festigung und Bewahrung demokratischer Gesellschaften auf dem ganzen Kontinent ohne jede Form von Zwang und Einschüchterung sind daher für die NATO wie auch alle anderen Staaten der KSZE von unmittelbarem und wesentlichem Interesse gemäß den Verpflichtungen der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris.“ Die gemeinsame Sicherheit solle durch ein „Netzwerk“ ineinandergreifender Institutionen und Beziehungen gewahrt werden, die eine „umfassende Architektur“ mit den Hauptelementen NATO, europäische Integration und KSZE darstellten. Hinzu kommen sollte die Weiterentwicklung der „Liaison“-Diplomatie (Beobachterdiplomatie bei der NATO) mit den früheren Staaten des Warschauer Paktes, die Intensivierung der militärischen Kontakte und der Experten- und Informationsaustausch. Diese – bei genauerem Urteil – Unverbindlichkeit der Beziehungen und Strukturen soll nunmehr – nicht zuletzt aufgrund der krisenhaften Entwicklungen in Europa – in „formalisierte Konsultationen“ und „gemeinsame Sitzungen“ gerade auch im Bereich der Sicherheitspolitik übergeleitet werden. Sie zielt auf eine neue Art von „umfassender Sicherheitspartnerschaft“, in die die NATO ihr großes stabilisierendes Gewicht einbringen will. Damit reagiert die NATO auch auf das Plädoyer der Staaten Osteuropas für die Aufrechterhaltung einer funktionstüchtigen und langfristig – im Sinne einer „erweiterten Verantwortung der NATO – auf ganz Europa ausgreifenden Sicherheitsgemeinschaft NATO. Sie kommen dabei NATO-Vorstellungen entgegen, wenn sie enge praktische Zusammenarbeit für wichtiger halten als formalisierte Sicherheitsgarantien. Nicht zuletzt wegen der Mitgliedschaft der USA sehen die Staaten Osteuropas in der NATO die künftig wirksamste europäische Sicherheitsorganisation. Sie könnte auch nationalistischen Alleingängen bei Reorganisation der osteuropäischen Sicherheit zuvor kommen. Für die sowjetische und russische Führung erscheint überdies eine „behutsame und angemessene Ausweitung“ der NATO, die (noch) nicht in eine formale und volle Mitgliedschaft der Staaten Osteuropas (einschließlich Ukraine und der baltischen Staaten) münde, ebenfalls unter sicherheitspolitischen Aspekten akzeptabel. – Den Diskussionen um eine westeuropäische Sicherheitsorganisation (WEU) neben oder nur im weiteren Rahmen der Allianz stehen diese Länder skeptisch gegenüber. Sie betrachten die separate Sicherheitskooperation – so wie die neutralen Staaten, die Antrag auf Mitgliedschaft in der EG gestellt haben, – auch nicht als notwendige Dimension einer Politischen Union Europa. In ihrer Perspektive lassen sich die spezifischen europäischen Sicherheitsinteressen wirksamer – wie skizziert

– in der NATO organisieren und wahrnehmen. Über die jetzt schon eingerichteten Verbindungsbüros bei der NATO hinaus müßten kontinuierliche Konsultationen zwischen der NATO und den Staaten Osteuropas organisiert und vertraglich Schutzgarantien für den Fall von Bedrohung und Aggression vereinbart und konkret geplant werden.

Regionale Sicherheitsorganisation und europäische Rüstungskontrolle

Im Bereich des ehemaligen Warschauer Paktes (WPO) wird Sicherheit national und regional neu zu strukturieren und zu organisieren sein, weil eine entsprechende Ausweitung der NATO zum gegenwärtigen Zeitpunkt vornehmlich aus politischen Gründen (Berücksichtigung der Entwicklungen in der UdSSR), aber auch aus strukturellen Gründen (noch nicht abgeschlossener Systemwandel in den Staaten Osteuropas und der UdSSR) nicht in Betracht kommen kann. Dabei müssen der jeweilige Entwicklungsstand und die unterschiedlichen Interessen der ost- und südosteuropäischen Nationen und der souveränen Staaten der UdSSR ebenso in Rechnung gestellt werden wie mögliche Restaurations- oder territoriale und politische Veränderungsbestrebungen von welcher Seite auch immer. Deshalb geht es zunächst um die Reorganisation nationaler Verteidigungsfähigkeit, wobei – wenn irgend möglich durch internationale diplomatische und politische Einwirkung – schon im Anfangsstadium die Entwicklung von offensiver militärischer Befähigung ebenso verhindert werden sollte wie die Akquisition von ABC-Potential. Nur für die Defensive strukturierte und in den jeweils neu entwickelten demokratischen Systemen verankerte nationale Streitkräfte werden zur Stabilität in den Regionen und in ganz Europa beitragen können. In der Ukraine ist diese nationale Reorganisation von besonderer Bedeutung, weil sich damit ein osteuropäischer Staat, der bislang zu den Kernstaaten der UdSSR gehörte, auch aus der sich neuformierenden UdSSR gelöst hat. Über Fragen der künftigen Wirtschafts- und allgemeinen Politikbeziehungen hinaus könnten aus der nunmehr notwendig gewordenen Neugestaltung der Sicherheitsbeziehungen zwischen der souveränen Ukraine und der neuen UdSSR bzw. ihrer führenden Republik Rußland Spannungen und Konflikte entstehen, die nicht nur die Region, sondern darüber hinaus das erst in den Anfängen bestehende europäische Sicherheitssystem belasten würden. Der Neuaufbau der sowjetischen Armee wird auf dem Territorium der Ukraine kaum noch möglich sein. Mit großer Skepsis kommentiert die Ukraine den von Rußland geforderten Abzug der sowjetischen Nuklearwaffen vom Territorium der Ukraine. Sie fordert die Zerstörung dieser Nuklearwaffen an Ort und Stelle. Auch im Bereich der künftigen Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine könnten sich hinsichtlich der UdSSR und Rußland neue Probleme und damit letztlich auch Sicherheitsrisiken anbahnen. Gewisse Spannungen bergen auch die künftigen Beziehungen der Ukraine zu Polen. – Über die nationale politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Reorganisation hinaus werden daher neue vertragliche und organisatorische Regelungen in den Regionen erforderlich sein. Dabei kann es nach Auflösung des Warschauer Paktes und Ablösung der hegemonialen Rolle der UdSSR naheliegend nicht erneut um irgendeine Art von Militärorganisation oder einseitig bindenden bi- oder multilateralen Verträgen ge-

hen. Versuche dieser Art sind von sowjetischer Seite mit der Vorlage bilateraler Vertragsentwürfe gemacht worden. Nur Rumänien hat dabei bislang aufgrund seiner spezifischen Interessenlage die Klausel akzeptiert, künftighin keinem Sicherheitsarrangement anzugehören, das sich Interessen der UdSSR gegenüber kontrovers verhalten könnte. Zwischen den Staaten Osteuropas und bisherigen und künftigen Staaten der UdSSR sind aber in Berücksichtigung der genannten Aspekte erste Absprachen bereits getroffen worden und weitergehende Regelungen in der Diskussion. Dabei ist von den Staaten Ostmitteleuropas (Polen, ČSFR, Ungarn) (zuletzt bei ihrem Gipfeltreffen in Krakau, Okt. 1991) klargemacht worden, daß es – gerade auch im Hinblick auf die angestrebte Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft (EG) – eine Äquidistanz zwischen Westeuropa (einschließlich NATO) und einer von diesem Europa politisch, wirtschaftlich, strukturell und geographisch entfernteren UdSSR nicht geben kann. Die Interessen Ostmitteleuropas sind künftig in jeder Hinsicht enger mit Westeuropa verbunden. Über eine Assoziierung streben sie längerfristig die Mitgliedschaft in der EG an. „Den Ausbau der Beziehungen zum Atlantischen Bündnis“ bezeichnen sie als wichtigstes Ziel ihrer Bemühungen um Integration der europäischen Strukturen. Diese Kontakte sollten so weit wie möglich institutionalisiert werden. In Europa sei kein Platz für unterschiedliche Arten oder unterschiedliche Grade von Sicherheit. Sicherheit müsse für alle Nationen identisch sein. Die Staaten reagierten damit auf eine deutsch-amerikanische Initiative vom 2. Okt. 1991, in der der Ausbau der NATO zu einer „Euroatlantischen Gemeinschaft von Wladiswostok bis Vancouver“ in die Diskussion gebracht wurde. – Auf der anderen Seite kommt auf diese Staaten Ostmitteleuropas im Hinblick auf eine reformierte und neustrukturierte UdSSR und auf die aus dieser Union ausgeschiedenen Staaten (Ukraine, Litauen, Lettland, Estland) längerfristig die politisch, sicherheitspolitisch und wirtschaftlich überaus wichtige Rolle von „Brückenstaaten“ zu, die die wieder souveränen Staaten und die neuformierte UdSSR mit ihren sicherheits- und außenpolitisch ebenfalls selbständigeren Republiken mit dem gesamten europäischen System in engem Verbund halten könnten. Institutionell gesichert und stabilisiert würden solche Funktionen durch die NATO, die EG, die KSZE und mit diesen verbundene regionale Arrangements in gleichem Maße.

Eine gewisse Institutionalisierung der europäischen Sicherheitspolitik wird auch im Rahmen des europaweiten Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozesses erreicht. Vom INF-Vertrag 1988 über das Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und den Pariser Vertrag vom 19. Nov. 1990 über die Konventionellen Streitkräfte in Europa bis zu den bevorstehenden, von den USA, der UdSSR und von den NATO-Mitgliedsstaaten vorgeschlagenen und erörterten Reduzierungen im Bereich der nuklearen Gefechtsfeldwaffen, der taktischen Nuklearwaffen und im Bereich der Strategischen Nuklearwaffen (Unterzeichnung des START-Vertrags auf dem amerikanisch-sowjetischen Gipfeltreffen in Moskau am 30./31. Juli 1991) – insgesamt sind von westlicher Seite Nuklearwaffen-Reduzierungen von 80 Prozent in Europa vorgeschlagen worden – sind bereits gesamteuropäische Strukturen entwickelt worden oder in Planung, die in Verbindung mit der bereits eingeführten und fortentwickelten Rüstungskontrolle (Verifikation) Sicherheit in Europa dauerhaft stabilisieren können.

Die in Teilbereichen bereits weit fortgeschrittene Institutionalisierung der Verifikation und ihre Durchführung wird in den bevorstehenden Verhandlungen erneut eine zentrale Rolle spielen. Es geht dabei um alle Staaten Europas verklammernde sicherheitspolitische Organisationsformen und die wirkungsvolle Durchführung der Verifikation in Bereichen, in denen bis heute noch keine Erfahrung vorliegt.

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)

Den wichtigsten *gesamteuropäischen* Strukturierungs- und Organisationsprozeß im Bereich der Sicherheitspolitik stellt die KSZE dar. Von 1975, dem Abschluß der Helsinki-Konferenz, bis 1990, der Charta von Paris für ein neues Europa, ist programmatisch und organisatorisch ein außerordentlich komplexes System der Kommunikation und der Kooperation in Europa entwickelt worden, das – vor allem auch unter Einbezug der USA und der UdSSR – gesamteuropäische Sicherheit in hohem Maße bisher schon entwickeln und orientieren konnte und künftig zu stabilisieren vermag. Alle Bereiche der Sicherheit von der Grundlegung bei Europäisierung der Menschenrechte bis zu konkreten Maßnahmen für Abrüstung und Rüstungskontrolle sind in die kontinuierlichen Verhandlungen in einem Geflecht permanenter internationaler Gremien und Konferenzen einbezogen.

Im Sicherheitsbereich wurden darüber hinaus nach den Beschlüssen von Paris 1990 die folgenden Institutionen und Verfahren vorgesehen:

1. Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs (von im Okt. 1991 38 europäischen Staaten einschließlich USA und Kanada) anläßlich der KSZE-Folgetreffen zur Beratung von Sicherheitsfragen auf höchster Ebene;
2. jährliche Treffen der Außenminister der Teilnehmerstaaten als Rat der KSZE. Dieser Rat gilt als das zentrale Forum für die umfassenden politischen Konsultationen vor allem auch aktueller Probleme. Beschlußfassungen sollen nach dem Konsensprinzip getroffen werden.
3. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter der Mitgliedsregierungen der KSZE regelmäßig und durch Einberufung aus aktuellem Anlaß;
4. regelmäßige Treffen von Ministern anderer für die europäische Zusammenarbeit bedeutsamer Ressorts;
5. Einrichtung eines Sekretariats der KSZE (in Prag) zur administrativen Unterstützung des Konsultationsprozesses;
6. Folgetreffen der Teilnehmerstaaten im Turnus von zwei Jahren;
7. Einrichtung eines Konfliktverhütungszentrums der KSZE (in Wien). Diesem Zentrum wurden u. a. die folgenden Aufgaben gestellt:
 Kennzeichnung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten; jährlicher Austausch militärischer Informationen unter den Mitgliedsländern; Einrichtung eines entsprechenden Kommunikationsnetzes (ebdas); jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung der im Rahmen der KSZE vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen (VSBM); Zusammenarbeit bei Zwischenfällen militärischer Art; zusätzliche Aufgaben im Hinblick auf Streitschlichtungsverfahren;
8. Einrichtung eines Büros zur Beobachtung und Beratung bei Durchführung freier demokratischer Wahlen (in Warschau);

10. Einrichtung eines zusätzlichen Konsultationsausschusses aus Vertretern aller Teilnehmerstaaten.

Mit dieser geplanten und erst zum Teil durchgeführten Organisation und umfassenden Aufgabenstellung (Operationalisierung von Krisenmechanismen) erscheinen vorerst die Möglichkeiten internationaler Kooperation der KSZE ausgeschöpft zu sein. In der Jugoslawien-Krise konnten alle genannten Institutionen und Verfahren nur in engen Grenzen („Mission der Guten Dienste“) zum Einsatz gebracht werden. Kennzeichnenderweise wurde aber auch kaum etwas unternommen, um den Krisenmanagement-Apparat der KSZE tatsächlich und für die Streitparteien wirksam – und für die Öffentlichkeit sichtbar – zu aktivieren. Zugleich und statt dessen wurden Versuche für ein Krisenmanagement durch die EG-Staaten unternommen, was aber scheiterte; letztlich fiel deshalb diese Aufgabe erneut den USA und der UdSSR zu, die aus politischen Gründen mit Initiativen und Einflußnahmen lange gezögert hatten. Im Vergleich mit UNO und – mit wesentlichen Einschränkungen hinsichtlich eines Krisenmanagements – NATO fehlen in der KSZE bislang Vereinbarungen und Vorkehrungen für das notwendige Instrumentarium und die konkreten Verfahrensweisen beim Krisen- und Konfliktmanagement in Europa. Insofern stellt die Organisation der KSZE im Rahmen der Institutionalisierung europäischer Sicherheit vorerst nur einen lockeren Verbund zur Konsultation von Krisen dar, allenfalls eine Dachkonstruktion, die erst allmählich ausgebaut werden kann. Unterhalb dieser noch wenig funktionstüchtigen Konstruktion sind Organisationen wie die NATO und geplante regionale Institutionalisierungen zur Stabilisierung der Sicherheit unersetzbar und unverzichtbar.

Zur Europäischen Sicherheitsarchitektur

In der Europäischen Architektur wirken in den Grundzügen vergleichbar organisierte, aber jeweils mit gänzlich unterschiedlichem Gewicht und Instrumentarium ausgestattete internationale Regierungsinstitutionen (IGO) zur Leistung derselben Aufgabe, nämlich der Stabilisierung europäischer Sicherheit, zusammen. Zentrale Funktionen nimmt die *Nordatlantische Allianz (NATO)* wahr. Sie ist eine dual strukturierte Staatenorganisation (IGO), die im politischen Führungsbereich aufgrund des internationalen Organisationsprinzips (Konsensprinzip in allen Konsultations- und Entscheidungsverfahren), welches Souveränität und Gleichberechtigung aller Mitgliedsstaaten der Allianz respektiert, ein Höchstmaß an politischer Integration, an Flexibilität und Belastbarkeit sichert und im Verwaltungs- und militärischen Exekutivbereich aufgrund des international-integrativen (multinationalen) Organisationsprinzips eine optimale Allianzleistung, Stetigkeit und nahezu Perfektion der Funktionsabläufe gewährleistet. Beide Organisationsweisen verleihen der Allianz zusammen außerordentliches funktionales Gewicht, nicht nur im bisherigen Aufgabenbereich der NATO, sondern auch in den künftigen Problemstellungen europäischer Sicherheit. Allerdings muß diese Aufgabenstellung für das Bündnis noch deutlicher formuliert und die Reorganisation der Allianz daraufhin vorgebracht werden. Im Hinblick auf die notwendige Erhaltung dieser auch für die gesamteuropäische Sicherheit optimalen Allianzleistung kann die Organisation einer spezifisch

westeuropäischen Sicherheitsaufgabe – auch als künftig wünschenswerter Kooperationsbereich einer Politischen Union der EG – nur *innerhalb* des NATO-Allianzsystems entwickelt werden. Nur dort können die notwendigen Voraussetzungen für eine umfassende Aufgabenstellung einer westeuropäischen Organisation (als WEU, EuroGroup, EuroCom o. ä.) vor allem auch zum Krisen- und Konfliktmanagement in und außerhalb Europas geschaffen werden.

In diesem Rahmen wäre letztlich auch die spezielle deutsch-französische Militärkooperation zu organisieren, die ohnehin als Nukleus für eine westeuropäische Verteidigungskooperation gedacht ist. Singulär bilateral und außerhalb eines westeuropäischen und atlantischen Verbundes würde diese spezielle Kooperation auf längere Sicht ohnehin wenig Sinn machen; ganz abgesehen von den hohen Kosten und überflüssigen organisatorischen Problemen.

Eine *Westeuropäische Union (WEU)* außerhalb der NATO dürfte längerfristig auf Konsultationsaufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik beschränkt bleiben. Die Organisation operativer Aufgaben in einer solchen WEU würde nicht nur auf beträchtliche Schwierigkeiten stoßen und hohe Kosten verursachen, sie würde – wie dargelegt wurde – die Funktionen der NATO in Frage stellen, vor allem was den Verbund der USA mit Europa anbetrifft. Die EG sollte vielmehr Außen- und Sicherheitspolitik in engem Zusammenhang mit ihrem nach wie vor zentralen Aufgabenbereich (Wirtschafts- und Währungs Kooperation) sehen. In Perspektive einer modernen Sicherheitspolitik sind diese Aufgaben gerade auch in Europa als zunehmend wichtiger werdender Flankierungsbereich von Sicherheit im engeren Sinne zu verstehen. Zur Vollendung der Politischen Union scheint die Wahrnehmung der Sicherheitskooperation in ihrem militärisch-operativen Bereich im Rahmen einer von der NATO separierten Organisation (WEU) jedenfalls nicht erforderlich. Man könnte sogar argumentieren, daß die Wahrnehmung und Organisation dieses Teils der westeuropäischen Sicherheitskooperation in der NATO die Politische Union befördern und entlasten könnte.

Wichtiger Teil der Europäischen Sicherheitsarchitektur wird die *Organisation regionaler Sicherheit* in Mittelost-, Südost- und Osteuropa sein. Hier gibt es aufgrund des andauernden Strukturwandels bislang noch wenig konkrete Vorstellungen für eine Institutionalisierung. Abgesehen von der Auflösung bisheriger Strukturen (WPO, RGW, bilaterale Bindungen an die UdSSR, UdSSR selbst), Anfängen eines nationalen Aufbaus und Bemühungen um wirksame Beziehungen (Schutzfunktionen) zur NATO sind spezifische regionale Strukturen bislang noch nicht entwickelt worden.

Als internationale Staatenkonferenz und nicht als Verteidigungsorganisation fügt sich in diese Europäische Architektur die *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*. Ihre Funktion liegt darin, daß sie alle Staaten Europas einschließlich USA und Kanada, unterschiedlich strukturiert und politisch motiviert, in einem lockeren Konferenzsystem zusammenbringt und dabei die Möglichkeit gibt, sich in zentralen Kooperationsbereichen auf gemeinsame Handlungsmaximen zu verständigen. Auf diese Weise hat die KSZE seit 1975 zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation beigetragen und zugleich wesentliche Grundlagen entwickelt, auf denen längerfristig eine stabil organisierte gesamteuropäische Sicherheitsordnung aufgebaut werden kann. Zur angestrebten Handlungsfähigkeit im europä-

schen Krisen- und Konfliktmanagement hat es die KSZE bislang noch nicht gebracht.

Gleichwohl ist das komplexe Konferenzsystem allein schon ein wichtiger Stabilisierungsfaktor in der Europäischen Sicherheitsarchitektur. Es ist aber durchaus wahrscheinlich, daß die KSZE längerfristig über das Kriegsverhütungszentrum in Wien hinaus eine mit der UNO vergleichbare Peacekeeping-Verfahrensweise für den europäischen Bereich entwickeln wird.

Vorerst liegt eine der wichtigen Leistungen der KSZE auch darin, die europäische Bindung und Rollenbestimmung der (neuen) UdSSR und ihrer souveränen Staaten (insbesondere Rußland, Weißrußland und Ukraine) zu befördern. Hier liegt mittel- und langfristig zweifellos eines der schwierigsten Probleme der Institutionalisierung europäischer Sicherheitspolitik. Die Dach- und Klammerfunktion der KSZE muß über einen langen Zeitraum hindurch eine reorganisierte und an neuen Aufgaben orientierte NATO stabilisiert werden. Nur in ihrem Schutz sind die notwendigen europäischen Übergangsprozesse in Sicherheit zu leisten.

REPORT ON THE PROGRESS OF THE WORK DURING THE YEAR 1900

THE PROGRESS OF THE WORK DURING THE YEAR 1900

WALTER HAHN

The United States and CSCE

Professor Jürgen Schwarz, with his comprehensive description of those CSCE institutions that have been established, has spared me the task of presenting any kind of detailed rundown of the CSCE process itself and its accomplishments thus far. It permits me to deal more squarely with the subject of general U.S. policy toward CSCE within the larger context of the emerging "security architecture" pertaining to Europe.

It needs to be stressed, first of all, that the subject is not easily monitored in the United States. If you were to scan all the editions of the *New York Times* over the past four months, for example, you might perhaps find three or four articles dealing with CSCE. More generally, anyone in the United States who wants to follow the subject of security evolution and dialogue in Europe is forced more or less to rely on the European press. To a large extent of course, this paucity of coverage in the U.S. reflects the circumstantial distraction of dramatic developments in the Middle East. One hopes, in any event, that this is the case – and that we are not witnessing a new phase of reciprocal "introversion" in the U.S.-European relationship.

The General U.S. Policy Position on CSCE

All that notwithstanding, there is a U.S. policy – or call it more modestly a "policy attitude" – toward CSCE. In broad terms that official attitude can be described as positive, but also somewhat guarded and qualified. In those respects, there are significant accents of difference in the language with which the subject tends to be addressed by Secretary of State James Baker and, for example, German Foreign Minister Hans-Dietrich Genscher.

First, CSCE is seen positively from the U.S. policy vantage point as a means to bring the newly emancipated states of Central and Eastern Europe into the Western commonwealth, as part of a more general process of encouraging the forces of democratization and market economy in that region.

Second, and relatedly, CSCE is seen as an instrumentality for dampening destabilization and conflict in the eastern part of the continent. Still, it is fair to state that the emphasis in the U.S. policy view is on "dampening" rather than a structural solution to those problems of destabilization and conflict. I will return to this point again below.

Third, the CSCE process is seen as a means of making the Soviet Union feel reassured of not being excluded from Europe. I have phrased this last sentence carefully, and I believe accurately in describing the general U.S. policy perspective. It differs from the common European formulation, expressed with particular frequency in Bonn, of the need to "draw the Soviet Union into Europe." It would be impossible, in the space of this presentation, to give full justice to the broader, and highly fluid, subject of current U.S. policy perspectives with respect to the proper

course to be followed vis-a-vis the Gorbachev regime and developments in the Soviet Union. Clearly there is no unitary view in Washington: the continuing debate is most markedly mirrored in the contrasting tones of pessimism and moderate optimism regarding the likely success of the Gorbachev reforms that shines for example, through statements by Defense Secretary Cheney on the one hand and Secretary Baker's pronouncements on the other. Still, the compromise in Washington is a wait-and-see attitude, as exemplified in President Bush's own consistently cautious stance with respect to the question of assistance to Moscow. Certainly there is no disposition as yet to open the doors of Western institutions wide to the Soviet Union, be it the International Monetary Fund or the World Bank, let alone Western security structures. In the meantime, from the Washington vantage point, the CSCE process offers the appropriate forum for allowing the Soviet Union to feel part of the security evolution in Europe, but without being in a position to inject itself directly into the transatlantic relationship that continue to be the exclusive preserve of NATO.

Qualifiers in the U.S. Stance

Those are essentially the three positive expectations, or better hopes, invested by the United States into the CSCE process. There are also some commensurate qualifiers and caveats attached to that process, which emerge consistently in U.S. policy statements. Thus, for example. Secretary Baker, addressing the CSCE conference in Copenhagen in June 1990, emphasized that the United States, in considering proposals for future CSCE development, will be guided by three principles:

"One, proposals should reinforce fundamental democratic and market values." Free translation: CSCE has to be a purveyor of Western values toward the east, rather than a blender of ideological convergence in Europe (as tends to be advocated in European Socialist circles).

"Two, suggestions for new institutions should complement rather than duplicate roles assigned to existing institutions and fora." Translation: The CSCE process should not impinge upon, let alone replace, the security functions of NATO.

"Three, proposals should result in a stronger transatlantic process of dialogue and consultation regarding Europe's future." Translation: The United States should not be shunted to the sidelines of the process.

The accents were equally clear in a speech by Under Secretary of Defense Paul Wolfowitz in Prague in April: "The United States foresees the New European security architecture as an interlocking of relationships based on such institutions as NATO, CSCE and the European Community. While NATO is vital for European security, the CSCE as a *complementary* organization shares the role of improving and maintaining stability, and also *helps to define goals for all of Europe.*"

The U.S. policy position thus can be summarized as follows: The North Atlantic Alliance remains the enduring cornerstone of any security framework in Europe. The other structural efforts at work in Europe should be regarded as *ancillary* to the NATO framework, especially in the current transitional phase from confrontation in Europe to new and broader security definitions. That applies not only to CSCE, but

also to more recent discussion in Europe about endowing the European Community with growing security functions. This basic U.S. position was exemplified in the sharp demarche with which the Bush Administration responded in March to an apparent initiative emanating from the Western European Union (WEU) to offer the framework of that organization as a sort of "interim" security instrument for the European Community pending the creation of a European defense community or even a "European Treaty Organization" (ETO).

But what about the longer run? Could an (extended) NATO provide an enduring security for Europe as whole? No categorical answer to this question emerges from U.S. pronouncements. Still, the hope clearly is there, as will be indicated below.

CSCE and the Shadows of History

There is first the alternative question: Can the CSCE process aspire to building a viable, overarching security framework for Europe?

Henry Kissinger, then Secretary of State, was asked in 1973 in an interview by James Reston of the *New York Times* whether he felt basically optimistic about the general course of global developments at the time. Kissinger responded that, as a policymaker, he was quite "upbeat," because statesmen must cling to optimism. As an historian, however, he tended toward pessimism.

Now, knowledge of history need not make us into confirmed pessimists. Still, a sober view of the past should at least teach us humility in our approach to an embracive project such as an "all-European security structure."

An historian contemplating the emerging scene in Europe cannot help but be struck by the sound of echoes from an earlier, "transitional" interlude in the evolution of the continent – namely, the period of the 1920s and 1930s. Those "echoes" resonate particularly from Central and Eastern Europe – in the strivings by the newly emancipated states in that regions to reassert their long-suppressed identities.

Indeed, in important aspects of their political lives, those states are emerging from a "deep freeze" of half a century marked by German conquest followed by the Soviet-communist yoke. With some exceptions – notably Czechoslovakia and perhaps Hungary – those states, in large part the arbitrary creations of the Treaty of Versailles, cannot point to a tradition of parliamentary democracy. Some fifty years of essentially "arrested political development" are at best difficult to redress. The task of building viable political systems in those liberated states faces more than "simply" the formation and education of new leadership elites: it entails in effect the laying of new systemic foundations. In the meantime, moreover, the thawing of the former "deep freeze" is releasing as well a welter of other forces – those of ethno-nationalist virulence, including some that earned the fascist label in the 1920s and 1930s.

Yesterday Professor Vardys spoke of the leavening force of integrative economics as pointing to the promise of an interdependent continent in which national borders and traditional rivalries would lose their relevance. He was in effect holding up the European Community as an expanded model for the continent as a whole. That may in fact offer the only solution – in the long run. In the short run, however, we

confront a strange paradox in the “correlation of forces” internal to Europe’s evolution.

Europe today presents a picture of the interplay of two sweeping forces. The force of integrative macro-economics generated by the European Community is pushing in a west-to-east direction – or, better put, acting as a magnet for the impoverished economies of Central and East European states endeavoring to establish the rudiments of functioning market systems. At the same time, the newly released force of ethno-nationalist reassertion can be said to be moving in essentially an east-to-west direction. Again in the short run, those two forces are not colliding head-on. In fact, there is a measure of mutual reinforcement between them: by lowering formal national boundaries, the force of economics is providing greater leeway for ethnocentric challenges to the existing state system. And those reassertions, and rivalries, are further inflamed by the revolution of rising economic expectations.

Emerging, in short, are not only reminders of the tragic scene of the 1920s and 1930s, but a scenario that is rendered even more volatile by long-pent-up passions fueled by economic disparities. And behind it looms the additional specter of massive human transigrations.

Under the best of expectations, could an “all-European security structure,” as currently envisaged in the CSCE process, be established – let alone, be established in time – to cope with this unfolding scenario? That question is underlined, again, by history. We may recall that in 1925 a comparable scheme captured the imagination, and hopes, of Europe. This was the Locarno Pact – or “Locarno system” – which embraced most of Europe, both west and east, in a web of mutual and collective security ties and obligations. The “spirit of Locarno” lasted, tenuously, for a bare decade before it was shattered entirely by Hitler’s militarization of the Rhineland.

An Alternative to NATO?

History thus hangs heavily over the emerging European scene. It accentuates one determining factor above all others in the evolution of the past forty-some years: namely, the stabilizing weight of American power, presence and influence on the continent. That weight achieved more than simply balancing power, the security of the West European democracies and the eventual triumph of their values on a continental scale. Absent the anchorage of extended American power in the heart of Europe – and particularly the U.S.-German relationship – arguably there would be no European Community today.

The key question bearing upon Europe’s future thus becomes one not of the comparative intellectual persuasiveness of this or that “architectural model,” but rather of the abiding place and role of the United States in Europe. Deputy Secretary of State Lawrence Eagleburger has phrased the proposition in eloquent terms:

The 20th Century is the story of an ongoing civil war in Europe, one that has produced two monumental bloodlettings brought to a satisfactory end – in part – by American military intervention, and that probably would have produced another had it not been for the stationing of American forces on the continent under the NATO aegis. The lesson is

simple: The U.S. presence is the best insurance against the rivalries inherent to Europe's nation-state system – rivalries which have the potential of going military as long as that nation-state system has not been subsumed once and for all into a unitary structure.

Central to this formulation is the proposition that there can be no plausible lodging for the continued American presence in Europe other than NATO. As far as specifically CSCE is concerned, the U.S. policy position described earlier holds the implicit (and justified) assumption that any “all-European security structure” would almost by definition have the consequence of consigning the United States to the role of an best peripheral player on the European political-military stage. And this is linked with the (equally justified) assumption that the American polity would not for long support such a peripheral or purely “symbolic” role.

Also implicit in such American formulations is a longer-range question touched upon earlier: it concerns the prospect of a “greater NATO” eventually expanding to embrace most if not all of Europe – or call it the prospect of NATO gradually “transcending itself” from an alliance into an international framework. This notion has been given direct sustenance of late by distinct overtures for eventual NATO membership from Prague, Budapest and Warsaw. But that is a much larger subject that goes beyond the purview of this presentation.

HEINZ-JÜRGEN AXT

Die Europäische Politische Zusammenarbeit – Leistungen, Defizite und das „neue Europa“ als Herausforderung –

1. Aktuelle Herausforderungen – unzureichende Antworten

Die 1991 akut gewordene Jugoslawienkrise hat ebenso wie zuvor bereits der Golfkonflikt die Defizite der außenpolitischen Kooperation der EG-Länder im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) aufgedeckt: Der EPZ-Verbund reagierte bloß und trat selbst kaum als Akteur und aktiver Krisenmanager auf. Der Krieg gegen den Irak wurde von den USA in bilateraler Absprache mit einzelnen EG-Ländern bestimmt. Die EPZ spielte als Koordinationsorgan keine Rolle, der Golfkrieg hat auf europäischer Seite zum System der Einzelstaaten zurückgeführt. Relativ spät nahm die EPZ den Tatbestand eines zerfallenen jugoslawischen Bundesstaates zur Kenntnis. Nationale Differenzen zwischen den Westeuropäern trugen dazu bei. Die Beschränkung auf zwischenstaatliche Formen der außenpolitischen Kooperation verhinderte, daß sich die Westeuropäer früher auf die neuen Realitäten in Jugoslawien einstellen konnten.

Osteuropa hat bislang auf der Agenda der EPZ keine Priorität genossen. Die Beziehungen zu den ehemals sozialistischen Staaten wurden in der Phase der Ost-West-Konfrontation vornehmlich als Sicherheitsproblem wahrgenommen und entsprechend der NATO zugeordnet. Der Nahe Osten, die Mittelmeer-Anrainer, Südafrika und Zentralamerika haben die EPZ dagegen in der jüngeren Vergangenheit intensiver beschäftigt. So wie sich die Europäische Gemeinschaft derzeit auf die wirtschaftliche Kooperation mit den Ländern Osteuropas und auf deren künftigen Beitritt einstellt, muß sich auch die EPZ-Hierarchie verändern: Osteuropa wird künftig auf der Agenda der außenpolitischen Zusammenarbeit ganz oben stehen.

Die aktuell offenbar werdenden Grenzen der Politischen Zusammenarbeit erklären sich daraus, daß die Regierungen ihre Außenpolitik zwar aufeinander abstimmen wollen, ohne jedoch auf Souveränitätsrechte zu verzichten. Im folgenden werden daher Entwicklung und Arbeitsweise sowie Erfolge und Defizite der EPZ geschildert. Im abschließenden Teil werden die aktuellen Reformbemühungen im Rahmen der Regierungskonferenz zur Politischen Union skizziert und bewertet.¹

¹ Als grundlegende Literatur zur EPZ vgl.: Ifestos Panayotis, *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot 1987; Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?* Bonn 1989; Reinhardt Rummel, *EPZ – Erfolgsformel für die gemeinsame europäische Außenpolitik? Entwicklungsmöglichkeiten der Europäischen Politischen Zusammenarbeit auf der Basis der Einheitlichen Europäischen Akte*, unveröffentlichtes Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1987; Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Brüssel 1984. EPZ-Dokumente sind nachzulesen in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit. Dokumentation*, Bonn 1987.

2. Die EPZ als Mischung von nationaler und kollektiver Diplomatie

Die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Länder hat im Dezember 1969 in Den Haag beschlossen, die Zusammenarbeit der EG-Länder in der Außenpolitik zu intensivieren.² In dem daraufhin erstellten Davignon- bzw. Luxemburger-Bericht wurden die Verpflichtungen zur außenpolitischen Kooperation noch recht vage festgelegt: Von regelmäßiger Unterrichtung, von der Harmonisierung der Standpunkte und – wo möglich – von einem gemeinsamen Vorgehen war die Rede. Die prozeduralen Fragen wurden zwar angesprochen, nicht aber die Substanz der außenpolitischen Kooperation.

In den folgenden Jahren wurde die EPZ sukzessive ausgebaut. Erst mit der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurden Fortschritte zur Institutionalisierung der Kooperation erreicht. Nunmehr beruht die Zusammenarbeit auf einem eigenen und von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Vertragstext, wobei Titel III der Akte über die Festschreibung der bisherigen – intergouvernementalen – Methode der EPZ nicht hinausgeht. Im einzelnen werden den Mitgliedstaaten folgende Verpflichtungen auferlegt:

- Unterrichtung und Konsultation in allen außenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse;
- Konsultation, bevor die Mitgliedstaaten ihre Haltung endgültig festlegen;
- Berücksichtigung der Standpunkte der Partner und der europäischen Standpunkte;
- Vermeidung von Maßnahmen, die der Kohärenz der EPZ in den internationalen Beziehungen schaden;
- Beteiligung von Kommission und Europäischem Parlament an der EPZ;
- Einbeziehung der wirtschaftlichen und politischen Aspekte der Sicherheit, wobei dies einer Zusammenarbeit derjenigen Staaten nicht entgegensteht, die in der NATO und der WEU Mitglied sind;
- Berücksichtigung der Standpunkte auch derjenigen Partner, die bei internationalen Institutionen oder Organisationen nicht vertreten sind;
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit und in Drittländern;
- Einberufung des Politischen Komitees oder des Ministerrates auf Antrag von drei Mitgliedstaaten innerhalb von 48 Stunden;
- Einrichtung eines Sekretariats in Brüssel
- und Überprüfung der Akte fünf Jahre nach Inkrafttreten (1992).

Auch nach der Einheitlichen Akte kennzeichnen folgende funktionale Schwächen die EPZ:

- Eine längerfristige Konzipierung der gemeinsamen Außenpolitik fehlt;
- häufig ziehen die Mitgliedstaaten dem gemeinsamen Auftreten den nationalen Alleingang vor;
- und auf internationale Ereignisse wird zu oft mit erheblicher Verspätung reagiert.

² Vgl. Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 2. Dezember 1969 in Den Haag, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O., S. 21 f.

3. Organe der EPZ

Die EPZ-Präsidentschaft fällt mit der in der EG zusammen. In alphabetischer Reihenfolge nimmt jeweils ein EG-Land diese Funktion für ein halbes Jahr wahr. Im Kopenhagener Bericht von 1973 wurden erstmals die Aufgaben der EPZ-Präsidentschaft festgehalten:³

- kollegiale Durchführung der Beschlüsse von Ministerrat und Politischem Komitee,
- Initiierung von Konsultationen auf der geeigneten Ebene und
- Treffen mit den Botschaftern der Mitgliedstaaten, um sie über den Fortgang der EPZ zu informieren.

Auf diplomatischer Ebene tritt die Präsidentschaft für die EG-Partner auf und trägt Sorge, daß die erforderliche Abstimmung rechtzeitig stattfindet.⁴ Der Präsidentschaft obliegt auch die Öffentlichkeitsarbeit und die Information des Europäischen Parlaments mit einer Fragestunde pro Monat, mindestens vier Kolloquien jährlich mit der Politischen Kommission des Parlaments und jährlich einem Bericht über die EPZ.

Zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Arbeit und zur Bewältigung der vielfältigen mit der Präsidentschaft verbundenen Aufgaben wurde 1978 das Troika-System eingerichtet:⁵ Die Präsidentschaft wird von einem kleinen Stab von Beamten unterstützt, die von der vorhergehenden und der nachfolgenden Präsidentschaft entsandt werden. Die Außenminister der aktuellen, der vorhergehenden und der nachfolgenden Präsidentschaft kooperieren auf diese Weise und treten bei internationalen Missionen – z. B. auch bei der nach Jugoslawien im Juli 1991 – gemeinsam auf. Die Troika-Regelung wird mittlerweile auch in den Fällen geschätzt, in denen sich ein Mitgliedsland mit einem Drittland im Konflikt befindet, bzw. eine von der Mehrheit abweichende Position einnimmt.⁶

Das mit der Einheitlichen Akte neu geschaffene Sekretariat hat seine Arbeit zum 1. Januar 1987 aufgenommen, es unterstützt die Präsidentschaft bei der Vorbereitung und Durchführung der Arbeit sowie in Verwaltungsfragen.⁷ Mit dem Sekretariat wurde eine „leichte und flexible Administration“ geschaffen, die über keinen eigenen Etat verfügt. Die Finanzen für das Sekretariat müssen dem EG-Budget entnommen oder von den nationalen Regierungen aufgebracht werden. Von den 6 Diplomaten des Sekretariats ist einer zu dessen Leiter bestellt worden, einen Diplomaten stellt die amtierende Präsidentschaft, zwei die vorangegangene und zwei die folgende Präsidentschaft.

Der Europäische Rat wurde 1974 von den Staats- und Regierungschefs in Paris

³ Vgl. Zweiter Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 23. Juli 1973, in: ebda., S. 32–43 (37).

⁴ Vgl. Communiqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom 10. Dezember 1974 in Paris, in: ebda., S. 51 f.

⁵ Vgl. Bericht der Außenminister der Zehn vom 13. Oktober 1981 in London über die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: ebda., S. 57–63 (62).

⁶ Es wurde in EG-Kreisen als große Erleichterung empfunden, daß der griechische Außenminister gemeinsam mit seinem deutschen und spanischen Kollegen die EPZ gegenüber der Türkei vertritt.

⁷ Zum Sekretariat vgl. Marteen Lak, Het Sekretariat Van de Europese Politische Samenwerking, in: *International Spectator* (1988) 2, S. 87–92; Pedro Sanchez da Costa Pereira, Der Nutzen des Sekretariats, in: Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit . . .*, a. a. O., S. 111–132.

eingerrichtet, indem sie festlegten, „dreimal jährlich und so oft wie nötig mit den Außenministern als Rat der Gemeinschaft und im Rahmen der politischen Zusammenarbeit zusammenzutreten“.⁸ Der Europäische Rat befaßt sich sowohl mit Fragen der EG wie auch der EPZ, hat also eine doppelte Kompetenz.⁹ Entsprechend der Feierlichen Erklärung von Stuttgart legt der Europäische Rat die Generallinien für die Politik von EG und EPZ fest:¹⁰ Er soll dem europäischen Aufbauwerk einen Impuls geben, erläßt allgemeine politische Leitlinien für EG und EPZ, berät über die Europäische Union, eröffnet neue Tätigkeitsbereiche für die Zusammenarbeit und bringt gemeinsame Positionen in den Fragen der Außenbeziehungen zum Ausdruck. Die Außenminister bereiten die Treffen des Europäischen Rates vor.

Die Außenminister der zwölf EG-Länder treten zur Erörterung von EPZ-Fragen viermal jährlich zu Ministertreffen in der Hauptstadt der jeweiligen Präsidentschaft zusammen. Bei Bedarf können die Außenminister entsprechend häufiger tagen. In dringenden Fällen kann ein Treffen innerhalb von 48 Stunden auf Antrag von drei Mitgliedsländern einberufen werden. Die Ministertreffen stellen das eigentliche Entscheidungsorgan dar. Sie treffen die Grundsatzentscheidungen und verabschieden gemeinsame Stellungnahmen zu wichtigen Ereignissen. Ein Mitglied der EG-Kommission ist bei den Sitzungen anwesend. Die früher strikte Trennung zwischen EG-Räten und EPZ-Ministertreffen, die von den Außenministern verlangte, am gleichen Tag an verschiedenen Orten zu tagen, gehört mittlerweile der Vergangenheit an.¹¹ Jetzt werden während der etwa monatlich im EG-Rahmen stattfindenden Ratssitzungen der Außenminister beim Lunch die EPZ-Probleme angesprochen. Seit 1974 treffen sich die Außenminister zweimal jährlich ohne Mitarbeiter an einem Wochenende zu informellen „Kamingesprächen“.

Übersicht 1

Strukturen und vertragliche Grundlagen von EG und EPZ¹²

Europäische Gemeinschaft	Europäische Politische Zusammenarbeit
Vertragsgrundlagen: EGKS (1952) EWG (1958) Euratom (1958)	Einheitliche Europäische Akte (1987, Titel III)

⁸ Vgl. Communiqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom 10. Dezember 1974 in Paris, a. a. O., S. 51.

⁹ Vgl. im einzelnen Wolfgang Wessels, *Der Europäische Rat*, Bonn 1980.

¹⁰ Vgl. Feierliche Erklärung zur Europäischen Union vom 19. Juni 1983 in Stuttgart, in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit*, a. a. O., S. 64–70.

¹¹ In Art. 30, 3 a der Einheitlichen Europäischen Akte heißt es denn auch: „Auch anläßlich der Tagungen des Rates der Europäischen Gemeinschaften können sie im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit außenpolitische Fragen behandeln.“

¹² Erstellt in Anlehnung an eine Übersicht von Paul Luif.

Organe:	Europäischer Rat
Rat	Außenministertreffen
Kommission	Politisches Komitee
Europäisches Parlament	Arbeitsgruppen
Europäischer Gerichtshof	Sekretariat
Z. T. Mehrheitsentscheidungen	Konsensprinzip

Das Politische Komitee ist ein zentrales, wenn nicht das zentrale EPZ-Organ. Das Komitee setzt sich aus den Politischen Direktoren der nationalen Außenministerien sowie ihren Mitarbeitern zusammen. Die EG-Kommission ist ebenfalls vertreten. Das Komitee tagt monatlich, um einen kontinuierlichen Meinungsaustausch über außenpolitische Probleme zu führen und die auf der Minister-Ebene zu treffenden Entscheidungen vorzubereiten. Die Treffen finden in der Hauptstadt der jeweiligen Präsidentschaft statt, aber auch bei Veranstaltungen wie dem Europäischen Rat oder der Vollversammlung der UNO. Die häufigen Zusammenkünfte haben ein „intimes Arbeitsklima“ entstehen lassen, das einer schnellen und vertrauensvollen Bewältigung anstehender Aufgaben förderlich ist.

Zur Vorbereitung von Analysen und Entscheidungen sind Arbeitsgruppen eingerichtet worden, die mit den jeweils zuständigen Direktoren der 12 Außenministerien und einem Kommissionsvertreter besetzt werden. Das Politische Komitee verteilt die Arbeitsaufträge und nimmt die Ergebnisse entgegen. Entscheidungsbe-fugnisse haben die Arbeitsgruppen nicht. Im Halbjahres-Zeitraum finden etwa 40 bis 50 Sitzungen statt. Das Aufgabengebiet der Arbeitsgruppen erstreckt sich auf eine geographische Region (Afrika, Asien, Lateinamerika, Mittlerer Osten, Mittelmeeranrainer und östliche Länder) bzw. auf die UNO, die KSZE, den Terrorismus und den Europäisch-Arabischen Dialog.

In jedem Außenministerium sorgt ein Europäischer Korrespondent für die Übermittlung und interne Verteilung von EPZ-Dokumenten. Die von den Ministern getroffenen Entscheidungen werden von den Korrespondenten in Kurzfassungen an die zuständigen Abteilungen der Außenministerien weitergeleitet. Um eine möglichst rasche Verteilung von Dokumenten und zügige Terminabsprachen zu ermöglichen, ist 1973 das COREU-Telexnetz eingerichtet worden. Innerhalb kürzester Zeit ermöglicht dieses Netz die Weitergabe von Informationen an die zuständigen Beamten in jedem der zwölf Außenministerien, die dann darauf entsprechend schnell reagieren können. 1986 wurden mit diesem System bereits 9800 Meldungen abgesetzt. Schließlich unterstützen auch die Botschaften der EG-Staaten in Drittländern die EPZ, liefern Informationen, übermitteln Dokumente, führen Demarchen aus und veranstalten regelmäßig Treffen zwischen den einzelnen Botschaften, um Standpunkte zu harmonisieren.

4. Die EPZ als Informations- und Positionsgemeinschaft

Belgiens Ständiger Vertreter bei der EG, Philippe de Schoutheete, hat als intimer Kenner der politischen Kooperation die EPZ als „Informations-, Positions- und

Aktions-Gemeinschaft“ gekennzeichnet, wobei die gemeinsame Aktion bisher wenig bestimmend war.¹³ Entscheidungen unterliegen dem Konsensprinzip, Mehrheitsentscheidungen gibt es nicht. Zu gemeinsamen EPZ-Positionen gelangen die Beteiligten nur da, wo sie kompromißbereit sind. Die EPZ-Gremien tagen unter Ausschluß der Öffentlichkeit, so daß Divergenzen und die Haltung der einzelnen Regierungen in der Regel nicht bekannt werden. Die EPZ verlangt von den Mitgliedstaaten keine Abtretung nationaler Souveränitätsrechte. Die Kompetenz für Außenpolitik verbleibt bei den nationalen Ministerien.

Bislang haben die EPZ-Partner auf unterschiedliche Weise versucht, international Einfluß auszuüben: mit Deklarationen und Demarchen, mit einer abgestimmten Konferenzdiplomatie, mit den Bemühungen um ein gemeinsames Krisenmanagement und mit der Konsultationsdiplomatie.

Im Rahmen der Deklarations- und Demarchenpolitik haben die EPZ-Partner in den letzten 15 Jahren über 200 Erklärungen zu den verschiedensten Weltereignissen abgegeben, um Entwicklungen zu fördern oder zu bremsen, um Maßnahmen anzukündigen, um Staaten von bestimmten Politiken abzubringen und um Konflikte lösen zu helfen. Mit Demarchen wurden die gleichen Ziele verfolgt – allerdings nicht öffentlich. Bei der Konferenzdiplomatie hat die EPZ die Vorteile eines arbeitsteiligen Vorgehens genutzt und ihr kumuliertes politisches Gewicht eingebracht. Die bisherige Praxis des Krisenmanagements durch die EPZ läßt – wie bereits eingangs erwähnt – zu wünschen übrig. Es gelang den EG-Partnern selten, gemeinsam und ohne Verzug auf den Ausbruch von Krisen zu reagieren. Im Rahmen der Konsultationsdiplomatie hat die EPZ mit einzelnen Staaten und Ländergruppen intensive und regelmäßige Kontakte aufgebaut. Dies ist der Fall bei den Vereinigten Staaten, bei anderen Industriestaaten und bei Ländern der Dritten Welt. Im Rahmen des Politischen Dialoges werden Ansichten über internationale Probleme ausgetauscht.

Wenn auch die EPZ keine rechtliche Handhabe gegen Abweichungen bietet, so vollzieht sich in der politischen Zusammenarbeit gleichwohl eine gewisse „Europäisierung“ der nationalen Außenpolitik. Verantwortlich ist der Koordinationsreflex, d. h. die ständige Konsultation, die Erarbeitung gemeinsamer Positionen und Demarchen sowie die permanente Kooperation bei internationalen Konferenzen, die über die Jahre eine gemeinsame Perspektive bei den für die Außenpolitik Verantwortlichen fördern.

5. Erfolge und Defizite – die EPZ in der Weltpolitik

Die EPZ hat sich mit einigen Weltproblemen mehr und mit anderen weniger auseinandergesetzt. Die internationalen Rahmenbedingungen wie auch die internen Interessenkonvergenzen und -divergenzen waren dafür entscheidend. Wenn sich die EPZ zu Wort gemeldet hat, dann waren ihre Stellungnahmen in der Regel von folgenden Prinzipien geleitet: friedliche Beilegung von Konflikten, Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und Menschenrechte. Folgende Themen waren bzw. sind auf der EPZ-

¹³ Vgl. Philippe de Schoutheete, *La coopération . . .*, a. a. O., S. 49.

Agenda von Bedeutung: der Nahostkonflikt und der euro-arabische Dialog, das südliche Afrika, die asiatischen Länder, Lateinamerika, die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihre Nachfolgekonferenzen, der Terrorismus, Zypern, Menschenrechte und die Vereinten Nationen.

Tabelle 1
Thema von EPZ-Erklärungen von 1970 bis 1986¹⁴

Thema	Zahl der Erklärungen	in Prozent
Naher Osten	73	24,4
Afrika	54	18,1
Asien	43	14,4
Lateinamerika	39	13,0
KSZE	39	13,0
Terrorismus	20	6,7
Menschenrechte	13	4,3
Zypern	12	4,0
Vereinte Nationen	3	1,0
Rest	3	1,0
Gesamt	299	99,9

Die Nahost-Politik kann heute zu den am weitesten entwickelten EPZ-Politiken gerechnet werden.¹⁵ 1973 riefen die EG-Länder zum Waffenstillstand auf. Kurze Zeit später hoben die Neun die legitimen Rechte der Palästinenser hervor, um 1977 die Notwendigkeit einer Heimat für die Palästinenser zu betonen. In der Erklärung von Venedig von 1980 präzisierten die Neun, daß die Beteiligung der PLO an den Friedensregelungen erforderlich ist.¹⁶ Das Recht aller Staaten in der Region, einschließlich Israels, in gesicherten Grenzen zu leben, wurde ebenso unterstrichen wie das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung. Dies ist bis heute die Grundsatzposition der EG-Länder geblieben. Nach der Kopenhagener EG-Gipfelkonferenz 1973 wurde der euro-arabische Dialog eingeleitet. Für die EG-Länder stand das Interesse an der Sicherung der Ölversorgung ebenso im Vordergrund wie das Bemühen um eine Stabilisierung der Lage im Nahen Osten. Dabei waren die Interessen

¹⁴ Quelle: Alfred Pijpers, Die Zwölf jenseits von Europas Grenzen: Zivilmacht Europa in einer ganz und gar nicht zivilen Welt, in: Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische Politische Zusammenarbeit . . . , a. a. O., S. 179–204 (192).

¹⁵ Vgl. dazu: Panayiotis Ifestos, European Political Cooperation, a. a. O., S. 371 ff.; Ilan Greilshammer/Joseph Weiler (Hrsg.), Europe and Israel: Troubled Neighbours, Berlin/New York 1988; Roger Tomkys, European Political Cooperation and the Middle East: A Personal Perspective, in: International Affairs, (1987) 3, S. 425–437.

¹⁶ Vgl. Erklärung des 17. Europäischen Rats am 12./13. Juni 1980 in Venedig zum Europäisch-Arabischen Dialog, zu Libanon und zum Nahen Osten, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O., S. 122–125.

Israels zu berücksichtigen. EG-Länder wie die Bundesrepublik und die Niederlande taten dies mehr als Frankreich und (ab 1981) Griechenland.

Bei den Beziehungen mit den Ländern der Dritten Welt spielt das südliche Afrika eine besondere Rolle.¹⁷ Das Apartheid-Regime wurde wiederholt kritisiert, und ein friedlicher Wandel zur Gleichberechtigung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit gefordert. Es sollen der Ausnahmezustand beendet, der Dialog mit der schwarzen Bevölkerungsmehrheit begonnen, alle Häftlinge entlassen, und die verbotenen Organisationen und Parteien legalisiert werden. Auf Sanktionen konnten sich die EPZ-Partner nicht einigen. Großbritannien und die Bundesrepublik wehrten, zeitweise unterstützt von Portugal, das Verlangen der EPZ-Mehrheit nach ökonomischen Sanktionen ab. Der Europäische Rat von Den Haag einigte sich 1986 auf das Verbot neuer Investitionen sowie künftiger Einfuhren von Kohle, Stahl, Eisen und Goldmünzen. Für multinationale Konzerne aus den EG-Ländern wurde ein Verhaltenskodex entwickelt.¹⁸ Die Apartheidgegner und die Front-Staaten werden von den EG-Ländern materiell unterstützt.

EPZ-Insider kritisieren indessen, daß die EPZ bislang eine fragmentarische und oberflächliche Afrika-Politik betrieben habe, bei der sich die Konkurrenz zwischen den EPZ-Partnern negativ bemerkbar macht.¹⁹ Frankreich bestand stets darauf, daß es zu Afrika besondere Beziehungen unterhalte, weshalb diese Region nicht auf die EPZ-Tagesordnung gehöre. Und sobald ökonomische Interessen ins Spiel kamen, machten sich Divergenzen zwischen den „Realisten“ (Frankreich, Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland) einerseits und den „Moralisten“ (Dänemark, Irland und Niederlande) bemerkbar.²⁰

Die intensiven Wirtschaftsbeziehungen der EG mit der ASEAN-Gruppe (Thailand, Malaysia, Indonesien, Singapur, Philippinen und Brunei) haben die Politische Zusammenarbeit mit dieser Ländergruppe wenig beflügelt, ist man doch über öffentliche Erklärungen kaum hinausgekommen.²¹ Gemeinsam verurteilten ASEAN und EG die Besetzung Kambodschas durch vietnamesische Truppen und die militärische Intervention der Sowjetunion in Afghanistan. Im politischen Dialog zwischen beiden Gruppierungen werden mittlerweile Themen wie die Ost-West-Beziehungen, das südliche Afrika, der Nahe Osten, der internationale Terrorismus, Drogen und die Finanzkrise der UNO erörtert. Zu Afghanistan äußerten sich die EPZ-Partner erstmals im Januar 1980. Die sowjetische Intervention wurde als flagrante

¹⁷ Vgl. Martin Holland, *Three Approaches for Understanding European Political Cooperation: A Case Study for EC-South African Policy*, in: *Journal of Common Market Studies*, 25 (1987) 4, S. 295–313.

¹⁸ Der Kodex geht ein auf innerbetriebliche Strukturen, Wanderarbeitnehmer, Löhne und Lohnstrukturen, Ausbildung und Aufstiegsmöglichkeiten schwarzer Arbeitnehmer, Sozialleistungen und die Beseitigung der Rassentrennung am Arbeitsplatz.

¹⁹ Vgl. Philippe de Schoutheete, *La coopération . . .*, a. a. O., S. 97.

²⁰ Vgl. William Wallace, *European Political Cooperation: A New Form of Diplomacy*, in: *Irish Studies in International Affairs*, (1984) 4, S. 3–14.

²¹ Zur Kooperation EG-ASEAN vgl. Rita Beuter/Panos Tsakaloyannis (Hrsg.), *Experiences in Regional Cooperation*. Prepared in the Framework of EC-ASEAN cooperation, Maastricht 1987; zur EPZ: Elfriede Regelsberger, *European Political Cooperation, Contacts with Third Countries: Past and Present*, in: *European University Institute (Hrsg.): Working Paper Nr. 85/172*, Florenz 1985, S. 1–32.

Verletzung der nationalen Souveränität des Landes und als Bedrohung für die Entspannung verurteilt. Wiederholt wurden der Abzug der sowjetischen Truppen, das Selbstbestimmungsrecht und ein neutraler und ungebundener Status für Afghanistan gefordert.

Das Auftreten der EPZ-Partner auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wird allgemein als besonders erfolgreich gewertet. Es gelang den EG-Ländern nicht nur, im Rahmen der EPZ ihre Konferenzstrategie aufeinander abzustimmen, so daß Alleingänge vermieden wurden.²² Die EG-Länder entwickelten sich vielmehr zum „Verhandlungsführer des Westens“.²³ Die USA überließen den neun westeuropäischen Regierungen auf der KSZE die Führungsrolle – eine Arbeitsteilung, die sich in dieser Form nicht wiederholt hat.

Zwei Faktoren haben den Erfolg der EPZ begünstigt: Erstens waren die USA nicht sonderlich an der KSZE interessiert. Zweitens erwies sich die während der Helsinki-Konferenz noch vorherrschende Entspannungspolitik für die EPZ als förderlich. Als dagegen bei der Nachfolgekonferenz in Madrid in den Jahren 1980 bis 1983 die Entspannung der internationalen Konfrontation gewichen war, fiel die Führungsrolle des Westens an die NATO, und verminderte sich entsprechend die Bedeutung der EPZ. Phasen der Entspannung – das läßt sich durchaus verallgemeinern – haben den Bewegungsspielraum der EPZ vergrößert. In Zeiten der Blockkonfrontation war das Gegenteil zu beobachten.

Lateinamerika wurde mit dem Ausbruch des Falkland-Krieges 1982 für die EPZ bedeutsam. Die EPZ-Partner reagierten rasch, unterstützten Großbritannien und erließen gegenüber Argentinien ein Importverbot. In Lateinamerika wurde diese eindeutige Parteinahme kritisiert. Die den Ländern Zentralamerikas in letzten Jahren geleistete EG-Wirtschaftshilfe und die Unterstützung der Contadora-Friedensbemühungen sollten deshalb auch einem gewissen Negativimage der EPZ-Partner entgegenwirken.²⁴ Unübersehbar ist das Bemühen der EG-Länder, diese Krisenregion nicht den Amerikanern allein zu überlassen.²⁵ Das Interesse der EG-Länder ist vorwiegend politisch-strategischer Art. Kommerzielle Überlegungen spielen weniger eine Rolle. Der Handel der Gemeinschaftsländer mit dieser Region ist gering.

Das starke Engagement der USA in Lateinamerika traf in Westeuropa auf negative Resonanz. Das Bemühen der EPZ-Partner ging dahin, die regionalen Konflikte weitgehend aus dem Ost-West-Gegensatz herauszuhalten.²⁶ Für die EPZ-Partner lagen die Ursachen der Konflikte wesentlich in den schwerwiegenden ökonomischen Problemen und sozialen Ungleichheiten. Die EG-Länder gelten insofern als „emp-

²² Vgl. Jan Höhn, *Außenpolitik der EG-Staaten: Im Fall der KSZE*, München 1978.

²³ Vgl. Philippe de Schoutheete, *La coopération . . .*, a. a. O., S. 71.

²⁴ Unbegrenzt sind die EG-Mittel freilich nicht: Die Extra-Mittel, die Mittelamerika zugute kamen, mußten den Ländern Asiens abgezogen werden. Vgl. Simon Nuttall, *Wo die Europäische Kommission ins Spiel kommt*, In: Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit . . .*, a. a. O., S. 133–148.

²⁵ Vgl. Klaus Bodemer, *Westeuropas Engagement in Zentralamerika. Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa–USA–Lateinamerika?* Bonn 1986.

²⁶ Vgl. Alfred Pijpers, *Die Zwölf . . .*, a. a. O., S. 188.

fehlenswerte Adresse“,²⁷ weil sie zwar in Handels-, Kapital- und Technologiefragen eine ähnliche Unterstützung wie die USA bieten können, aber nicht über deren politisch-militärische Drohkapazität verfügen. Um Verhandlungslösungen zu fördern, haben die Zwölf einen Politischen Dialog mit den Ländern Zentralamerikas und der Contadora-Gruppe initiiert, der jährlich (in der Regel auf Ministerebene) stattfindet.

Gegen den Terrorismus gehen die EG-Länder auf zwei Ebenen vor: zum einen im Rahmen der EPZ und zum anderen auf der Ebene der zwischenstaatlichen Kooperation der Justiz- und Innenminister.²⁸ Die Bemühungen um einen europäischen Rechtsraum sind in die „Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus“ eingeflossen, die im Januar 1977 von allen EG-Staaten mit Ausnahme Irlands unterzeichnet worden ist. Griechenland ist, nachdem es 1981 Mitglied der EG wurde, der Konvention ebenfalls nicht beigetreten.

Auf diplomatischer Ebene wurde das Problem des Terrorismus virulent, als sich die Auseinandersetzung um den Staatsterrorismus zuspitzte. 1986 kam es wegen der amerikanischen Maßnahmen gegen Libyen zu Divergenzen in der EPZ: Großbritannien erlaubte den USA die Nutzung seiner Basen auf britischem Boden, während die Franzosen die Überflugrechte für amerikanische Flugzeuge verweigerten.²⁹ Als im Oktober 1986 die britische Regierung wegen der Hindawi-Affäre³⁰ die Beziehungen zu Syrien abbrach, weil sie davon überzeugt war, daß Damaskus hinter dem Anschlag steckte, folgten die übrigen EPZ-Partner nicht. Sie waren auch nicht bereit, die von London verlangten Maßnahmen gegen Syrien zu ergreifen.³¹

Die Konfliktherde im Mittelmeerraum berühren die EPZ schon wegen der geographischen Nähe in besonderer Weise. Nach dem Beitritt Griechenlands zur EG bemühten sich die EPZ-Partner darum, den Eindruck einer einseitigen Begünstigung Athens gegenüber der Türkei zu vermeiden. Beim Zypern-Konflikt wurde nach 1974 vor allem Großbritannien als Schutzmacht aktiv. Die EPZ konzentrierte sich auf die Unterstützung von UN-Initiativen. Am 16. Juli 1974 bekräftigten die EPZ-Partner ihre Forderung nach Unabhängigkeit und territorialer Unversehrtheit der Inselrepublik sowie den Widerstand gegen alle Einmischungen von außen. Di-

²⁷ Vgl. Heinz Kramer/Reinhardt Rummel, *Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik. Zur Tragfähigkeit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)*, Baden-Baden 1978, S. 90.

²⁸ Unter dem Namen „Trevi“ arbeiten die Justiz- bzw. Innenminister der EG-Länder seit 1976 zusammen, um die Anti-Terror-Maßnahmen zu koordinieren. Diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit macht sich das COREU-Telexnetz zunutze. Der Name Trevi bezieht sich auf den gleichnamigen Brunnen in Rom, wo das erste Treffen stattfand, und bedeutet „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence internationale“. Vgl. Christopher Hill, *Europa in Sorge vor terroristischer Gewalt* in: Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit . . .*, a. a. O., S. 205–236. Philippe de Schoutheete, *La coopération . . .*, a. a. O., S. 173 ff.

²⁹ Vgl. Simon Nuttall, *European Political Co-operation*, in: F. G. Jacobs (Hrsg.), *Yearbook of European Law 1986*, Oxford 1987, S. 313–333 (328 ff.).

³⁰ Im Gepäckstück des Passagiers Nezar Hindawi war auf dem Londoner Flughafen Heathrow eine Bombe gefunden worden. Hindawi hatte einen Flug nach Tel-Aviv gebucht.

³¹ Vgl. Elfriede Regelsberger, *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87*, Bonn 1987, S. 243–252.

rekte Verhandlungen zwischen den Volksgruppen seien das einzig geeignete Mittel zur Lösung des Konflikts. Die 1983 errichtete „Türkische Republik Nordzypern“ wurde von den EG-Ländern nicht anerkannt. Nach wie vor gilt die Regierung Vasiliou als die einzig legitime Vertretung Zyperns.

In der Generalversammlung der UNO agieren die EPZ-Partner nach der Erfahrung, daß Staatengruppen international aufgewertet werden. Einerseits bemühen sich die EPZ-Vertreter, mit „einer Stimme“ zu sprechen, andererseits sollen Widersprüche zwischen nationalen Positionen der einzelnen Gemeinschaftsländer vermieden werden. Eine Erklärung im Namen der Zwölf hat ein Gewicht, das nationale Voten nicht haben. Die diplomatischen Vertretungen der Zwölf und der EG-Kommission in New York koordinieren ihre Ansichten im Rahmen der EPZ-Leitlinien. Während der Generalversammlung finden wöchentlich Botschaftertreffen statt – ein Beleg für die enge Zusammenarbeit. Wegen des hauptsächlich durch Griechenland verursachten zunehmenden Dissenses war es der EPZ in den achtziger Jahren nicht möglich, gemeinsame Erklärungen zur Stimmabgabe im Umfang der siebziger Jahre abzugeben.³² Die EPZ-Partner gingen vermehrt zur weniger gewichtigen Form der Gemeinschaftserklärungen über, bei denen gelegentlich einzelne Mitgliedsländer in gesonderten Erklärungen abweichende Positionen vertraten.

Die EPZ hat in der UNO klare Erfolge erzielt. Drittstaaten konsultieren die EG-Gruppe in bislang nicht gekanntem Maße. Ungeachtet der Vorteile, die ein gemeinsames Auftreten in der UNO den EPZ-Partnern bietet, wählen Gemeinschaftsländer in etlichen Fällen aber bewußt den nationalen Alleingang, um nationales Profil zu zeigen und um eigene wirtschaftliche und politische Interessen zu verfolgen. Mitunter erweist sich auch der Druck der Dritten Welt mit ihrer Mehrheit in der UNO stärker als die EPZ-Solidarität.

Die Achtung der Menschenrechte spielte schon im Luxemburger Bericht von 1970 eine Rolle: „Das geeinte Europa muß auf dem gemeinsamen Erbe der Achtung der Freiheit sowie der Menschenrechte fußen und demokratische Staaten mit frei gewählten Parlamenten in sich vereinigen.“³³ Bei der KSZE waren für die EG-Staaten der sogenannte „dritte Korb“ sowie die Dissidenten in Osteuropa und der Sowjetunion von besonderer Bedeutung. Aber auch Menschenrechtsverletzungen in anderen Teilen der Welt kamen zur Sprache: In Chile wurden die Verhängung des Belagerungszustandes, der Verzicht auf einen Dialog mit der Opposition und die Maßnahmen gegen rückkehrwillige Chilenen, in Südafrika das Apartheid-System und in der Türkei die Verhaftung von Oppositionellen und Gewerkschaftern sowie die Beibehaltung des Kriegsrechts verurteilt.

³² Von 1974 bis 1980 lag das durchschnittliche Niveau an Konsensvoten der EPZ-Partner in der UN-Vollversammlung bei 45,8%, von 1981 bis 1988 sank der entsprechende Wert auf 38,1%. In den meisten Fällen war Griechenland für das geringer werdende Niveau an Konsensvoten verantwortlich. Dies traf besonders zu bei Abstimmungen zu folgenden Themen: Naher Osten, Ost-West-Beziehungen, Abrüstung und Südafrika. Vgl. Heinz-Jürgen Axt: Griechische Außenpolitik und Europa. Verpaßte Chancen und neue Herausforderungen, Baden-Baden 1992 (i. E.).

³³ Vgl. Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O., S. 23–28 (24).

Bei den Beziehungen zu den USA ist die EPZ von geringerer Bedeutung.³⁴ In drei Dokumenten hat die EPZ zu den europäisch-amerikanischen Beziehungen Stellung bezogen. In der Deklaration zur europäischen Identität von 1973 werden die einem gemeinsamen Erbe entspringenden Werte und Ziele und die darauf aufbauenden engen Bande beschworen. Diese sollen allerdings nicht die Entschlossenheit der Neun berühren, „als ein eigenständiges, unverwechselbares Ganzes aufzutreten. Die Neun wollen ihren konstruktiven Dialog mit den Vereinigten Staaten beibehalten und ihre Zusammenarbeit mit ihnen auf der Grundlage der Gleichberechtigung und im Geiste der Freundschaft weiterentwickeln“.³⁵ 1982 bekräftigten die EPZ-Partner aus Anlaß des 25. Jahrestages der Römischen Verträge noch einmal den Willen, die Konsultationen fortzuentwickeln und mit den USA auf enger und partnerschaftlicher Basis zusammenzuarbeiten.³⁶ Vor dem Hintergrund des Systemwandels in Osteuropa und verstärkten westeuropäischen Bemühungen um eine eigene sicherheitspolitische Identität haben die EG-Außenminister im November 1990 noch einmal bestätigt, daß die transatlantische Solidarität in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht für sie unverzichtbar bleibt.³⁷

Angesichts der Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für Westeuropa muß die relative Sprachlosigkeit der EPZ in dieser Frage überraschen. Zu vielen anderen Themen hat sich die EPZ weit ausführlicher geäußert. Die Erklärung für diesen Umstand ist in mehreren Faktoren zu suchen: Erstens hat die NATO bei den transatlantischen Beziehungen, ergänzt durch die OECD und die westlichen Weltwirtschaftsgipfel, die wichtigere Koordinationsfunktion. Zweitens haben bilaterale Beziehungen nach wie vor eine erhebliche Relevanz, einschließlich der Sonderbeziehungen einzelner EG-Länder zu den USA (Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland). Drittens wollen die USA vermeiden, daß ihnen die EPZ-Länder als geschlossener Block gegenübertreten.³⁸ Mit dem „Gymnich-Agreement“ von 1974 wurde deshalb vereinbart, daß die USA frühzeitig in den EPZ-Konsultationsprozeß einbezogen werden.

Bei den Ost-West-Beziehungen spielt die EPZ nur eine untergeordnete Rolle. Ostpolitik wurde bislang vorwiegend im atlantischen Bündnis unter Führung der USA bzw. in nationaler Verantwortung betrieben. Die EPZ hat sich darauf beschränkt, gewisse Akzente zu setzen. So sind die EPZ-Partner mit ihrem Vorschlag

³⁴ Vgl. Pardalis, Anastasia: European Political Cooperation and the United States, in: *Journal of Common Market Studies*, 25 (1987) 4, S. 271–294.

³⁵ Vgl. Dokument über die europäische Identität, veröffentlicht von den neun Außenministern am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit*, a. a. O., S. 44–48 (47).

³⁶ Vgl. Erklärung des 22. Europäischen Rates vom 29./30. März 1982 in Brüssel, a. a. O.

³⁷ Vgl. Erklärung zu den Beziehungen zwischen EG und den USA (Rom/Washington/Brüssel, 23. November 1990), in: *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 139, 30. 11. 1990, S. 1476 f.

³⁸ „Weniger geschätzt wird die EPZ von den USA, die in ihr immer noch einen diplomatischen Fremdkörper erblicken und die in der EPZ in gewisser Weise eine Schwächung ihres Führungsanspruchs im westlichen Lager sehen.“ Peter M. Schmidhuber, *Die EPZ: Erfolgsrezept für eine gemeinsame europäische Außenpolitik*, in: *Politische Studien*, 38 (Nov./Dez. 1987) 296, S. 611–618 (616). Vgl. auch Panayiotis Ifestos, *European Political Cooperation (EPZ): Its Evolution from 1970 to 1986, and the Single European Act*, in: *Revue d'Intégration Européenne/ Journal of European Integration*, 11 (Herbst 1987) 1, S. 47–62 (62).

für ein neutrales Afghanistan und den Abzug der sowjetischen Truppen hervorgetreten und haben die von den USA 1982 während der Polenkrise gegenüber der UdSSR verhängten Wirtschaftssanktionen in – allerdings gemäßiger – Form mitgetragen. Die Maßnahmen waren mehr „symbolischer als realer“ Natur.³⁹ Die EPZ hat sich „vorwiegend den kooperativen Elementen der Beziehungen mit Osteuropa und der Sowjetunion gewidmet und dabei zumeist die antagonistischen, militärischen Fragen ausgeklammert und der NATO vorbehalten. In dieser Einseitigkeit der ostpolitischen Profilierung Westeuropas liegt ein institutionelles und politisches Strukturproblem, das von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der westeuropäischen Ostpolitik sein dürfte“.⁴⁰

In den letzten Jahren ist von verschiedenen Seiten die Anreicherung der EPZ um eine sicherheitspolitische Dimension verlangt worden.⁴¹ Die Wirksamkeit der EPZ ist erheblich eingeschränkt, solange sie die Erörterung sicherheitspolitischer Fragen ausschließlich anderen Organisationen wie der NATO oder der Westeuropäischen Union (WEU) überläßt. Widerstand gegen die Erörterung sicherheitspolitischer Fragen in der EPZ kam vor allem aus Irland, das der EG, aber nicht der NATO angehört, aus Griechenland und aus Dänemark. Gegenwärtig bleibt das Bild der EPZ im Bereich der Sicherheitspolitik widersprüchlich: Dieselben Minister treffen sich zwar im NATO-Rahmen (mit Ausnahme Irlands und unter Beteiligung weiterer europäischer und außereuropäischer Länder), um über Sicherheitsprobleme zu sprechen, weigern sich jedoch, Entsprechendes im EPZ-Kontext zu tun. Und in der EPZ wird zwar über Abrüstung gesprochen, Fragen der Rüstungspolitik können die EPZ-Partner jedoch nicht erörtern. In diesem doppelten Dilemma wird deutlich, wie ungleichmäßig die EPZ bislang in den verschiedenen Bereichen der Außenbeziehungen vorangekommen ist.

6. Aktuelle Reformbemühungen und die Herausforderung eines „neuen Europas“

Die deutlich erkennbaren Defizite der EPZ haben wiederholt zu Reformbemühungen geführt. Das letzte Mal im Rahmen der Einheitlichen Akte, als in Titel III erstmals vertragsmäßige Grundlagen für die Zusammenarbeit geschaffen wurden. 1992 sind diese Neuerungen einer Revision zu unterziehen. Im Rahmen der 1990 einberufenen Regierungskonferenz zur Politischen Union spielt auch die EPZ eine Rolle. Es wird angestrebt, die EPZ in eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspo-

³⁹ Vgl. Philippe de Schoutheete, *La coopération . . .*, a. a. O., S. 207.

⁴⁰ Reinhardt Rummel, *EPZ . . .*, a. a. O., S. 58.

⁴¹ Zur Frage der sicherheitspolitischen Dimension der EPZ vgl.: Hans-Gert Pöttering (Hrsg.), *Sicherheit in Freiheit für Europa. Plädoyer für eine europäische Sicherheitspolitik*, Bonn 1988; Wolfgang Schall, *Sicherheitspolitik auf dem Weg zur Europäischen Union*, Bonn 1988; Panos Tsakaloyannis (Hrsg.), *Western European Security in a Changing World: From the Reactivation of the WEU to the Single European Act*, Maastricht 1988; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Zur außen- und sicherheitspolitischen Rolle Westeuropas in der internationalen Politik*, in: *Die Architektur europäischer Sicherheit: Probleme, Kriterien, Perspektiven (Strategien für die Zukunft Europas, Arbeitspapiere, 2)*, Gütersloh 1989, S. 7–22.

litik (GASP) zu überführen.⁴² Alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik sollen von der Zusammenarbeit erfaßt werden, also auch die Sicherheit der Union einschließlich der gemeinsamen Verteidigung. Der Europäische Rat soll Prinzipien und Orientierung der GASP festlegen, während die Ausführung dem Ministerrat überlassen bleibt. Damit würde für EG und EPZ/GASP ein gemeinsames Entscheidungsorgan geschaffen. Zwei Formen der Zusammenarbeit werden für möglich erachtet: die Kooperation, bei der nach Festlegung gemeinsamer Positionen die Ausführung den nationalen Regierungen überlassen wird, und die gemeinsame Aktion, bei der auch die Durchführung gemeinsam vorgenommen wird. Bei der Verteidigung wird der WEU besonderes Gewicht beigemessen.

Wenn auch die aktuellen Reformbemühungen sehr weitreichend erscheinen – immerhin ist von gemeinsamer Politik bei den Außenbeziehungen die Rede, und soll auch die Verteidigung Angelegenheit der Politischen Union werden –, so sind gleichwohl bereits heute die Grenzen der Erneuerung erkennbar: Für die Mehrzahl der EG-Länder steht die Vorstellung einer gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung der EG unter einem NATO-Vorbehalt: Das Atlantische Bündnis darf durch die europäischen Eigenanstrengungen nicht geschwächt werden, Doppelkommando-Strukturen sind zu vermeiden. Daß bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die „Wasserscheide“ zur Gemeinschafts-Methode (supranationale Organe, Gemeinschaftskompetenzen, Mehrheitsabstimmungen und Sanktionsmöglichkeiten bei Vertragsverletzungen) übersprungen wird, erscheint gegenwärtig unwahrscheinlich, so daß weniger der „qualitative Sprung“ in die Union als vielmehr die Fortschreibung der Einheitlichen Europäischen Akte erwartet wird. Schließlich bleibt anzumerken, daß die aktuellen Reformbemühungen in starkem Maße „introvertiert“ sind: Sie bemühen sich um eine Stärkung und Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik, ohne bereits die anstehende Öffnung der Gemeinschaft gegenüber Osteuropa – Ungarn, Polen und die ČSFR streben ja die Mitgliedschaft an – erkennbar in die Überlegungen einzubeziehen. Von den Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion ist daher kaum ein klares Konzept zu erwarten, wie die EG zu stärken ist, um die Herausforderung zur Konstruktion eines neuen Europas zu bewältigen.⁴³ Nach dem aktuellen steht daher für EG und EPZ ein erneuter Reform- und Anpassungsprozeß bevor.

⁴² Die folgenden Darlegungen beziehen sich auf den Diskussionsstand der Regierungskonferenz, so wie er dem Luxemburger Non-Paper „Projet d'articles de Traite en vue de la Mise en Place d'une Union Politique“ vom 15. April 1991 zu entnehmen war. Vgl. als Übersicht Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. 6. 1991, S. 8.

⁴³ Vgl. In diesem Sinne die Studie der sechs Forschungsinstitute „The Community and the Emerging European Democracies. A Joint Policy Report“ (London, Juni 1991).

LOUIS L. GERSON

The United States and the New Role of Germany

Early in 1990, with the Soviet retreat from Eastern Europe a reality, President George Bush envisioned trilateral "global partnerships" as a centerpiece of U. S. foreign policy. One with Japan, another with Western Europe led by a united Germany, and a third with the Soviet Union. None of these partnerships was to be limited by geography. Japan was expected to play a vital economic role in helping impoverished and debt-ridden Latin America; Western Europe was to shoulder responsibility in Africa; and the Soviet Union, once pluralism took root in Eastern Europe, was to be welcomed to participate in finding peaceful solutions to the intractable conflicts in the Middle East.

Soon after his inauguration, and before German unification seemed imminent, President Bush signaled that Bonn had become America's most powerful and trusted friend in Western Europe. This he demonstrated by words and deeds that were most dramatically reinforced during those frantic days when the world watched the collapse of Eastern European regimes, the rapid rapprochement between East and West Germany, and the demolition of the Wall in Berlin. Chancellor Helmut Kohl and his foreign minister, Hans-Dietrich Genscher, had every reason to expect President Bush to give them full and unqualified support in their multilateral diplomatic negotiations for German unification. Nowhere, outside West and East Germany, was there greater enthusiasm for German unification than in the United States. And the American people were particularly moved by Mr. Genscher's uncharacteristic emotional remarks during a special trip to the White House in Washington in which he expressed German indebtedness for America's past and ongoing support that culminated in the reunification of Germany. Many were convinced that at that time and for some time to come Chancellor Kohl was and will be the pivotal friend of the United States, overshadowing President François Mitterand and Prime Minister Margaret Thatcher.

The Gulf War and its immediate aftermath seem to have altered this conception. The reaction of Japan and Germany to that war and the growing turmoil within the United Soviet Union prompted President Bush to drop his phrase "global partnerships" as the foundation of U. S. foreign policy. It was replaced by "new world order," which the president has been defining in light of the Gulf War as "a responsibility imposed by our successes". This, he has been saying, was made possible by the collapse of Communism and the new spirit of cooperation with the Soviet Union. No clear definition of "new world order" has as yet been offered, but it does indicate that American foreign policy has been changed by that war. It will take some time to sort it out. And, perhaps, President Bush's "new world order" will become known as the "Bush doctrine" – another in the long list of presidential doctrines.

Until the outbreak of the war with Iraq, German foreign policy could be summarized as: firm ties with NATO, but with growing friendship with the Soviet Union; special relationships with both France and the United States; expanding economic relations with Arab countries, but with strong links with Israel because of the Nazi

past. This balancing worked until the Iraqi invasion of Kuwait and the mounting pressures from the Baltic states for independence. Bonn wanted to avoid hard choices, especially involving the use of force, and still keep friends who have just helped Germany to unity and who will be needed in the future. Foreign Minister Genscher's procrastinating, vague, and dovish response to the Gulf War contrasted sharply with that of Britain and France. London followed American leadership in kind; Bonn and Tokyo followed with cash.

One should note that American officials refrained from publicly criticizing Mr Genscher or Chancellor Kohl.

Throughout the war Washington considered Germany a reliable ally. The American press, despite its reports of opposition from the Social Democrats and the anti-American outbursts from German intellectuals like Theo Sommer, editor of the German weekly *Die Zeit*, who described the Gulf War as "a last almost spastic twitching of U.S. supremacy," did not indulge in sensationalism and German-Bashing. Nevertheless, the *Süddeutsche Zeitung* was probably correct in pointing out that the American generosity in the assessment of German behavior could be based on the fact that the war was over quickly and with few casualties. "If," its editorial of mid-March 1991 said, "a single American unit had been wiped out by an Iraqi poison-gas missile, or if Saddam had fired a single poison-gas missile at Israel, the Germans would have been in trouble in the United States for a long time. Kohl and Genscher are beneficiaries more from luck than from their own political skill."

During the Gulf War a momentous debate broke out in Germany over how it should fulfill its global responsibilities in the future, and the debate continues in the war's aftermath. It has highlighted the economic anxieties resulting from the underestimation of the cost of unification, the sharp decline in Chancellor Kohl's popularity, political divisions, and the burden of the Nazi legacy. President Bush and the Western leaders are confident that the Germans will solve their economic crisis and tension will surely fade. They are concerned, however, that while the economic crisis lingers Kohl's authority may be undermined as he faces the challenge in rebuilding Eastern Germany and sorting over Germany's ties to the United States and the Western allies. American officials fear that excessive preoccupation with domestic problems could jeopardize the future of the alliance. Germany is Europe's pivotal power, and the world expects it to behave like one.

The United States and the other Western allies were unnerved by the political debate in Bonn during the Gulf War about whether Germany's 1949 Constitution barred Germany from foreign military involvement. Chancellor Kohl, while stressing the importance of German participation in NATO, did not early in the Gulf crisis contest the claim of the Left that the West German Constitution prevented him from sending troops. Later in the war a more remorseful and embarrassed Kohl advocated an amendment to the Constitution to allow German troops to be committed outside NATO. By advocating an amendment to permit what many legal scholars believe is already permitted, Chancellor Kohl may have given the Social Democrats and his foreign minister's own party the opportunity to rewrite the Constitution to make it more restrictive. Many German commentators believe the constitutional argument was merely a pretext for inaction.

A related argument favored by the opposition, especially from the Left, was that

sending German forces to the Middle East would lead to the revival of militarism, if not Nazism. The naysayers took comfort in the German polls that showed that although the majority supported the allied effort to oust Saddam from Kuwait, few wanted German troops to be involved and chose Switzerland as the best model for a united Germany. As the recent SPD leader Oscar Lafontaine said in response to those advocating German military participation in the Gulf, "Don't these foreigners understand that you can't offer brandy chocolates to a former alcoholic who has finally managed to stay on the wagon?" Björn Engholm, the new leader of the Social Democrats, did urge support for strong German-American relations, but does not believe that the world is ready to see German-led troops fighting abroad. "... If in place of General Schwarzkopf there had been a German general," he said, "and if that general was on television every day giving reports about the progress of German troops in the field, I don't think people in America or England or France would be so happy." This, too, is not a convincing argument. "Nothing," noted Michael Lind, executive editor of the *National Interest*, in an editorial in the *New York Times* (28 March 1991), "could have exorcised phantoms of the Third Reich better than a few German fighters hunting down SCUD launchers, to protect Israel from attacks by missiles German business helped to build."

At the end of the war the United States was on the "top of the world". It had mobilized and dispatched a military force of over a half million soldiers halfway around the world with great speed, fought the war with fearsome efficiency, and destroyed Iraqi forces at a minuscule cost in American and allied lives. Throughout, it held together with immense diplomatic skill an unlikely alliance, enjoyed the full support of the American people, and, in the winning, expunged the memory of Vietnam. The feat reemphasized that economic strength does not outrank military power. "To be a great power," the *Economist* reminded its readers, "economic strength is necessary but not sufficient, as Japan and Germany have amply demonstrated in recent months." It is important to keep in mind that the United States could not have blockaded Iraq and gone to war without the support of the allies, the United Nations, the Congress of the United States, and the acquiescence of the Soviet Union. The true lesson of the Gulf War is that the United States has demonstrated its preference for alliance-building, and for leading only if others are prepared to follow.

For more than forty years Germany was divided and dependent on the United States and its Western European allies for security and economic health. Defending Europe meant defending Germany. With the collapse of Communism and the end of the Cold War, the threat to Europe has shifted from its center to its flanks. What is needed now is a new defense strategy beyond the confines area between the Atlantic and the Bosphorus. The German role in the alliance is crucial. NATO's Secretary General Manfred Wörner recently told his fellow Germans that Bonn must begin joining Western alliances, not only with checks but also militarily. There are situations, he said, "where diplomacy without the sword is impotent". Germany cannot be, as the *Economist* aptly put it, "a Switzerland – an introverted hedgehog in a troubled world, getting fatter".

Today Germany is whole again – a normal nation, as normal as the other Western democracies. It should be able to defend its national interests, as well as those of

other democracies, with force if necessary, without the neurosis and burden of the Nazi past. As the United States looks to Europe to share the responsibility and burden of building a "new world order," it expects Germany to be a full economic, political, financial, and military partner. Chancellor Kohl's May 1991 visit to Washington seems to have shattered that expectation. Bush's earlier embrace of Kohl has cooled, and he and many in Congress seem to feel more comfortable with leaders of France and Great Britain. Moreover, recent German policies may have led Bush to reexamine the main premises of his New World Order, in which Germany was to have played a pivotal role, and triggered a debate within the United States about "whether it is time for Americans to turn inward".

V.
Die neue Militärpolitik



HEINZ SCHULTE

Das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle

Der Zusammenbruch des Warschauer Paktes und die militärischen Erfolge der alliierten Streitkräfte im Golf haben im Grunde bestätigt, was unter den Beobachtern der internationalen Sicherheitspolitik längst ein offenes Geheimnis war: In der Tat besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitspolitik auf der einen Seite und Rüstungskontrolle auf der anderen. Seit Ende der siebziger Jahre – d. h. mit dem Ende der „Hohen Zeit der Entspannung“ – war die Rüstungskontrolle nicht länger als Aushängeschild der politischen Entspannung und somit vermeintlichem Wegbereiter der politischen Entspannung, sondern der – wie wir heute wissen – vergebliche Versuch, militärtechnische Vorteile der anderen Seite einzuhegen.

„Wir sind Zeuge, wie sich das Antlitz des Krieges und die Form der Waffen nahezu täglich ändern; jede Nation ist bestrebt, die andere durch die herausragenden Eigenschaften der eigenen Waffen auszustechen.“

Dieser Stoßseufzer eines Soldaten im Englischen Bürgerkrieg 1642 könnte auch von einem Delegationsmitglied bei den verschiedenen Rüstungskontrollverhandlungen der jüngsten Zeit stammen.

Es gilt sicherlich das alte Diktum, daß Rüstungskontrolle immer dann einfach ist, wenn man sie nicht braucht. Sie „hakt“ immer dann, wenn es in der Tat um wesentliche Bedingungen militärischer Bereitschaft geht. Es gibt genügend Beispiele der jüngsten Zeit, die dies anschaulich unterstreichen: Die Wiener MBFR-Verhandlungen wurden nach fünfzehn Jahren erfolglos eingestellt, da die Sowjetunion im Grunde kein Interesse an ausgewogenen Truppenreduzierungen hatte. Auf der anderen Seite wurde die Vereinbarung zwischen Washington und Moskau zur Begrenzung amerikanischer und sowjetischer Streitkräfte in Mitteleuropa auf jeweils 195 000 Mann sehr schnell durch den einseitigen Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn, der Tschechoslowakei sowie aus der ehemaligen DDR und Polen überholt. Wer erinnert sich noch an die schwierigen Verhandlungen innerhalb der NATO über die Verringerung der nuklearen bodengestützten Kurzstreckenwaffen (SNF). Lange wurde im Bündnis über das Konzept der „Brandmauer“ (firebreak) diskutiert. Mit dem Abzug der sowjetischen Kurzstreckensysteme aus Deutschland sind die SNF-Verhandlungen gegenstandslos geworden. Künftig wird man in Europa die Frage nach der Notwendigkeit luftgestützter Nuklearwaffen (TASM) diskutieren.

Die rechte Aufgabe und Bedeutung von Rüstungskontrolle ist nur als Teil der Sicherheitspolitik zu verstehen. Ich glaube, daß es der Kardinalfehler der Rüstungskontrolle in den siebziger Jahren gewesen ist, diesen Zusammenhang aufzulösen und die rüstungskontrollpolitischen Forderungen über die sicherheitspolitischen Notwendigkeiten gestellt zu haben. Der NATO-Doppelbeschluß von 1979 hat eine Trendwende eingeleitet.

Der Abschluß des START-Vertrages hat diese Trendwende bestätigt: Während die schweren landgestützten Interkontinentalraketen der Sowjetunion der Reduzierung unterliegen, bleiben seegestützte Marschflugkörper (SLCM) vom Vertrag aus-

geschlossen. Beide Seiten haben sich auf jeweils 880 Marschflugkörper mit einer Reichweite von mehr als 600 km geeinigt. Dies führte den Stabschef der sowjetischen Marine, Admiral Konstantin Makarow, zu der Feststellung, die USA hätten die erzielten Abrüstungsschritte durch eine „massive Stationierung“ seegestützter Marschflugkörper mehr als kompensiert. Die Bedrohung der Sowjetunion habe sich nahezu verdoppelt.¹ Die künftige Abstützung der amerikanischen Streitkräfte auf moderne Marschflugkörper-Technologie wird durch den START-Vertrag nicht eingeengt.

Betrachtet man die Entwicklung der Militärgeschichte, so ist die These gerechtfertigt, daß ein Rüstungswettlauf eher ausgelöst wird durch eine neue Qualität an Waffen, denn durch quantitative Anhäufung. Dies gilt von der Entdeckung des Schießpulvers über die Entwicklung der Atombombe bis zur Initiative zur Strategischen Verteidigung (SDI). Untersucht man das Kräfteparallelogramm der internationalen Ordnung, so gibt es grundsätzlich Status quo-Mächte und solche, die Veränderung wollen, weil ihnen die Veränderung zum strategischen Vorteil gereicht – oder zumindest dem Gegner zum Nachteil. Eine Großmacht – heute besser eine Weltmacht –, die Großmacht bleiben will, muß sich der technologischen Herausforderung stellen.

Vor diesem Hintergrund kommt den neuen Technologien eine Schlüsselrolle zu. Einer der renommiertesten angelsächsischen Strategieexperten, Michael Howard, hat in einem Aufsatz über „Krieg und Technologie“ nachgewiesen,² daß es im Grunde keine Rolle mehr spielt, ob es für Rüstungstechnologie eine militärische Notwendigkeit gibt, denn sie muß als Katalysator für innovative und produktive Energie an sich angesehen werden. Damit sind die Waffen selbst nicht mehr als ein Symbol dieser Errungenschaft. Sie stellen den technologischen Vorsprung dar, der wahre Macht verleiht. So wie es der allgemeine technologische Vorsprung gewesen ist, der Europa einst zum Herrscher über den Rest der Welt gemacht hat. (Es war nicht nur das Zündnadelgewehr, sondern auch die Dampflokomotive und der Telegraphenmast, die die Kolonialherrschaft abgesichert haben.) Heute heißt technologische Innovation nichts anderes als die konsequente Nutzung strategischer Vorteile im Sinne von Mobilität und Schnelligkeit der Kommunikationsmittel. Der untrennbare Zusammenhang zwischen militärisch anwendbarer und zivil nutzbarer Technologie wird deutlich am Beispiel der amerikanischen Entscheidung, den Kampf mit den Japanern um die Halbleiter-Schlüsseltechnologie (Semiconductor Manufacturing Technology/SEMATECH-Projekt) zum Teil vom Verteidigungsministerium durch gezielte Aufträge an die amerikanische Industrie führen zu lassen. Die Kosten für das SEMATECH-Fünfjahresprogramm von einer Milliarde Dollar werden je zur Hälfte vom Pentagon und von der amerikanischen Industrie getragen. Der ehemalige Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt, Konrad Seitz, schließt hieraus zurecht: „Bei SEMATECH geht es in keiner Weise mehr um rüstungsspezifische Technologien: Das Pentagon ist zum amerikanischen MITI geworden.“³

¹ Welt am Sonntag, 28. Juli 1991.

² Journal of the Royal United Services Institute, London, Dezember 1987.

³ Konrad Seitz, Die japanisch-amerikanische Herausforderung. Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben, München 1991, S. 44.

Die kraftspendende Tinktur setzt sich aus den alt erprobten Hausrezepten Seemacht – heute See/Luftmacht – und allgemeiner technologischer Überlegenheit zusammen. Ein tragender Pfeiler dieser Überlegenheit wird künftig die Informationstechnologie sein. Die Informationstechnologie wiederum führt zur Informationsgesellschaft mit einem Übermaß an individuellen Informationsmöglichkeiten. Welche Sprengkraft ein solches Gesellschaftsmodell für ein geschlossenes System wie das sowjetische hat, braucht an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden: Geschlossene Gesellschaftssysteme haben sich technologisch überholt; der Orwell'sche Alptraum von der Informationsdiktatur hat sich nicht bewahrheitet.

Es ist diese Mischung aus überlegener Technologie – zivil wie militärisch – und den „struktursprengenden“ Auswirkungen der sich formenden Informationsgesellschaft, welche die strategische Herausforderung für die UdSSR in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts darstellt. Der britische Historiker Paul Kennedy hat in seinem Aufsehen erregenden Buch „Aufstieg und Fall der Großen Mächte“ Amerika das Schicksal des Niedergangs für die zweite Hälfte des 21. Jahrhunderts vorausgesagt, da der wirtschaftliche Abstieg der Neuen Welt sich bereits abzeichne. Dies mag so sein; für die erste Hälfte des nächsten Jahrhunderts allerdings scheinen die wirtschaftlichen – und damit sicherheitspolitischen – Nöte der Sowjetunion ungleich größer zu sein.

Amerika hat sich seit langem auf das Diktum des Evangelisten der Seestrategie und eines seiner größten Söhne, Alfred Thayer Mahan, zurückbesonnen: Seemacht ist Weltmacht. Der ungeheuer kostspielige Aufbau einer ozeanfähigen Roten Flotte als Pendant zur amerikanischen zeigt, daß diese Einschätzung im Kreml zumindest nicht verworfen worden ist.⁴

Die Rolle der Weltmeere als Schlüssel zur Macht ist allseits bekannt: Das Mittelmeer war die damals bekannte Welt; zweifelsohne ist der Atlantik das Meer der Gegenwart. Wird der Pazifik das Meer des 21. Jahrhunderts werden?

Eine Entwicklung wird anhand der aufgelegten Rüstungsprogramme sowie der eingebrachten Positionen bei den Rüstungskontrollverhandlungen deutlich: Die amerikanische Sicherheit stützt sich immer mehr auf die Luftwaffe und die Marine, d. h. auf die Träger moderner Technologie. Bisher haben sich die Vereinigten Staaten der Einbeziehung von Seestreitkräften in die Rüstungskontrolle erfolgreich widersetzt. Während einige Analytiker in diesem Zusammenhang der Meinung sind, die sowjetische Militärführung habe die Umwandlung von drei mot. Schützendivisionen in sogenannte Küstenschutzdivisionen u. a. betrieben, um einen Fuß in die Tür der Rüstungskontrolle von Seestreitkräften zu bekommen, zeichnet sich auf der anderen Seite ab, daß die sowjetische Marineführung kein großes Interesse an maritimer Rüstungsbegrenzung erkennen läßt.⁵ Auf jeden Fall ist die sowjetische Haltung in dieser Kernfrage nicht restriktiv, wie sich aus der sowjetischen Zustimmung zum START-Vertrag erkennen läßt.

Vor dem Hintergrund der veränderten Ost-West-Lage werden sich Reduzierun-

⁴ Für eine Analyse der künftigen sowjetischen Marine- und Flottenbaupolitik vgl. Captain Gordon Wilson, *The Soviet Navy. A new dimension to consider*. In: *International Defense Review*, 7/1991.

⁵ ebenda, *The Soviet perspective on maritime arms control*, S. 692 f.

gen vollziehen, unabhängig davon, ob sie rüstungskontrollpolitisch unterfüttert worden sind oder nicht. Das Pentagon hat die künftige globale Verteilung der US-Streitkräfte in Umrissen bereits erkennen lassen: Für den atlantischen Raum werden 6 Divisionen zur Verfügung gestellt, wovon zwei in Europa stationiert werden sollen; 3 bis 4 taktische Jagdgeschwader und fünf Trägergruppen sollen ebenfalls dem atlantischen Gebiet zugeordnet werden. Die Ereignisse am Golf werden den Trend zu schnellen Eingreifkräften auf Kosten umfangreicher Stationierungskräfte eher verstärken, denn abschwächen.

Das Grundproblem der Sowjetunion ist es, daß ihre Anstrengungen seit Kriegsende darauf gerichtet waren, mit den USA militärisch gleichzuziehen, um dann dieses Plateau zu halten. Durch die amerikanische Entscheidung Anfang der siebziger Jahre, statt auf Quantität auf Qualität zu setzen (Mehrfachsprengköpfe, Marschflugkörper, Tarnkappen-Technologie, SDI), nachdem der Sowjetunion im SALT-I-Vertrag faktisch die Gleichberechtigung eingeräumt werden mußte, ist der sowjetische Anspruch auf Gleichrangigkeit auf dramatische Weise in Frage gestellt worden. So hat beispielsweise die sowjetische Marine Anfang der achtziger Jahre erkennen müssen, daß sie im Wettstreit mit den Vereinigten Staaten beim Auffinden und Zerstören feindlicher strategischer U-Boote verloren hatte, und zog sich konsequenterweise auf den Schutz der Einsatzgebiete der eigenen strategischen U-Boote zurück. Die historische Analyse wird zwei amerikanische Entscheidungen als Wendepunkte für die sowjetische Militärstrategie bestätigen: den NATO-Doppelbeschluß von 1979 und die SDI-Diskussion Anfang der achtziger Jahre.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Gegensatz zwischen der vermeintlichen Perestroika-Politik unter Gorbatschow und den Ansprüchen des sowjetischen Militärs. Spätestens seit 1977, d. h. mit der Berufung von Ogakow zum Stabschef, haben die sowjetischen Streitkräfte erkannt, daß nur durch die Verbesserung der allgemeinen industriellen Basis den Streitkräften künftig die Rüstungsgüter zugeführt werden können, die im 21. Jahrhundert als notwendig und angemessen erachtet werden. In den siebziger Jahren hatten die sowjetischen Streitkräfte unter Breschnew zwar Waffen in Überfülle erhalten; es war allerdings angesichts der sich dramatisch verschlechternden Wirtschaftslage nicht damit zu rechnen, daß diese Waffen im gleichen Umfang ersetzt werden würden.

Ogakow hatte frühzeitig erkannt, daß die Bedeutung der militärtechnologischen Entwicklungen in den neunziger Jahren mit der Mechanisierung der Streitkräfte in den zwanziger Jahren zu vergleichen ist. Das altbewährte Unterfangen, westliche Qualität durch Quantität auszugleichen, war nicht länger aufrechtzuerhalten. So stellt der ehemalige erste stellvertretende Chef des sowjetischen Generalstabes, Armeegeneral Lobow, in einem Fachartikel fest, daß bei den Wiener Verhandlungen nur Quantitäten von Waffen berücksichtigt worden seien, nicht aber deren Kampfmöglichkeiten. Es sei notwendig, auch die Fähigkeit der NATO zur Truppenverstärkung in Europa zu berücksichtigen. Die USA hätten am Persischen Golf gezeigt, daß sie fähig seien, „in Rekordzeit“, eine große Zahl von Kräften und Mitteln an jeden Punkt der Erde zu überführen. Dabei seien Seeverbindungen sehr wichtig, was erkläre, warum die USA „so unlustig“ an Verhandlungen zur Verringerung der Seestreitkräfte herangingen. Für Lobow ist die Schlußfolgerung unstrittig: „In der qualitativen Entwicklung der Waffen und Militärtechnik ist es erforder-

lich, nicht nur Gleichheit mit dem wahrscheinlichen Gegner, sondern Überlegenheit über ihn sicherzustellen. Im letzten Krieg habe die UdSSR über die besten Panzer der Welt verfügt.“⁶

Westliche Militärexperten gehen davon aus, daß die sowjetische Bestandsaufnahme der Waffenwirkungen im Golfkrieg diese Analyse bestätigt. Als Ergebnis des Golfkriegs wird die Sowjetunion wohl kaum ihren Verteidigungshaushalt verringern, da erhöhte Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung moderner Technologien („smart weapons“, stealth, counterstealth) notwendig sind.⁷ So hat Verteidigungsminister Jasow bereits angekündigt, daß als Konsequenz von Operation „Wüstensturm“ die sowjetische Luftverteidigung neu bewertet werden müsse. Der Chef der sowjetischen Luftstreitkräfte Generaloberst Schaposhnikow hat bestätigt, daß die sowjetischen Streitkräfte als Ergebnis des Golfkriegs der Qualität neuer Waffensysteme einen höheren Stellenwert einräumen werden. Künftig werde es beispielsweise keine sowjetischen Kampfflugzeuge mehr geben, die nur für eine Rolle ausgelegt sind. Statt dessen werden sie mit moderner Technik mehrere Kampfaufgaben ausführen können.⁸ Im Grunde ist durch die neuen Technologien der klassische Unterschied zwischen Kontinentalmacht (UdSSR) und Seemacht (USA) aufgehoben worden. Die Tiefe des Raumes wird durch neue – nicht-nukleare – Waffen überwunden.

Die Ankündigung Gorbatschows, bis zum Jahre 2000 alle sowjetischen Streitkräfte außerhalb der Sowjetunion zurückgeholt zu haben, ist somit nicht notwendigerweise Ausdruck neuer politischer Einsichten, sondern der Versuch der Umstrukturierung auf künftige militärtechnische Anforderungen hin. Es zeichnet sich ab, daß die neuen sowjetischen Streitkräfte eine erhebliche Steigerung der Raketenerartillerie- und Hubschrauberkomponente erfahren werden.

Und hier sind wir bei einer Binsenwahrheit angelangt, die man trotz ihrer offensichtlichen Logik immer wieder zur Kenntnis nehmen muß: Es sind die politischen Vorgaben, die über den Transmissionsriemen der Militärdoktrin (beispielsweise der Begriff der „hinlänglichen Verteidigung“) die Rüstungskontrolle und somit auch die Rüstungsmodernisierung – sprich Beschaffungsmaßnahmen – beeinflussen. In die politische Realität umgesetzt heißt dies, die Vereinigten Staaten werden ihren Rüstungshaushalt nicht nur – aber auch – als Reaktion auf den sowjetischen Rückzug aus Mittel- und Osteuropa beschneiden; dies hat Konsequenzen für Europa. Es steht außer Frage, daß es zu empfindlichen Reduzierungen nicht nur der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa kommen wird.

Trotz ihres unaufhaltsamen wirtschaftlichen Niedergangs bleibt die Sowjetunion ein militärischer Faktor in Europa. Künftig wird aber nicht das Bajonett und das Panzerrohr, sondern zunehmend der Mikrochip die Frage nach der weltpolitischen Rangfolge entscheiden. Die Sowjetunion steht vor der Frage, ob ihr der Übergang von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft gelingen wird, um an dem

⁶ Armeegeneral V. N. Lobow, Wege der Realisation des Konzepts der Hinlänglichkeit für die Verteidigung, in: *Vojennaja mysl'*, Heft 2, 1991.

⁷ Vgl. „Soviets to spend more on R & D“, in: *Jane's Defence Weekly*, 1. Juni 1991.

⁸ Vgl. „Soviet air chief pushes for quality“, in: *Jane's Defence Weekly*, 10. August 1991.

Beziehungsgeflecht der „Triade“ USA-Westeuropa-Japan teilnehmen zu können.⁹ Ansonsten sinkt die UdSSR auf das Niveau eines Dritten-Welt-Landes mit Rohstoffvorkommen, billigem Arbeitskräftepotential sowie der langfristigen Aussicht, als Absatzmarkt für westliche Exporte zu wirken, ab. Die Fliehkräfte der technologischen Innovation sowie der neu gewonnenen strategischen Flexibilität sind nicht länger durch Rüstungskontrollpolitische Anstrengungen einzuhegen. Daher sind bisher auch alle Versuche der umfassenden maritimen Rüstungskontrolle gescheitert.

Nach dem Abschluß der VKSE- und START-Verhandlungen hat das westliche Bündnis seine Rüstungskontrollpolitischen Grenzen erreicht, ohne bisher die militärische Hinlänglichkeit aufzugeben zu haben. Weitere Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitische Initiativen in Europa werden voraussichtlich keine entscheidenden Wirkungen zeigen. Die verschiedenen nationalen Reduzierungsmaßnahmen werden zwar von der Rüstungskontrolle begleitet, sind aber hiervon nicht abhängig. Dies läßt sich besonders für die amerikanischen und britischen Streitkräfte nachweisen. Künftig wird sich die NATO-Solidarität in Form weniger alliierter Verbände auf deutschem Boden einerseits und verstärktem – auch deutschem – Engagement außerhalb Europa-Mitte andererseits widerspiegeln. In Mitteleuropa wird es zunehmend notwendig, die Kunst des Denkens in militärstrategischen Zusammenhängen vor dem Hintergrund einer sich stets wandelnden Technologie wiederzuentdecken.

⁹ Vgl. Seitz, Die japanisch-amerikanische Herausforderung, S. 216 ff.

BRUCE MARSHALL

Nato's Role in Europe after the Collapse of Communism

Any discussion of European security arrangements after the collapse of communism in Eastern Europe must address the question of what role, if any, NATO should play in the future. Is NATO primarily an artifact of the Cold War which is destined to follow the Warsaw Pact into oblivion? Or has it become a central fixture of European political life which is now called upon to assume new responsibilities in a changed political setting? Or is it perhaps fated to continue, as it has over nearly half a century, to perform a variety of regional security functions, perhaps more limited in scope? If one seeks to sort out these options and to determine whether changes are most likely to be minimal or quite drastic, we need to consider three basic questions.

First, is there really still a need for NATO? Collective defense against the forces of the Warsaw Pact countries arrayed around the Soviet Union was NATO's most over aim; but it was never the sole aim. The initial purposes of the Truman Doctrine and the Marshall Plan, of which NATO was a major instrument, was to provide a multilateral security framework for Europe at a time when regional threats seemed to be accumulating. The military organization of the Supreme Allied Command for Europe [SACEUR] emerged slowly in response to the Korean War and the military coup in Czechoslovakia. During the 1960s the focus of activity within the Alliance shifted to stress arms control negotiations with the USSR. Pursuit of both deterrence and detente required linking the U.S. nuclear guarantee with the security of Europe – and particularly with that of Germany.

From its inception NATO reflected some basic geopolitical facts of life: 1) No combination of European states could effectively deter the military strength of the USSR. 2) American security depended on preventing the control of Central and Western Europe by an unfriendly power. Both objectives could best be achieved by a system of multilateral cooperation between Europe and the USA. Does the removal of Soviet forces from Hungary, Czechoslovakia, Poland and the former GDR mean that by 1994 the need for an American presence in Europe will cease to exist? Certainly not. Russia (whatever political form it may take) is a very large state with immense reserves of natural resources, a highly skilled population, vast nuclear and conventional forces in being and an extremely uncertain political future. No matter what direction its future leaders adopt, the Russian state will cast a long shadow across Europe for decades to come. Judging by the level of defense expenditure, the pace of modernization of their nuclear forces and the deployment of those forces beyond the Ural mountains, NATO Secretary General Manfred Woerner recently concluded:

Soviet military efforts far outstrip reasonable defense requirements or anything that NATO nations, individually or collectively, could do . . . Despite

their internal problems, the Soviets still manifestly feel the need for enormous military capabilities that will continue to make their country by far Europe's most powerful nation.¹

Hence, in answer to the first question, we must insist that the security link between Europe and America will remain a matter of common interest for some time to come, if only to ensure against the residual threat which the USSR can pose to the rest of Europe by virtue of its size and strength. This reality does not preclude deepening cooperation with the USSR on many levels, but it does mean that, in Woerner's words, "[the Soviet Union's] immense strategic mass cannot be balanced by diplomacy and economic relations alone".²

A second part of the answer to the question whether NATO is still relevant requires attention to the role it has played within the European region. Nearly half a century of cooperation and intense and frequent communication about matters of vital national security concerns among the European members states of NATO has served to break down old patterns of hostility and to foster a new sense of trust and habit of consultation among the countries of the continent which were often at odds with one another over the first half of the century. Most important of all, NATO provided a multilateral framework which has made it possible for Germany to become part of the foundation of European security rather than a potential disturber of the peace. By freeing Germany from the worst dangers of its exposed position between the two rival blocs, NATO has opened to way for cooperation between Germany and its neighbors within Europe. Although less obvious, it has also permitted many smaller states to play effective roles within the regional security system, thereby legitimizing their national defense efforts and freeing them from the political as well as the economic burdens which undermined the stability of governments during the inter-war years.

For Britain and France, NATO has been especially important. Backed by the U. S. nuclear guarantee and the presence of U. S. ground forces in the region and the promise of ready reserves to support Europe, it made their dramatic military decline far less evident at home. Moreover, by greatly reducing their need to be concerned with security on the continent, it enabled both countries to project power outside of Europe and to continue to act like major powers, despite their reduced capabilities.

These purposes have little to do with the collapse of communism in Eastern Europe, but they have a great deal to do with the expanding cooperation among the states of western Europe. NATO, by relieving all the countries of the region of the need to rely on self-defense and by providing an effective regional organization for multilateral collaboration has opened to way to political cooperation throughout the region and has set the stage for economic prosperity as well.

These achievements of the NATO system, while undoubtedly important, raise a second set of questions for the future, however. Should the political functions not now become the dominant purpose of the organization and be enlarged to include

¹ Manfred Woerner, *NATO Review*, February 1991, p. 6.

² *Ibid.*

other pressing issues of regional concern, such as environmental protection and the safeguarding of human rights? Alternatively, is it not now more appropriate to shift the military aspects of regional defense more to an organization such as the Western European Union, which recognizes the primary role of the European members for their own defense, or even to the Conference on Security and Cooperation – the only forum which includes the Soviet Union and the other states of Eastern Europe?

In my opinion, there are important reasons not to invest NATO with new functions, despite the tendency of all organizations to resort to such tactics out of a desire for self-preservation when their original mission becomes less urgent. First, it is well to recall that the political structure of NATO is very small alongside its more prominent military body (SHAPE). NATO policies are developed by the Supreme Allied Command [SACEUR], not by the semi-annual ministerial meetings of the Atlantic Council, which is its political arm. Hence, NATO is not designed as a forum for developing common regional foreign policies. It has no authority to negotiate treaties. Moreover, past experience reveals that NATO countries have not been particularly anxious to arrive at common foreign policies, especially outside the immediate NATO region.

But some observers argue that the collapse of communism in Eastern Europe has created new sources of insecurity to which NATO should be prepared to respond. They point to the revival of ethnic conflict in Romania, Yugoslavia and the Soviet Union itself, and to the tensions created by the potential break-up of those states. Regardless of the outcome of such conflicts, there is little evidence that any of the countries in the region will allow themselves to be drawn into direct military conflict by such issues. In this regard, it is instructive to note the vast differences which separate the contemporary situation from the role played by minorities problems before 1914 or during the inter-war years. The idea that a new European war might grow out of clashes between armed minorities seems highly improbable. Hence, the task of resolving ethnic conflict must be addressed at some other level and through some other organization than NATO.

Should NATO then become an instrument for supervising arms control agreements with the USSR – particularly the agreements on Conventional Forces in Europe? Perhaps that might be possible, but the experience of more than a century of arms control agreements suggests that we should remain wary about relying too heavily on formal legal instruments to preserve peace. They serve primarily to ratify changes in relative power positions of the major states rather than to bring about such change.

If that is the case, does Europe really need NATO? Would not some other organization be more effective in promoting regional security in the absence of direct military threats? There is no lack of regional security organizations. There is the Western European Union – essentially a sub-group of European NATO states – and the more loosely defined Council of Europe, which Poland, Hungary and Czechoslovakia have recently joined. In addition there is the 34-member Conference on Security and Cooperation, which includes the USA, Canada and the USSR and the European Community, which is seeking to expand its foreign policy role. The enthusiasm of some proponents for a greater role for the EC has led Pierre Hassner to observe that, “what we face is not the Finlandization of Western Europe but the Brusselization of Eastern Europe”.

None of these organizations, however, is capable of deterring scope and nature of Russia's residual military power. Without the American nuclear guarantee that threat is

likely to remain unacceptably imminent. NATO is the only organization capable of offering a credible deterrent to future disruptions because only NATO links the USA to Europe in a standing military organization capable of assuring the security of Central Europe and providing a credible nuclear deterrent at a cost that is tolerable to all member states. Also it is the only organization that has a track record of success in carrying out those missions.

The last point is crucial. NATO is a multilateral military force which trains and operates under the direction of a multi-national staff commanded by a single commander-in-chief. Consequently, the NATO forces are prepared for joint operations and are capable of providing an effective nuclear guarantee in a way that no combination of purely national armies could do. For Germany in particular, NATO is vital because it integrates German armed forces completely into the structure of regional security, thereby avoiding the dangers that could easily attend any effort at independent action or the antagonism that inevitably would be generated by a German decision to pursue a policy of "neutrality".

To argue that there is no practical alternative to NATO for European security is not to deny, however, that serious problems remain to be addressed with regard both to the structure and the operation of the alliance. With the democratization of Eastern Europe and the collapse of the Warsaw Treaty Organization, the task of NATO cannot remain the defense of Western Europe against Eastern Europe.

Czechoslovakia, Poland and Hungary all have struggling democratic regimes that want and need an anchor in the West. Paul Wolfowitz, the Assistant Secretary of Defense for Political-Military Affairs recently told a meeting of NATO and East European leaders in Prague that a reunited Europe view any effort by the USSR to reassert control over Eastern Europe by force as "an immense tragedy which would inevitably involve an international crisis of vast dimensions". While Manfred Woerner has disclaimed any idea that NATO plans to extend its frontiers to include Eastern Europe or to accept Poland, Hungary and Czechoslovakia as members, there are clear indications that some NATO members would act. It is clear that some way must be found to give the fledgling democracies of Eastern Europe a way to participate in regional security arrangements, but it is also evident that this should be done in a manner that avoids antagonizing the Soviet Union.

Many other questions also remain to be addressed. What level of forces will be required, both from the United States and from the European allies? What should be the mix of conventional and nuclear forces? Where should those forces be deployed both in the immediate future and in the years beyond 1994? What strategic doctrine should guide the use of these forces?³ And most important of all, how can the need for preserving the framework of European regional security be explained to national electorates at a time when they confront a complex array of competing pressures for limited resources?

It seems clear that only a multilateral security organization that links Europe and America can provide security to both partners in the long run. But it is critically

³ A useful discussion of these issues is provided by David Greenwood, Director of the Center for Strategic Studies at the University of Aberdeen, Scotland in "Refashioning NATO's Defenses," *NATO Review*, 30 (December 1990): 2-8.

important to develop a vision of that task which takes account of what NATO has accomplished, which refrains from imposing upon the alliance tasks that exceed the range of common interests that underlie it, and that build upon past experience. In particular, we need constantly to remind ourselves that only by maintaining an effective military balance within the European region will it be possible to preserve the conditions that have made possible the creation of the new democracies in Eastern Europe and the expansion of more friendly relations with the Soviet Union.



JENS HACKER

Osteuropa und die NATO

Vorbemerkung

Wer am 7. Oktober 1989, dem Tag der vierzigjährigen Ausrufung der DDR, die drei wichtigsten Daten über das Ende des Warschauer Paktes prophezeit hätte, wäre als politischer Träumer oder Phantast apostrophiert worden. Am 24. September 1990 unterzeichneten der DDR-Minister für Abrüstung und Verteidigung, Rainer Eppelmann, und der Oberkommandierende der Streitkräfte des Warschauer Paktes, Armeegeneral Pjotr Luschew, in Berlin ein Protokoll über den Austritt der DDR aus der Warschauer Allianz „im Zusammenhang“ mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands am 3. Oktober. Am 1. April 1991 hörte der am 14. Mai 1955 errichtete Warschauer Pakt als militärische Organisation offiziell auf, und am 1. Juli 1991 unterzeichnete der Politische Beratende Ausschuß des Warschauer Vertrages in Prag das Protokoll über die Beendigung der Tätigkeit der Allianz. Da das militärische bilaterale Pakt-System des Ostblocks faktisch – wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage – nicht mehr existiert, findet sich die frühere engere „sozialistische Gemeinschaft“ in einem Sicherheitsvakuum, von dem man noch nicht weiß, wie es behoben werden soll. Abzuwarten gilt, ob es Staats- und Parteichef Michail Gorbatschow gelingen wird, mit den ehemaligen fünf Mitgliedern der Warschauer Allianz neue zweiseitige Verträge zu schließen, die auch militärische Klauseln enthalten.

1. Die Diskussion über eine „Überprüfung“ des Warschauer Vertrages

Im Rahmen der Auflösung des „Ostblocks“ erscheint das Ende des Warschauer Paktes – ebenso wie das des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe aufgrund des Beschlusses vom 28. Juni 1991 – als logische Konsequenz. Erinnerung sei jedoch daran, daß Gorbatschow, der am 11. März 1985 das Amt des Generalsekretärs des Zentralkomitees der KPdSU übernahm, zunächst nicht seine Aufgabe darin sah, der Auflösung der engeren „sozialistischen Gemeinschaft“ Vorschub zu leisten.

Im Rahmen dieser Untersuchung der Beziehungen der früheren WP-Staaten zur NATO fehlt der Platz zur Darstellung der Entwicklung des Warschauer Paktes seit 1985 vor dem Hintergrund des Zerfalls des Sowjetblocks und der Auswirkungen der staatlichen Vereinigung Deutschlands. Wir müssen uns auf die letzte Phase der Auflösung des Warschauer Paktes beschränken.

Während die NATO-Ministertagung am 7. Juni 1990 begann und einen Tag später die „Botschaft von Turnberry“ verkündete, trat am selben Tag in Moskau der Politische Beratende Ausschuß der Warschauer Allianz zusammen, um festzustellen, es sei notwendig, „Charakter und Funktionen des Warschauer Vertrages zu überprüfen“. Außerdem hieß es in der Deklaration:

„In dieser neuen Situation beginnen die auf der Tagung vertretenen Staaten mit der Überprüfung des Charakters, der Funktionen und der Tätigkeit des Warschauer

Vertrages sowie mit seiner Umwandlung in einen Vertrag souveräner, gleichberechtigter Staaten, der auf demokratischen Prinzipien beruht. Zu diesem Zweck haben sie eine zeitweilige Kommission von Regierungsbeauftragten geschaffen, die bis Ende Oktober dieses Jahres dem Politischen Beratenden Ausschuß entsprechende konkrete Vorschläge unterbreitet. Diese Vorschläge werden bis Ende November dieses Jahres von ihm geprüft werden...“

Außerdem bekräftigte das höchste politische Organ der Warschauer Allianz seine Auffassung, daß dabei eine wichtige Etappe die kontinuierliche und alle Dimensionen umfassende Institutionalisierung des KSZE-Prozesses sei. Schließlich sprach es sich für einen erfolgreichen Abschluß der Wiener Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa aus, damit entsprechende Vereinbarungen auf dem Treffen der führenden Repräsentanten der KSZE-Teilnehmerstaaten Ende 1990 unterzeichnet werden können.¹

Das Ausmaß der in der Zwischenzeit vollzogenen Veränderungen in den Mitgliedsländern der Warschauer Allianz wurde auf der Gipfeltagung in Moskau dadurch verdeutlicht, daß die Signatäre mit Ausnahme der UdSSR und Bulgariens nicht mehr durch Kommunisten bei ihr vertreten waren. Aus Polen kam nur noch der Staatspräsident, aber nicht mehr der Ministerpräsident, aus der früheren Führungspartei. Während der ungarische Ministerpräsident Antall in Moskau die unverzügliche Auflösung des Warschauer Paktes vorschlug, schienen die meisten Mitglieder eine völlige Auflösung der Allianz noch nicht zu wünschen. Gorbatschow hatte die veränderte Stimmung und die völlig neuen Bedingungen, am Verhandlungstisch mit größtenteils frei gewählten Volksvertretern zu konferieren, richtig eingeschätzt, als er zu Beginn des Gipfeltreffens zu einem „radikalen Wandel des Warschauer Paktes“ aufrief und eine Annäherung zwischen Warschauer Pakt und NATO sowie die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen vorschlug. Die Teilnehmer stimmten darin überein, daß keines der sieben Mitglieder die Allianz vorzeitig verlasse.²

Auf der Tagung der Verteidigungsminister der Warschauer Pakt-Staaten am 14./15. Juni in Strausberg bei Berlin wurde gleichfalls das weitere Schicksal der Organisation beraten. Man bezog sich auf die Beschlüsse der Moskauer Beratung des Politischen Beratenden Ausschusses, der „Fragen im Zusammenhang mit der Neubewertung der Tätigkeit der Militärorganisation und ihrer grundlegenden Umgestaltung, dem Zustand und den Richtungen der weiteren Vervollkommnung der Vereinten Streitkräfte unter Berücksichtigung der Ausprägung des strikten Verteidigungscharakters ihrer Struktur sowie Maßnahmen zur Reduzierung der Streitkräfte und konventionellen Rüstungen und des Abzuges sowjetischer Truppen vom Territorium verbündeter Länder behandelt“.³

¹ Text der Deklaration in: BPA/Ostinformationen vom 8. Juni 1990, S. 15f. und in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juni 1990.

² Nachweise, ebenda, S. 7–14. Vgl. dazu Viktor Meier: Der Warschauer Pakt sucht ein neues Selbstverständnis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 1990; Horst Bacia: Gorbatschow für eine Reform des Warschauer Pakts – Gemeinsame Institutionen mit der NATO?, ebenda.

³ Text des Kommuniqués in: BPA/Ostinformationen vom 18. Juni 1990, S. 11f.

Wie sehr es Budapest mit seinen Vorstellungen über die Zukunft der Warschauer Allianz ernst meinte, verdeutlichte der fast einstimmig erfolgte Beschluß des ungarischen Parlaments vom 26. Juni über den geplanten Austritt des Landes aus dem Warschauer Vertrag. Dies solle aber durch Verhandlungen, durch Absprachen mit den Vertragspartnern realisiert werden.⁴ Bereits am 15. Juni trat die „Zeitweilige Kommission von Regierungsbeauftragten für die Transformation des Warschauer Vertrages“, die Anfang Juni in Moskau beschlossen worden war, in der Nähe von Prag zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Einig waren sich alle Teilnehmer darin, nach „Politisierung“ des Bündnisses und nach „Abbau konfrontativer Strukturen innerhalb des Paktes“ zu streben. Ebenso wurde die Abschaffung des Stabes der Vereinigten Streitkräfte gefordert und die spezifische Situation der DDR respektiert, für die mit der Vereinigung Deutschlands die Herauslösung aus den militärischen und politischen Strukturen des Paktes beginne. Gleichzeitig bekräftigte Ungarn den Wunsch nach Austritt aus dem Bündnis.⁵

Nachdem Armeegeneral Pjotr Luschew, der Oberbefehlshaber der Vereinigten Streitkräfte des Warschauer Paktes, am 20. Juli betont hatte, die Organisation der Allianz werde „in ein auf demokratischen Grundlagen aufgebautes Bündnis souveräner, gleichberechtigter Staaten verwandelt werden“,⁶ erklärte Armeegeneral Wladimir Lobow, Chef des Stabes der Vereinigten Streitkräfte, am 30. Juli, die Militärorgane des Warschauer Vertrages würden „auf ein Minimum reduziert“.⁷ Während in den folgenden Wochen von offizieller polnischer Seite betont wurde, das Land behalte sich den Austritt aus der Warschauer Allianz vor, bekräftigte Budapest, Ungarn werde das Bündnis bis Ende 1990 verlassen.

Angesichts der Erosions-Erscheinungen in der östlichen Militärallianz war es nicht erstaunlich, daß es der sowjetischen Führung immer schwerer fiel, ihre Vorstellungen gegenüber den Bündnispartnern noch durchzusetzen. So wurde auf ihren Wunsch am 23. Oktober 1990 die für den 3. November in Budapest angesetzte Gipfelkonferenz des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrags verschoben, was verständlicherweise zu Spekulationen in Bulgarien, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei und Ungarn führte.⁸

Auch der 3. Oktober 1990, der Tag der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, sollte nicht ohne Einfluß auf die weitere Entwicklung der östlichen Militärallianz bleiben. Am 29. Juni 1989 hatte Staats- und Parteichef Honecker noch eine seiner letzten außenpolitischen Erfolge zu verbuchen vermocht. An jenem Tag teilte das Verteidigungsministerium der UdSSR mit, daß es einen Beschluß über die Umbenennung der Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte in Deutschland (GSSD) in „Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte“ angenommen habe: „Dabei bleiben der Status der Streitkräfte, wie er im Vertrag über die Beziehungen der

⁴ Vgl. dazu ebenda, Ausgabe vom 27. Juni 1990, S. 36.

⁵ Vgl. dazu die Nachweise in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 19. Juli 1990, S. 11 f.; ADN-Meldungen vom 15. und 17. Juli 1990, wiedergegeben in: BPA/Ostinformationen vom 16. und 18. Juli 1990.

⁶ Nachweise in: BPA/Ostinformationen vom 23. Juli 1990, S. 10.

⁷ Nachweise, ebenda, Ausgabe vom 31. Juli 1990, S. 2 f.

⁸ Vgl. dazu die Nachweise in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 25. Oktober 1990, S. 14–16.

UdSSSR mit der DDR vom 20. September 1955 und anderen zweiseitigen Abkommen bestimmt wird, sowie die Rechte und die Verantwortlichkeit, die sich aus den entsprechenden Beschlüssen der UdSSR, USA, Großbritanniens und Frankreichs aus der Kriegs- und Nachkriegszeit ergeben, unberührt“.⁹

Die damalige Staatsführung der DDR hatte keine Skrupel, die Mitteilung des Verteidigungsministeriums der UdSSR verfälscht wiederzugeben. In der am 30. Juni im Zentralorgan der SED, dem „Neuen Deutschland“, veröffentlichten Übersetzung hieß es, der „Status dieser Truppen, wie er im Vertrag über die Beziehungen zwischen der UdSSR und der DDR vom 20. September 1955 und in anderen bilateralen Vereinbarungen bestimmt wird, sowie Rechte und Verantwortung, die sich aus den in der Kriegs- bzw. Nachkriegszeit erzielten und heute noch gültigen Vereinbarungen und Beschlüssen der UdSSR, der USA, Großbritanniens und Frankreichs ergeben, bleiben *unverändert*“.¹⁰

Ost-Berlin wollte noch suggerieren, daß die Kriegs- und Nachkriegs-Vereinbarungen der Vier Mächte durch die zwischen der UdSSR und der DDR später geschlossenen bilateralen Verträge abgeändert werden könnten, was völkerrechtlich nicht zulässig gewesen wäre.¹¹

Der Erste stellvertretende Generalstabschef der Streitkräfte der UdSSR, Generalleutnant Bronislaw Omelitschew, kommentierte die Umbenennung dahingehend, daß das auf Bitten der DDR-Führung geschehen sei. Ausdrücklich wiederholte er den Passus aus der Erklärung des sowjetischen Verteidigungsministeriums, nach der die sich aus den Beschlüssen der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit ergebenden Rechte und Verantwortlichkeiten unberührt blieben.¹¹

Nachdem die aufgrund der Wahlen vom 18. März 1990 legitimierte DDR-Volkskammer am 23. August beschlossen hatte, den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 zu vollziehen, war das Ende der Mitgliedschaft der DDR in der Warschauer Allianz besiegelt. In dem am 24. September 1990 vom DDR-Minister für Abrüstung und Verteidigung, Eppelmann, und dem Oberkommandierenden der Streitkräfte des Warschauer Paktes, Armeegeneral Luschew, in Berlin unterzeichneten Protokoll über den Austritt der DDR aus dem Warschauer Pakt hieß es, im Zusammenhang mit der bevorstehenden Vereinigung beider deutschen Staaten und der Beendigung des Wirkens der DDR im Rahmen des Warschauer Vertrages werde die Nationale Volksarmee (NVA) von allen eingegangenen Verpflichtungen und Vereinbarungen mit dem Warschauer Vertrag entbunden. Die Erfüllung von Aufgaben „im Rahmen des gemeinsamen diensthabenden Systems durch Truppen der NVA“ werde beendet. Gleichzeitig beende der „Apparat der Vertretung des Oberkommandierenden seine Tätigkeit in der NVA“. Abschließend vereinbarten beide Seiten in dem sechs Artikel umfassenden Protokoll, daß die DDR mit dem Beitritt zur Bundesrepublik alle Zahlungen an

⁹ „Im Verteidigungsministerium der UdSSR“, in: Prawda vom 30. Juni 1989.

¹⁰ „Gruppe der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland umbenannt“, in: Neues Deutschland vom 30. Juni 1989; Oberkommandierender der Vereinten Streitkräfte in der DDR, ebenda. Alexander Uschakow ist der einzige Beobachter, der – soweit ersichtlich – auf die Differenz in der Moskauer und Ost-Berliner Version hingewiesen hat.

¹¹ General Omelitschew zum Abzug sowjetischer Truppen vom Territorium der Bündnispartner, in: BPA/Ostinformationen vom 3. Juli 1989, S. 10.

das Vereinte Kommando einstellt. Von diesen Festlegungen würden Verpflichtungen, die sich aus zweiseitigen Verträgen der NVA mit anderen Armeen des Warschauer Vertrages ergeben, nicht berührt.¹²

Am 3. November 1990 unterzeichneten die Außenminister Polens, Ungarns, Bulgariens und Rumäniens sowie die stellvertretenden Ressortchefs der UdSSR und der Tschechoslowakei in Budapest eine Vereinbarung über die nationalen Obergrenzen der konventionellen Bewaffnung der sechs Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages. Das Dokument schließt die Limits für Panzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber ein und basiert auf Vereinbarungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE), wie sie bei den Wiener Verhandlungen zwischen der NATO und dem Warschauer Vertrag ausgehandelt worden sind.¹³

Nach der Unterzeichnung dieser Vereinbarung sprachen sich Ungarn, Polen und Rumänien für eine baldige Auflösung der militärischen Strukturen des Warschauer Paktes aus. Ungarns Außenminister Jeszensky plädierte für den Aufbau eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems ab 1992 unter Einbeziehung aller Staaten des Kontinents. Bei den Vertragsstaaten wachse die Überzeugung, die militärischen Strukturen des Paktes bis Ende 1991 aufzulösen. Seine Amtskollegen aus Polen und Rumänien, Skubiszewski und Nastase, erklärten, der Warschauer Vertrag habe seine Rolle als Basis für eine politische und militärische Zusammenarbeit verloren.¹⁴

Hingegen setzte sich der sowjetische Vizeaußenminister Julij Kwizinskij für die schrittweise Umwandlung des Paktes in eine politische Organisation ein. Tempo und Form müßten in Übereinstimmung mit dem Abrüstungsprozeß in Europa erfolgen und zwischen allen Mitgliedern des Vertrages abgestimmt werden. Nach Angaben von General Batinin, Militärexperte im Zentralkomitee der KPdSU, bereitet die UdSSR bereits die Auflösung des Vereinigten Oberkommandos und des Stabes des Warschauer Vertrages vor. Als militärische Organisation mit fester Unterordnung habe der Pakt seine Existenz faktisch eingestellt.¹⁵

II. Das Ende der Warschauer Allianz

Zur Jahreswende 1990/91 stand unmißverständlich fest, daß der Warschauer Pakt die angestrebte tiefgreifende „Überprüfung“ seiner Strukturen und Funktionen nicht mehr erleben wird. Auch sollte sich von nun an der Wunsch der sowjetischen Führung, das militärische Bündnis in eine politische Organisation zu verwandeln,

¹² Vgl. dazu den Bericht „Austritt der NVA aus dem Warschauer Pakt besiegelt“, in: Neues Deutschland vom 25. September 1990; Austritt aus dem Warschauer Pakt perfekt, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. September 1990; Austritt der DDR aus dem Warschauer Pakt besiegelt, in: Der Tagesspiegel vom 25. September 1990; Europa-Archiv, Jg. 45/1990, S. Z 204.

¹³ Vgl. dazu „Mehrheit will Militärstrukturen auflösen – Vereinbarungen über Rüstungsquoten im Warschauer Vertrag“, in: Neues Deutschland vom 5. November 1990.

¹⁴ Nachweis, ebenda.

¹⁵ Nachweis, ebenda; Moskau will Bündnis auflösen, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. November 1990.

bald als unreal erweisen. Am 21. Januar 1991 trafen sich die Außenminister Ungarns, Polens und der ČSFR in Budapest und sprachen sich für eine Auflösung des Warschauer Bündnisses bis Ende 1991, spätestens jedoch bis März 1992, aus und forderten die anderen Pakt-Mitglieder auf, sich zu einem Termin für ein Treffen zu äußern. Außerdem plädierten Géza Jeszenszky, Jiri Dienstbier und Krzysztof Skubiszewski für die Auflösung der militärischen Organisation des Warschauer Vertrages, wie schon vereinbart, bis Ende Juni.¹⁶

Die Aufforderung der drei Außenminister an die Sowjetunion, Bulgarien und Rumänien, sich zum Termin eines Gipfeltreffens zu äußern, war insofern angebracht, als es – wie bereits dargelegt – ursprünglich im November 1990 stattfinden sollte, aber auf sowjetisches Ersuchen verschoben worden war. Auch ließen die drei Regierungen keinen Zweifel, daß die verabredete Kooperation sich gegen niemanden, vor allem nicht gegen das wiedervereinigte Deutschland richte. Es handele sich nicht um eine Neuauflage der „Entente“ der Zwischenkriegszeit mit neuem Gewand, mit anderen Mitgliedern und anderem Feindbild.¹⁷

Drei Tage später, am 24. Januar, stellte der Vorsitzende des bulgarischen Ministerrats, Dimitur Popow, die langerwartete Deklaration seiner Regierung vor, um im außenpolitischen Teil auszuführen: „Gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten muß ein Beschluß zur Auflösung des Warschauer Vertrages gefaßt werden.“¹⁸

Da also bis Ende Januar 1991 – mit Ausnahme Rumäniens – alle Partner der UdSSR in der Warschauer Allianz deren Auflösung gefordert hatten und noch kein Ersatzdatum für das verschobene Gipfeltreffen in Sicht war, entstand vor allem in Budapest der Eindruck, die sowjetische Seite suche seit dem Herbst 1990 alle einschlägigen Verhandlungen zu bremsen. Auf der anderen Seite waren die Vorstellungen in Ungarn über eine Sicherheitspolitik in der Zeit „nach dem Warschauer Pakt“ einstweilen noch vage. In den Vordergrund rückte nun die Absicht, das Verhältnis mit der Sowjetunion auf eine neue bilaterale Grundlage zu stellen und den noch gültigen Beistandsvertrag zu ersetzen.¹⁹

Gleichzeitig erschienen die „Bemühungen der polnischen Diplomatie um eine noch unlängst belächelte engere Zusammenarbeit mit der Tschechoslowakei und dem ebenfalls als Nachbarland bezeichneten Ungarn . . . angesichts der veränderten weltpolitischen Lage nun in einem anderen Licht. Was bisher oft als einseitiges Liebeswerben Polens galt, zeugt im nachhinein von einer globalpolitischen Klugheit und Voraussicht des Völkerrechtsprofessors Skubiszewski. Die drei Länder sind insbesondere an einem Austausch ihrer Erfahrungen in der Politik gegenüber der

¹⁶ Vgl. dazu „Drei kleine Länder wollen ihre Zukunft gemeinsam formen“, in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 23. Januar 1991, S. 16 f.; Europa-Archiv, Jg. 46/1991, S. Z 44; Auflösung des Warschauer Pakts bis März 1992 gewünscht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Januar 1991; Politische Zusammenarbeit zwischen Warschau, Prag und Budapest, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 18 vom 24. Januar 1991.

¹⁷ Vgl. dazu Viktor Meier: „Nicht gegen Deutschland gerichtet“ – Regionalallianz Prag–Budapest–Warschau, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Januar 1991.

¹⁸ Vgl. „Beschluß der Auflösung des Warschauer Paktes fassen“, in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 25. Januar 1991, S. 20 f.

¹⁹ Vgl. dazu „Ungarns Suche nach Bündnisfreiheit“, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 24 vom 31. Januar 1991.

Sowjetunion interessiert, wobei nicht nur in der Sicherheitspolitik, sondern auch in der Handelspolitik ähnlich gelagerte Probleme zu bewältigen sind“.²⁰

Am 1. Februar verbreitete Prag die Meldung, der Warschauer Pakt werde am 30. Juni seine militärische Tätigkeit einstellen. Moskau habe die tschechoslowakische Regierung davon unterrichtet, daß es den von der ČSFR, Polen, Ungarn und Bulgarien geforderten Termin einhalten wolle. Außenminister Dienstbier hatte dazu erklärt, die vier Staaten bestünden darauf, daß der Fahrplan der Auflösung der Warschauer Allianz eingehalten werde. Moskau habe bisher ständig den Termin des Gipfeltreffens der Mitgliedstaaten hinausgeschoben. Nach Angaben Dienstbiers soll das Treffen jetzt endgültig spätestens Anfang März stattfinden.²¹

Neben den „progressiven“ Führungen in Budapest, Warschau und Prag entwickelte nun auch Sofia beachtliche Aktivitäten, um das Ende des Warschauer Paktes herbeizuführen. So stattete am 4. Februar der Präsident Bulgariens, Schelju Schelew, der Tschechoslowakei einen offiziellen Freundschaftsbesuch ab, der mit der Unterzeichnung einer Deklaration über die gegenseitigen Beziehungen beendet wurde. In der Erklärung hieß es:

„Was die Zukunft des Warschauer Vertrages betrifft, so wollen wir, daß bis Ende Februar der Politische Beratende Ausschuß des Warschauer Vertrages zusammentritt und eine Entscheidung der Liquidierung seiner Militärstrukturen trifft. Sollte das nicht gelingen, so werden wir selbst in aller Deutlichkeit aus den Militärstrukturen ausscheiden. Der Warschauer Pakt als politisches Gebilde sollte bis Ende des Jahres oder spätestens bis Frühjahr kommenden Jahres verschwinden, wenn die Einberufung einer neuen Helsinki-Konferenz ansteht“.²²

Da dem Kreml gar keine andere Wahl blieb, als sich auf diese Entwicklung rasch einzustellen, war es kein Zufall, daß „Radio Moskau“ fast gleichzeitig, am 5. Februar, einen Kommentar zur künftigen Rolle des Warschauer Paktes verbreitete und betonte, er gehe als Militärbündnis in die Geschichte ein. Eines jedoch beunruhige: „Das Vorgehen ohne Berücksichtigung der realen Lage. Ich meine die Gespräche über die Auflösung nicht nur der militärischen Strukturen, sondern des Warschauer Vertrages insgesamt. Natürlich, wo keine Liebe ist, hilft keine Mühe. Moskau wird seine Partner nicht zur Teilnahme am Vertrag zwingen“.²³

Die sich abzeichnende Auflösung der militärischen Strukturen der Warschauer Allianz und langfristig des Bündnisses insgesamt mußte bei den Allianzpartnern Moskaus Überlegungen über den künftigen militärischen Status dieser Länder provozieren. Ihre Führungen hatten kein Interesse daran, mit der UdSSR ein neues militärisches Bündnis zu schließen. Andererseits wußten sie allerdings auch,

²⁰ So der Kommentar „Außenpolitische Positionsbezüge Warschau“, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 25 vom 1. Februar 1991.

²¹ Vgl. dazu „Prags Wunsch nach Auflösung des Warschauerpakts – Sowjetische Zusicherung“, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 27 vom 3./4. Februar 1991.

²² So Radio Prag vom 4. Februar 1991; zit. in: BPA: Fernseh-/Hörfunk-Spiegel Ausland vom 5. Februar 1991, S. 37; Radio Sofia vom 3. Februar 1991, zit. ebenda, Ausgabe vom 4. Februar 1991; Besuch des bulgarischen Präsidenten in Prag – Gegen fortgesetzte militärische Bindungen im Warschauer Pakt, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 29 vom 6. Februar 1991.

²³ Zit. in: BPA: Fernseh-/Hörfunk-Spiegel Ausland, Nr. 26 vom 6. Februar 1991.

daß eine Ausdehnung der NATO über den Bereich Gesamtdeutschlands hinaus der Sowjetunion (noch) nicht zuzumuten war.

Inzwischen hatte auch die Führung Rumäniens begriffen, daß die Warschauer Allianz in militärischer Hinsicht nur noch eine kurze Zukunft haben würde. Am 7. Februar veröffentlichte die Nachrichtenagentur Rompres eine Erklärung des rumänischen Außenministeriums, daß Bukarest die Auflösung der militärischen Strukturen des Warschauer Paktes befürworte. Auf einem außerordentlichen Treffen des politischen Führungsorgans des Bündnisses sollten „in nächster Zukunft“ entsprechende Schritte unternommen werden. Mit Recht wies die Erklärung darauf hin, Rumäniens Teilnahme an den militärischen Strukturen der Warschauer Allianz sei schon immer begrenzt gewesen. So habe sich das Land nicht am Einmarsch in der Tschechoslowakei 1968 beteiligt und als einziger Vertragspartner nicht die Festlegungen von 1980 über den Oberbefehl der Vereinten Streitkräfte im Fall eines Krieges akzeptiert.²⁴

Westliche Spekulationen darüber, Ungarn, Polen und die ČSFR planten einen neuen Block zu errichten oder einen Pakt anstelle des Warschauer Paktes zu schließen, wies der Präsident der ČSFR, Václav Havel, vehement zurück: „Aber wir wollen keinerlei Ersatzpakt anstelle des Warschauer Paktes gründen, weil wir nicht wollen, daß Europa wieder in irgendwelche Pakte zerrissen wird.“²⁵

Nachdem auch Rumänien „die Zeichen der Zeit“ erkannt hatte und das Ende der Warschauer Allianz immer deutlicher geworden war, blieb Michail Gorbatschow gar nichts anderes übrig, in einem Brief vom 12. Februar 1991 allen Ministerpräsidenten der Mitgliedsländer des Warschauer Paktes vorzuschlagen, bis zum 1. April die militärischen Strukturen des östlichen Verteidigungsbündnisses aufzulösen. Die Voraussetzungen dafür solle ein Treffen aller Außen- und Verteidigungsminister schaffen, das noch Ende Februar in Budapest stattfinden solle.²⁶

Das Einlenken Moskaus bedeutete einen beachtlichen politischen und diplomatischen Erfolg der übrigen fünf Mitgliedsländer der Warschauer Allianz. Darüber konnte auch nicht die Tatsache hinwegtäuschen, daß Gorbatschow mit seinem Vorschlag offenkundig einer Initiative von ČSFR, Ungarn und Polen zuvorkommen wollte, die am 15. Februar in der ungarischen Stadt Visegard die Auflösung der Militärstruktur des Paktes bis Juni besiegeln und die endgültige Auflösung des Bündnisses bis zum Frühjahr 1992 festlegen wollten. In Visegard trafen die Präsidenten Ungarns, Arpad Göncz, Polens, Lech Walesa, und der Tschechoslowakei, Václav Havel, erstmals zu Gesprächen über die Einbindung ihrer Staaten in Westeuropa zusammen. Zuvor wurde vornehmlich von ungarischer Seite unterstrichen, daß diese drei Länder keineswegs einen neuen Block anstatt der auseinanderfallenden Organisationen bilden wollten. Ziel der Begegnung sei es, angesichts der Wendun-

²⁴ Vgl. dazu „Auch Rumänien für Pakt-Auflösung – Bukarest dringt auf baldiges Treffen der Mitgliedstaaten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. Februar 1991.

²⁵ Zit. in: BPA: Fernseh-/Hörfunk-Spiegel Ausland vom 11. und 12. Februar 1991.

²⁶ Gorbatschow will Militärstruktur des Pakts schnell auflösen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Februar 1991; Brief Gorbatschows zum Warschauer Pakt, ebenda, Ausgabe vom 13. Februar 1991; Lothar Rühl: Ende des Warschauer Paktes absehbar, in: Die Welt vom 13. Februar 1991; Gorbatschow schlägt Auflösung des Warschauer Pakts schon im April vor, in: Der Tagesspiegel vom 12. Februar 1991; Europa-Archiv, Jg. 46/1991, S. Z. 52.

gen im mitteleuropäischen Raum eine engere Zusammenarbeit zu schaffen. Alle drei Länder strebten eine engere Zusammenarbeit und im Endeffekt eine vollberechtigte Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften an.²⁷ Die demokratisch gewählten Präsidenten Ungarns, Polens und der ČSFR unterzeichneten nach Abschluß ihrer Verhandlungen zwei Dokumente, eine „feierliche Erklärung“ und eine „Deklaration über die Kooperation auf dem Weg zur europäischen Integration“.²⁸

Zehn Tage später, am 25. Februar, unterzeichneten die Außen- und Verteidigungsminister der Teilnehmerstaaten des Warschauer Paktes in Budapest eine Vereinbarung, wonach die Militärstruktur des Bündnisses am 31. März 1991 erlischt. Auf Wunsch der Sowjetunion einigte man sich darauf, das Bündnis als politische Allianz weiterbestehen und die Auflösung der politischen Struktur auf einer späteren Konferenz für das Jahresende 1991 beschließen zu lassen. Die Erklärung zur Auflösung der militärischen Strukturen der Warschauer Allianz verwies auf die tiefgreifenden Änderungen, die in Europa stattfinden, und die Verwirklichung der auf der Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses am 7. Juni 1990 in Moskau beschlossenen Resolution, nach der die Mitgliedsländer des Warschauer Paktes als souveräne und gleichberechtigte Staaten zu behandeln seien.²⁹

Obwohl die rumänische Führung – wie dargelegt – ihr spätes Einschwenken auf die Position Ungarns, der Tschechoslowakei und Polens auch mit dem Hinweis begründet hatte, Bukarest habe schon lange zuvor eine besondere Rolle in der Warschauer Allianz gespielt, war man in Ost und West erstaunt, daß der rumänische Staatschef, Ion Iliescu, und Präsident Gorbatschow am 5. April 1991 in Moskau einen Vertrag über Zusammenarbeit, gute Nachbarschaft und Freundschaft unterzeichnet haben. Nach den Worten des Kreml-Chefs könne dieser Vertrag als Beispiel für die Zusammenarbeit mit anderen Ländern gelten. Nach Auffassung des sowjetischen Außenministers Bessmertnych habe der Staatsbesuch Iliescus außeror-

²⁷ Vgl. dazu „Gipfeltreffen der ČSFR, Polens und Ungarns am 15. Februar“, in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 12. Februar 1991, S. 21; Michael Frank: Ein Dreierbund ist nicht in Sicht, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Februar 1991; Viktor Meier: Das Ende des Warschauer Pakts soll besiegelt werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Februar 1991.

²⁸ Text der Abschlusserklärung des Dreiergipfels zwischen Ungarn, Polen und der ČSFR in Visegrad, in: BPA: Fernseh-/Hörfunk-Spiegel Ausland vom 18. Februar 1991, S. 57–59; Europa-Archiv, Jg. 46/1991, S. Z 56; Engere Zusammenarbeit zwischen Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 39 vom 17./18. Februar 1991.

²⁹ Text der Erklärung in: BPA: Fernseh-/Hörfunk-Spiegel Ausland vom 26. Februar 1991, S. 9; Texte der Erklärungen des sowjetischen Außenministers Bessmertnych und des sowjetischen Verteidigungsministers Jasow, ebenda, S. 10 f.; „Eine logische Folge der Veränderungen in der Welt“, in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 26. Februar 1991, S. 15–19 mit der Wiedergabe von Kommentaren aus der UdSSR, Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns; Viktor Meier: Europas Osten sucht nach einer neuen Ordnung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Februar 1991; Auflösung der Militärstruktur des Warschauer Pakts – Treffen der Außen- und Verteidigungsminister in Budapest, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 47 vom 27. Februar 1991; Moskaus Militärallianz am Ende, ebenda, Fernausgabe Nr. 48 vom 28. Februar 1991.

dentliche Bedeutung für die neuen Beziehungen der UdSSR mit den Ländern Osteuropas.³⁰

Mit seinem Alleingang hat Bukarest insofern einen Präzedenzfall geschaffen, als sich nun auch die übrigen früheren Allianzpartner der UdSSR dem Ansinnen Moskaus gegenübersehen, ähnliche Verträge mit der Sowjetunion zu schließen. In dem neuen Vertrag mit der UdSSR hat Rumänien eine Klausel konzidiert, die den Beitritt des Landes zu einem anderen Bündnis, das die Sowjetunion als gegen sich gerichtet betrachtet, ausschließt. Der tschechoslowakische Präsident Havel hat unmißverständlich erklärt, auf dieser Basis keinen Vertrag mit der UdSSR zu unterzeichnen. Er interpretiert die Forderung Moskaus, Klauseln zu vereinbaren, die den Beitritt zu einem anderen Bündnis, das die UdSSR als gegen sich gerichtet betrachten könnte, zu verbieten, als den versteckten Versuch, der Sowjetunion eine politische Einflußzone zu sichern, die alle bisherigen Mitglieder der Warschauer Allianz einschließen würde. Auch die Führungen Polens, Ungarns und Bulgariens teilen die Ansicht Prags. Es handele sich für sie keineswegs darum, „einen Beitritt zur NATO vorzubereiten, sondern lediglich auf der Grundlage der KSZE-Schlußakte aus dem Jahre 1975, die allen Signataren das Recht gibt, einem Bündnis anzugehören, ihre nationale Souveränität und Unabhängigkeit gegenüber der Sowjetunion zu wahren“.³¹

Sowohl Budapest als auch Prag waren bisher nicht bereit, den sowjetisch-rumänischen Vertrag vom 5. April als Vorbild oder Muster für das neue Netz der bilateralen Verträge in Osteuropa zu akzeptieren, ohne sich jedoch der Einsicht zu verschließen, daß „sowohl bilaterale Zusammenarbeit innerhalb der Region und mit der Sowjetunion wie auch regionale Zusammenarbeit wichtige Voraussetzungen für die Sicherheit in Osteuropa darstellten. Die Sowjetunion bleibe für Osteuropa der wichtigste Nachbar“.³²

Nicht übersehen werden darf dabei, daß sich die Situation Ungarns, der Tschechoslowakei und auch Polens insofern von der Rumäniens unterscheidet, als sie mit der Sowjetunion Truppen-Angelegenheiten zu lösen haben. Es bleibt abzuwarten, ob der Kreml über genügend Flexibilität verfügt, in den neuen bilateralen Verträgen mit den früheren Allianzpartnern deren Wünsche anzuerkennen. Auch läßt sich noch nicht sagen, wie das durch die Auflösung der militärischen Strukturen der Warschauer Allianz entstandene militärische Vakuum in Europa ausgeglichen werden soll. Auch der NATO wächst hier eine besondere Verantwortung zu. Dies mußte sie spätestens Ende April auf der Konferenz über europäische Sicherheit in Prag erfahren, zu der die Allianz gemeinsam mit dem tschechoslowakischen Außenminister Dienstbier eingeladen hatte. Präsident Havel betonte dort, er hoffe, daß die KSZE in der Lage sein werde, eine Sicherheitsordnung zu schaffen, die die drei Staatengruppen, die derzeit in Europa existierten, umfasse, die NATO-Staaten, die

³⁰ Vgl. dazu „Neuer Vertrag zwischen der UdSSR und Rumänien“, in: Süddeutsche Zeitung vom 6./7. April 1991; Europa-Archiv, Jg. 46/1991, S. Z 93.

³¹ So Lothar Rühl: Sowjets suchen Einfluß im Osten zu sichern, in: Die Welt vom 4./5. Mai 1991.

³² Vgl. dazu Viktor Meier: Debatte über neue Beziehungen in Osteuropa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. April 1991. Sehr instruktiv dazu auch der Beitrag „Rumäniens Beziehungen zur UdSSR – Umstrittener bilateraler Freundschaftsvertrag“, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 117 vom 25. Mai 1991.

Staaten des „nachkommunistischen Europa“ und die übrigen Länder.³³ NATO-Generalsekretär Wörner hob das Interesse der westlichen Verteidigungsallianz daran hervor, auf die Sicherheitsbedürfnisse der neuen Demokratien angemessene Antworten zu finden. Es dürfe in Europa keine Abstufungen der Sicherheit geben. Indirekt stellte er klar, daß eine Aufnahme dieser Staaten in die NATO nicht zur Diskussion stehen könne.³⁴

III. Schlußbemerkung

Mit dem 1. April 1991 hat der Warschauer Pakt als militärische Organisation offiziell zu existieren aufgehört. Formell legten der Oberkommandierende Luschew und Stabschef Lobow ihre Posten nieder. Die Nachrichtenagentur TASS warnte frühere Mitglieder des Bündnisses, sich nun der NATO anzuschließen, da ein solcher Schritt die Sicherheitsinteressen Moskaus bedrohte: „Dies könne zu einer ernsthaften Neubewertung des gesamten europäischen Sicherheitssystems führen, das sich jetzt entwickelt hat.“³⁵

Am 1. Juli 1991 trat der Politische Beratende Ausschuß des Warschauer Paktes zu seiner letzten Sitzung in Prag zusammen, um in einem Protokoll die endgültige und formelle Auflösung des am 14. Mai 1955 in Warschau unterzeichneten und 1985 auf weitere 30 Jahre verlängerten multilateralen Bündnisvertrages durch die noch verbliebenen sechs Signatäre zu beschließen. Bezeichnend war, daß auf diesem historischen Treffen die Republik Bulgarien, die Republik Polen, Rumänien und die Tschechoslowakische Föderative Republik jeweils durch ihren Staats- und Ministerpräsidenten sowie ihren Außenminister vertreten waren; nur auf ungarischer Seite fehlte das Staatsoberhaupt. Hingegen ließ sich die UdSSR in Prag nur durch G. I. Janajew, Vizepräsident der UdSSR, und Außenminister A. A. Bessmertnych vertreten.³⁶

Die Führungen der Tschechoslowakei und Polens haben – wie dargelegt –

³³ Vgl. Ladislav Válek: Havel widersetzt sich Vertrag mit Moskau, in: Süddeutsche Zeitung vom 4./5. Mai 1991; Lothar Rühl: Wenn Moskau nur „negative Garantien“ zu bieten hat, in: Die Welt vom 6. Mai 1991; ders.: Sowjets suchen Einfluß im Osten zu sichern, ebenda, Ausgabe vom 4./5. Mai 1991.

³⁴ Vgl. dazu den Bericht von Karl Feldmeyer: Die NATO sucht ein System gegenseitiger Sicherheit für ganz Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. April 1991; Lothar Rühl: Osteuropas Angst vor einer Pufferzone, in: Die Welt vom 29. April 1991.

³⁵ Vgl. dazu „Militärstruktur des Warschauer Paktes offiziell aufgelöst“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. April 1991; Das Ende des Warschauer Paktes – Ende und Zerfall eines Zwangsbündnisses, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 69 vom 24./25. März 1991; Juli Kwizinski: Neue Beziehungen zu Osteuropa entwickeln, in: Sowjetunion heute, Jg. 36/1991, Nr. 4 (April), S. 10f.; Als Produkt der Vergangenheit hat er sich einfach überlebt, in: Monitor-Dienst der Deutschen Welle: Osteuropa vom 3. April 1991, S. 18.

³⁶ Texte des Kommuniqués und des Protokolls der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses vom 1. Juli 1991, in: BPA/Ostinformationen vom 2. Juli 1991, S. 13–16; Karl Peter Schwarz: Prag fühlt sich erstmals ganz frei, in: Die Welt vom 1. Juli 1991; Warschauer Pakt aufgelöst, ebenda, Ausgabe vom 2. Juli 1991; Cathrin Kahlweit: Ein Pakt gegen den Feind im eigenen Lager, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. Juli 1991; Warschauer Pakt nach 36 Jahren aufgelöst, ebenda.

unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß der am 5. April zwischen der UdSSR und Rumänien geschlossene „Vertrag über Zusammenarbeit, gute Nachbarschaft und Freundschaft“ kein Modell für ihre Länder sein könne. Offensichtlich hat die sowjetische Führung inzwischen darauf verzichtet, in den angestrebten neuen bilateralen Verträgen ähnliche Sicherheitsklauseln aufzunehmen, wie sie in dem mit Bukarest am 5. April 1991 geschlossenen Vertrag verankert worden sind. Nach Angaben des polnischen Außenministeriums hat die Sowjetunion Warschau zugesichert, entgegen ihren bisherigen Forderungen die Entscheidungsfreiheit Polens in der Sicherheitspolitik nicht vertraglich einzuschränken.³⁷ Dies entbindet die NATO nicht von ihrer Aufgabe, darüber nachzudenken, wie das militärische Vakuum in Europa behoben werden kann. Langfristig wird es darum gehen, die früheren Verbündeten der UdSSR im Warschauer Pakt in die westlichen Gemeinschaften zu integrieren. Als „praktisches Mittel dazu wird gegenwärtig die Möglichkeit einer *negativen Sicherheitsgarantie* ventiliert: Die Osteuropäer erklären von sich aus, sie würden in Friedenszeiten die Stationierung ausländischer Truppen auf ihrem Gebiet nicht zulassen – Dänemark und Norwegen tun notabene das gleiche –, worauf die Nato und die Sowjetunion diesen Status formell anerkennen würden. Auf diese Weise könnte Neutralität verhindert und die Türe für einen späteren Nato-Beitritt offen gelassen werden“.³⁸

Niemand vermochte im Frühjahr 1991 das sich bis zum Jahresende vollziehende Ende der UdSSR mit dem Rücktritt Michail Gorbatschows vom Amt des Präsidenten zu prophezeihen. Nun brauchen die Führungen der früheren Verbündeten im Warschauer Pakt keine Sorge mehr zu haben, neue bilaterale Verträge unter Druck Moskaus abschließen zu sollen. Noch ist nicht zu übersehen, welche neuen Sicherheitsstrukturen sich nach der Auflösung der UdSSR und der Gründung der „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS) in Europa herausbilden werden. Jedenfalls ist die NATO noch mehr als zuvor gefordert.

³⁷ Vgl. dazu „Sowjetunion sichert Polen Bündnisfreiheit zu“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 6./7. Juli 1991.

³⁸ So die „*Neue Zürcher Zeitung*“ in ihrem Leitartikel „Auf der Suche nach Sicherheit in Europa“, Fernausgabe Nr. 107 vom 12./13. Mai 1991.

HARALD WUST

Die neue Sicherheitspolitik

I.

Als die Verteidigungsminister des Warschauer Paktes Ende März in Budapest mit ihrer Unterschrift besiegelten, daß der Zentrale Stab und die Koordinierungsorgane des Bündnisses ihre Tätigkeit am 1. April 1991 einzustellen hatten, war dies nur noch Vollzug der Auflösung des Paktes. Als Marschall Jasow, der sowjetische Verteidigungsminister, unmittelbar danach im Moskauer Rundfunk die Auflösung auch der NATO forderte, schien noch nicht begriffen zu sein, daß sich die sicherheitspolitischen Strukturen Europas in den letzten zwei Jahren mit der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes, der Vereinigung Deutschlands und der Beendigung des Kalten Krieges grundlegend verändert hatten. Und zwar nicht, *obwohl*, sondern *weil* es die NATO gab und ihre am Doppelkonzept „Sicherheit und Entspannung“ orientierte Politik erfolgreich war.

Was hat sich nun so grundlegend verändert, daß man schon von einer neuen Sicherheitspolitik spricht? Gibt es sie denn überhaupt? Wenn ja, dann müßten sich die beiden wesentlichen, die Sicherheitspolitik prägenden Faktoren, die militärische Lage und die Allianz, fundamental verändert haben. Haben sie das?

II.

Militärische Lage

Nach weitverbreiteter Meinung – vor allem auch im politischen Raum – gibt es nach der Auflösung des Warschauer Paktes keine Bedrohung des Westens durch den Osten mehr. Die Bereitschaft zur Verteidigung läßt infolgedessen nach. Die sichtbarsten Zeichen dafür sind sinkende Wehretats, Kürzung der Streitkräfteumfänge und sogar Motivationsprobleme. Sie wurden zum Beispiel schon im deutschen Verhalten während des Golfkrieges sichtbar. Natürlich läßt das alles noch keine Schlüsse auf die militärische Lage zu. Sie wird nämlich vor allem von den politischen Zielen und den militärischen Fähigkeiten der westlichen Allianz und der Sowjetunion bestimmt.

Die wohl entscheidende und das Meinungsbild in Europa prägende Folge der Auflösung des Warschauer Paktes ist die vollständige Verschiebung der strategischen Grenzen in Europa. Die Landkarte hat ein anderes Gesicht bekommen. Hatte man es bisher mit zwei aneinander grenzenden Militärblöcken zu tun, wurde Europa nun in drei von Nord nach Süd verlaufenden Zonen geteilt: die Sowjetunion, den Gürtel der osteuropäischen ehemaligen Paktstaaten und das NATO-bestimmte Westeuropa.

Es war die Aufhebung der unmittelbaren räumlichen Ost-West-Konfrontation, die das unbändige Sicherheitsgefühl im Westen verursachte. Ein ‚Cordon Sanitaire‘ schien zwischen Sowjetunion und Westeuropa gelegt. Ob er das ist, muß sich erst

erweisen. Hier zeigt sich die Bedeutung der anstehenden politischen Verhandlungen mit den osteuropäischen ehemaligen Paktstaaten, wobei es beiden Seiten – Ost und West – darauf ankommen muß, den Osteuropa-Gürtel politisch für sich zu gewinnen. Dies ist eine der wesentlichen Aufgaben für die Politik im Übergang.

Eines ist sicher, einen unmittelbaren und überraschenden Angriff kann die Sowjetunion nicht mehr gegen den Westen führen. In der jetzigen Lage müßte sie dazu immer erst die durch den Osteuropagürtel gebildete räumliche Distanz überwinden. Das räumt dem Westen frühzeitiges Erkennen und Warnzeit ein. Unüberwindlich jedoch ist dieser Gürtel nicht.

Das Schwinden des Bedrohungsgefühls hat im Westen, vor allem aber in der Bundesrepublik Deutschland, das Gefühl für militärische Kräfteverhältnisse fast vollkommen verschwinden lassen. Daß die sowjetischen Streitkräfte nach Umfang und Fähigkeiten auch nach Auflösung des Warschauer Paktes nahezu gleich geblieben sind und ständig modernisiert werden, wird entweder nicht gewußt oder ignoriert. Niemand nimmt in der gegenwärtigen desolaten innersowjetischen Situation an, daß diese Kräfte in der vorausschaubaren Zukunft im militärischen Einsatz oder auch nur zur Erpressung als Mittel der Politik verwendet werden sollen. Dennoch, hier wird ein Streitkräftepotential aufrechterhalten, das, wie die NATO feststellt, weit über das zur Selbstverteidigung angemessene Maß hinausgeht.

In der ‚Komsomolskaja Prawda‘ vom 2. November 1990 finden wir in dem Aufsatz eines jungen Offiziers die Bemerkung (Zit.): „In der Außenpolitik gebärden wir uns als Friedensstifter, aber dem widerspricht unser militärisches Potential. Schon unser Viermillionenheer stellt eine gewisse Bedrohung dar. Wir haben eher eine Armee zur Führung als zur Verhinderung eines Krieges, obwohl wir letzteres behaupten.“

Zwei Tatsachen unterstreichen das:

Erstens das Verhalten der Sowjetunion im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die konventionellen Kräfte in Europa (VKSE), bei denen sie vor Vertragschluß 77910 Waffensysteme hinter den Ural transportiert, also der Verifikation entzogen und einsatzbereit gehalten hatte. Auch wenn dies noch kein Vertragsbruch war, war es doch ein Verstoß gegen Geist und Sinn des allseits begrüßten Vertrages.

Zweitens gibt das Auftreten der sowjetischen militärischen Führung zu Sorge Anlaß. Die Außenpolitik wird massiv kritisiert. Ihr wird die Aufgabe von Positionen gegenüber dem Westen und die Schwächung der UdSSR vorgeworfen. Systematisch wird versucht, ein sachlich nicht begründetes Bedrohungsgefühl zu wecken. Marschall Achromjew, ehemaliger Generalstabschef und jetzt militärischer Berater Gorbatschows, meinte Ende vergangenen Jahres, daß vom Westen nach wie vor eine Gefahr für die Sowjetunion ausginge. Und der jetzige Generalstabschef Moisejew sagte am 23. Dezember in einem Iwestija-Interview (Zit.): „Man muß sich daran erinnern, daß die Kriegsgefahr nach wie vor besteht.“ Und fast düster klingt schon die Äußerung des Verteidigungsministers Jasow in einem Prawda-Artikel zum 9. Mai 1991 (Kapitulationstag), daß die gegenwärtige politische Entwicklung zwischen der Sowjetunion und Deutschland zwar positiv zu beurteilen sei, aber nichts unumkehrbar wäre.

Daß die Sowjetunion auf die militärischen Kräfte der Paktstaaten in Zukunft verzichten muß, wird ihren Generalstab, sieht man von der NVA ab, nicht sehr

berührt haben. Das militärische Potential dieser Staaten ist nicht so bedeutend. Aber der Verlust des Raumes stellt die militärische Führung vor die nicht einfache Aufgabe, eine neue Militärstrategie entwickeln zu müssen. Eine Strategie, die es bei Aktionen gegen den Westen ermöglicht, den Osteuropa-Gürtel schnell zu überwinden und die der Politik zugleich den Auftrag erteilt, die ehemaligen Paktstaaten auch weiterhin möglichst eng an die Sowjetunion zu binden.

Vor diesem Hintergrund bekommt das militärische Ost-West-Gefälle besonderes Gewicht. Zwar bleibt die NATO-Strategie vorerst noch wirksam. Sie ist aber heute schon nicht mehr so anpassungsfähig wie bisher. Dieser Zustand wird für die Verteidigungsfähigkeit des Westens zunehmend kritisch. Was sind die Ursachen?

Sie sind vor allem in zwei sicherheitspolitischen Entwicklungen zu sehen: einmal in der militärischen Ausdünnung NATO-Europas, zum anderen in der durch die Vereinigung Deutschlands in Zentraleuropa entstandene neue Lage.

Mit der militärischen Ausdünnung Europas hatte die Bundesrepublik im Gefühl schwindender Bedrohung bereits Mitte der achtziger Jahre einseitig begonnen. War dies zunächst auch noch ein relativ schleichender Vorgang, so wurde die militärische Schwächung Mitteleuropas durch das im Juli 1990 von Bundeskanzler Kohl und dem sowjetischen Staatschef Gorbatschow im Kaukasus erzielte Verhandlungsergebnis für jedermann sichtbar. Die Bundesrepublik stimmte damals im Zuge der mit so großem Erfolg abgeschlossenen Verhandlungen um die Vereinigung Deutschlands und der Erlangung ihrer vollen Souveränität auch der Reduzierung der Bundeswehr auf 370 000 Mann zu. Dies und die offenbar nach dem Golfkrieg einsetzende sicherheitspolitische Windstille mag die NATO-Verbündeten mit animiert haben, auch ihrerseits massive Truppenreduzierungen schneller in Gang zu bringen. So werden die Amerikaner ihre Präsenz in Europa von derzeit ungefähr 350 000 Mann auf etwa 70 000 kürzen. Die Briten reduzieren um 75 %. Und die Franzosen bleiben bei ihrer schon früher geäußerten Absicht, ihre Kräfte bis 1994 ganz abziehen.

Die militärische Situation des vereinten Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, daß die im Raum der früheren DDR stehenden sowjetischen Streitkräfte in Stärke von etwa 380 000 Mann erst bis 1994 abgezogen werden sollen. Auch wenn der Abzug planmäßig verläuft, bleibt dies ein Risikofaktor. In der gleichen Zeit wird die Bundeswehr im gleichen Raum zwar aufgebaut, sie darf aber – so das Kaukasus-Abkommen – für diese Region nicht der NATO zugeordnet werden, muß also unter nationalem Kommando bleiben. Das hat zur Folge, daß das vereinte Deutschland mindestens bis 1994 in zwei Zonen unterschiedlicher Sicherheit geteilt bleibt.

Damit steht die NATO-Strategie auf unsicherer Basis. Ihre Flexibilität ist erheblich eingeschränkt, das operative Konzept der Vorneverteidigung, das für Deutschland von existentieller Bedeutung ist, nicht mehr durchführbar. Bis Ende dieses Jahres soll eine neue Strategie der Allianz vorgelegt werden. Das beschloß der NATO-Gipfel im Juli vergangenen Jahres. General Galvin, Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa, merkte seinerzeit an, daß man bei der Entwicklung einer neuen Strategie immer die Sowjetunion im Auge behalten müsse. Er sieht in ihr eine Großmacht mit einem Potential zur Instabilität, einem Potential hegemonistischer Ideen und einem Potential zur Einschüchterung des übrigen Europa. Hier kommt die verantwortungsbewußte Überlegung zum Ausdruck, daß sich auch in

unserer Zeit politische Krisen mit der immanenten Gefahr der Eskalation und des militärischen Einsatzes unvorhergesehen entwickeln können. Vielleicht erinnerte sich Galvin aber auch nur an die Situation nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Westalliierten der Anti-Hitler-Koalition im festen Vertrauen auf die Wirksamkeit der UNO-Charta abrüsteten, während die Sowjetunion ihre Kräfte unvermindert einsatzbereit hielt.

Ungeachtet dessen, die NATO glaubt an eine im Interesse der Friedenssicherung positive Entwicklung in der Sowjetunion. Sie hat sich entschieden, die mit der militärischen Inbalance zwischen der Sowjetunion und der NATO verbundenen Risiken tragen zu können.

III. Das Bündnis

In dieser Situation muß das Bündnis und müssen alle Alliierten – jeder für sich – den angemessenen sicherheitspolitischen Rahmen finden. Aber ist auch eine *neue* Sicherheitspolitik nötig? Vier entscheidende politische Ereignisse haben in den letzten Jahren die Politik geprägt: der Umwandlungsprozeß in der Sowjetunion, die leisen Revolutionen in Osteuropa mit der Folge der Auflösung des Warschauer Paktes, die Vereinigung Deutschlands und der Golfkrieg. Alle Vorgänge sind noch unmittelbar oder in ihren Folgen im Gange. Jeder einzelne hat dazu beigetragen, die politische Landschaft zu verändern. Keiner aber hat die Zielsetzung der Sicherheitspolitik des Westens, Frieden in Freiheit auf der Grundlage des Doppelkonzepts ‚Sicherheit und Entspannung‘ zu erhalten, auch nur angetastet. Im Gegenteil jeder einzelne Vorgang hat ihre Bedeutung unterstrichen.

Wir brauchen also offensichtlich keine neue Sicherheitspolitik, sondern eine neue strategische Substanz – heute sagt man – Architektur; eine Architektur, in der die Sicherheitspolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen wirksam bleiben kann. Darum geht es. Die Debatte kreist einmal um die Frage, ob nicht neue Bündnisstrukturen, etwa im Rahmen der KSZE oder der WEU oder gar der EG für eine an Friedenserhaltung orientierte Politik zweckmäßiger seien, zum anderen darum, ob es nicht vorteilhafter sei, eine *nur* europäische Verteidigungsallianz zu schaffen.

Hinsichtlich der Ersetzung der NATO durch eine andere Bündnisinstitution ist zu fragen, aus welchem Grunde eine bewährte Verteidigungsallianz gegen eine andere, nicht einmal existierende ausgetauscht werden soll. Kritiker der Allianz behaupten, das Bündnis sei lediglich eine militärische Gruppierung, die sich ausschließlich auf eine einzige Bedrohung konzentriert. Die Lage habe sich aber so grundlegend geändert, daß der Staat, von dem die Bedrohung ausging, also die Sowjetunion, bei zukünftigen Sicherheitsüberlegungen des Westens völlig außer Ansatz bleiben könne. Außerdem, so der Vorwurf, habe sich die Allianz als unfähig erwiesen, sich veränderten Situationen anzupassen.

Im einzelnen ist zu diesen Fragen im Rahmen dieser Konferenz ausführlich Stellung genommen worden, so daß ich mich auf zusammenfassende Feststellungen beschränken kann: *Erstens* ist der NATO-Vertrag von Anfang an ein politischer,

gegen keinen Staat gerichteter Vertrag gewesen. *Zweitens* haben wir es mit einer veränderten sicherheitspolitischen Landschaft zu tun, in der die Gefahr eines massiven sowjetischen Angriffs gegenwärtig nicht existiert. Das aber schließt keineswegs für alle Zukunft den Mißbrauch militärischer Gewalt als Mittel der Politik aus; nicht nur von der Sowjetunion, wie zum Beispiel in Wilna, sondern auch von anderen Staaten, die in die aktuellen Bedrohungsanalysen noch gar nicht eingegangen sind. Hier ist an die Gefährdung aus dem Süden oder auch an vollkommen neuartige Bedrohungsformen (ökologischer Krieg z. B. oder provozierte Bevölkerungsschübe) zu denken.

Und *drittens*, was den Vorwurf mangelnder Anpassungsfähigkeit betrifft, so stimmt eher das Gegenteil. Denkt man zum Beispiel an die Reaktion auf die Vorgänge in der Sowjetunion, so kann man angesichts der konkreten Lage eher von einer vorausseilenden, mit Risiken behafteten Anpassung sprechen. Und erinnert man sich an die Bemerkungen auf dem Londoner NATO-Gipfel, man wolle dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion nachkommen und ihre Bedrohung durch die NATO herabsetzen, hat man doch geradezu den Eindruck eines ungehemmten Appeasements.

Zusammenfassend: Bei aller Kritik, die die NATO im Laufe vieler Jahre in einzelnen Fällen sogar berechtigterweise auf sich gezogen haben mag, hat sie sich doch in den über vierzig Jahren ihres Bestehens hervorragend bewährt. Es kann doch auch nicht sein, daß alle Elogen, die man ihr anlässlich ihres vierzigjährigen Bestehens gemacht hat, nichts als hohle Phrasen gewesen sind.

Was nun die Frage des Aufbaus einer europäischen Verteidigungsallianz – in welchem Rahmen auch immer – betrifft, oder auch der Spaltung der NATO in einen europäischen und einen amerikanischen Pfeiler, so kann doch niemand die Tatsache übersehen, daß Europa weder ohne die Amerikaner noch ohne die Franzosen verteidigt werden kann. Was die wünschenswerte Reintegration der Franzosen in die militärische Allianz betrifft, so handelt es sich um ein leider immer noch offenes Problem, das politisch zu lösen ist. Wann auch immer. Und so lange das nicht geschieht, muß man sich auch in Zukunft mit Lösungen zur gemeinsamen Verteidigung behelfen. Das hat bisher auch geklappt. Die Franzosen haben sich jedenfalls ihrer Verpflichtung zur gemeinsamen Verteidigung Europas in der Vergangenheit nicht entzogen. Trotz allem, die amerikanische Präsenz – und zwar nukleare und konventionelle – in Europa ist unverzichtbar.

Etwas anderes aber wird in diesen Erörterungen deutlich: die Europäer streben nach mehr Führung im Bündnis. Das ist berechtigt, setzt aber voraus, daß die Europäer auch in Verteidigungsfragen eine schärfer konturierte europäische Identität entwickeln, daß sie etwas für die Sicherheit tun und daß sie zuverlässig sind.

Neue Sicherheitspolitik?

So ist zusammenfassend festzustellen, daß die bisherige Kontinuität der westlichen Sicherheitspolitik den Frieden seit Bestehen der Nordatlantischen Allianz sicherer gemacht hat. Was sollte die Alliierten veranlassen, ihre sicherheitspolitische Basis zu wechseln? Notwendig ist, die Substanz der bisher wirksamen Strategie den verän-

dernten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Das aber ist nicht schon eine neue Sicherheitspolitik. Sie bleibt an der sicherheitspolitischen Zielsetzung des Westens orientiert, Frieden in Freiheit auf der Grundlage des politischen Doppelkonzepts ‚Sicherheit und Entspannung‘ zu erhalten.

Es mögen, vor allem mit dem Zusammenschluß Europas neue sicherheitspolitische Ziele gesetzt werden. Auch mögen neue Sicherheitsarchitekturen notwendig werden. Vielleicht in einem, alle Zonen zusammenfassenden Europa oder auf Grund neuartiger Bedrohungsszenarien. Vielleicht sogar, wenn sich ein Menschheitstraum erfüllt und wir alle in einer spannungsfreien Welt leben. Wird es das je geben?

Wir sollten nie vergessen, daß wir immer in der Gegenwart leben. In ihr wollen wir sicher sein.

Was uns heute angeht, so sagte Bundesverteidigungsminister Stoltenberg zur Frage der Allianz im sicherheitspolitischen Wandel Europas am 13. April 1991 vor dem XI. Deutsch-Amerikanischen Round Table (Zit.): „Die Zukunft ist offen. Wer in den letzten beiden Jahren nur das schöne Bild einer künftigen konfliktfreien und gleichsam prästabilisierten Friedensordnung ausmalte, hat die Wirklichkeit verfehlt . . . Aber gerade die Erfahrungen der jüngsten Zeit sprechen eindringlich dafür, daß die Bedeutung der NATO, der transatlantischen Gemeinschaft, nicht geringer, sondern noch größer geworden ist.“ – Und dies, so meine ich, darf kein Credo bleiben, sondern muß Aufforderung zu politischem Handeln sein.

VI.
Die wirtschaftliche Neuordnung
Europas



TROND GILBERG

The United States and the New European Economies

I. Introduction: The Superpowers in Trouble

The United States has emerged as the only military superpower in the aftermath of the Gulf War. The overwhelming strength of the anti-Iraqi coalition, so vividly demonstrated during the ferocious bombardment and then the so-called "hundred hours' war" was such that the U.S., who led the military effort, also became the main political player in the post-war effort to establish a new political order in the region. It is essentially American shuttle diplomacy that now dominates the political efforts of the Middle East. Throughout the United States, the troops have come home to unprecedented outpourings of patriotism. Flags are flying everywhere, and there is clearly a new pride in being an American. But, only a few weeks after the great triumph in the Middle East, the intractable domestic problems of the country are coming back to the fore of the political agenda, and the economic crisis shows little sign of abating or significantly improving. Thus, the United States has proven to be a military superpower with enormous social and economic problems. It will take a great deal of effort to solve some of these problems; indeed, it will be difficult to even focus on some of them, as the questions of political leadership and the looming electoral campaigns of 1992 begin to dominate the political agenda. More than ever, it is true that in the U.S., political campaigning is a continuous business, and in that business, the mundane problems of day-to-day administration tend to be shunted aside. But it is precisely these mundane problems that must be solved for the United States to emerge as a *full-fledged* superpower in all respects of the word.

There is no real need to elaborate upon the problems besetting the Soviet Union at the moment. They are political, ethnic, religious, economic, and social; in fact, they are so widespread that they really represent a *systemic* crisis. This means that the Soviet Union is no longer the dominant power in Europe, except in purely terms (it has a large economy, an enormous territory, huge armed forces, and, presumably, still the capability to use these forces). The continued, if diminishing, presence of Soviet troops in several of the former communist-ruled states of Eastern Europe is another major element of Soviet power. But the widening chaos at home, coupled with the political emergencies, focus the leadership's attention inward rather than outward. The strategic situation, which only a few years ago had most West Europeans (and especially the Germans) worried about "the bear in the woods," the Russian bear on the move, aggressive and dangerous, has now changed to a weak and dispirited animal, unable to feed itself, struggling to keep its territory intact — clearly a former superpower which has ceased to be one, even militarily, and a state that is in the throes of disintegration.¹

¹ This weakness is clearly shown in Soviet acceptance of a new nuclear arms pact; see, for example, *The New York Times*, July 18, 1991.

Under these circumstances, the correlation of forces that dominated the politics of Europe since World War II has fundamentally changed. Europe is no longer determinable or definable as a function of the U.S.-Soviet relationship. Europe is no longer a mere conglomeration of separate states, but has moved decisively towards a form of socioeconomic and political integration that will make this part of the world a major player, alongside the United States and Japan, in all major strategic, military, political, and economic questions for the foreseeable future.

Political and socioeconomic integration in Europe will take place over time; it is not yet a full-blown fact, and thus it cannot yet represent the kind of awesome force that is potentially there. There is also the legacy of European nationalism, which maintains barriers to the new political constellations envisioned. But even today, before "Europe 1992," it is clear that this part of the world has increased significantly in stature in world affairs. And within the Europe of post-communism and pre-1992, newly reunited Germany looms as the most important element by a considerable margin.

II. The New Germany

Aspects of the new Germany are quite clear to everyone and need no real embellishment here; we are all familiar with the exciting days when the Berlin Wall was breached, when millions of formerly separated Germans freely visited each other for the first time since the division of the city, and the hated regime in the East fell with such astonishing rapidity. We are also familiar with the extraordinary efforts made by the West Germans to effect the transition from defunct socialism to working capitalism in the eastern part of the reunited country. Recently, there has been much publicity on the problems associated with effort, presumably brought about in part by the lack of information concerning the utter desolation of the GDR's economy, and partly because of mistakes made in the process of integration. It is certainly understandable that such problems exist, because forty years of political and socioeconomic mismanagement cannot be undone in a few months or even a few years. These massive problems will hamper the ability of the new Germany to establish and execute some of its foreign policy goals. They will also have an effect upon the position of Germany in the new Europe of 1992 and beyond. But these are temporary problems which will be overcome; past German history has shown the extraordinary vitality and capability of this nation, and European history is equally proficient in example of the key position of this country in Europe itself.²

There can be no lasting peace, stability, and prosperity in Europe without a stable and democratic Germany. And now, with the demise of the Soviet Union as a global power and the enormous internal weaknesses of the United States, Europe and Japan are emerging as new major factors, not merely in economic terms, but as strategic and political elements whose counsel and participation must be sought and obtained by Washington. By the end of the twentieth century, Washington must deal

² Elizabeth Pond, *After the Wall: American Policy Toward Germany* (New York: NY: Priority Press, 1990) esp. chs. 6, 7.

with the Europe that is envisioned after 1992; until that time, it must deal with France, Britain, Italy, and other countries in Europe, all of them important actors. But above all, the leaders on the Potomac must work together with Germany for peace, prosperity, and stability. It is to this issue that we must now turn.

III. U.S. Goals in Europe and Beyond

In the aftermath of the Gulf War, the United States appears to have no clearcut *European* policy as such; it is focusing on a number of bilateral relations and problems, while emphasizing the continuing search for a Middle Eastern peace – admittedly a crucial problem. Internal problems are also of such a magnitude that they increasingly dominate the public debate, a mere month or so after the successful conclusion of the Gulf War. The election campaign for the various political leadership positions, including that of the Presidency, is already underway, albeit in a relatively low-key manner. A number of political and financial scandals are taking on public interest. There is dissension within the ranks of the top leadership on a host of political and economic issues. The Democrats, in despair over the prospect of running against a phenomenally successful President, now perceive a number of opportunities to exploit the problems discussed above in order to enhance their chances for 1992. Under these circumstances, it is difficult to discern a systematic set of policies designed to deal effectively with the new Europe or the new Germany. This is, in many ways, a tragic development, because Europe (together with Japan) will represent the “action” in the years to come, as far as the constructive establishment of a new and stable European and world order are concerned. But there is a tendency in Washington to focus on crises, and there have been plenty of these lately. Let us hope that there will be an opportunity to focus on the constructive policies needed for relations with Europe and Germany as the 1990s unfold. For now, we can establish certain features of U.S. foreign policy that go beyond the immediate crises of the day. Once these have been identified, we can begin to examine and evaluate them in light of the European and German “questions”.

The following foreign policy objectives of the U.S. are discernable:

1. *The fashioning of a stable Middle East peace, which can prevent the recurrent crises of this region in the future.* This very important objective is not directly relevant to the topic of this conference, but it clearly has a bearing on it, because without such a settlement, the United States will be bogged down in the need to “firefight” problems in a crucial region, thereby diverting its attention from Europe and Germany.³

2. *Maintenance of detente with the Soviet Union.* George Bush clearly wishes to go down in history as the president who put the Cold War to rest and established friendly and constructive relations with the Soviet Union. This goal is further enhanced by the fact that in the American perception, there are still only two superpowers, and these powers must come to terms with each other all over the

³ E. g. *The New York Times*, August 2, 1991, on the details of the new Middle East peace plan proposal.

globe, not just in Europe, the Middle East, or other regional crisis points. In the estimation of the Bush administration, detente with the Soviet Union is still primarily dependent upon the survival of Mikhail Gorbachev as the leader of that country. Thus, the U. S. will attempt to help that beleaguered leader as much as possible, because the alternatives to his leadership are too volatile, unpredictable, or, in some scenarios, involving ultranationalists and elements of the military establishment, positively dangerous.⁴

3. *Nurturing the special relationship with Great Britain.* The close cooperation with Great Britain during the Gulf War has reformed the notion of a special "Anglo-American bond" that used to dominate U.S.-European policy. There are strong cultural and linguistic ties, of course, and for much of the American public (as well as important elements of the U.S. Congress) this relationship is seen as a major future factor that needs to be nurtured. This attitude has clear implications for other aspects of U. S.-European policy, as will be discussed below.⁵

4. *The maintenance and expansion of various bilateral ties, such as relations with France and Italy.* These relationships, which are important in their own right, are considered a crucial element in the process which will eventually result in Europe 1992 and a new Europe. But they are not of the first magnitude at this time, and may not emerge in that position for a while, if at all in the remainder of the decade.⁶

5. *The maintenance of NATO as an instrument of cooperation, coordination, and political liaison with European countries.* The Bush administration wishes to maintain this multilateral organization so that the partnerships forged during the years of the Cold War and the confrontation between Moscow and Washington can survive, with maximum American influence. It is also Washington's wish to transform the alliance into a political forum, with residual military capability. In this quest, U.S. goals are potentially in partial conflict with its previously stated intentions to help in the integration of Europe after 1992. This potential dilemma must be solved, and it must be solved constructively. The solution to this problem will be one of the most important tasks of the U.S. foreign policy establishment in the next decades.⁷

6. *Fashioning a policy towards the newly liberated areas of Eastern Europe.* The astonishing speed which the communist systems of Eastern Europe fell during 1988 and 1989 produced an entirely new situation for U.S. policy in this region, and there has been no concerted or established regional policy forthcoming from Washington on this issue. It is certainly understandable that other, more imminent and dangerous crises have beset the leaders on the Potomac, thereby diverting their attention from this area of the world. But it should also be pointed out that this large area, with its enormous problems of ethnic and religious strife, economic underdevelopment, political instability, and the real potential for the emergence of new (albeit non-communist) autocracies, represents a potential source of great instability and

⁴ *Ibid.*, August 1, 1991.

⁵ This is part of a larger U.S. effort; see Jenonne Walker, "Keeping America in Europe," *Foreign Policy*, Summer 1991, pp. 128–143.

⁶ *Ibid.*

⁷ E. g. Stephen Van Evera, "The New Europe: Threat or Promise?" *International Security*, Winter 1990/91, pp. 7–58.

considerable trouble, which must, sooner or later, be addressed by the U.S. leadership. It is simply inadequate to have mere partial aspects of bilateral relations and policies towards the various individual countries of the region (and it should be pointed out that Washington, has, by and large, ignored many of the problems of the Balkans, with the exception of Yugoslavia). The U.S. must develop a *regional* policy towards Eastern Europe. It must be coordinated with the new Europe after 1992. And until the process of European integration is much further along, this policy must be more closely coordinated with the most powerful European state at the moment, reunited Germany.⁸

IV. German Goals and Strategies

Reunited Germany, clearly the most powerful socioeconomic and political power in Europe (indeed one of the most important in the entire world) has five major goals for the immediate future, but it must eventually accept others as well. The first, and clearly the most important, task, is the rebuilding and full reintegration of the eastern part of the country. This is a national goal after many decades of separation, and it is proving to be a much more daunting task than expected. At the same time, there can be little doubt that it will be accomplished, given the zeal, thoroughness, and dedication typically exhibited by Germans when confronted by vital tasks and demands. And the fact that mistakes have been made, coupled with the enormity of the problem itself, does not invalidate the proposition that it will be accomplished.

The second goal of Germany, it seems to me, is to enhance its influence in the newly liberated territories of Eastern Europe in political, cultural, and socioeconomic terms. This is already being accomplished in some degree, through considerable economic investments and aid to the destitute economies of the region, particularly in the so-called Northern Tier. As the formidable powers of the German economic machine are utilized for this purpose (as well as the reconstruction of the east of Germany itself), German influence will be one of the predominant factors in Eastern Europe, supplanting that of the Soviet Union. In addition, the achievements of German science, technology, and general culture will carry much effect, making Germany a multifaceted regional "hegemon" (while the Soviet Union only occupied this position because of its *military* power. Particularly important in this quest for expanded German influence is the notion of "Mitteleuropa," an area of Europe which is politically, socially, culturally and perhaps economically distinct even as it consists of a number of states (e. g. Austria, Czechoslovakia, or at least the Czech lands) and other areas. Thus, Mitteleuropa will be part of the expanded Europe but still in some way distinct from it.

The third major goal of Germany in the 1990s will be its further integration into Western Europe ("Europe 1992"). This is a policy of long standing in former West Germany, and it is clearly a major goal at the present time as well. It also represents one of the major conflicts in contemporary German debate over goals and foreign policy objectives; it pits the "Common Market" elements against "Mitteleuropists," and as such it represents a conflict area that must, somehow, be resolved. Thus,

⁸ But this is fraught with problems; see "Aufbruch mit Rückschlägen," *Die Zeit*, January 18, 1991.

Germany, like the United States, has a formidable task of determining its future directions in European and world politics.

The fourth goal of German policy is the maintenance of good relations with the Soviet Union. The giant in the east may be severely depleted in terms of political, socioeconomic, and military power, but it is still a potentially formidable actor on the world scene, and certainly in Europe. It is a traditional policy in Germany to maintain a relationship with this gigantic state that can further stability on the eastern border and thus enhance German maneuverability in that area. The whole notion of a "Mitteleuropa" policy is clearly in jeopardy should relations with Moscow deteriorate. Furthermore, the Soviet Union might eventually become a huge economic market for German industry and technology, and a most profitable partnership could develop. For all of these reasons, Bonn (or Berlin) will need to maintain its ties with Moscow and other centers of power in the present Soviet Union.

A fifth, a major area of German concern is the relationship with the United States. Traditionally, West Germany was one of the most loyal and reliable of allies for the U.S. in Europe, and this status has continued, despite conflicts and recriminations over recent policy, especially German policy in the Middle East and a response to U.S. requests for support in the recent Gulf War which was widely believed in the United States to have been lukewarm and perhaps inadequate. But despite these irritations on both sides, it is clear that the United States and Germany must remain partners in Europe, for the continued stability, prosperity, and peace of the region. In fact, I believe that this partnership must go beyond the region of Europe itself to other areas of the world. It is to this topic that we must now turn.⁹

V. The Confluence of U.S. and German Interests in the New Europe

The discussion above has shown quite conclusively that there are a number of areas in which U. S. and German political and socioeconomic interests overlap in the new Europe after communism. First of all, both powers are interested in the stability and prosperity of the post-communist states of Eastern Europe. Secondly, both need a stable Soviet Union (with or without some of its present constituent parts), because a Soviet Union in turmoil is a recipe for instability and trouble in this region and elsewhere. It is, presumably, also in the interests of both states that Western and Eastern Europe become more fully integrated, so that *this* region, so often the source of considerable trouble for the rest of the world, can now finally settle some of its old differences and move towards greater cooperation and integration. Conversely, Washington and Bonn/Berlin have a vested interest in preventing the retribalization of parts of Eastern Europe, where old ethnic and religious differences threaten to become major problems in the aftermath of the "Pax Sovietica." A successful process of rebuilding the eastern parts of Germany would, presumably, produce greater stability in the pivotal state of the European continent. This is clearly in the U.S. interest in the short and intermediate run.

⁹ "The German Role in Global Burden-Sharing," *German Information Center*, New York, NY, July 12, 1991.

There are three areas in which Washington and Bonn/Berlin may have differences, however, and efforts should be made to analyze, so that they can be anticipated, and so that problems can be minimized later. These areas of potential political conflict are contradictory, on the one hand, the U.S. perceives the need for greater German involvement in certain areas of the world, while on the other hand, expanded German activity may be perceived as contrary to U.S. interests. Specifically, the U.S. would like to see the reunited economic giant of Central Europe take a more active part in the affairs of the world, not merely in Europe, but beyond. From the vantage point of many U.S. political leaders and analysts, Germany should match its economic might with a greater share of the military, strategic, and political burdens of Western democracies in various areas of the world. This greater effort would come in the form of a partnership in which the two strongest Western democracies, together with Japan, would share the burdens of peacekeeping and safeguarding stability at a time when the threat from the East has greatly diminished. Such burden-sharing would also mean a greater economic commitment by the current leaders in this field, Japan and Germany, to the notion of "the common defense" (or "the common good"). From the U.S. point of view, such a distribution of burdens would be more equitable and would not threaten the American national interest, because U.S. military power would still be predominant for the foreseeable future.

In two other areas, U.S. and German interests and policies may not coincide so easily. If the notion of Mitteleuropa becomes a major focus of German policy in the 1990s, the special relationship between Germany and the West, particularly the United States, may become less prevalent, and U.S. influence on German foreign policy will be diminished. In the second instance, a more aggressive economic and political policy by Bonn/Berlin in the eastern part of Europe will mean increased competition for American economic interests. This would certainly be a major domestic political issue in the United States if American industry remains relatively uncompetitive with the Germans and the Japanese.¹⁰

These are serious problems, but they are not insurmountable. For the United States, it is imperative to understand a few fundamental facts, and to draw the correct political implications from them. First of all, Germany, in a certain sense, has "come of age". It is now reunited, it is strong, and it is in a position to pursue traditional as well as new foreign and domestic goals. Some of these goals may not be perceived as fitting U.S. interests in the immediate sense, and there may be conflicts of various kinds arising from these divergences. This is indeed the nature of interstate relations among sovereign states. But at the same time it should also be understood that these differences are still relatively minor, and that there are many more interests that bind us than those that divide us. History has shown that Germany is crucial to the peace and stability of Europe. A united and stronger Germany should also be a factor for greater stability throughout the world. For this to happen, it is imperative that the United States learns to accept the new position of Germany as a strong, solid, democratic power, not just in Central Europe, not just in the "House of Europe," but perhaps even beyond these confines. Germany has been

¹⁰ The pitfalls are evident, however; see Vaclav Havel, "The Paradoxes of Help," *The New York Times*, July 14, 1991.

democratic and relatively stable for a considerable period of time now – it should be accorded its place among the other major powers. The Germans themselves must want this to happen. If they do, considerable statesmanship is required. Should they choose to do so, it is also likely that a major step has been taken towards greater stability in Europe and beyond. Then, the U. S. and the New Europe (as well as the New Germany) can move forward together.

GÜNTER HEDTKAMP

Der politische und wirtschaftliche Reformprozeß in den früheren sozialistischen Ländern

Der lange Weg zur politischen und ökonomischen Reform

Inzwischen sind sich alle Länder Ost- und Südosteuropas darin einig, und das gilt selbst für Albanien und die orthodoxen Teilrepubliken Jugoslawiens, daß die bestehenden Wirtschaftsordnungen als Wirtschaftsordnungen in Transformation anzusehen sind, das heißt, daß sie sich auf dem Weg zur Marktwirtschaft befinden. Doch sind in diesen Ländern die Vorstellungen von dem, was Marktwirtschaft ist, sehr unterschiedlich. In der Tat kann unter diesem Begriff auch sehr Unterschiedliches verstanden werden. Die konkreten Wirtschaftsordnungen marktwirtschaftlicher Länder zeigen ja sehr unterschiedliche Erscheinungsformen wie etwa die der Vereinigten Staaten oder der Bundesrepublik einerseits und Schweden andererseits.

In der Sowjetunion wurde von vielen eine „regulierte Marktwirtschaft“ als Ziel vorgegeben, so etwa von Abalkin, bei dem man den Eindruck gewann, daß die Wirtschaftsordnung seiner Vorstellung selbst hinter dem schwedischen Modell zurückbleiben sollte. Der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik kam dagegen der Schatalin-Plan schon sehr viel näher. Die vorgegebene Zeit von 500 Tagen war zwar unreal, doch sind zeitliche Vorgaben in diesem Kontext nicht ganz sinnlos. Nach der Gorbatschowschen zweiten Wende im Herbst 1990 wurde ein Kompromiß in der Wirtschaftsordnungsfrage formuliert, der einerseits die Marktwirtschaft etablieren, andererseits die „Errungenschaften“ der Oktoberrevolution und die Grundlagen des Leninismus, was immer das sein mag, bewahren soll. Dies sind zwar verschwommene Vorstellungen, doch scheint sicher, daß das Privateigentum an Grund und Boden ausgeschlossen und die Machtstruktur erhalten werden soll. So wird Gorbatschow den kostspieligen Weg weitergehen, den Weg der kleinen Schritte auf dem nach Fehleranalysen jeweils der neue vorsichtige Schritt nach vorne erfolgt.

Im Vergleich zur Sowjetunion sind einige Länder Ost- und Südosteuropas in ihren Reformbemühungen schon sehr viel weiter, etwa Polen, Ungarn und die ČSFR. Wenngleich auch hier zwischen Absichten, Gesetzestexten und Reformimplementation, also zwischen Anspruch und Wirklichkeit, säuberlich getrennt werden sollte, so ist in diesen Ländern doch klar, daß die konstitutiven Elemente des marktwirtschaftlichen Systems sowohl im politischen als auch im rein wirtschaftspolitischen Bereich realisiert werden sollen. Dazu gehört auch das Privateigentum an den Produktionsmitteln und die Vertragsfreiheit über alle wirtschaftlichen Vorgänge (alles ist im Prinzip erlaubt, nur müssen die jeweils Betroffenen entschädigt werden) und eine Begrenzung des Staates auf periphere Bereiche der Wirtschaft. Auch wird in diesen Ländern gesehen, daß die ökonomische Mündigkeit des Bürgers diejenige im politischen Bereich voraussetzt.

Dritte Wege, wie sie in der Tschechoslowakei zum Beispiel 1968 angestrebt wurden, spielen heute in der Diskussion keine Rolle mehr. Solche Kombinationen von Planung und Markt sind ja in den verschiedenen Reformetappen Osteuropas inzwi-

schen auch ausprobiert und als untauglich befunden worden. Auch politisch haben solche dritten Wege keine Chance mehr, wird doch die dahinterstehende Ideologie von der Bevölkerung auch nicht mehr akzeptiert. Ebenso ist die sogenannte Konvergenztheorie inzwischen ad acta gelegt worden, kann doch bestenfalls eine Konvergenz aller bestehenden Systeme zurück zur marktwirtschaftlichen Ordnung hin konstatiert werden.

Besteht also weitgehende Einigkeit über einige Grundpositionen, über konstitutive Elemente, so divergieren jedoch die Vorstellungen über den angestrebten Endzustand, vor allem aber auch über den Weg dorthin. Hier macht sich auch störend bemerkbar, daß es wenige Ansätze zu einer Transformationstheorie gibt, so daß die meisten Schritte ohne hinreichende theoretische Basis unternommen werden müssen. Es geht um die Frage, welche Schritte mit welcher Schrittlänge, in welcher Abfolge und in welcher Kombination jeweils getan werden müssen. Dabei hat sich in diesen Ländern, aber auch zwischen westlichen Ökonomen eine hitzige Diskussion darüber entzündet, ob die Transformation in Form des Gradualismus oder des big bang erfolgen sollte. Dabei kann es im big bang natürlich nicht darum gehen, daß sämtliche Probleme der Transformation gleichzeitig einer Lösung zugeführt werden. Die einzelnen Schritte, die getan werden müssen, erfordern unterschiedlich lange Zeiträume in der Vorbereitung, Durchführung und erst recht in der Wirkung, so daß Gradualismus nur bedeuten kann, daß jeweils nur kleine Schritte behutsam getan werden und die Wirkung abgewartet wird, bevor die nächste Reform eingeleitet wird. Wenn die Unterscheidung so gesehen wird, so schmelzen die Unterschiede auf die Schnelligkeit und Radikalität des Vorgehens zusammen: während Gradualisten z. B. für eine Preisfreigabe nach und nach eintreten, wird von den Vertretern des big bang die These vertreten, daß eine solche Preisfreigabe möglichst umfassend und sofort durchgeführt werden sollte. Diese Preisfreigabe sollte am Anfang stehen, damit die nächsten Reformschritte sich an rationalen Preisen orientieren können. Gerade in dieser Frage zeigt sich aber bereits, daß es durchaus theoretische Vorstellungen über die Transformation gibt, und daß diese auch heftig diskutiert werden. So wird etwa gegen die These, daß die Wirtschaftsreform mit der Preisfreigabe beginnen müsse und daß diese möglichst sämtliche Preise umfassen sollte, eingewendet, daß es zu einem Überschießen vieler Preise kommen würde und mithin falsche Signale gesetzt würden. Auch wird gerne auf die verteilungspolitischen Folgen eines solchen Vorgehens hingewiesen. Damit wird generell die Frage nach den ökonomischen und sozialen Kosten des Transformationsprozesses gestellt. Je nachdem, worauf hier der Akzent gelegt wird, wird die eine oder andere Vorgehensweise favorisiert werden.

Dabei sollte man sich jedoch im klaren sein, daß das Vorgehen Schritt für Schritt, so wie es die Ungarn seit 1968 getan haben, hohe ökonomische und soziale Kosten verursacht, ohne daß entsprechende Erfolge erzielt werden. Denn Marktwirtschaft läßt sich nicht mit isolierten Elementen des Systems schrittweise realisieren. Die konstitutiven Elemente müssen als Ganzes geschaffen werden, wenn das System funktionieren soll. Nur ein Zusammenwirken aller Elemente garantiert eine effiziente Allokation. Nähert man sich diesem Ziel schrittweise an, so werden hohe ökonomische Kosten ausgelöst. Als Vorzüge des piecemeal engineering wird jedoch auf der anderen Seite darauf hingewiesen, daß der soziale Preis dadurch auf einen

sehr viel längeren Zeitraum verteilt werde, daß er tragbarer werde, auch wenn er insgesamt über die Zeit summiert sehr viel höher liege. Solch schwierige Probleme lassen sich mit einem „großen Bruder“, der die Kosten der sozialen Abfederung trägt, sicher sehr viel leichter lösen, d. h. in den neuen Bundesländern sind diese Probleme gelöst.

Das marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem

Die Grundlage jeder marktwirtschaftlichen Ordnung ist die normativ vorgegebene individualistische Grundkonzeption. Die Präferenzen der Individuen sind das Referenzsystem für jede Allokation. Die grundsätzlich freien individuellen Handlungen sollen durch ein anreizkompatibles System so gesteuert werden, daß für jedes Individuum, aber auch für die Gesellschaft insgesamt, eine optimale Befriedigung der individuellen Bedürfnisse sichergestellt wird. Dieses Optimum gilt als erreicht, wenn jede Reallokation keine weitere Nutzenerhöhung mehr ermöglicht.¹ Dieses individualistische Grundprinzip läßt sich jedoch nur mit Einschränkungen realisieren. Auch in den marktwirtschaftlichen Systemen muß immer wieder der trade-off zwischen Effizienz bzw. kostengünstiger Produktion auf der einen Seite, sozialverträglicher Verteilung und gesamtwirtschaftlich politischer Korrektur der Ergebnisse eines unregulierten Marktes (d. h. Meritorisierung) auf der anderen Seite, gelöst werden.

Welches System auch immer gewählt wird, es kann nur dann Erfolge zeitigen, wenn die politische Führung bereit ist, alle konstitutiven Elemente eines marktwirtschaftlichen Systems zu akzeptieren und ihnen im Konfliktfalle mit anderen politischen Zielen Vorrang einzuräumen. Hierzu gehört in erster Linie als unerläßliche Bedingung, daß Wettbewerbsbeziehungen das Allokationssystem prägen.

1. Wettbewerb und Markt als ordnungspolitische Grundkonzeption

Wettbewerbsbeziehungen sind für das marktwirtschaftliche System eine unerläßliche Voraussetzung. Die Reformen des Sozialismus krankten immer daran, daß der Markt rein instrumental betrachtet wurde und nur direkte Beziehungen auf einem Markt in dem Sinne geschaffen wurden, daß Angebot und Nachfrage zusammentrafen und in vertragliche Beziehungen zueinander traten. Auch wenn sich markträumende Preise bilden, ist dies völlig unzureichend, denn erst der Wettbewerb mit seinen Sanktionsmechanismen sorgt für effiziente Produktion und bestraft ineffizientes Wirtschaften.

Ein Grundpfeiler jeder effizienten Allokation, d. h. jeder effizienten Verwendung von Ressourcen und Gütern, ist das Vorhandensein eines Sanktionsmechanismus, der richtige und falsche Entscheidungen als solche identifiziert, sanktioniert und damit Rationalität ermöglicht. Der Markt ist ein solcher Sanktionsmechanismus. Für die Rationalität ist es unerläßlich, daß die Entscheidungen wie am Markt einzelnen Personen zugerechnet werden können. Das konnten sie im sozialistischen Sy-

¹ Da individuelle Nutzenvergleiche und eine kardinale Nutzenmessung kaum möglich sind, gilt das Optimum als erreicht, wenn keine Reallokation den Nutzen eines Individuums erhöhen kann ohne daß der eines anderen vermindert wird (Pareto-Optimum).

stem in der Regel nicht. Die Zurechnung erlaubt, jeden für sein Handeln zur Verantwortung zu ziehen. Wenn das so ist, so verbieten sich im neuen Wirtschaftssystem anonyme Entscheidungen von Gremien, die nur politisch, nicht aber ökonomisch verantwortlich gemacht werden können, denn wer könnte für den angerichteten Schaden mit seinem Vermögen eintreten.

Es geht in einem marktwirtschaftlichen System nicht nur um Entscheidungsverantwortung, sondern auch um Stimulierung privater Aktivitäten zur Risikoübernahme. Durch Wettbewerbsdruck soll der einzelne am Markt agierende Unternehmer ständig um sein ökonomisches Überleben kämpfen müssen. Er soll zur ständigen Innovation gezwungen, zur Einführung neuer oder als neu angesehener Produkte und zur Übernahme der damit verbundenen Risiken mit der Aussicht auf hohe Extragewinne angeregt werden. Dazu muß jedoch die gesellschaftspolitische Voraussetzung geschaffen werden. Es muß das dem System zugrundeliegende individualistische Prinzip und damit auch eine weitgehend individualistische Eigentumsordnung akzeptiert werden.

Funktioniert der Markt nicht als Sanktionsmechanismus für getroffene Entscheidungen, sowie als Informationssystem, ja als „Entdeckungsverfahren“ im weitesten Sinne (Hayek), so fehlt dem Markt auch die innovative Kraft, die Marktdynamik, und damit fällt er auch als Wachstumsmotor aus. Auf dem Markt wird erst entdeckt, welche Güter welcher Qualität einen Abnehmer finden und zu welchen Preisen. Er informiert über potentielle Konkurrenten und gibt Hinweise über deren Produktionsfunktion. Er zwingt zu technischem Fortschritt.

2. Individualistische Eigentumsordnung

Zum Funktionieren eines marktwirtschaftlichen Systems gehört neben dem Wettbewerb die Koppelung von Entscheidung und Entscheidungsverantwortung, wie sie die private Eigentumsordnung vermittelt. Es ist ein Irrtum zu glauben, die Eigentumsordnung von der Effizienzfrage lösen zu können. Ohne Haftungsregeln, wie sie Eigentumsrechte vermitteln, gibt es keinen Druck für effiziente Entscheidungen.

Basiert ein ganzes Wirtschaftssystem auf der Effizienz individueller Entscheidungen, so muß zumindest im Bereich der ökonomischen Einzelentscheidungen die Entscheidungsverantwortung jeweils klar definiert sein. Dies ist bei privater Eigentumsordnung zu einem großen Teil schon vom Institutionellen her gewährleistet. Hat der Entscheidende, wie etwa der Manager einer Kapitalgesellschaft, nicht das juristische Eigentum an der Gesellschaft selbst, so müssen ihm durch Gesellschaftsvertrag, durch Gesellschafts- und Wettbewerbsrecht einzelne Eigentumsrechte verliehen werden (neben den Dispositionsrechten auch Ertragsrechte und Haftungs-pflichten), die eine rationale Entscheidung garantieren.

Wettbewerb zwischen Unternehmen wird es nur geben, wenn bedingungslos dort privatisiert wird, wo im Sinne der ökonomischen Theorie „private Güter“ hergestellt werden. Die Zerschlagung der Staatskonzerne und deren Privatisierung ist eine *conditio sine qua non*. Nur sollte der Privatisierung die Freigabe der Preise vorausgehen, damit die oft dramatischen Preiserhöhungen nicht fälschlicherweise der Privatisierung, sondern dem alten System auch politisch angelastet werden. Auch aus rein ökonomischen Gründen ist dies, wie oben dargestellt wurde, angezeigt.

3. Der Staatssektor in der Marktwirtschaft

Es muß festgelegt werden, inwieweit geborene oder auch andere „gekorene“ öffentliche Güter bereit gestellt werden sollen, die definitionsgemäß jeder Bürger, unabhängig von seiner Zahlungsbereitschaft, in Anspruch nehmen kann, die also nach Menge und Art und den Modalitäten der Bereitstellung nicht dem marktwirtschaftlichen Effizienzkriterium unterworfen werden, sondern die wegen des Vorliegens hoher Kosten des Ausschlusses bzw. von Nicht-Rivalität im Konsum oder wegen bestimmter Kostenstrukturen zu ineffizienten Ergebnissen führen würden (Marktversagen). Im letztgenannten Falle handelt es sich vor allem um Produktionen sogenannter natürlicher Monopole, die sich dadurch auszeichnen, daß sinkende Grenz- und Durchschnittskosten d. h. additive Kostenstrukturen vorliegen. Diese sollen zur Realisierung einer optimalen Versorgung und zur Verhinderung ruinöser Konkurrenz oder in Teilbereichen auch zur Verhinderung des sogenannten Rosinenpickens privater Konkurrenten vom Staat bereitgestellt werden. Auch gibt es Bereiche, in denen die Präferenzen der Bürger aufgrund einer politischen, das heißt, im Grunde kollektivistischen Bewertung korrigiert werden sollen.

Zur Beantwortung der Frage nach dem sogenannten Staatsversagen können ökonomische Kriterien allein jedoch nur unter Vorbehalt herangezogen werden. Hierbei handelt es sich immer auch um politische Fragen. Die politische Determinierung überwiegt in besonderem Maße in dem eben angesprochenen Bereich der Präferenzkorrektur, der sogenannten meritorischen Güter. Die hier sehr häufig einsetzende individualistisch gefärbte Begründung, daß Informationsmängel bei den Privaten kompensiert werden müßten, eröffnet einer paternalistischen Politik Tür und Tor. So liefert das Ausmaß der Bereitstellung dieser meritorischen Güter bzw. die Demeritorisierung bestimmten Konsums ein gutes Maß für die Abweichung eines Wirtschaftssystems vom individualistischen Grundprinzip und damit für die Klassifikation konkreter Wirtschaftsordnungen.

Für die im Reformprozeß befindlichen Länder Ost- und Südosteuropas ergibt sich also die Frage, inwieweit sie durch Regulierung im Bereich der Produktion, vor allem durch die Bereitstellung öffentlicher Güter und durch Meritorisierung, Abweichungen vom individualistischen Prinzip in ihren Wirtschaftsordnungen zulassen wollen. Hier besteht im erheblichen Umfang die Gefahr, daß von Gruppen, die im alten System in hohem Maße von öffentlichen und meritorischen Gütern profitiert haben, eine Konservierung dieser, im Grunde recht fraglichen „Errungenschaften“, verlangt wird, durch die die Effizienz der Produktion in der Regel erheblich beeinträchtigt und die öffentlichen Haushalte über Gebühr belastet werden.

Eine Reduzierung der Staatsquote ist mit der Transformation eines Wirtschaftssystems sicher verbunden. Doch kommt es hier weniger auf die globale Staatsquote als auf deren Zusammensetzung an. Die Volumina liegen so weit nicht auseinander. In marktwirtschaftlichen Ländern liegt jedoch eine Teilquote, die staatliche Wertschöpfungsquote, also der Anteil der staatlichen Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung einer Volkswirtschaft bei 10 % bis 15 %, das Schwergewicht kommt dagegen der Transferquote zu; in den sozialistischen Ländern war dagegen die staatliche Wertschöpfung der dominierende Faktor, während Transfers eine untergeordnete Rolle spielten. Die Rückführung der Staatsquote muß daher bei der Transformation darauf gerichtet sein, die Wertschöpfungsquote zurückzuschrauben, damit nicht

nach der Wirtschaftsreform ein überdimensionierter Staatssektor in der Produktion erhalten bleibt. Dafür, daß dieser Sektor nicht zu klein wird, sorgen die gesellschaftlichen Gruppen ohnehin.

4. Makrostruktur

Zum marktwirtschaftlichen System gehört aber selbstverständlich auch eine adäquate Makrostruktur, vor allem ein dem individualistischem System entsprechendes Privat-, Handels- und Gesellschaftsrecht sowie ein komplettes Geld- und Finanzsystem. Hier sind zwar in fast allen Ländern die entsprechenden Gesetze schon verabschiedet, aber von einer Implementation kann jedoch wegen der Kompliziertheit der Materie und in Ermangelung von sachkundigen Personal nicht die Rede sein. Diese Beziehungsgefüge von Markt, Wettbewerb, privater Eigentumsordnung und staatlich bereitgestellter „Infrastruktur“ kann nicht ungestraft aufgebrochen werden, und es können nicht Einzelelemente mit denen einer zentralen Wirtschaftsplanung effizient kombiniert werden. Insofern sind Mischsysteme dieser Art für ein Allokationssystem instabil.

5. Marktwirtschaft und Verteilung

Die Primärverteilung, so wie sie sich durch den marktwirtschaftlichen Prozeß ergibt, wird in keiner marktwirtschaftlichen Ordnung ohne Korrektur hingenommen. Es wird also versucht, im nachhinein durch Besteuerung und die Gewährung von Transfers, die ursprüngliche (primäre) Einkommensverteilung zu korrigieren im Sinne einer gerechteren „Sekundärverteilung“. Hier ist jedoch der trade-off zwischen Effizienz auf der einen und „gerechter Verteilung“ auf der anderen Seite zu beachten. In dem Maße, in dem höhere Einkommen steuerlich beschnitten und niedrige Einkommen aufgefüttert werden, werden Leistungsanreize des marktwirtschaftlichen Systems beeinträchtigt, auf die sich die Effizienz dieses Wirtschaftssystems letztlich gründet. Sodann grenzt auch das erreichte ökonomische Niveau einer Volkswirtschaft die Möglichkeiten der Umverteilung und der Realisierung sozialer Sicherheit ganz erheblich ein.

Die Gewöhnung an eine gleichmacherische Verteilung und Sozialneid spielen bei der Transformation der Wirtschaftssysteme eine erhebliche Rolle und können, wie wir heute in der Sowjetunion beobachten, die Wirtschaftsreform selbst in Frage stellen. Eine ebenso große Rolle spielen verteilungspolitisch motivierte Positionskämpfe einzelner politischer und sozialer Gruppen. Ebenso werfen die Systeme sozialer Sicherung nicht nur Finanzierungsprobleme für die jeweils belastete Generation, sondern auch erhebliche Effizienzprobleme auf. Die Ausbeutung jeder Versicherung durch Mißbrauch (moral hazard) ist unvermeidbar und steigt mit zunehmender Perfektionierung der Absicherung.

Für die Bedeutung des moral hazard, aber auch für die Transformation überhaupt ist das bestehende Normensystem vor allem im Hinblick auf die Arbeitsethik von ganz entscheidender Bedeutung. Hiervon wird das Ausmaß der Umverteilung bestimmt, aber auch insbesondere die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit und die der jeweiligen Arbeitsintensität. Tradition und Religion spielen hier eine große Rolle. Länder mit hoher Arbeitsmoral und einem auf Solidarität ausgerichteten Normensystem können sich selbst bei einem relativ nicht so hohen Prokopfeinkommen ein

sehr viel ausgeprägteres Transfersystem leisten. Dagegen haben die sozialistischen Ländern auf diesem Gebiet eine schwere Erblast zu tragen.

Die bisherige Umverteilung in den sozialistischen Ländern lief vorzugsweise über die Subventionierung bestimmter Güter. Dieses ist das ineffizienteste Verfahren, das man wählen kann. Es ist nicht zielgerichtet und daher kostspielig, führt zu erheblichen Effizienzverlusten und läßt sich nicht der speziellen Lage einzelner Wirtschaftssubjekte anpassen. Dieses System muß zugunsten eines differenzierenden Transfersystems umgestaltet werden. Dieser Transformationsprozeß erfordert einen nur schwer realisierbaren politischen Kraftakt.

6. Schaffung einer geistigen Infrastruktur

40 oder gar 70 Jahre Sozialismus haben auch bei den Menschen, vor allen in ihren Verhaltensweisen, unübersehbare Spuren hinterlassen. Von allen Wirtschaftssubjekten wird mit der Transformation plötzlich ein Umdenken verlangt. Es muß ein Lernprozeß in Gang gesetzt werden, der die „geistige Infrastruktur“ für ein marktwirtschaftliches System schafft. Wir beobachten immer wieder, daß es für die Menschen oft sehr schwierig ist, sich marktwirtschaftlich zu orientieren und zu verhalten. Im Denken, in der Sprache und auch im Verhalten der meisten Menschen dieser Länder wird deutlich, daß sie auch weiterhin in den Kategorien der zentralen Planwirtschaft, des „demokratischen Zentralismus“ denken. Da werden auch marktwirtschaftliche Kategorien in den alten Denkschemata interpretiert und mißverstanden.

Es geht nicht nur um das Grundverständnis der Zusammenhänge, die die Rationalität des eigenen Handelns in konkreten ökonomischen Situationen erst plausibel machen und steuern, sondern auch um die grundsätzliche Bereitschaft, im Prozeß eigene Entscheidungen zu fällen und dafür zu haften, d. h. Risiken zu übernehmen und das nicht nur, um Risikoprämien zu erwirtschaften.

Das in der Gesellschaft herrschende Normensystem ist, wie oben schon dargetan wurde, für die politische Ausgestaltung des Wirtschaftssystems ebenso von erheblicher Bedeutung. Das Ausmaß, in dem Verträge detailliert und kontrolliert werden müssen, hängt davon ab. Das gilt nicht nur für Verträge zwischen Betrieben, sondern auch im Betrieb, vor allem für die Arbeitsverträge. Kontrollkosten und Produktivität werden dadurch maßgeblich beeinflusst. Ein beredtes Beispiel auch dafür, und zwar im positiven Sinne, sind die ostasiatischen NIC-Länder.

Selbstverständlich spielt das Vertrauen, das der wirtschaftlichen Entwicklung, der Politik im allgemeinen und dem Reformprozeß im besonderen entgegengebracht wird, auch eine erhebliche Rolle, so daß auch auf diese Weise das politische System in die Wirtschaftsreform hineinspielt.

7. Strukturelle Verzerrungen

Bei der Beurteilung der Transformationsprobleme wird von den Ökonomen normalerweise die Strukturbereinigung in den Vordergrund gerückt. Die Transformationspolitik, die zu einem marktwirtschaftlichen System führen soll, wird in der Tat mit kolossalen strukturellen Verwerfungen konfrontiert, wie sie im Laufe von Jahrzehnten sozialistischer Allokation entstanden sind. Einer der vermeintlichen Vorzüge des sozialistischen Wirtschaftssystems sollte es ja sein, die autonome, „willkürliche“, ja anarchische (Marx) Entscheidung des Marktes über Standort, Investition,

und den zu produzierenden Gütervektor samt der Verteilung der dabei entstehenden Einkommen zu überwinden und durch eine autonome, ideologisch und politisch motivierte Entscheidung zu ersetzen. Unter den völlig anderen Kriterien der marktwirtschaftlichen Allokation sind die meisten der unter den Kriterien des alten Systems getroffenen Entscheidungen ineffizient. Die Anpassung an marktwirtschaftliche Maßstäbe erfordert eine grandiose Strukturbereinigung. Strukturpolitik ist schon unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ein sehr schwieriges und kostspieliges Unterfangen. Man denke an die Probleme der Landwirtschaftspolitik, der Energiepolitik (Kohle) usw. im sektoralen Bereich und an die Entwicklungsstrategien in der Regionalpolitik (Bretagne, Mezzogiorno), die bei bescheidenen Erfolgen unendliches Geld verschlungen haben. Ein sofortiger Kahlschlag ist beim Übergang zu einem neuen Wirtschaftssystem sicher schon aus politischen und sozialen Gründen nicht möglich und ökonomisch auch nicht immer wünschenswert. Schon gar nicht wird man in einem Land von der Größe der Sowjetunion zu einem bestimmten Zeitpunkt alle sozialistischen Betriebe dem freien Wettbewerb aussetzen können, um dann die Selektionsergebnisse abzuwarten. Hier ist eine auf Republiken radierte Reformpolitik zu erwägen.

8. Soziale Anpassungsprozesse

Damit die hohen Einkommensdifferenzen, die in einem marktwirtschaftlichen System notwendigerweise entstehen werden und müssen, akzeptiert werden, ist eine Redistributionspolitik erforderlich, d. h. eine Kombination von progressiver Einkommensteuer und sozialem Transfersystem (s. o.).

Der Subventionsabbau, der in besonderem Maße die ärmeren Bevölkerungsschichten treffen wird, muß durch entsprechende Einkommens- und Transferpolitik sozial abgefedert werden. Dafür stehen jedoch nur begrenzte Mittel in den Reformländern zur Verfügung. Ein besonderes soziales Problem ergibt sich für die beim Strukturwandel freigesetzten Arbeitskräfte, für die eine Arbeitslosenversicherung erst geschaffen werden muß, wie sie in den meisten Ländern auch schon auf den Weg gebracht wurde. Eine größere Anzahl von Arbeitslosen wird in der Transformationsphase und auch noch danach unvermeidlich sein, wenn der Transformationsprozeß gelingen soll.

9. Politische Anpassungsprozesse

Jede Transformation ruft außerdem notwendigerweise Widerstände bei den zunächst negativ Betroffenen hervor:

- bei den Unternehmen, die sich dem Wettbewerb nicht stellen möchten und die sich nicht anpassen wollen. Hier wird deren Neigung, Monopolstellungen zu erhalten und Kartelle zu bilden, bekämpft werden müssen. In diesem Zusammenhang sollte man sich daran erinnern, daß die Wettbewerbswirtschaft in der Bundesrepublik gegen die Interessen der Industrieverbände durchgesetzt werden mußte.
- Bei den Gewerkschaften wegen der Beschäftigungseinbußen und der neuen Einkommensunterschiede;
- bei der Nomenklatura wegen des Machtverlustes und der Einbuße an Ämtern und Privilegien;

- aber auch bei den demokratisch legitimierten Politikern aus der Sorge heraus, die Zustimmung ihrer Wähler zu verlieren, die in der Masse von vielen Reformschritten zunächst negativ betroffen werden.

Da fast alle Gruppen bei dem einen oder anderen Reformschritt kurzfristig verlieren, wird man nicht alle bestechen können, so daß aus dieser Interessenlage beinahe ein Unmöglichkeitstheorem folgt, in dem Sinne, daß sozialistische Wirtschaften mit einer Politik der kleinen Schritte nicht reformierbar bzw. nicht transformierbar sind. Jedenfalls ist die Gefahr unheiliger Allianzen bei fast jeder Einzelreform wahrscheinlich. Dies wiederum spräche für den Sprung ins kalte Wasser, für die abrupte Änderung, in der Hoffnung auf eine globale Zustimmung bei Unsicherheit über die Gesamtwirkungen der Reform. Die Individuen und auch die einzelnen Gruppen entscheiden dann gleichsam hinter einem Schleier der Unwissenheit darüber, wer nach der Transformation zu den Gewinnern und wer zu den Verlieren zählen wird. Die Hoffnung auf mittelfristige Erfolge mag kurzfristige Opfer hinnehmbarer machen. Die Erfahrungen in Polen scheinen dafür zu sprechen, daß zumindest, wenn eine Wirtschaft dem totalen Bankrott entgegentzuehen scheint, eine solche globale Zustimmung erreichbar ist. Jedoch zeigt dieses Beispiel auch, daß ein big bang im Sinne nur einer Währungsreform mit Inländerkonvertibilität allein wenig bewirkt, daß Folgeschritte sofort getan werden müssen. Daß dies nicht geschah, hat einen vielleicht nicht mehr gutzumachenden politischen Schaden angerichtet. Auch aus dieser Lektion können andere Länder lernen.

10. Träger des Reformprozesses

Gerade die Erfahrungen mit den neuen Bundesländern haben gezeigt, daß sowohl im politischen Führungsbereich als auch im Management sowie im gesamten Verwaltungsbereich das notwendige Personal nicht zur Verfügung steht. Weder können Führungspositionen in den neuzuschaffenden Gemeinden und Kreisen, in den Ländern und Länderparlamenten, noch im gesamten Verwaltungsapparat zur Verfügung gestellt werden. Es gibt weder brauchbare Betriebswirte, Volkswirte, Juristen noch Finanzbeamte, steuerberatende Berufe, Wirtschaftsprüfer oder im Bankensektor erfahrenes Personal. Soweit überhaupt Führungspersonal des alten Systems zur Verfügung steht, ist es politisch diskreditiert. Für den monetären Sektor und für den politischen „Überbau“ des marktwirtschaftlichen Systems können logischerweise keine ausgebildeten Arbeitskräfte im Lande selbst zur Verfügung stehen, so daß alle diese Länder in diesem Bereich auf Hilfe von außen angewiesen sind.

Fazit

Als Fazit aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß mehr als 40 Jahre Sozialismus zu Verwerfungen in allen Bereichen der Wirtschaft, des Sozialsystems und der öffentlichen Geld- und Finanzwirtschaft geführt haben, die eine totale Revision in nahezu allen Bereichen erforderlich macht. Auch die Verhaltensweisen der Menschen sind in vieler Hinsicht verändert worden. Die Hypothek des Sozialismus im Bereich der Infrastruktur und der Umwelt sowie die bei den Reformen auftretenden sozialen und politischen Friktionen sind so groß, daß ohne ausländische massive Hilfe eine

Transformation aus eigener Kraft, selbst bei hohen Opfern der Bevölkerung kaum gelingen kann. Der ungeheuere Kapitalbedarf im Bereich der privaten Produktion muß allerdings von diesen Ländern nicht allein aufgebracht werden. Sie müssen jedoch günstige Bedingungen für ausländische Investoren schaffen, und zwar nicht nur für joint ventures, sondern auch für ausländische Direktinvestitionen. Es ist ein Kardinalfehler, diesen Kapitalfluß aus Furcht vor vermeintlichem Ausverkauf oder Überfremdung zu verhindern. Sogar in den entwickelten Industrieländern ist ausländisches Kapital höchst erwünscht und gilt als Indiz für eine gesunde Wirtschaft und einen guten Produktionsstandort. Auch bei der Bereitstellung von qualifiziertem Personal sollte die Sorge der Rekrutierung und nicht der Überfremdung gelten. Nur in Kooperation mit den Industrieländern kann der Transformationsprozeß gelingen. Was die Wahl der richtigen Transformationsmethode angeht, so sollte sie so radikal und so umfassend wie möglich sein, nur dann scheint sie auch politisch durchsetzbar zu sein.

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

Osteuropa und die Europäische Gemeinschaft

1. Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft hatte die zweite Hälfte der achtziger und vor allem die erste Hälfte der neunziger Jahre als die entscheidenden Jahre für die Verwirklichung der beabsichtigten Integration ihrer zwölf Mitgliedsländer gesehen. Hierauf sollten sich alle politischen und wirtschaftlichen Anstrengungen konzentrieren, die Außenwirtschafts- und vor allem die allgemeine Außenpolitik sollten in dieser Periode begleitende, jedoch insbesondere klar nachgeordnete Positionen einnehmen. Die tatsächliche Entwicklung in den nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Regionen brachte es jedoch mit sich, daß sich zunehmend Anspruchsbereiche in den Vordergrund schoben, die der Europäischen Gemeinschaft Handlungszwang in vielfacher Hinsicht auferlegen.

Zur Zeit kann für die Europäische Gemeinschaft neben der schwierigen Aufgabe der Verwirklichung der wirtschaftlichen und politischen Binnenintegration der zwölf Mitgliedsländer eine zunehmend an Gewicht gewinnende Beanspruchung in dreifacher Hinsicht identifiziert werden. Der erste Aufgabenbereich ist traditioneller Art die Notwendigkeit, den Entwicklungsländern der Dritten Welt, an vorderster Stelle den sogenannten AKP-Ländern, Wirtschaftshilfe in gezielterem Ausmaße und weitere Marktöffnungen anzubieten. Zum zweiten hat sich für die Europäische Gemeinschaft kurzfristig ein Problemfeld durch die Golfkrise in der Art entwickelt, daß die EG den von der Golfkrise besonders betroffenen Ländern unmittelbaren Beistand sofort, und mittelfristig für den Wiederaufbau der gesamten Region anbieten muß. Der dritte Bereich, wo die Europäische Gemeinschaft vor allem mit ihrer Wirtschaftshilfe z. Zt. zwingend gefragt ist, ist die Region Ostmitteleuropas einschließlich der Sowjetunion, sowie Südosteuropa, d. h. die Länder des früheren östlichen Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Weder bei den ehemals sozialistischen Ländern noch auf seiten der Europäischen Gemeinschaft besteht auch nur geringster Zweifel, daß die wirtschaftliche Restrukturierung dieser sich auf dem Reformweg in die Marktwirtschaft befindlichen Länder ohne Hilfe der westlichen Industrieländer, und hier besonders der EG-Länder, nicht zu bewältigen ist.

2. Die Europäische Gemeinschaft und die Länder des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe

Den Beginn der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Institution Europäische Gemeinschaft und den Ländern des ehemaligen Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe kann man auf das Jahr 1974 festlegen, als die Europäische Gemeinschaft mit dem Angebot für Handelsabkommen an die einzelnen RGW-Länder herantrat. Als einziges Land reagierte damals Rumänien, mit dem im Jahr 1980 ein derartiges Abkommen zustande kam. Mit den übrigen RGW-Ländern konnte es nur zu be-

schränkten Abkommen, vorwiegend in den Bereichen Stahl und Textilien, kommen. Haupthindernis für das Zustandekommen voller Handelsabkommen war der Ausschließlichkeitsanspruch, den der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe in Moskau für die Aufnahme offizieller Handelsbeziehungen zur EG behauptete. Wie hinderlich dies für die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem RGW-Bereich war, zeigt, daß noch 1986 der Anteil der EG-Ausfuhren, die in den RGW-Raum gingen, am gesamten Außenhandel der Europäischen Gemeinschaft ganze 7% erreichte.

Als Durchbruch muß die im Jahre 1988 erfolgte gemeinsame Erklärung von Luxemburg betrachtet werden, die die gegenseitige Anerkennung der beiden Gemeinschaften auf offizieller Ebene brachte. Nunmehr war der Weg frei für individuelle Handelsabkommen mit den einzelnen RGW-Ländern. Als erstes Land unterzeichnete im September 1988 Ungarn ein Kooperationsabkommen mit der EG, im Dezember desselben Jahres folgte die Tschechoslowakei.

Im Juli 1989 wurde auf dem Weltwirtschaftsgipfel der G 7 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Koordinierung der westlichen Hilfe für Polen und Ungarn übertragen. Am Rande bemerkt: Dies erfolgte noch vor den grundsätzlichen Veränderungen des Herbstes 1989. Auf diesem Gipfel wurde auch die Gruppe der 24 Industrieländer, genannt G 24, als Institution und Beratungsgremium für die Hilfe der Industrieländer für Osteuropa und die Dritte Welt etabliert. Im September 1989 schloß dann die EG ein erweitertes Handels- und Kooperationsabkommen mit Polen, im Dezember ein gleiches mit der Sowjetunion, beide auf der Basis der Rahmenabkommen aus dem Jahre 1988. Ebenfalls im Dezember 1989 wurde auf dem EG-Gipfel in Straßburg die Errichtung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (englische Abkürzung EBRD) beschlossen, die zum 1. April 1991 ihre Arbeit in London aufnahm. Der grundsätzlich veränderte politische Rahmen, in dem sich diese Beschlüsse bereits abspielten, mag durch die Tatsache illustriert werden, daß zu einem der Vizepräsidenten dieser neuen europäischen Entwicklungsbank der frühere ungarische Premierminister Miklos Németh bestellt wurde.

Das Treffen der G 24 im Dezember 1989 in Brüssel brachte schließlich die Aufstellung der Hilfsprogramme für Polen und Ungarn, bekannt unter dem Namen PHARE. Zu diesem Zeitpunkt waren diese beiden Länder noch die einzigen Reformländer im Ostblock, doch wurde bereits klar die Bereitschaft zu entsprechender Hilfe auch für die anderen osteuropäischen Länder ausgesprochen, sobald diese politische und wirtschaftliche Reformen in Gang setzten.

Ein weiterer wichtiger Markierungspunkt für die Entwicklung der Wirtschaftshilfe der EG gegenüber Ost- und Südosteuropa war die Bonner KSZE-„Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa“, die vom 19. März bis 11. April 1990 abgehalten wurde. Auf ihr wurde die Festlegung der 35 Mitgliedsländer auf die Grundelemente der westlichen Staats- und Gesellschaftsordnung formuliert, das sind: politischer Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft. Da bereits zur Jahreswende 1989/90 auch die übrigen kleineren RGW-Länder auf den Reformweg eingeschwenkt waren, wurde im Mai 1990 das bisher nur für Polen und Ungarn zuständige PHARE-Programm auch auf die Tschechoslowakei, Bulgarien, Rumänien und Jugoslawien ausgeweitet.

Die Europäische Gemeinschaft ist seither sowohl im Rahmen der G 24 durch ihre Rolle als Koordinationsstelle für das erweiterte PHARE-Programm als auch bilateral gegenüber Ost- und Südosteuropa aktiv. Als Beispiele für derartige bilaterale Hilfeangebote kann im Falle Bulgariens die Unterstützung der Reformen in der Landwirtschaft, insbesondere die Förderung der privaten Landwirtschaft, die Hilfe bei der Gesundheitsversorgung, bei der Lieferung von Medikamenten und im Bereich des Umweltschutzes dienen. Jugoslawien wurde durch die EG Hilfestellung beim Umbau des Banken- und des Unternehmenssektors gewährt und in Rumänien engagierte sich die Europäische Gemeinschaft durch Nahrungsmittel-Soforthilfe, Waisenhäuser-Sonderaktionen und ähnlich wie im Fall Bulgariens durch die Sonderbelieferung mit Medikamenten.

Von den allgemeinen, d. h. nicht nur einzelne Länder betreffenden Hilfsprogrammen ist vor allem das TEMPUS-Programm (Transeuropäisches Mobilitäts-Programm im Hochschulbereich) bekannt. Mit Polen und Ungarn laufen Zusammenarbeitsprogramme im Bereich der Wirtschaftswissenschaften, der Umweltproblematik, der Landwirtschaft und der Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen. Hinzu kommt multidisziplinäre technische Hilfe in den verschiedensten Bereichen. Im Dezember 1990 beschloß die Gruppe der G 24, den Reformländern Finanzhilfen für den Übergang zur Konvertibilität zu gewähren – auch hier ist die EG mehrheitlich bei der Bereitstellung der finanziellen Mittel beteiligt. 1991 kam neu ein spezielles Förderprogramm für Joint Ventures hinzu, das zunächst mit 20 Millionen ECU gefüllt wurde. Aus diesem Programm sollen die Vorbereitungen, die Gewährung von Eigenkapitalhilfen, technischer Beistand, Managementschulung und Personaltausch finanziert werden. Wie bereits erwähnt, nahm schließlich die Europäische Entwicklungsbank in London im April 1991 ihre Tätigkeit auf, daneben wurden seit 1990 auch Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) vor allem für die Entwicklung der Infrastruktur an Ungarn und Polen vergeben.

3. Zur Frage der Annäherung Ostmitteleuropas an die Europäische Gemeinschaft

Seit 1986 hatte die Ostpolitik der EG im wachsenden Maße auf Gorbačev gesetzt. Man sprach von unterstützter Kooperation mit der von Perestrojka und Glasnost' geprägten Sowjetunion. Diese grundsätzliche Einstellung wurde nach der Befreiung Ostmitteleuropas noch durch die Ansicht bekräftigt, daß die Unabhängigkeit Ostmitteleuropas ein persönlicher Verdienst Gorbačevs sei. Seit dem EG-Gipfel in Rom im Dezember 1990 hat diese Position einen Wandel erfahren. Zu den sorgsam geplanten Finanzleistungen an die Sowjetunion ist es wegen der gewaltsamen Eingriffe Moskaus im Baltikum nicht gekommen. Vielmehr wurde mit „angemessenen Maßnahmen der EG“ gedroht.

Dieser Wandel in der Einstellung gegenüber der Sowjetunion hatte andererseits zur Folge, daß Brüssel sich mehr mit den Problemen der kleineren ost- und südosteuropäischen Länder auseinandersetzte. Insbesondere stand im Zentrum der politischen Diskussion die Frage der weiteren Fortentwicklung der außenwirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft. Maßgeblich bestimmte die Diskussion zunächst das Konzept der konzentrischen Kreise des EG-Ratspräsidenten

Jacques Delors. Nach dieser Vorstellung befindet sich im innersten Kreis eine kerngesunde Europäische Gemeinschaft, deren Integration zunächst intensiviert werden muß. Den weiteren Kreis stellt sodann der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) dar, der einen Zusammenschluß der 12 EG-Länder mit den nunmehr 7 EFTA-Ländern darstellt. In einem dritten äußeren Kreis sind dann die mittelosteuropäischen Länder zu finden, die über besondere Assoziationsabkommen, genannt Europäische Abkommen, an die beiden inneren Kreise gebunden werden sollen. In diesem Konzept wurde zunächst explizit über die Sowjetunion keine Aussage gemacht, was zu einer heftigen Diskussion über die Einbeziehung dieses Landes in die künftige gesamteuropäische Entwicklung führen mußte. Zunächst half man sich mit einem Vereinbarungsraaster, das für die Sowjetunion neben begrenzter wirtschaftlicher Integration (ohne dabei auch von einem Europäischen Abkommen zu sprechen) einen regelmäßigen politischen Dialog (insbesondere wegen der Baltikum-Frage) vorsah.

Es muß in diesem Zusammenhang erwähnt werden, daß parallel zu den Verhandlungen der EG mit den ehemals sozialistischen Ländern auch die europäische Freihandelszone (EFTA) mit einigen dieser Länder über Freihandelsverträge im Gespräch ist. Vielfach wurden diese Verhandlungen den beteiligten Ostländern, beispielsweise Ungarn, so ausgelegt, daß diese über die EFTA-Hintertür den Zugang zum europäischen Wirtschaftsraum anstreben.

Wie bereits erwähnt ist das gegenwärtige Konzept der Europäischen Gemeinschaft für die künftige Erweiterung von der Delors-Vorstellung „Vertiefung geht vor Erweiterung“ geprägt. Diese Grundposition sieht sich aber immer stärkerem Drängen von außen ausgesetzt. Der Aufnahmeantrag Österreichs mit dem Wunsch, so bald wie möglich Vollmitglied zu werden, die Verpflichtung der schwedischen Regierung durch den Reichstag, einen Beitragsantrag zu stellen, dem Norwegen und Finnland wohl bald nachfolgen werden, die bereits vorhandenen Bewerbungen der Türkei, Zyperns und Maltas zwingen die EG, entweder ihre Grundsatzposition der „Vertiefung vor Erweiterung“ zu bestärken oder neue Entwicklungskonzeptionen zu diskutieren.

Mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei wurden zwar Verhandlungen über die Assoziierung dieser Länder an die Europäische Gemeinschaft aufgenommen, doch sehen diese eine Assoziierung nur als Zwischenlösung an. Bei seinem Besuch in Brüssel formulierte Polens Staatspräsident Wałesa deutlich den klaren Wunsch, lieber heute als morgen Vollmitglied der EG zu sein, und auch Ungarn und die Tschechoslowakei ließen keinen Zweifel offen, daß die sogenannten Europaverträge nur Sprungbretter für die Vollmitgliedschaft darstellen könnten. In Brüssel wiederum sind die Standpunkte diesem Vollmitgliedschaftswunsch gegenüber sehr unterschiedlich. Während die Kommission sich sehr zurückhaltend äußert, war vom Außenministertreffen der EG-Länder in Luxemburg Mitte April 1991 durchaus zustimmendes Verständnis zu hören: Sie erkannten sehr wohl die Vollmitgliedschaft als Endziel der Assoziierungsverträge an. Wenige Tage später forderte auch das Europäische Parlament in Straßburg, daß in den Präambeln dieser Assoziierungsverträge auf den offenen Charakter der EG und die Beitrittsmöglichkeit hingewiesen werde.

Ende April, nach der vierten Gesprächsrunde mit Polen, konnte man den Ein-

druck bekommen, daß die Europäische Gemeinschaft doch zu einer Öffnung bereit sei. Es wurde von Fortschritten über die Formulierung einer Präambel berichtet, in welcher der weitere Beitrittsweg aufgezeigt werden sollte. Der für die Außenpolitik der Gemeinschaft zuständige Kommissar Andriessen versuchte hierbei eine neue Brücke durch den Vorschlag einer Teilmitgliedschaft zu schlagen. Allerdings wurde ihm von Delors und seinen Kommissionskollegen ein promptes Nein entgegengesetzt.

Bei diesem schwierigen Stand der Assoziierungsverhandlungen gibt auch ein Blick auf bisherige Assoziierungsverträge wenig Aufschluß, da diese durchaus unterschiedlichen Charakter zeigen. Die drei ostmitteleuropäischen Antragsländer tendieren verständlicherweise zu der Form von Assoziierungsverträgen, wie sie 1963 Griechenland und 1964 der Türkei zugestanden wurden. Da diese im Hinblick auf die später beabsichtigte Vollmitgliedschaft als sogenannte ‚Beitritts-Assoziierungen‘ betrachtet werden, sind sie inhaltlich attraktiver als die 1971 mit Malta und 1973 mit Zypern geschlossenen Verträge, in denen ein späterer Beitritt nicht vorgesehen war. Sie werden entsprechend ihrem Inhalt auch als sogenannte ‚Freihandels-Assoziierungen‘ bezeichnet. Diese Endzielsetzung wird jedoch von den beitriffsorientierten ostmitteleuropäischen Ländern abgelehnt.

Die Orientierungslinien, wie sie für die weiteren Assoziierungsverhandlungen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei beim Außenministertreffen der EG in Luxemburg festgelegt wurden, stellen sich wie folgt dar:

- In die Präambel der Vereinbarungen soll eine vorsichtige Formel den Beitritt als Ziel, jedoch nicht in einem automatischen Ablauf festlegen. Ebenfalls sollen in dieser Präambel als Bedingung für die schrittweise Integration die Festigung der pluralistischen Demokratie und der Marktwirtschaft in diesen Ländern festgehalten werden.
- Zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den drei Antragsländern soll innerhalb maximal 10 Jahren Freihandel herrschen. Bei Inkrafttreten der Assoziierungsverträge sollen allgemeine Zollpräferenzen, die bereits eingeräumt wurden, konsolidiert und sämtliche Mengenbeschränkungen abgeschafft werden, spätestens nach fünf Jahren werden allgemeine Zölle beseitigt.
- Ausnahmeregelungen werden für die sensiblen Bereiche Kohle, Stahl, Textilien und Landwirtschaft diskutiert, hier sind sich die beteiligten EG-Länder untereinander durchaus uneinig bezüglich der Zugeständnisse, die den Reformländern gemacht werden sollen.
- Während für Kohle besondere Verfahren vorgesehen sind, sollen für Eisen und Stahl binnen fünf Jahren sämtliche Handelshindernisse wegfallen. Die Länder verpflichten sich andererseits, die EG-Regeln über Preise und Staatshilfen zu respektieren.
- Für den Bereich Textilien ist vorgesehen, daß die entsprechenden Zölle binnen 10 Jahren beseitigt werden. Für die noch bestehenden nichttarifären Hemmnisse wird auf die Verhandlungen der GATT-Uruguay-Runde verwiesen.
- Für landwirtschaftliche Erzeugnisse sollen bei Inkrafttreten der Assoziierungsverträge sämtliche quantitativen Beschränkungen wegfallen.

4. Zusammenfassung

Es steht außer Zweifel, daß Osteuropa und Südosteuropa ihre wirtschaftlichen enormen Probleme im Übergang alleine nicht meistern können. Gefordert ist Hilfestellung seitens der Europäischen Gemeinschaft nicht nur, um im wirtschaftlichen Bereich den Übergang in Gang zu setzen, sondern vor allem auch, um die politische Absicherung des wirtschaftlichen Reformprozesses, aber auch des Demokratisierungsprozesses sicherzustellen. Im mittel- und langfristigen Bereich müssen diese Länder in die perspektivische Diskussion über die wirtschaftliche Zukunftsordnung Gesamteuropas eingebaut werden. Die Drohung 1992/1993 eines fortgeschrittenen geschlossenen Wirtschaftsraumes, der sich nur auf die 12 EG-Länder oder gegebenenfalls auf die 19 Länder des Europäischen Wirtschaftsraumes beschränkt, stellt vor allem für den Zeitraum des Übergangs der mittelosteuropäischen Volkswirtschaften, aber auch der Sowjetunion, ein zusätzliches Problem neben der gegenwärtigen akuten Krise dar.

Andererseits muß man sich aber auch durchaus des Grundproblems der bisherigen 12er-EG klar sein, die ihre jetzt eingeläutete Intensivierungsphase ernsthaft gefährdet sieht. Was ist wichtiger? Die Wiederaufnahme Osteuropas oder die Verwirklichung des ebenfalls sehr mühsam in Gang gesetzten Integrationsprozesses innerhalb der Gemeinschaft? Hier stellen sich Probleme nicht nur durch die unterschiedliche Einstellung der bisherigen Mitgliedsländer, von denen einige durchaus in den neuen Antragsländern auch neue Konkurrenten innerhalb der Gemeinschaft in der Verteilung der vorhandenen Strukturhilfemittel und auch in der Verteilung des Absatzmarktes sehen. Zum andern muß man auch berücksichtigen, daß die mühsam entwickelte Brüsseler Eurobürokratie bisher ausschließlich auf die 12er-Gemeinschaft ausgerichtet war. Einstellung und Strukturierung der Brüsseler Verwaltung ist in der bisherigen Form für eine derart weitgehende Erweiterung der Gemeinschaft keinesfalls geeignet und müßte selbst eine Neuordnung und Reform durchlaufen.

Weiters muß bedacht werden, daß eine wirtschaftliche und politische Wiedereingliederung Osteuropas auch die Sowjetunion, Rumänien, Bulgarien und Jugoslawien sowie Albanien einschließen muß, dabei aber auch die Türkei nicht ausschließen kann! Hierbei stellt sich natürlich sofort die Frage, welche Sowjetunion, welches Jugoslawien, aber auch welche Tschechoslowakei hier die möglichen Partner sein werden? Hat die Europäische Gemeinschaft angesichts der z. Zt. zu beobachtenden regionalen und nationalitätspolitischen Auseinandersetzungen im ost- und südosteuropäischen Raum das Recht, Stellung zu beziehen oder entsteht nicht gerade durch diese Entwicklung eine Scheinberechtigung, die Erweiterung der EG aufzuschieben? Weitgehend undiskutiert schließlich ist noch die Frage, wie die bisherigen EFTA-Länder sich zu einer Erweiterung des gesamten Wirtschaftsraumes verhalten, wenn sie – wie abzusehen ist – demnächst im europäischen Wirtschaftsraum ein Mitspracherecht über die weitere Entwicklung des gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes beanspruchen werden. Schon heute werden Vorbehalte von EFTA-Ländern laut gegenüber einem neuen Strukturfonds, der finanzielle Unterstützung für die ärmeren Südländer, aber demnächst eben auch für die noch notleidenderen ehemaligen sozialistischen Länder bereitstellen soll.

GORDON SMITH

The Soviet Union and the New Europe: an Uninvited Guest in the “Common European Home”

Since coming to office more than six years ago, Mikhail Gorbachev has launched a number of sweeping economic reforms under the general heading of perestroika. The revolution that Gorbachev introduced has effectively destroyed the Stalinist economy based on central control of all economic resources, centralized economic decision-making, centrally determined prices and wages, and micromanagement of enterprises from the center. The collapse of the Stalinist economy, not surprisingly, has been accompanied by serious dislocations. The radical transformation of an economy from a centrally planned economy to a quasi-market system is a difficult process, as we are witnessing in Eastern Europe. The dramatic developments that are reshaping the Soviet Union are occurring in an extremely dynamic and potentially volatile international environment. The former Soviet client states of Eastern Europe are pursuing their several courses toward market economies, while the major states of Western Europe are proceeding apace with their plans for economic integration. In this paper we attempt to link these developments. We begin with an analysis of the most important of the economic consequences of Gorbachev's economic reforms and then assess the ability of the Soviet Union to pursue mutually beneficial economic relations with the states of Europe.

The Collapse of the Soviet Economy

The collapse of the Soviet economy in the past two years is evidenced across a wide array of economic indicators. After sluggish performance for more than a decade, the discipline campaign of Yuri Andropov spurred an increase in GNP growth of 3% in 1982 and 3.5% in 1983, this dwindled to less than 2% in 1984 and only 1% in 1985.¹ Gorbachev reinvigorated the discipline campaign and GNP growth surged by 4% in 1986, only to fall to 1.5% in 1987 and 1.75% in 1988. In 1989, the Soviet GNP began a slide into “negative growth,” falling by 1%. In 1990 Western estimates place the reduction in the GNP at 3 to 7 percent and estimates for 1991 (based on official statistics for the first quarter of the year) indicate a possible 15% shrinkage in the GNP.²

There has been a comparable drop in industrial production in all sectors except machine-building. Oleg Ozherelov, Gorbachev's new economic adviser, warned that “overall production could slump by 40 to 50 percent in 1991.”³ Labor productivity is

¹ *New York Times*, 13 May 1990, p. 12.

² See John Tedstrom, “Disintegration of the Soviet Economy,” *Radio Liberty Report on the USSR*, Vol. 3, No. 1 (January 4, 1991), p. 5.

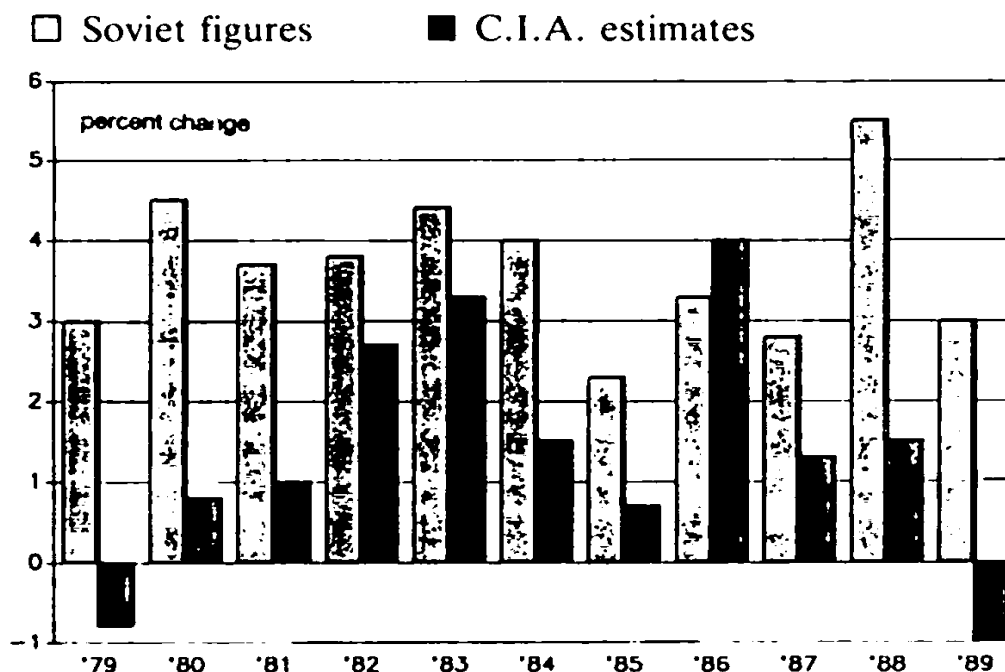
³ “Crisis and Confrontation: Gorbachev's Time of Troubles,” *Soviet Perspectives*, Vol. 1, No. 2 (April/May 1991), p. 1.

also falling, as shortages of producers' goods have resulted in widespread slow-downs in production. The inherent problems in production and supply have been hampered by strikes, most notably the rail strike in Azerbaidzhan and the coal miners' strike that ended in April 1991. Finally, Soviet exports fell in 1990 by some 12 percent, while imports rose slightly.

The ability of the USSR to draw on Western imports of food and technology to assist the transition to a market system has been severely limited due to an alarming increase in the foreign debt. After a decade of relatively constant or even declining levels of hard currency indebtedness, the foreign debt level rose in 1985 through 1989 at a relatively steady rate of 23 percent per year.⁴ Soviet hard currency debt now stands at \$64.6 billion, four times the 1985 level. The IMF estimates that the USSR could face a \$10 billion payment shortfall in 1991.⁵ Western companies are now insisting on being paid by letters of credit before they will ship goods to Soviet customers.

Table 1
The Bare Cupboard

Gross National Product

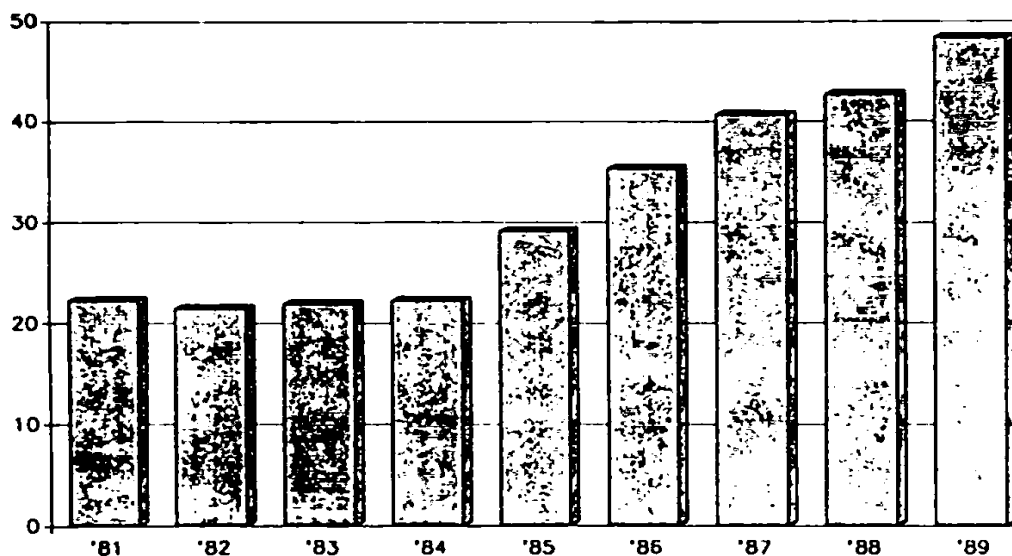


Source: *Plan Econ*

⁴ Based on figures in *New York Times*, 13 May 1990, p. 12.

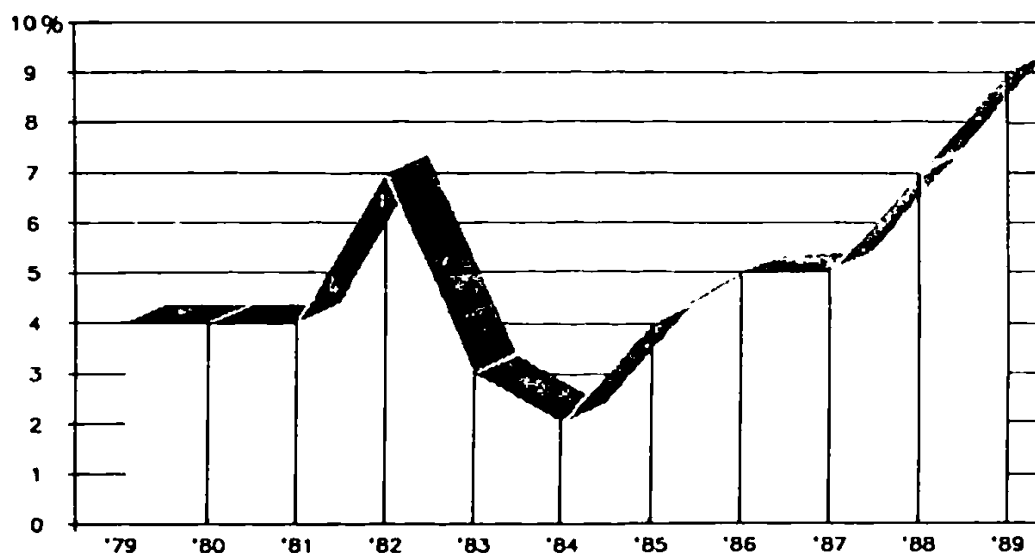
⁵ "Money Matters", *Soviet Perspectives*, Vol. 1, No. 1 (March 1991), p. 3.

Dept Estimated dept to the West, in billions of dollars.



Source: Central Intelligence Agency

Inflation Ranges of estimates of percentage increase in retail prices.



Source: Plan Econ

Table 2 Soviet Industrial Performance by Sector in 1990

Sector	Percentage Growth (Fall) of Output over 1989
Fuel and Energy	(1.5)
Machine-building	2.2
Metallurgy	(2.2)
Chemicals and Forestry	(0.9)
Agroindustrial Complex	(0.8)
Ministries of Light Industry of the Union republics	(0.2)

Sources: Author's estimates (December, 1990) based on data in *Ekonomika i zhizn'*, No. 43, 1990, pp. 14–18, and *Izvestia*, November 14, 1990, p. 1.

Table 3
Soviet Economic Indicators Since Gorbachev's Accession to Power
(unless otherwise noted figures are in billion rubles, in current prices)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (plan)
GNP	777	799	825	875	924	
NMP (net material product) produced	579	587	600	631	657	
NMP domestically used	569	576	586	619	652	
Budget revenues (a)	391	420	436	469	458	430
of which government borrowing (b)	18	48	57	90	63	5
Budget expenditures (c)	387	417	431	460	495	490
of which price subsidies	58	66	70	90	101	
Budget deficit (c+b-a)	14	46	52	81	100	65
Ratio of deficit to GNP (in percent)	2	6	6	9	11	
Government end-year debt	142	162	164	312	398	
Ratio of debt to GNP (in percent)	18	20	20	36	43	
Enterprise indebtedness (outstanding, non-repaid loans, end-year)	31	30	13	22	22	
of which:						
bank loans	18	15	9	6	4	
inter-enterprise loans	13	15	4	16	18	
Saving deposits, end-year	221	243	267	297	338	
Monetary overhang (cash + part of savings), end-year				165	200-300	

Note: The NMP produced is the sum of the value added by the productive sectors of the economy, excluding services. Services are included in the GNP, a category recently introduced in Soviet statistical practice. The NMP used is the value of the NMP actually spent on consumption and investment. It is equal to the NMP produced minus the trade balance expressed in domestic prices and minus losses. Ignoring the latter we get the macroeconomic identity: Y (product) - [X (exports) - M (imports)] = C (consumption) + I (investment).

What the Soviets call government borrowing (b), or, more precisely, "special fund for government borrowing," is nothing more than budget financing through money creation, which is considered part of the budget revenue. Soviet economists believe that, since the budget deficit is ultimately financed through money creation, this "special fund" has to be treated as part of the overall budget deficit, though it is technically a Central Bank loan.

Sources: Borozdin, Mikhailov, Transition, Goskomstat.

Source: Marie Lavigne, "Financing the Transition in the USSR: The Shatalin Plan and the Soviet Economy," Public Policy Paper No. 2, New York: Institute for East-West Security Studies, 1990, p. 29.

By 1989 the Soviet economy was running a deficit of some 100 billion rubles, which represents approximately 10 percent of the total output of the Soviet economy.⁶ The Soviet Government worsened the situation last year when it printed 24 billion rubles (twice the planned level) in new currency to help finance its deficit.

The Causes

To a considerable extent, the causes of the precipitous collapse of the Soviet economy lie in Gorbachev's own economic reforms undertaken under the general heading of *perestroika*. Below we discuss the destabilizing effects of the major components to his economic reform program:

1. *Self-Financing*. Beginning in 1987 and gradually phased in by 1989, Soviet enterprises went onto a system of self-financing. Under self-financing, Soviet enterprises are expected to generate sufficient income to cover their operating costs and personnel expenses. In other words, Soviet factories and farms are expected to be profitable, and if they are not they may be closed down. While closing inefficient and unproductive factories makes good economic sense, it is not without its problems. Factory managers were initially uncertain how to proceed without ministerial subsidies. Capital investment funds necessary to modernize plants and equipment now have to be generated from enterprise earnings. However, it is unclear how many enterprises are going to be able to generate the necessary funds to accomplish this task unless they have export markets.

Another consequence of self-financing is that factories have sought to minimize operating costs. Soviet factories that had previously employed as much as 20 percent more workers than they needed have laid off excess labor force to reduce operating costs. Those laid off have tended to be the least productive workers – alcoholics, older workers, unskilled laborers, and young women.⁷ Already hundreds of obsolete factories have been shut down and workers have had to find new jobs. Soviet sources estimate that by the year 2000 some 16 million workers will have been forced to change their work.⁸

While there are ample jobs for workers in the USSR, the majority of new jobs are in the service sector, where the average wage is 30 percent below that in manufacturing.⁹ The loss of job security coupled with the threatened reduction of earnings is indeed troubling to Soviet workers.

2. *Decentralization of Economic Decision-Making*. One of the widely-recognized flaws in the Stalinist economic system was the hypercentralization of economic decision-making power in Gosplan and the central ministries. Gorbachev recognized the inefficiency of micromanagement from the center and in 1987 moved to grant

⁶ Marie Lavigne, "Financing the Transition in the USSR: The Shatalin Plan and the Soviet Economy," Public Policy Paper No. 2, New York: Institute for East-West Security Studies, 1990, p. 29.

⁷ See discussion of "structural unemployment" in D. J. Peterson, "Unemployment in the USSR," *Radio Liberty Report on the USSR*, Vol. 1, No. 34 (August 25, 1989), pp. 5–10.

⁸ Aaron Trehub, "Joint Party-Government Resolution on Employment," *Radio Liberty Research Bulletin*, Vol. 32, No. 6 (February 10, 1988), p. 2.

⁹ *Ibid.*

factory managers and farm directors more discretion in making production decisions. Enterprises now determine what they produce, how many people to employ and to whom they will sell their products. While this is good news for factory managers and farm directors who display initiative and have chafed under the restrictions imposed on them from the center, for others it asks them to take risks and make decisions which they are unaccustomed to doing.

Numerous Soviet commentators have noted that factory managers lack the training to assess market trends and consumer demand.¹⁰ Nikolai Shmelev, one of Gorbachev's economic advisors, noted that these new responsibilities have tended to confuse factory management and that it will take some time for them to develop the necessary skills and psychological disposition to be willing to assume risks as Western managers do.¹¹

Furthermore, Soviet managers lack the necessary capability of carrying out many decisions, even if they are willing to make them. Self-financing has severely restricted available capital for renovation of aging industrial infrastructure. Managers are also hampered by a lack of timely, accurate information. With no production directives coming down from the center telling them what to produce and with no market forces communicating consumer preferences, managers often make irrational decisions.

3. *Quality Control Regime.* During the Brezhnev years, work discipline declined dramatically. Workers showed little concern for the quality of the goods they produced. Thefts of spare parts from factories often resulted in products being turned out that were incomplete or inoperative. Recognizing this problem, in 1987 Gorbachev proposed the creation of a quality control inspection agency, similar to the system used in defense industries. Today quality control inspectors must certify that all items produced in their factories meet quality norms. If the products fail to measure up to standards, they will not count toward the production quota of the factory.

According to a TASS report, the stricter quality control regime resulted in 900 factories failing to meet their production quotas in January 1987 alone.¹² In the Gorky region as many as one-third of all industrial enterprises failed to meet their planned quotas and as a consequence their workers did not receive bonuses.¹³ Bonuses have traditionally accounted for a significant portion of a worker's income – as much as one-third of total earnings.

As Gorbachev moved to stricter accountability and efforts to tie earnings to performance, the net result for many workers has been a loss in income. For example, the Soviet press reported on a strike of bus drivers in Cherkhov.¹⁴ The drivers were protesting the introduction of a performance-linked pay plan. The drivers noted that it was unfair to hold them accountable for keeping to a set schedule when

¹⁰ For example, see Aaron Trehub, "The Importance of Psychological Restructuring," *Radio Liberty Research Bulletin*, Vol. 32, No. 43 (October 26, 1988).

¹¹ John Tredstrom, "Soviet Economist Sounds the Alarm over Perestroika," *Radio Liberty Research Bulletin*, Vol. 32, No. 20 (May 11, 1988), p. 4.

¹² *New York Times*, 24 March 1987, p. 8.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Moscow News*, 20 September 1987, p. 9.

their buses were in poor repair and they had no funds for keeping them in working condition. They estimated that the new pay scheme had resulted in an average reduction in their monthly wage of more than 10 rubles.

4. *Price Reforms.* Prices in the USSR have long been set with little regard for actual costs or production. Consumer goods, food items, and rents, among other goods and services, have been heavily subsidized by setting prices artificially low. For example, the price of a loaf of bread – 16 kopeks or approximately one-half cent – is so low that youngsters, unable to buy soccer balls in the stores, can be seen playing soccer with loaves of bread.

Western estimates indicate that these subsidies on food alone cost the Soviet economy some 130 billion rubles per year and account for some 30 percent of the state budget.¹⁵ Furthermore, subsidies have risen relative to the general economy – a twenty-fold increase in the past 25 years. Subsidized prices are the primary cause of the rapidly increasing budget deficit noted earlier.

Another cause of the budget deficit in the USSR is the precipitous drop in government earnings from alcohol sales due to Gorbachev's antialcohol campaign. Alcohol sales fell by 50 percent in 1986, representing a loss to the state of some 25 billion rubles.¹⁶

Even before the April 2 price increases, the inflation rate was estimated to be between 8 and 10 percent per year.¹⁷ Incomes are rising at a steady rate, but there is little for the Soviet worker to purchase. Jan Vanous of PlanEcon estimates that 73 percent of additional incomes is saved.¹⁸ Bank account savings in the USSR average more than 1,700 rubles per person – an amount approximately equal to one-half year's salary of Soviet citizens.

The Government recently took two extreme bold actions to restore the purchasing power of the ruble. In March the Government pulled from circulation all large denomination bills, effectively wiping out the savings of millions of Soviet citizens and severely limiting their ability to continue panic shopping. On April 2, prices on goods and services were increased by 60 to 1000 percent in order to curb hoarding and bring the price of goods closer into line with the costs of production. The resumption of a money economy creates an incentive for enterprises to increase production in order to enhance profits and for workers to earn better wages. The process of shoring up the ruble and restoring the money economy is the very direction that economic advisers Abel Aganbegyan and Stanislav Shatalin have long been advocating.

5. *Privatization.* In January 1987 the USSR Supreme Soviet introduced a law that expanded the range of private economic activity. In an effort to draw a wide array of black market activities into the legal economy, the law permitted people to establish privately owned and operated businesses. The majority of "cooperatives" are in the service sector – beauty parlors, tailor shops, cafes and restaurants, and shoe repair shops. However, private cooperatives have also expanded to include a wide range of activities such as farming and small-scale manufacturing, as well as white-collar

¹⁵ *New York Times*, 25 May 1990, p. A6.

¹⁶ *New York Times*, 24 March 1987, p. 8.

¹⁷ *New York Times*, 13 May 1990, p. 12.

¹⁸ *Ibid.*

areas such as software programming, management consulting, and medical and dental services.

The laws governing private cooperatives initially were quite restrictive, limiting the cooperatives to no more than 10 employees. They are taxed at very high rates, and the bureaucratic obstacles that must be overcome in setting up such a cooperative have discouraged many potential entrepreneurs. Cooperatives also have encountered popular resistance and have difficulty in securing necessary supplies from state enterprises. Nevertheless, today there are approximately 23,000 cooperatives in operation, employing some 5 million people and producing an estimated 60 billion rubles in goods and services.¹⁹

The International Dimension

The Revolution of 1917 and the introduction of autarkic economic policies under Stalin isolated the Soviet economy from the rest of the world, interrupting trading patterns in Central Europe going back hundreds of years. Gorbachev has fought to end this economic isolation of the Soviet Union. In January 1987 a new law on joint ventures went into effect, enabling for the first time foreign companies to invest in the USSR in partnership with Soviet enterprises. Today there are more than 3,000 registered foreign joint ventures operating in the USSR, but less than one-third of them are making a profit.²⁰ A recent study of American joint ventures in the USSR concluded that the majority were in service areas, rather than in manufacturing. Most were undertaken by medium to small venture firms and the technologies involved tended to be low-level technologies.²¹

A major difficulty facing joint ventures operating in the USSR is the repatriation of profits. Firms have approached this problem in a variety of creative ways ranging from reinvestment, co-production, and barter trade. However, this year barter deals are being prohibited, thus reducing the ability of many Soviet enterprises to undertake joint ventures with potential foreign partners. In its place, the central government together with the republics have established a hard currency fund. It will provide hard currency to ensure that supplies of goods and materials crucial to the functioning of the Soviet economy can still be imported. Currently more than 3.5 billion rubles have been allocated for foreign purchases of consumer goods, medicines, etc.²² Gorbachev has also sought to lessen the Soviet Union's economic isolation from the global economy by pursuing membership in GATT, the International Monetary Fund, the World Bank and the Group of Seven. The USSR has been granted, or soon will likely receive, observer status in some of these organizations, but their full acceptance depends on a variety of economic and political considera-

¹⁹ Sergei Medvedkov, "Doing Business in the USSR: Conditions and Opportunities," Paper presented to a conference US-USSR Investment & Trade: Is There Profit in Perestroika?, Columbia: University of South Carolina, May 24, 1991, p. 3.

²⁰ "Whither Perestroika?" *Soviet Perspectives*, Vol. 1, No. 1 (March 1991), p. 1.

²¹ James A. Kuhlman, "Perestroika as a Western Marketplace," *B&E Review*, (April-June 1990), pp. 24-27.

²² Medvedkov, *op. cit.*, p. 4.

tions (shift to a convertible currency, resolution of the country's debt crisis, relaxation of immigration policy, and further democratization). Momentum that was building for accepting the USSR as "associate" in the World Bank and the IMF was reversed in early 1991 when military force was used against Lithuanian protesters in Vilnius. Currently the Bush Administration appears reluctant to permit Gorbachev to attend the G-7 summit scheduled for July 1991 in London. So far, Soviet lobbying efforts have received the most favorable response from the Italians.

Related to Gorbachev's desire for the USSR to be a recognized, participating member of the international economy is his hope of receiving economic assistance from the West. Prior to events in Vilnius, the Soviet Union had received promises of assistance from the World Bank and European Community (\$ 325 million in food aid, \$ 520 million in technical assistance, and a guaranteed loan of \$ 650 million for consumer goods).²³ In addition, individual states had pledged support: Canada (\$ 130 million in credits for the purchase of food products), France (3 billion FFr in credits — one billion for the purchase of French grain and 2 billion in factory equipment), Japan (\$ 32.5 million) and the United States (\$ 300 million in Eximbank credits and \$ 1 billion in credits from the Commodity Credit Corp.).²⁴

The Prospects

The prospects for expanded Soviet economic relations with Europe in the near term do not appear to be bright for both internal and external reasons. As we have noted, the rapidly increasing foreign currency debt of the Soviet Union has resulted in a substantial drain on hard currency reserves. In 1990, debt service totaled about \$ 13.4 billion and is expected to rise to \$ 17 billion or more this year.²⁵ Hard currency earnings are expected to total no more than \$ 33 billion because oil exports, the chief source of foreign revenue, are expected to drop to half the 1990 level of two million barrels/day.²⁶ If these projections prove accurate the debt service ratio for the USSR this year would exceed 51.5. That alone, will result in foreign creditors severely limiting further loans to the USSR, or perhaps even instituting a moratorium on lending. Given the continuing political, ethnic, and economic chaos in the USSR, Western governments are also not likely to guarantee loans, especially when the economic risk factors are also troubling.

The Soviets have little to offer Europe by way of trade except natural resources and in the past two years the levels of these commodities exported have declined due to a general decline in overall Soviet production. In other words, the Soviets have exhausted their export potential in timber, energy, and other natural resources. Like their East European counterparts, Soviet enterprises rarely can produce manufactured goods that are marketable on Western markets. Retooling Soviet factories to bring them up to world-class technological levels will require billions and billions in investment capital that is simply not available on world capital markets.

²³ "Foreign Aid," *Soviet Perspectives*, Vol. 1, No. 1 (March 1991), p. 7.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ "Money Matters", *Soviet Perspectives*, Vol. 1, No. 2 (April/May 1991), p. 3.

²⁶ *Ibid.*

What ready investment capital that is available, is being invested in areas where the expected recoupment horizons are much shorter – the NICs and North-Central Europe (Hungary, Czechoslovakia, and Poland).

Table 4
Convertible Currency Debt of the Soviet Union

	1985	1986	1987	1988	1989 ¹
Trade balance with the West (million dollars)	-850	-3,900	490	-2,725	-6,250
Debt in convertible currencies, end-year (million dollars)					
gross	28,000	33,100	36,500	40,900	49,500
net ²	14,900	18,300	22,400	25,600	33,000
Percentage of gross debt in:					
officially supported credits	60	47	38	32	22
non-guaranteed bank credits	38	50	58	62	na
other credits ³	3	4	4	7	na
Net debt as percentage of convertible currency exports	58	79	82	90	113
Ratio of net interest payments to convertible currency exports (in percent)	4	5	5	6	7
Debt service ratio (in percent)	20	24	23	23	23
Ratio of assets to imports	50	60	58	54	48
Medium- and long-term funds raised on international financial markets ⁴ (million dollars)	1,508	1,821	1,003	2,679	1,679

na = no available data

¹ Preliminary estimates.

² Net debt equals gross debt minus assets with BIS (Bank of International Settlements) reporting banks.

³ Debts to non-OECD members.

⁴ Publicized medium- and long-term bank credits and bonds. The USSR has often resorted to short-term nonpublicized bank-to-bank loans.

Sources: OECD, BIS, Economic Commission for Europe, official Soviet statistics.

Source: Marie Lavigne, "Financing the Transition in the USSR: The Shatalin Plan and the Soviet Economy," Public Policy Paper No. 2, New York: Institute for East-West Security Studies, 1990, p. 28.

Table 5
Eastern Europe and the Soviet Union: Imports and Exports in 1989^a
(billion US dollars)

	Poland	GDR	ČSFR	Bulgaria	Hungary
Total exports	12.9	17.3	14.4	16.0	9.8
East	4.5	7.4	7.7	13.3	3.9
West	6.8	8.7	5.0	1.3	4.9
Total imports	11.3	17.3	14.2	14.9	9.1
East	3.7	7.4	7.8	10.0	3.5
West	6.3	8.7	4.9	2.6	4.8
Total trade turnover	24.2	34.6	28.6	30.9	18.9
Total trade turnover, East	8.2	14.8	15.5	23.3	7.4
Percentage total trade turnover, East	33.9	42.8	54.2	75.4	39.2

^a EC secretariat estimates in the absence of national data.

Source: Secretariat of the United Nations Economic Commission for Europe, "Economic Survey of Europe in 1989–90," Appendix, tables C.4 and C.5. Based on national foreign trade statistics: East refers to East European members of the CMEA and the Soviet Union; West refers to Western European countries, North America and Japan.

Table 6
Convertible Currency Debt in Eastern Europe and the Soviet Union
(billion US dollars, at end of year)

<i>Gross Debt</i>	1985	1989 ^a
Bulgaria	3.5	9.0
ČSFR	3.3	5.1
GDR	13.6	20.6
Hungary ^b	14.0	20.6
Poland	29.7	39.9
Romania	6.6	1.4
Eastern Europe	70.7	96.5
Soviet Union and CMEA Banks	31.4	48.3
Eastern Europe and Soviet Union	102.1	144.8

<i>Net Debt^c</i>	1985	1989
Bulgaria	1.4	7.7
ČSFR	2.3	3.1
GDR	7.1	11.0
Hungary ^b	11.7	19.5
Poland	28.1	36.5
Romania	6.3	-0.1
Eastern Europe	56.4	77.7
Soviet Union and CMEA Banks	18.3	34.1
Eastern Europe and Soviet Union	74.7	111.8

^a Preliminary estimates except for Hungary, the GDR and Poland.

^b Revised series.

^c Gross debt less Eastern assets with BIS-reporting banks only.

Source: Norman Scott, "East-West Trade on the Threshold of the 1990s: Current State and Prospects" (Paper presented at a NATO Colloquium on "The Central and East European Economies in the 1990s: Prospects and Constraints," Brussels, April 1990).

Source: David M. Kemme, "Economic Transition in Eastern Europe and the Soviet Union: Issues and Strategies", Occasional Paper No. 20, New York: Institute for East-West Security Studies, 1991, pp. 50–51.

It is sometimes argued that the USSR offers the industrialized economies of Europe a vast new market – with some 285 million potential customers. While it is true that virtually any Western firm could find ample demand in the USSR for virtually any product, it is also true that three-quarters of a century of communism has left the Soviet people so impoverished that they will not be able to buy much, even if they could do so using rubles. (At the new exchange rate, the average workers' salary comes to approximately \$10 per month!)

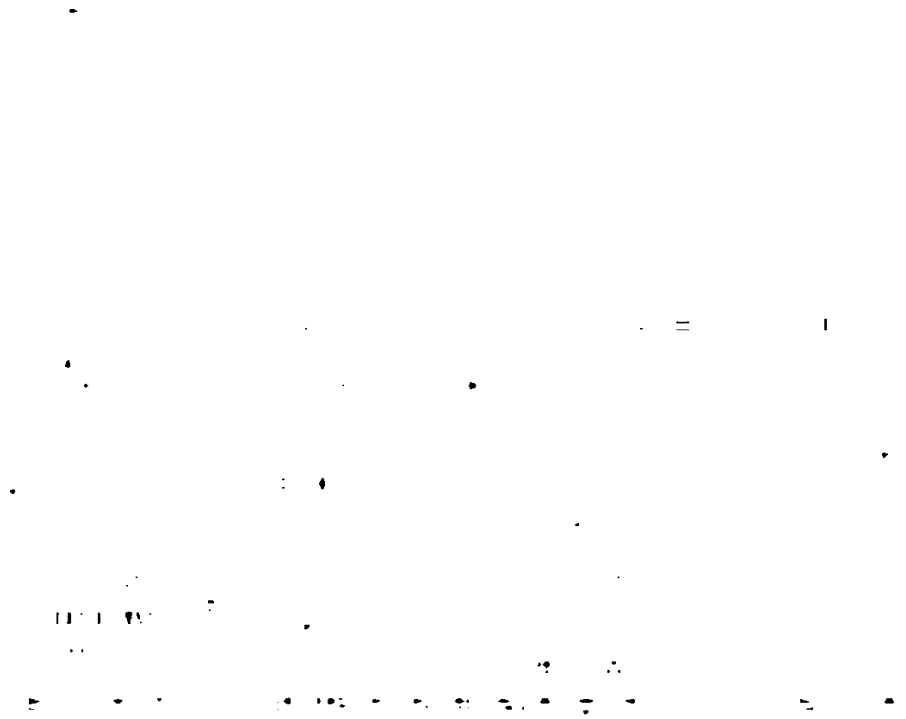
While the prospects of Soviet economic relations with Europe are not favorable due to internal factors, it is also likely that the movement toward European economic integration will work to the disadvantage of the Soviet Union and the East European states. The movement toward 1992 represents a turning inward of Europe. Economic and political pressures are likely to result in the encouragement of investment and development of the most backward countries and regions *within* the Community, rather than encourage investment in the East. The German experience in incorporating the former GDR – the magnitude of the problem confronting the economy and the amount of capital necessary to rebuild and revamp industry, to replace substandard infrastructure, to begin to clean up environmental tragedies – has been a sobering lesson to the West in general.

If Europe does indeed turn into a trading bloc that tends to exclude the Soviet Union and Eastern Europe, it will leave these economies few options to turn to. For

political reasons, the East Europeans are not eager to continue their heavy reliance on trade ties to the Soviet Union. However, there may not be many alternatives available to them, especially for their exports of consumer goods that clearly cannot compete on Western markets.

The USSR is likely to be forced to pursue, as best it can, productive trade relations with "fringe economies" – that is, nations that are also excluded from the European trading bloc: Finland, Turkey, India, Brazil, Argentina, and the East European countries. In some of these countries, the Soviet Union may have a reasonable chance of selling significant quantities of manufactured and semi-processed goods. The Scandinavian countries, Finland and Turkey have all applied for membership in the Community, which is also likely to focus their economic activity within the EC, should they join.

Soviet trade with Europe will remain, as it has in the past, dependent upon the level of Soviet oil and gas sales in the region. In the absence of massive government-guaranteed credits for equipment sales, the volume of trade will not enable the USSR to rejuvenate its outmoded industrial base quickly. Ultimately, the resolution of the dilemma confronting the Soviet economy will have to be resolved by the Soviets themselves and the transformation will likely be measured in decades, not years.



VII.

Das neue Europa und die USA

• - -

DONALD J. PUCHALA

The United States and Europe after the Gulf War

To the mild astonishment of observers on both sides of the Atlantic in 1989, the Administration of American President George Bush reacted promptly, prudently and flexibly to the ending of the Cold War. Reasoning that in the post-Cold War world "the United States is and will remain a European power," the Bush Administration formulated a policy in the winter of 1989 that came to be sloganized as support for "Europe whole and free."¹ The new European policy was revealed in public statements by Bush Administration officials during the spring and summer of 1989, and comprehensively articulated in State Secretary James A. Baker's speech on "A New Europe, A New Atlanticism: Architecture for a New Era," delivered in Berlin on December 12.²

The thesis of this essay is that there is a notable congruence between the visions of the Bush Administration and those of most Western and Eastern European governments regarding the post-Cold War economic, political and military order in Europe. The governments' preferred future looks to broadening and deepening cooperation in multiple realms of international relations in a geographic sphere that includes both the United States and the Soviet Union. There are however strong counterforces at work, mostly in domestic politics and economics in major countries, that raise doubts about the realization of the officially shared cooperative vision.

Integration as used in this essay means "coming together" via increasing international cooperation. Its opposite is *disintegration*, which means "coming apart". Disintegration has two manifestations: *fragmentation*, or "falling apart" and *insulation* or "keeping apart". A useful way to conceptualize intra-European and transatlantic international relations today is to view them in a state of tension generated by contending integrative and disintegrative forces.

I

European-American Cooperation in the Post-Cold War Setting

It goes without saying that the success of the Bush Administration's new European policy was predicated upon transatlantic cooperation. No aspect of the policy could foster favored conditions or serve American interests if complementary behavior failed to come forth from Europe, particularly from Western Europe. Brzezinski expressed this imperative for transatlantic mutuality rather eloquently when he wrote in 1990 that the peaceful transformation of post-Cold War Europe calls for:

nothing less than a sweeping concept of trans-oceanic and trans-continental cooperation, a vision capable of igniting the historic imagination of the peoples . . . Like the building of a

¹ James A. Baker III, "A New Europe, A New Atlanticism: Architecture for a New Era," *Current Policy*, No. 1233, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, December, 1989.

² *Ibid.*

cathedral in the Middle Ages, it is an objective to be pursued patiently over decades, yet also an idea capable of seizing the mind and mobilizing political support.³

Prior to the crisis and war in the Persian Gulf of 1990–91, relations between the United States and Europe were, on balance, moving in positive directions. European Governments shared the vision of a post-Cold War Europe whole and free, that, in the conceptualization of Italian Foreign Minister Gianni de Michelis could extend “from San Francisco to Vladivostok”.⁴ Western European Governments valued the continuation of the NATO Alliance, favored its reform and redirection according to the terms of the London Declaration and made known their preferences for maintaining a sizeable United States military presence in Europe. It is true that Western Europeans are actively seeking a “security identity” of their own and an institutional expression for it. But even the scheme for European defense via the WEU and the EC jointly proposed by French Foreign Minister Dumas and German Foreign Minister Genscher in February, 1991 called for the continuation of NATO. For the foreseeable future NATO is Western Europe’s only vehicle for collective defense, and there is therefore considerable coincidence in American interest in staying in Europe militarily and European interest in keeping America in Europe militarily.

The “emergence of a more stable, cooperative, and democratic all-European order” which is central to American aspirations for the transformation of post-Cold War Eastern Europe and the Soviet Union is also central to European aspirations.⁵ EC and bilateral assistance are being extended eastward with the understanding that the resource flows are contingent upon respect for human rights in the former communist countries and progress toward democracy and free markets. All of the trade and cooperation agreements thus far negotiated between the European Communities and eastern neighbors impose social and political conditions upon the former communist countries in exchange for western economic concessions. There also has been a good deal of cooperation regarding Eastern and Central Europe between Western European governments and the United States Government, via the Group of Seven, the Group of 24, the IMF and the World Bank in responding to eastern problems by promoting western values.

Coincidence of American and European interest and policy vis-a-vis the Soviet Union have also been marked. Western European multilateral and bilateral economic aid and technical assistance to the Soviet Union have been significant. Important steps have been taken by the EC to move the USSR toward participation in the European market. Support for Mr. Gorbachev has been constant and rather emphatic, particularly in Germany. The aims of Western European policy have been to urge the Soviet Government toward economic and political reform, by supporting the reformers and their ideas, and to help if possible to avert internal anarchy in the USSR. As noted, these have also been the aims of United States policy toward the Soviet Union.

³ Zbigniew Brzezinski, “Beyond Chaos”: A Policy for the West, *The National Interest*, No. 19 (Spring 1990), p. 3.

⁴ Gianni De Michelis, “Reaching Out to the East,” *Foreign Policy*, No. 79 (Summer, 1990), pp. 53–54.

⁵ Brzezinski, *op. cit.*, p. 7.

Strengthening the CSCE is as notable in European policies as it is in American policy. Indeed, the furtherance of the Helsinki processes has been much longer and much more enthusiastically advocated in Europe than in the United States. Since the early 1970s the various Western European *Ostpolitiken*, the German and Italian in particular, have elevated pan-European themes and emphasized that order in Europe as whole should be secured by making peace more valuable instead of making war more dreadful. From the very beginning of the Helsinki process, Western Europeans took all three "baskets" quite seriously, as did many people within Eastern European countries and the Soviet Union. That the United States now also takes the CSCE seriously indicates a convergence of policy with Europe.

In declaratory policy at least major aspects of the European vision of the economic future coincide with the American vision. Jacques Delors, Leon Brittan, Helmut Kohl, Hans-Dietrich Genscher, John Major (and certainly Margaret Thatcher before him), Giulio Andreotti, Gianni de Michelis and numerous other European leaders have professed, are professing and will most likely continue to profess that the European Communities are evolving into an open trading system. Current leaders argue that both economic logic and political good sense instruct that the EC can evolve in no other but an open way. Practically speaking, most of the disputes with the United States over particular stipulations in various 1992 directives, such as the banking directives, have yielded revisions or agreed interpretations in the direction of greater openness. In addition, negotiations in progress between the EC and its EFTA neighbors on the one hand, and the EC and its eastern neighbors on the other appear moving toward treaties that will promote greater economic openness. Hence it would appear that the kind of economically open Atlantic Community that the United States says it wants, closely resembles the kind of economically open Atlantic Community that Europeans say they want. The degree to which the respective parties *actually* want extensive economic integration can be questioned in light of the breakdown of GATT negotiations in December, 1990. Nevertheless, in the realm of declaratory behavior the economic aspirations of Europe and the United States also converge.

Overall, the 1990s looked to be evolving into a period of good relations between the United States and Europe, replete with numerous opportunities for cooperation.

II

The Impacts of the Gulf War on US-European Relations

The crisis following Iraq's invasion of Kuwait in August, 1990 and the war to force Iraq out of Kuwait which followed in January–February, 1991 did not directly affect the underlying coincidence of European and American interests in a new post-Cold War European order. But they did brake the upbeat tempo of transatlantic and intra-European international relations. The situation in the Gulf diverted Western attentions from the tasks and challenges of creating a new post-Cold War order in Europe. In particular, the Gulf crisis preoccupied the highest foreign policy officials in several Western countries, and the aftermath of the Gulf War is still almost completely monopolizing American high level attention. The Gulf situation, and the

rapid and vigorous United States military response also mobilized – and displayed on television – a good deal of underlying anti-Americanism in Germany, Spain, Greece, Italy and elsewhere, much to the detriment of improving European-American relations. What appeared to be less than enthusiastic German participation in the anti-Saddam coalition drew criticism in the American media and the Congress, though not nearly as much from the Bush Administration where understanding of Bonn's predicament was quite sophisticated. German indecisiveness provoked a good deal of criticism within Europe, as did French unilateralism. Americans listened to the cacophony of intra-European responses to the Gulf situation in wonderment. Were these indeed the countries and peoples that were talking about formulating common foreign, security and defense policies?

Europeans observed the deliberate, rapid and decisive United States intervention against Saddam Hussein, as well as Washington's mobilization of world opinion in the United Nations, with an admiration that was mixed with anxiety. To many it appeared as if American unilateralism were again inordinately affecting the world's political-military fate, and even those who approved American objectives resented American control. One of the most immediate European reactions to Europe's lack of decisiveness and its necessary surrender of initiative to the United States during the Gulf episode was a renewed flurry of intra-European diplomatic activity in the early winter of 1991 directed toward developing a "European security identity" and creating a "European pillar" of defense. The possible anti-US and anti-NATO implications of such efforts to set a distinctly European collective course in security affairs were not appreciated in Washington, and the divisive situation had to be diffused, on the surface at least, by high-level American visits to Europe in March and a Kohl-Genscher visit to the United States in May.

The Gulf crisis and war were economically devastating to Eastern Europe because of the heightened costs of energy imports. This deepening economic crisis in Eastern Europe elevated the urgency for immediate aid from the West, which did not come forth as attentions were diverted away from Europe, and it probably set back West-East economic integration by several years.

More fundamentally, the Iraqi invasion and the Western international response to it exposed the fundamental weakness of the post-Cold War European security system that Europeans and Americans thought they were building. The Gulf Crisis drove home the message that the major threats to Western *military* security in the coming years are most likely to be so-called out-of-area threats that will arise beyond NATO's defensive perimeter. The United States and its European Allies have never had a capability for dealing with such occurrences collectively, and none of the schemes for the security of the post-Cold War European order promises such an out-of-area capability, or at least a capability that joins Europe and North America.

For some time American statesmen have been vigorously pressing European allies to create a Western out-of-area military capability. For example, Secretary Baker told the North Atlantic Council in December, 1990 that:

Iraq's aggression in the tinderbox of the Middle East certainly poses a danger to Western Europe that could be as important as any direct threat to NATO territory. If we let

formalistic logic paralyze our efforts to adapt this alliance to meet these kinds of dangers, we will simply repeat the deadly errors of earlier generations. And this is not likely to be the last challenge we face from that neighboring region.⁶

Pursuing the same out-of-area theme, Baker later told the Council that:

We have noted with particular interest suggestions that the WEU – an organization that has twice responded to threats in the Gulf region – might form the basis of such an [European security] identity. A European pillar for the alliance building on the experience of the WEU, could help us rise above the old and sterile debate about “out-of-area” roles.⁷

But European governments have resisted largely out of fear that if they were formally bound to the United States, Washington’s global interests and commitments might embroil them in unwanted military undertakings.

It is worth noting that the international response – economic, political and military – to Saddam Hussein’s invasion of Kuwait was in fact a textbook exercise in collective security under Chapter VII of the United Nations Charter. As such, it was a rather remarkable exercise in international cooperation, the key aspect of which was the solidarity of the five permanent members of the Security Council, three of which – France, the United Kingdom and the Soviet Union – are European powers whose governments cooperated intimately with the United States. With regard to Western behavior the anti-Saddam coalition was in effect a model out-of-area exercise. It brought NATO together in a military operation that NATO qua NATO could not accomplish for constitutional reasons. But the West acting collectively through the United Nations has the potential to act economically, politically and military in ways that the West acting through NATO (or any other organization) cannot. Therefore, to meet some kinds of threats, an out-of-area mechanism actually exists.

Yet almost no one in the West, save perhaps the corps of diplomats and UN officials directly involved in October–November, 1990, has chosen to recognize or accept the exercise as a model for future Western out-of-area exercises. Many have difficulty accepting the reality that in the post-Cold War world, the Soviet Union can be, and in the UN context must be, a productive partner in maintaining order in globally important areas of the third world (and perhaps even in Eastern Europe). Others have misinterpreted the consensus-building process in the Security Council, where European influence was very effective, and have concluded that the resolutions that legitimated and prescribed collective action were only the results of American domination. Such processes and outcomes, they say, should not be held up as models of international cooperation. Still others dismiss the collective UN-sanctioned action as a “one-of-a-kind” episode particularized by the unambiguous villainy of Saddam Hussein. The analysis of the UN aspects of the Gulf War has gotten so bogged down in the abstractions and theologies of “collective security” that the reality of what happened is being obscured – i. e., major powers, obviously including European countries and the United States, interested in order in the post-Cold War world found in the UN an instrumentality for enforcing their common

⁶ James A. Baker III, “Challenges Facing the Atlantic Alliance,” *US Department of State Dispatch*, December 24, 1990, p. 352.

⁷ *Ibid.*, p. 353.

interests. It is interesting to ponder how much more useful this instrumentality might become if Germany were someday granted permanent membership on the Security Council.

It also needs to be underlined that regardless of the disharmonies that the Gulf experience may have injected into some aspects of US-European relations, the broadest, and perhaps the most lasting, results of the episode were integrative. There was American-European official agreement on the fact of Iraqi aggression against Kuwait, agreement on the Iraqi threat to Saudi Arabia, agreement on the Iraqi menace to global oil supplies, agreement on the imposition and tightening of the economic embargo, agreement on the deployment of military might, where eight European countries joined the U.S. in dispatching forces, and ultimate agreement to initiate hostilities against Iraq. NATO, the European Communities and the Conference on European Security and Cooperation all issued declarations of condemnation directed at Iraq and statements of unqualified support for the UN-sponsored and American-led anti-Saddam coalition. The British and French contributions to the coalition were sizeable and militarily important. Inter-allied cooperation, including the Soviet Union, continued in the United Nations and in the Middle East after the termination of hostilities. The conclusion reached by some analysts that the overall effects of the Gulf situation were predominantly divisive in intra-European and transatlantic relations is not born out by the evidence. Post-Cold War conciliation and cooperation across Europe and the Atlantic by and large weathered the Gulf crisis.

III

Some Clouds on the Diplomatic Horizon

The major threats to continuing U.S.-European cooperation are less in the centrifugal pulls of out-of-area challenges than in uncertainties concerning the continuation of many of the policies that form the foundations of the emergent European order – i. e., economic openness, American political and military participation in the emergent pan-European order and the ushering of former communist countries and the Soviet Union into the Western world. As the euphoria of 1989 subsided, cold facts of domestic politics, as well as habits of traditional international relations were already beginning to raise questions about the future. These potentially disintegrative tendencies are presently gathering momentum.

Tendencies Toward Economic Disintegration. The media's preoccupation with the Gulf War in December, 1990 obscured the collapse of the Uruguay GATT Round and muted appropriate public discussion of the far-reaching implications of the international economic failure. The GATT negotiations broke down mainly over European-American disagreements concerning agricultural subsidies. Most significantly, the talks failed even after European and American officials gathered at the Houston Economic Summit in July, 1990 exchanged assurances at the highest levels that respective domestic protectionist forces would be reined and that the Uruguay Round would succeed.⁸ In effect, the heads of state, and particularly the European

⁸ "Rocking a Lifeboat is Dangerous," *The Economist*, December 8, 1990, p. 70.

heads of important EC countries, could not deliver in the interest of international economic liberalization. Since December, 1990 there have been added signs that protectionism is on the upsurge in Europe despite the constant flow of assurances about openness. "Along with [restrictive measures concerning] cars," *The Economist* reported in May, 1990,

there are other . . . signs of fortress-building – new anti-dumping techniques, new demands for a protected and subsidized electronics industry, Euro-preferential rules on public procurement, doomed attempts to use enforced television standards to keep TV-making European. But these are nothing beside the Community's continuing blindness over farm trade. Jacques Delors in Brussels, John Major in London and Helmut Kohl in Bonn have failed to grasp that the needed farm reform is made for the GATT and the GATT is a vital reason for farm reform. They could combine the two imperatives to make Europe the force that tugs the Americans and Japanese toward freer trade, rather than remain a fortress-building reprobate. They are not doing so . . .⁹

Similar, and perhaps even more virulent, protectionist strains are currently manifest in the United States. There is a strong public perception that the United States is not doing well in international economic competition and a related conviction that this is because foreigners, including Europeans are "unfair traders".¹⁰ In a 1990 polling conducted by the Chicago Council on Foreign Relations, Americans listed economic problems as their chief concerns and the preservation of jobs as most important.¹¹ They also linked unemployment in the U.S. to imports from abroad. The impassioned political battle in May, 1991 over presidential authority in negotiating a free trade pact with Mexico exhibited the full range and intensity of protectionist sentiment in the United States. While protectionist forces were defeated in this particular episode, some of the margin of the "victory for free trade" came from the votes of legislators who favored a Mexican-American pact as an element of a North American trading bloc that could either compete against or close out European and Japanese.

Needless to say, economic insulative tendencies on both sides of the Atlantic contradict the integrative policies of the respective governments. To the extent that such tendencies affect policies, they weaken the bonds of interdependence that have cemented European-American relations in the post-World War II era. How dominant these disintegrative forces become in the future will depend upon the vibrance of respective domestic economies, the political-ideological convictions of incumbent administrations and their electoral fortunes, the extent to which intellectuals drive home to policy makers their currently fashionable notions of "geoeconomics" and the ultimate outcomes of the Uruguay Round, which while comatose, is still not dead.¹²

Anti-NATO Pressures. What makes the threat of economic disintegration in transatlantic relations even more ominous is that similar tendencies appear to be in evidence in the political-military realm. Public opinion and influential politicians on both sides of the Atlantic are presently questioning the continued presence of United

⁹ "Brussels Unreal Dominion," *The Economist*, May 4, 1991, p. 20.

¹⁰ John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy in 1991* (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1991), p. 27.

¹¹ *Ibid.* p. 26.

¹² Edward Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics," *The National Interest*, No. 20 (Summer, 1990), pp. 17–23.

States military forces in Europe and the need for the NATO Alliance. In Europe strong strains of anti-hegemonism, anti-militarism, anti-nuclearism and anti-americanism combine to constrain political leaders who favor the continuation of NATO and of the American military presence in Europe. While they nowhere reflect majority sentiments, these oppositionist strains are strong enough in many European countries to be factors in electoral politics and to thereby render politicians cautious and deferential. They are most in evidence in Germany, the Netherlands, Scandinavia, Greece and Spain. Recently, questions have also arisen about whether it is appropriate and politically tolerable for a reunited and fully sovereign Germany to have foreign forces stationed on its soil on a non-reciprocal basis, and there are indications that the status of American forces may soon escalate into a major issue in German electoral politics.

In the United States, anti-NATO pressures are in considerable measure budgetarily generated: a majority of Americans, as well as a majority of their representatives in Congress, are of the strong opinion that spending on defense needs to be dramatically reduced.¹³ Public support for NATO and for honoring commitments to European allies remains pronounced.¹⁴ But money-saving via closing bases and demobilizing troops is also popular, and dismantling facilities abroad is least politically controversial in the U.S. There is also an ongoing intellectual debate in the U.S. about the usefulness of NATO in the post-Cold War European environment, where proponents of scrapping NATO "because it has lost its *raison d'être*" vastly outnumber defenders of the alliance and advocates of NATO reform. Cues from the policy-analytic community are consequently legitimizing the political positions of those who are looking to save money by removing American forces from Europe. In an even broader attitudinal context, there is a prevailing public feeling in the U.S., which is reliably echoed in Congress, that the country ought to turn inward toward dealing with its own immense economic and social problems. The end of the Gulf War has greatly reinforced this inward-lookingness in America by creating an atmosphere of relief and release to get back to the business of mending the country.

Needless to say, anti-NATO public moods and political pressures on both sides of the Atlantic are jeopardizing the future of the Western Alliance. This is despite the unflagging official pro-NATO commitments of governments. In the prevailing environment of lessened threat, the implications of deconstructing NATO are mainly political. NATO is the United States' principal political link to Europe and Europe's principal political link to the U.S. Dissolving the alliance without replacing it with another institution of transatlantic political integration would greatly reinforce isolationist potentialities in the Western world. If as James Baker said, "the new world order cannot afford an 'insular' Europe or an 'isolationist' North America," taking down the NATO alliance and leaving nothing transatlantic in its place would be a significant step in the wrong direction.¹⁵

Shrinking from the Problems of the East. One current view is that NATO can be

¹³ Rielly (ed.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵ James A. Baker III, "Challenges Facing the Atlantic Alliance," *op. cit.*, p. 353.

replaced by the CSCE. Ultimately, perhaps, but the immediate future of pan-European cooperation is being clouded by Western European and American second thinking about dealing with Eastern Europe and the Soviet Union. Upon analysis, economic problems in the former communist countries are now understood to be far more severe than initially assumed. Consequently, reform is now understood to be much longerranged, much more costly and much more uncertain in outcome than initially anticipated. A good deal of the rethinking about the magnitude of the task of reconstruction in the East has been prompted by the unanticipated difficulties Germany is encountering in attempts to economically integrate the former GDR into the former Federal Republic. The overall situation in the East is further complicated by the political ineffectiveness of the new governments, ethnic tensions in the de-communized societies and incipient civil war in several countries. All of this, moreover, is taking place in the shadow of a possibly disintegrating Soviet Union whose economic reforms are also stymied and whose evolution toward democracy is increasingly doubtful.

Political voices are currently being raised in the West that call for insulative policies toward the East. That is, in criticism of official policies of assistance to the East aimed at ushering the former communist countries into the Western economic and political community, some political observers have begun to advise caution and to call for defensive measures. West Germans in particular are beginning to lose some of their enthusiasm for incorporating former communist countries in an extensive liberal system, as indicated for example in German analyst Peter Hort's cautioning that regarding West-East relations "political progress is impossible without waiting patiently and letting matters take their time". In Brussels, where Hort saw EC officials pressing for the rapid incorporation of Eastern economies into the West, he criticized that, "this fine art [of political patience] seems even less known than elsewhere".¹⁶ Hence surface enthusiasm for tying East to West may be giving way in the West to latent conclusions that there is indeed something to be said for "fortress (West) Europe".

Germans and others are also increasingly concerned about migrations westward and the implied flooding of Western labor markets and the overwhelming of national welfare services. Wolfgang Mauersberg writing in the *Hannoversche Allgemeine* in October, 1990 articulated a position that is increasingly viewed with approval not only in Germany but in much of the European Community. "It is absurd," Mauersberg commented,

to let foreigners into a country, to house them with difficulty in overcrowded quarters, to pay them social security for months or years on end while trying, by dint of protracted court cases and bureaucratic procedures, to get rid of them . . .

Germans and Europeans must find a means of keeping undesirable aliens out by stopping them at the border.¹⁷

¹⁶ Peter Hort, "European Community Faces Tough Schedule as Aid, Membership Hopefuls Line Up," *The German Tribune*, No. 1447, December, 1990. Reprinted from *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, 29 November 1990.

¹⁷ Wolfgang Mauersberg, "Unabated Immigration Poses Questions that Demand to be Answered," *The German Tribune*, No. 1443, November 11, 1990, p. 4.

Relatedly, there is growing concern in Western Europe and the United States about possible "spillovers" from Eastern European and Soviet civil unrest. Refugees may flow, guerrillas may seek sanctuary, factions may seek aid from sympathizers across borders, or besieged elites might strike out internationally to divert domestic attentions. Austria has already strengthened military patrols along its Yugoslavian and Czechoslovakian borders.

Nor, finally, are Western Europeans particularly enthusiastic about shipping public funds and private capital eastward in the amounts required to finance economic reform in the former communist countries. Initial estimates of Eastern European and Soviet capital needs in the neighborhood of tens of billions of dollars, have escalated to needs in the neighborhood of hundreds of billions of dollars. Germans who are already smarting from increased taxes to finance East German reconstruction are not politically of a mind to transport much more of their wealth eastward. Other Western Europeans and Americans were never terribly attracted to taking on new aid burdens. In addition, there is now emerging on both sides of the Atlantic a cluster of political-military concerns about financially aiding a Soviet Union that professes reform but essentially remains a geopolitical giant, a nuclear superpower and a Leninist state.¹⁸ In consequence, there is political movement afoot in the West to consider symbolically and practically closing borders, and thus to abandon East Europe and the Soviet Union to solve their own problems. As an American State Department official told a Congressional committee in the spring of 1991,

We cannot do for the Soviet Union what its present leadership will not do for itself. It would be a mistake for Bush to try.¹⁹

Time is an element of greatest uncertainty in East-West European affairs, and by implication in European–American relations as well. There are no fully functioning multilateral mechanisms for integrating East and West Europe yet in place. CSCE, the European Bank for Reconstruction and Development and the association system of the European Communities are promising, but not yet operative or tested. There is therefore the danger that "everything will come down before it goes up". That is, the magnitude of the disorder in Eastern Europe and the Soviet Union will overwhelm the fledgling multilateral mechanisms currently being erected to manage it internationally. Under such conditions, there could very well be irresistibly strong pressures for certain national governments to take matters into their own hands and to defend or intervene as they see their national interests dictating. Such unilateral action could well prompt further unilateral reactions which could potentially spiral the transatlantic system into an renationalization of international relations reminiscent perhaps of the 1920s and 1930s.²⁰

¹⁸ See in particular, Richard N. Nixon, "Don't Finance the Evasion of Soviet Reform," *International Herald Tribune*, June 3, 1991. p. 8.

¹⁹ Statement attributed to Curtis W. Kamman. Cited in David S. Broder, "How Much Should the U.S. Aid Soviets?" *The State*, Columbia, South Carolina, May 26, 1991.

²⁰ For some very unpromising scenarios of the European political future, see, John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer, 1990) pp. 5–56. For an alternative interpretation, see Jack Snyder, "Averting Anarchy in the New Europe," *International Security*, Vol. 14, No. 4 (Spring, 1990), pp. 5–41.

IV
Conclusion

Post-Cold War Europe and European-American relations are currently cross-pressured by integrative and disintegrative forces. Official policies and a large volume of officially guided international behavior strongly favor broadening and deepening integration which promises an economically interdependent and prosperous, as well as a politically stable, substantially demilitarized and generally secure zone of peace extending from the Pacific coast of North America to the Pacific Coast of Siberia. Such a zone is clearly what most incumbent governments are seeking: they declare that this is what they are working toward and they largely behave as if this is what they are working toward. Yet, internal forces within all of the countries of this emergent zone are, quite understandably, pursuing narrower, more immediate economic and political aims that could disrupt courses of international cooperation. Much will therefore depend upon how long currently incumbent integration-minded elites can stay in power, and this will depend upon how successfully they can quell, defuse or divert protectionist, isolationist and nationalistic domestic opposition.

REINHOLD BISKUP

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den USA

Die Beziehungen zwischen Europa, den Europäischen Gemeinschaften als seinem Integrationskern, und den Vereinigten Staaten von Amerika werden vorzugsweise bildhaft dargestellt oder durch Parabeln umschrieben.

Der Grund dafür ist meistens nicht eine bequeme Oberflächlichkeit, sondern vielmehr die Absicht, die immer wieder wahrnehmbaren augenblicklichen Trübungen in den Beziehungen nicht durch eine isolierte akzentuierte Momentaufnahme aus dem Gesamtrahmen des Beziehungsgeflechts zu stark hervorzuheben und dadurch den Gesamteindruck zu verfälschen. In dieser Absicht – und nicht um zum Gedränge der bereits vorhandenen Bilder beizutragen – soll auch hier ein beispielhafter Vergleich vorangestellt werden.

Das Verhältnis zwischen den USA und der Europäischen Gemeinschaft gleicht dem Spielablauf von Fußball-Länderspielen zwischen einer gut eingespielten Vereinsmannschaft und einer Auswahl Elf – mit mindestens einem Kicker und einem Ersatzspieler, die die Kondition eines Profis noch nicht erreicht haben. Diese Auswahlmannschaft hat in ihrer Aufbauphase von dem anderen Verein zunächst Sporthilfe und Einweisungen in die Spielregeln erhalten, um überhaupt spielfähig zu werden.

Die Spielstärke der Vereinsmannschaft blieb jedoch lange Zeit so überlegen, daß diese sich daran gewöhnt hatte, das Spielgeschehen zu beherrschen, ja sogar auch noch durch die einseitige Auslegung der Spielregeln fortwährend begünstigt zu werden. Diese Gewohnheit wurde zudem dadurch gefördert, daß abwechselnd einige Spieler der europäischen Auswahlmannschaft sich nicht in den Teamgeist und die Spielweise ihrer Mannschaft einordnen wollten und so oft eher die Spielzüge der anderen unterstützten.

Je mehr inzwischen die europäische Auswahlmannschaft zusammengewachsen ist und besser aufeinander abgestimmt und zielsstrebig spielt, um so mehr vermag sie, nun auch selbst das Spielgeschehen zu bestimmen und auf eine auch ihren Vorstellungen entsprechende Anwendung der Spielregeln zu drängen. Das schafft nun des öfteren Verdruß und ruft Proteste der amerikanischen Mannschaft hervor, zumal wenn sich auf diese Weise ihre Siegprämien verringern, weil das Ergebnis des Matches nicht mehr so eindeutig vorherbestimmbar ist. Gleichwohl will man miteinander weiterspielen – vielleicht mit jeweils veränderten Taktiken, aber doch in dem Bewußtsein, daß man aufeinander angewiesen ist. Weil man sich dessen bewußt ist, wächst die Einsicht, daß das Fair play die beste Voraussetzung dafür ist, die Chancengleichheit und ebenso die Wirksamkeit der Spielregeln zu wahren.

Es ist der amerikanischen Regierung zu verdanken, daß sie schon 1947 durch eine ordnungspolitisch wegbereitende Leitidee, die als „Marshall-Plan“ zu geschichtlichem Ruhm gelangt ist, die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Westeuropas und damit letztlich für das Werden der Europäischen Gemeinschaft geschaffen hat.

Viele, die aus Unkenntnis der besonderen Gegebenheiten gegen Ende der 40er Jahre den „Marshall-Plan“ immer wieder wie ein wundersames Allheilmittel offenbar für alle Weltprobleme zur Nachahmung empfehlen, verkennen insbesondere auch seine ordnungspolitische Bedeutung.

Er hat nämlich – aus heutiger Sicht – mit verhältnismäßig geringen Mitteln in Höhe von etwa 14 Mrd. \$ insgesamt – Westdeutschland erhielt davon nur 1,41 Mrd. \$ – nicht nur die Fähigkeiten zur Investition und zur Modernisierung der westeuropäischen Volkswirtschaften wiederbelebt, sondern diesen auch wieder die Eignung vermittelt, nach den Prinzipien der Marktwirtschaft miteinander zu kooperieren und auf dieser Grundlage ebenso am Welthandel teilzunehmen. Es verdient, hervorgehoben zu werden, daß diesem Programm die Einsicht zugrunde lag, daß ohne einen wirtschaftlichen Wiederaufbau (West-)Deutschlands Europa sich nicht wirksam und dauerhaft – marktwirtschaftlich – reorganisieren könne.

Deshalb kann man in der Idee des „Marshall-Planes“ und in ihrer Umsetzung die erste solide Grundlage nicht nur für die Wiederaufnahme und Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und den USA sehen, sondern auch für deren nachhaltige ordnungspolitische Orientierung und Festigung.

Die USA haben die Integration Westeuropas unterstützt, indem sie ihre funktionalen Voraussetzungen gefördert haben – ohne eigentlich die dafür erwarteten Gegenleistungen genau definiert zu haben.

Sie haben dann den wirtschaftlichen Einigungsprozeß – zunächst wohlwollend, später mit zuweilen stark akzentuierter Kritik – geduldet. Sie konnten duldsam sein, weil sie wirtschaftlich und politisch überlegen waren und deshalb auch einen Einfluß darauf hatten, wie Probleme in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere auch solche, die sie überwiegend selbst verursacht hatten, gelöst wurden, also ohne den amerikanischen Interessen spürbar zuwiderzulaufen.

Die Häufigkeit und auch die Heftigkeit der amerikanischen Reaktionen nehmen zu in dem Maße, in dem sich folgende Sachverhalte auswirkten:

1. Die Europäische Gemeinschaft entwickelte sich mehr und mehr zu einem großen Wirtschaftsraum mit einem eigenständigen Gewicht in der Weltwirtschaft: Ihr Außenhandel hat sich seit ihrer Gründung auf mehr als das Fünzigfache erhöht (1989), der Anteil der Exporte und Importe am Welthandel ist von etwa 20% (1958) auf mehr als 39% (1989) gestiegen, hat sich also nahezu verdoppelt.

Der relative Welthandelsanteil der USA hat in dieser Zeit abgenommen. Er beträgt heute 12,5%, während derjenige von Japan auf 9,5% gestiegen ist. (In diesem Zusammenhang ist zu vermerken, daß der Anteil, der auf die EG mit ungefähr einem Viertel der gesamten US-Exporte entfällt, größer ist als der Anteil von 7,5% aller EG-Exporte, der in den USA verkauft wird.)

2. Einerseits verengte sich der Handlungsspielraum der amerikanischen (Außen-)Wirtschaftspolitik durch die mit dieser Entwicklung wachsende eigenständige Problemlösungskapazität der EG und auch Japans.

Andererseits wurde und wird er beschränkt durch den Fortbestand hausgemachter wirtschaftlicher Ungleichgewichte und unangemessener wirtschaftspolitischer Reaktionen darauf.

So sind die USA seit Jahren der Welt größtes Schuldnerland. Diese Auslandsverschuldung in Höhe von etwa 700 Mrd. \$ (1989) ließe sich in ihrer Bedeutung relativieren, wenn man sie auf das Bruttosozialprodukt der USA bezieht.

Sie muß jedoch in Zusammenhang mit den anhaltend hohen Haushaltsdefiziten der US-Regierung (in Höhe von 220 Mrd. \$, 1990) und mit der Gesamtverschuldung der amerikanischen Wirtschaft gesehen werden, die sich in den letzten 10 Jahren bis zu einem Umfang von 10 000 Mrd. \$ verdoppelt hat. (Diese Gesamtverschuldung übertrifft heute das Bruttosozialprodukt der USA um das Doppelte.)

Diese wirtschaftliche Konstellation wurde gekennzeichnet durch eine starke Konsumlastigkeit der Ausgaben sowie durch eine in den letzten Jahren stark abfallende Sparquote. Die Amerikaner haben so die für künftiges Wachstum benötigten Reserven zunehmend aufgebraucht. Ihre Volkswirtschaft befindet sich in einer Rezession, die unterbliebenen Investitionen können nicht mehr durch schon längst überzogene Konsumkredite angeregt und auch nicht durch Ersparnisse der Unternehmen finanziert werden, da diese größtenteils bis zu 30 % der liquiden Mittel ohnehin für ihren Schuldendienst (für Fremdkapital) verwenden müssen. Der gleiche Zwang zu übermäßigem Schuldendienst hat nicht nur den konjunkturpolitischen Handlungsspielraum der Regierung erschöpft, sie muß in dieser Situation zudem noch die Bundes-subventionen stark reduzieren, so daß die Bundesstaaten gezwungen sind, diesen Einnahmeausfall durch Steuererhöhungen zu ersetzen. Dadurch fällt weitere private Nachfrage aus.

Wenn der amerikanische Finanzminister versucht, unter solchen Voraussetzungen der Volkswirtschaft wieder Wachstumsimpulse zu geben, indem er die Notenbank und die Geschäftsbanken veranlaßt, die Eckzinsen zu senken, so zeugt diese wenig zweckdienliche wirtschaftspolitische Maßnahme eher davon, wie sehr bereits der Handlungsspielraum der amerikanischen Regierung beschränkt ist und daß die außenwirtschaftlichen Beziehungen eine größere und gleichzeitig qualitativ andere Bedeutung haben.

Offenbar ist unter den gegebenen Bedingungen die Volkswirtschaft der USA nunmehr stärker darauf angewiesen, Wachstumsimpulse über den Export zu erhalten, wie sie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre durch den Importsog der EG auf die USA übertragen wurden. Allerdings wirken sich nunmehr bereits die Folgen der unterlassenen Investitionen wettbewerbsmindernd aus – eine Wirkung, die durch die gegenwärtige Dollaraufwertungstendenz noch verstärkt wird.

Die neue qualitative Komponente in den Außenwirtschaftsbeziehungen mit der EG zeichnet sich anschaulich darin ab, daß der amerikanische Finanzminister Mitgliedsländer der EG – wie die Bundesrepublik Deutschland – d. h. deren Notenbanken, zu einem geldpolitischen Fehlverhalten verleiten möchte, nämlich zur Senkung des Diskontsatzes. Die europäischen Stabilitätsländer folgen ihm aber nicht auf dem Pfad der wirtschaftspolitischen Untugend.

3. Dieser Vorgang bezeichnet einen weiteren Sachverhalt veränderter Dimensionen und Reaktionen der Wirtschaft und Regierung der USA in den Außenwirtschaftsbeziehungen zur EG, nämlich den Bereich der Geld- und Währungspolitik.

Die internationalen Kapitalströme übertreffen inzwischen die Handelsströme um ein Vielfaches. Sie sind reaktionsschneller und im Zuge der weltweiten Liberalisierung wichtiger Kapitalmärkte nicht mehr wie früher durch ein einzelnes Leitwäh-

rungsland kontrollierbar und beeinflussbar. Bedingt durch das Weltwährungssystem mit flexiblen Wechselkursen, durch Kapitalbewegungen zur Vermeidung des Inflationsrisikos und aufgrund von beträchtlichen Zinsdifferenzen sowie durch den Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente (Finanzinnovationen) und aufgrund von Direktinvestitionen haben sich in den 80er Jahren die internationalen Kapitalmärkte geradezu explosionsartig ausgeweitet. Im Zuge dieser Entwicklung sind die europäischen Geld- und Kapitalmärkte wesentlich wettbewerbsfähiger geworden. Wegen der anhaltend hohen Verschuldung der USA ist Europa neben Japan zur wichtigsten Finanzierungsquelle geworden – die allerdings jetzt nicht mehr nach Belieben der Wirtschaft und der Regierung der USA sprudelt.

Bis zum nahezu vollständigen Funktionsverlust des Systems von Bretton-Woods (1971/1973) hatte der Dollar eine uneingeschränkte Sonderstellung im Weltwährungssystem.

Der Dollar war den Produkten der Autoindustrie vergleichbar: Sie werden gebraucht und beständig nachgefragt, aber nicht diejenigen, die sie in Umlauf bringen, lösen auch die Verkehrsprobleme, die sie verursachen.

Deswegen waren bisher mit allen Zielvorstellungen einer gemeinsamen europäischen Währungspolitik stets auch Emanzipationsbestrebungen gegenüber dem Dollar verbunden. Inzwischen könnte die DM dank der Stabilitätspolitik der EWS-Mitgliedsländer in absehbarer Zeit eine noch größere Substitutionswirkung gegenüber dem Dollar als internationale Anlage- und Reservewährung erhalten. Wenn die Entwicklung zur Europäischen Währungsunion erfolgreich verlaufen wird, kann die währungspolitische Eigenständigkeit Europas im Sinne einer stärkeren Partnerschaftsposition so weit vergrößert werden, daß der Wettbewerb die Regierung der USA veranlaßt, die währungspolitischen Spielregeln weniger eigennützig anzuwenden (oder zu mißachten) und kooperationsbereiter zu werden. Eine diese Tendenz verstärkende Wirkung könnte beispielsweise in dem bereits feststellbaren Sachverhalt gesehen werden, daß in den letzten Jahren nun auch umgekehrt die europäischen Zinsen das amerikanische Zinsniveau beeinflussen.

Für die Zukunft der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der EG wird es unerlässlich sein, im beiderseitigen Interesse ein partnerschaftliches Verhältnis dauerhaft zur Geltung zu bringen, das auf der Einhaltung bewährter währungs- und konjunkturpolitischer Spielregeln und Zielen, wie z. B. des Stabilitätsziels und der Haushaltsdisziplin, sowie auf der Verbindlichkeit des Vertragsrechts beruht. Auf dieser Grundlage, insbesondere auch im Rahmen des GATT, Interessenkonflikte zu bereinigen, ist zweckdienlicher und für die Freizügigkeit des Welthandels ergiebiger als Konfliktstrategien, die auf vergänglichen Machtpositionen beruhen.

Die Verlängerung des Verhandlungsmandats der Regierung der USA für die Uruguay-Runde des GATT ist ein hoffnungsvolles Zeichen für diese Möglichkeit. Ein erfolgreicher Verlauf dieser neuen Bewährungsprobe des verdienstvollen Problemlösungsinstrumentes GATT ist um so notwendiger, als sich andererseits Tendenzen zur stärkeren Regionalisierung der Handelsströme verstärken, indem beispielsweise die Nordamerikanische Freihandelszone auf Mexiko und darüber hinaus nach Süden ausgedehnt werden soll, um der amerikanischen Wirtschaft Präferenzräume zu erschließen.

Andererseits übt die Europäische Gemeinschaft unter dem Einfluß des Binnen-

marktprogramms und des Fortschritts zur Wirtschafts- und Währungsunion einen Beitrittsog auf andere europäische Länder aus. Es wäre nicht nur den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der EG, sondern für den gesamten Welthandel abträglich, wenn im Zuge dieser Entwicklung sowie wegen anhaltender wirtschaftlicher Ungleichgewichte und Interessenkonflikte die latent vorhandenen protektionistischen Tendenzen Auftrieb erhalten würden.

GERHARD VON GLINSKI

Schicksalsgemeinschaft Europa – USA

Das Wort Schicksalsgemeinschaft klingt beim ersten Hören etwas ominös. Schicksal – dieser Begriff ist in europäischen Ohren mit viel Pathos verbunden. Mir fällt dabei zuerst immer die Oper ein. Verdis „Macht des Schicksals“ beispielsweise oder auch die verschiedenen Opern von Richard Wagner, in denen es sehr schicksalhaft zugeht, da walten verborgene Mächte; auch ist viel von der Schuld der Vergangenheit die Rede. Dem Schicksal kann man nicht entrinnen. Das Beste, was man tun kann, ist, sich mit Anstand in den Untergang zu schicken. Es ist Ihnen wohl klar, daß ich diese Deutung des Begriffs Schicksalsgemeinschaft nicht akzeptieren kann.

Dennoch gibt es natürlich etwas, was die USA und Europa zusammenbindet, einst und jetzt, und was einen gewissen Zwang in sich birgt. Es ist die Gemeinschaft der Interessen. Der Begriff des Interesses ist immer noch der solideste, wenn es darum geht, die Haltung von Staaten zueinander zu definieren. Staaten haben keine Freunde, sondern Interessen, hat Bismarck einmal gesagt. Das klingt sehr nüchtern, besonders in Deutschland, wo unsere Politiker immer gern von unseren amerikanischen Freunden sprechen, wenn sie ihre Bündnispartner meinen. Aber man weiß, woran man ist mit einer Interessengemeinschaft.

Bleiben wir also bei dieser Interessengemeinschaft, die einige emotionale oder idealisierende Ausschmückungen natürlich nicht ausschließt. Hier in Heidelberg beispielsweise wird man sich nicht nur an die Präsenz amerikanischer Truppen halten, die ein Ausdruck der Interessengemeinschaft ist, sondern man wird auch etwas fürs Gemüt finden. Den „student prince“ etwa, der für viele ältere Amerikaner Europa schlechthin bedeutet. Und wer sich ans Ideale hält, wird sich erinnern, daß die Universität Heidelberg mit ihrem hohen Bildungsstandard das Vorbild abgegeben hat für die Johns Hopkins University in Baltimore. Von deren Aktivität haben dann wiederum viele Europäer, darunter auch ich, reichlich profitiert. Nun kann man noch auf viele Interessenverbindungen zwischen den USA und Europa eingehen, aber das würde den heutigen Rahmen sprengen. Ich will mich hier nur auf ein Beispiel beschränken, das der Konferenz für die Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, abgekürzt KSZE auf deutsch, CSCE auf englisch. Sie wissen, daß die Idee zu einer solchen Konferenz aus sowjetischen Diplomatenkreisen kam und welche Hintergedanken damit verbunden waren. Als es aber dann ernst wurde mit dieser Konferenz, entdeckten die Europäer, daß sie in eine solche Veranstaltung nicht gehen wollten ohne die Amerikaner und Kanadier. Dabei ist es bis heute geblieben: Alle Abmachungen dieser KSZE und auch alle Folge- und Tochterkonferenzen der KSZE haben als selbstverständlich vorausgesetzt, daß die Nordamerikaner dabei sein müßten. Um einen alten Studentenspruch abzuwandeln: sine america non est vita. Si est vita non est ita.

Dahinter steckte das enorme Sicherheitsbedürfnis der Europäer, dem sie mit ihren eigenen Mitteln nicht gerecht werden konnten und das sie nur durch die USA garantiert sahen. Dieses Sicherheitsbedürfnis ist schlechthin existentiell, gewachsen auf dem Boden der Erfahrungen im und nach dem letzten Weltkrieg. Insofern ist die

daraus folgende Interessengemeinschaft mit europäischen Augen gesehen ganz logisch. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges wird sich daran nichts ändern. Ich will das ein bißchen näher ausführen.

Der hauptsächliche Grund liegt wohl auf europäischer Seite darin, daß es hier keine Macht gibt, die der amerikanischen auch nur annähernd entspricht. Vielleicht wird die Europäische Gemeinschaft eines Tages so eine Macht darstellen, aber so weit sind wir noch lange nicht. Ich selbst habe die größten Zweifel, daß es je dazu kommen wird. Europa – das ist mehr denn je ein Europa der Nationen, die unter sehr schmerzvollen Erfahrungen erkannt haben, daß sich das Streben nach nationaler Hegemonie nicht auszahlt. Die Skandinavier – Dänen und Schweden – haben die Lektion sehr früh gelernt, andere Europäer – Österreicher und Franzosen – brauchten etwas länger. Die Deutschen haben als letzte dem Hegemonie-Gedanken gehuldigt und sich die größten Frustrationen geholt. Am liebsten würden sie deshalb auch gar keine Deutschen mehr sein, sondern, wie eine Umfrage der Süddeutschen Zeitung zum Jahresende ergeben hat, Schweizer oder Schweden.

In der Praxis bedeutet das, daß Europa der eigentliche Machtkern fehlt. Man hat in der Europäischen Gemeinschaft versucht, diesen Machtkern durch das Konsensprinzip zu ersetzen. Wenn alle den Konsens akzeptieren, ist keine Suprematie mehr nötig. Das ist unter moralischen Gesichtspunkten fabelhaft, aber es funktioniert nicht unter machtpolitischen. Man erkennt dies besonders deutlich, wenn man die Haltung der europäischen Kernwaffenbesitzer untersucht: Großbritannien und Frankreich denken gar nicht daran, ihre Kernwaffen, die sie als Ausdruck nationaler Souveränität verstehen, einer europäischen Zentrale zu unterstellen. Deutschland wiederum hat auf Herstellung und Besitz von Kernwaffen ein für allemal verzichtet. Die Folge ist ein machtpolitisches Loch in der Mitte Europas. Europa existiert sozusagen mit einem absichtlich eingebauten Herzfehler. Dieser Herzfehler erzwingt förmlich die Anwesenheit der USA, will man nicht das Risiko eingehen, daß der Patient Europa plötzlich und unerwartet einen Zusammenbruch erlebt. Wohl oder übel müssen die USA deshalb die Rolle des Herzschrittmachers übernehmen. Diese Rolle liegt in ihrem ureigenen Interesse; ihnen ist mit einem moribunden Patienten nicht geholfen auf einem so zentralen Feld, wie es Europa dank seiner wirtschaftlichen und technischen Potenz darstellt. Es ist ihr Sicherheitsinteresse, das hier entscheidet.

Nun könnte man einwenden, eine solche sicherheitspolitische Skizze sei noch ganz dem Konfrontationsdenken der letzten vierzig Jahre verhaftet. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa und den zunehmenden inneren Schwierigkeiten der Sowjetunion existiere jene Bedrohung nicht mehr, die einst dem westlichen Bündnis die Existenzberechtigung geliefert habe. Einer solchen Überlegung halte ich eine Analyse entgegen, die Volker Rühle, der Generalsekretär der CDU, einmal in einem „Spiegel“-Interview (8/1991) so formuliert hat: „Gegenüber den Vereinigten Staaten gibt es bei uns nicht nur die Dankbarkeit für das, was in den letzten 40 Jahren gemacht worden ist, sondern die strategische Einsicht, daß es keine Stabilität in Europa ohne die Vereinigten Staaten gibt, die Sowjetunion bleibt, was immer dort geschieht, eine nukleare Weltmacht und die einzige militärische Weltmacht auf europäischem Boden. Die anderen Europäer können sie niemals ausbalancieren, auch wenn die Europäische Gemeinschaft schneller zu einer

Verteidigungsgemeinschaft wird. Deswegen brauchen wir die Amerikaner weiter für die Stabilität in Europa.“

Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen außer vielleicht dem Hinweis, daß es außer der militärischen eine ganze Reihe anderer Bedrohungen gibt, beispielsweise durch massive Flüchtlingsbewegungen in Europa oder von Regionen außerhalb Europas. Ein europäisches Sicherheitsinteresse wird es also auch unter veränderten Umständen geben.

Ich will aber diesen sicherheitspolitischen Aspekt der europäisch-amerikanischen Interessengemeinschaft nicht überbetonen. Es gibt noch andere Aspekte. Den wirtschaftspolitischen zum Beispiel haben andere Teilnehmer dieser Veranstaltung bereits behandelt. Wenden wir uns deshalb einmal dem Begriff der Wertegemeinschaft zu. Keine Angst, daß wir uns zu weit zu einer derartigen idealistischen Verbrämung der Interessengemeinschaft werden hinreißen lassen, wie ich sie zu Beginn etwas ironisiert habe. Die Wertegemeinschaft zwischen den USA und Europa hat sehr handfeste Voraussetzungen und Ausprägungen. Dies ist nicht nur ein Thema für die Feierstunden, sondern für praktische Politik.

Ein besonders prägnantes Beispiel für die Auswirkungen dieser Wertegemeinschaft erleben wir gerade in Osteuropa; die Vorgänge sind Ihnen allen bekannt. Denn das, was die ostmitteleuropäischen Staaten anstreben, entspricht den Werten, die die Gemeinschaft der westlichen Völker in den vergangenen Jahren hochgehalten hat: Demokratie und Freiheit. Es ist deshalb nur logisch, daß der Westen die Wiederanerkennung und den Wiederaufbau dieser Werte in Ostmitteleuropa tatkräftig unterstützt. Es geht dort eben nicht nur um die Einführung der freien Marktwirtschaft oder um einen neuen Markt für westliche Unternehmen. Es geht in erster Linie um die Herstellung demokratischer Verhältnisse in Ostmitteleuropa, die den Rahmen für alle weiteren Maßnahmen abgeben müssen. Bei der Verfolgung dieses Zieles ergibt sich eine enge Interessengemeinschaft der USA und Deutschlands.

Die USA nämlich verfügen zwar über eigene Verbindungen nach Ostmitteleuropa, vor allem auf der nationalen Schiene: ausgewanderte Polen, Ungarn, Balten, Tschechoslowaken und andere Osteuropäer bilden in den USA so etwas wie eine nationale Lobby. Aber der eigentliche Partnerstaat der Ostmitteleuropäer war Deutschland inklusive Österreich, wie uns die Geschichte lehrt, und dieser Partnerstaat in der heutigen Zeit wird wieder Deutschland heißen. Der polnische, der tschechoslowakische und der ungarische Präsident haben das bereits öffentlich klar gestellt, und zur Sowjetunion hat Deutschland ebenfalls durch zahlreiche neue Verträge ein ganz spezielles Verhältnis. Andere westliche Staaten wie Großbritannien oder Frankreich können und wollen in eine so enge Partnerrolle, wie sie die Deutschen in Ostmitteleuropa spielen werden, nicht hineinwachsen.

Es erscheint mir daher nur folgerichtig, wenn sich die USA zusammen mit Deutschland in den neuen Demokratien engagieren. Beider Interesse ist es, daß sich in Ostmitteleuropa eine stabile demokratische Staatenwelt entwickelt. Die Fehler aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg dürfen sich nicht wiederholen, als die USA zwar dem Selbstbestimmungsrecht in dieser Weltgegend zum Ausbruch verhalfen, was übrigens zum Teil auf Kosten Deutschlands ging. Man braucht dabei nur an das Beispiel Polen zu denken, das mit früherem deutschem Staatsgebiet ausgestattet wurde. Diesem anfänglichen Engagement der USA folgte aber keine konsequente

und dauerhafte Unterstützung. Die Folgen sind jedermann bekannt. Hier liegt also ein neues Feld für eine deutsch-amerikanische Interessengemeinschaft, die ganz auf die Zukunft gerichtet ist.

Diese praktizierte Interessengemeinschaft hätte außerdem den Vorteil, daß sie gewisse Befürchtungen über eine künftige deutsche Dominanz in Ostmitteleuropa gegenstandslos machen würde. Diese Befürchtungen hinsichtlich einer deutschen zentralen Rolle sind ja immer noch nicht völlig ausgeräumt. Ich habe das selber erfahren, als ich einmal in einem Artikel in meiner Zeitung von einem Grundgesetz der politischen Macht in Europa gesprochen hatte: Ein Niedergang Rußlands hat in den letzten hundert Jahren einen Aufstieg Deutschlands bedeutet und umgekehrt ein Niedergang Deutschlands einen Aufstieg Rußlands.

Dieses Grundgesetz der politischen Macht in Europa hatte ich übrigens nicht selber entdeckt, sondern seinerzeit ausgeliehen von dem britischen Osteuropa-Experten Dominic Lieven, Professor of Government in – glaube ich – Oxford. Aber bereits das Zitat genügte, um mir den Besuch mehrerer amerikanischer Journalisten zu beschern, die den Artikel in englischer Übersetzung in einem Ostküstenblatt gelesen hatten. Sie kamen alle mit der Befürchtung, daß dieses angebliche Grundgesetz stimmen könnte, und ich hatte einige Mühe, sie zu beruhigen.

Eine enge Verknüpfung des amerikanischen Engagements mit dem deutschen in Osteuropa scheint mir also dringend geboten, und Bundeskanzler Kohl hat sich ja bei seinem letzten Besuch in den USA mehrmals in diesem Sinne geäußert.

Der Maßstab für dieses Engagement findet sich in der Erklärung der Pariser KSZE-Konferenz vom November 1990. Die Herstellung einer freiheitlichen pluralistischen Demokratie, die Etablierung einer freien Marktwirtschaft und vor allem die Achtung der Menschenrechte – das sind die Markierungspunkte. Der ganze Umschwung in Osteuropa ist ja ohne die dauernde Propagierung der Menschenrechte gar nicht denkbar. Sie hat die Wende entscheidend bewirkt. Und was die wirtschaftliche Seite anbelangt, so haben der Internationale Währungsfonds und die Weltbank längst Kriterien entwickelt, an denen sie die Intensität der Reformen messen können.

Bleibe die Frage nach dem Geld. Hier gibt es zwischen Deutschen und Amerikanern den größten Unterschied. Während das deutsche Engagement in Osteuropa bereits die 60-Milliarden-Mark-Grenze überschritten hat, ist das amerikanische marginal. Die Ursache dafür mag beim aktuellen Kassenstand liegen; die Amerikaner zum Beispiel denken zuerst einmal an ihr eigenes riesiges Haushaltsdefizit. So erhält ihre ohnehin vorhandene Skepsis eine finanzielle Begründung, während die Deutschen auf das Prinzip Hoffnung und Bargeld setzen.

Um noch einmal auf den Begriff Schicksal zurückzukommen: Es ist nicht ein blindes Fatum, daß die USA in Europa sind und dort vertreten sein müssen, sondern es ist ein Gebot nüchterner Überlegung und Vernunft. Es liegt in ihrem Interesse, und es liegt in unserem Interesse. Wenn wir uns auf diese Interessengemeinschaft einlassen, haben wir gute Chancen, die Zukunft für uns zu entscheiden.

GERHART NIEMEYER

Beyond Institutions of Power and Patterns of Profit

Premises:

1. Totalitarianism-in-reform is an entire period in which both the countries emerging from Communist dictatorship and Western countries face unprecedented difficulties. Any help given in this situation, no matter by which, should be also of unprecedented quality.
2. Political institutions cannot be successfully transferred from one country to another unless there is a shared tradition.
3. The Communist ideology enslaved Eastern countries but was created in the West, and the intellectual and spiritual background which made this creation possible still continues.
4. Western governments and business firms have offered help limited to only financial transfers, investments, and technical instruction.

We are talking of *Schicksalsgemeinschaft*, i. e., an historical situation encompassing Western with East European countries in a pattern of common concerns. The word itself admits of diverse interpretations. If taken to mean, "Europe and the United States," the focus would remain on problems of NATO. If read as "The democratic and industrialized West and the European nations emerging from Communist dictatorship," neither the problems nor the remedies are as yet fully clear. I submit that intellectual and psychological help should be considered at least as important as material and organizational help. As we seek to understand and properly meet the situation I suggest that, for the sake of brevity, we use the word "Atlantia" for the industrial and democratic West, and "Eucentria" for the formerly Communist nations.

The plight of "Eucentria" seems to be deeper, culturally and personally more devastated, than was the case in Germany and Italy after war had removed their ideological regimes. Historians will eventually answer the question why that is so. But the facts are undeniable. In a recent report on what was then East Germany ("Letter from Germany," *The New Yorker*, June 18, 1990), Jane Kramer tells us of a mother commenting on her children and her friends, that she knows of only three kinds of people, "Children of the war, children of the state (she obvious meant the Communist regime), and children of rock," all three crippled for normal life, and her own son, belonging to the third category, a suicide. It is interesting that she sees the Communist ideology as only one of the causes, another being the cultural emanation from the Western subculture, which suggests that "Atlantia," too, may need help, within the *Schicksalsgemeinschaft*.

I am braced for vigorous objections: "Why should *we* need help rather than giving it? Are we not strong both economically and technologically? Have we not just won a war in the most convincing manner? What *are* we lacking?" Well, one should not be long with some answers: "How about sexual morality? How about a viable concept of man which is missing? The rising crime rate, the flood of excessive

litigation? How about leading universities dropping the study of Western civilization? How about teachers of constitutional law desperately but in vain looking for a moral foundation of their thinking? And the arts, their products testifying to an underlying nihilism?" John Silber has said: "When we speak of a 'Me-Generation,' we mean a generation of the ego – the ego without limitation, the parasitic ego that totally ignores the conditions on which its existence no less than its fulfillment depends. For some extreme individuals, not even their imagination can transcend their pursuit of what feels good for them." Later, he adds: "One frequently hears the claim that only women can understand women, that only homosexuals can understand homosexuals, that only blacks can understand blacks. All share an epistemology which denies the transcendence on which knowledge and even the assertion of the limitation of knowledge depend" (*The Intercollegiate Review*, Fall 1990, p. 40). This absence of adequate epistemology, of course, results from the lack of philosophy of being and metaphysics. In this intellectual vacuum a new ideology is being thought up by the intellectuals. It is called "Political Correctness," and is busy inventing a whole new series of sins while dropping the old list. We hear of the sins of *eurocentrism*, *heterosexism*, *essentialism*. As one professor of a reputable Eastern college put it: "Ah yes, we are compelled to be politically correct and ever so multicultural. A multicultural committee has been established to review curriculum, and multicultural reeducation camps have been slated for the summer. They hope the 'eurocentric and heterosexist' faculty members will enter seminar only to emerge clean . . . ever so clean" (From a private letter).

Again, I am hearing objections: "How can you speak thus about a society blessed with an orderly democratic government, human rights, prosperity, and progress – how could such a society be described in terms of ignorance and mental poverty?" With a kind of desperate courage I shall go even further and submit that our intellectual institutions are steeped in the same kind of mentality that made Communist ideology possible, in the first place. Nor do I mean the unmovable socialist professors who continue to build socialist university departments, as if nothing had happened in the European East. What I have in mind is a much more universal disposition of our educated public to *sacralize* politics.

All modern ideologies aim at a kind of salvation, appropriating the Christian symbol but drawing it from heaven into this world of history and politics. That transposition radically changes the meaning of "salvation." As Christians see it, mankind needs to be saved from the evil generated by the human will "moving against its divine original" (Charles Williams, *The Forgiveness of Sins*), the Savior being God himself. Salvation conceived as an exclusively human political enterprise, however, must replace the Christian hope with an historical goal. It can envisage only liberation from anything that might limit human freedom and impede total human equality, which means salvation from a superior God, from any higher norms and destiny. The attempt to transpose a vision of divine perfection into human history is an extremely dangerous fallacy. Around it there will form any number of social and political "causes," each operating under the illusion of its own superhuman importance, so that all values other than its own goals can and will be shoved out of the way. This illusion, elevated to the place formerly held by Christian hope, is the disease at the heart of Western culture. Christian supernatural hope was the

central energy that created Western culture and its Eastern sibling. Secularization occurred in three historical impulses: The Enlightenment, the French Revolution, and German Romantic philosophy with Hegel, Feuerbach, Marx. The replacement of Christian hope by a goal of history generated no culture, only a counter-culture. This general condition accounts for the numerous manifestation of basic disorientation, and such disorientation is apt to render large masses vulnerable to this or that claim of political "totality". How can this condition coexist with economic and technological excellence? I can only point to the work of Eric Voegelin, who with painstaking analysis has shown that "the death of the spirit is the price of progress". As to the question of the future, Voegelin merely says: "A civilization can, indeed, advance and decline at the same time, but not forever" (*The New Science of Politics*, 1952, p. 131 f.).

Maybe I have said enough to lend plausibility to my conviction that the erstwhile overthrow of Fascism and Nazism and the present bankruptcy of Communism have not brought about the end of the West's cultural crisis. Hence "Eucentria" and "Atlantia" find themselves sharing the same crisis, in a way, together, even though in different manners. The West's impotence in matters of spirit is the counterpart of "Eucentria's" impotence to move from a command to a market economy. They need help, but so do we. We have the skills and tools that can be useful to them. What have they to touch the poverty of our philosophy? They do have something over us, the suffering, through generations, of the worst degradation of the human soul, the lowest fettering of the human mind. There were persons among them who endured in patience; they now feel thoroughly purged, in all their being. There were others, even in Soviet labor camps, who in moments of all but total annihilation rediscovered metaphysical reality, moral and spiritual order, regained their orientation in life. Since I spoke of the nihilism underlying the arts, I should like to mention the Estonian composer Arvo Pärt. For many years he was imprisoned in what was to him a *Wasteland*, the twelve-tone system of music. To gain freedom, he reduced himself to complete silence, not only as a composer, but as a human being. Patiently he waited for reality to reopen. At first, there was only one note, to which he listened long, eventually repeating it, in various rhythms. At length, he recovered his art, with the help of Gregorian chant and its marvellous simplicity. Even now, he insists that his composing is obedient to the underlying silence. Arvo Pärt has given us the most spiritual modern music in the world.

These cases must be seen in their concreteness, but also as a sign that, after long times "under the rubble," some kind of return to the reality of being, virtue, authority, order, can be possible. Those cases in East Europe are both paradigmatic and constitutive. It looks as if obedient suffering under totalitarian falsehood has put some of the victims in a position where they can give us help in our poverty of the spirit. Plato had some words relevant to the situation: "You agree that the Sun not only makes the things we see visible, but also brings them into existence and gives them growth and nourishment . . . And so with objects of knowledge. These derive from the Good not only their power of being known, but their very being and reality, and Goodness is not the same thing as being, but even beyond being, surpassing it in dignity and power" (*Republic*, VI, 509). Between material help, no matter how urgently needed, and goods of the mind and the spirit, it is the latter that "surpass in dignity and power."

Ausklang

RENATA FRITSCH-BOURNAZEL

Die Europäische Gemeinschaft als neue Supermacht?

Nach Beendigung der Golf-Krise fällte der belgische Außenminister Eyskens folgendes harte Urteil: „Die EG ist ein wirtschaftlicher Riese, ein politischer Zwerg und eine militärische Larve.“ Derartig zugespitzte Formulierungen sind immer vereinfachend und rufen Widerspruch hervor. Trotzdem soll hier der Versuch unternommen werden, nach dem Wahrheitsgehalt dieser Charakterisierung zu fragen, und zwar mit einer doppelten Fragestellung: 1. Trifft Eyskens Definition auf die Realität der Europäischen Gemeinschaft zu und 2. Gibt es Bestrebungen, diesen Zustand zu verändern? Dabei sollten wir immer im Auge behalten, daß viele der heute in der Gemeinschaft diskutierten Probleme in den Bereich des „Déjà-vu“-Phänomens gehören und den Kennern der Materie aus der Frühgeschichte der europäischen Einigung wohlvertraut sind.

1. Ein selbstsüchtiger Wirtschaftsriese?

Die wirtschaftliche Dimension der EG entspricht sicherlich am besten den Kriterien und Anforderungen einer Supermacht. Doch ist hier im Lichte der jüngsten Veränderungen in Europa zu fragen, ob die EG auf dem Wege ist, zu einem „selbstsüchtigen Riesen“ zu werden. In der Fabel, die diesen Titel trägt, lebt ein Riese in einem wunderschönen Garten, bis er eines Tages die ihm lästigen Kinder aussperrt, da diese im Garten spielen und sich an seinen Früchten laben wollen. Sein Egoismus wird ihm in der Fabel zum Verhängnis, denn die Elemente verschwören sich gegen ihn und verwandeln den üppigen Garten in eine kalte Eislandschaft ohne Leben und mit ewigem Winter. Die Fabel hat natürlich ein Happy-End, denn der selbstsüchtige Riese reißt schließlich eigenhändig die ihn abschirmenden Zäune und Mauern wieder ein, und alles beginnt von neuem zu grünen und zu blühen.

Diese Fabel enthält einige Elemente, die den Vergleich mit der Haltung mancher EG-Mitglieder zu Beginn der 90er Jahre nahelegen, zumindest aus der Sicht der vom prosperierenden Europa vorläufig ausgeschlossenen Länder Ost- und Mitteleuropas. Sprechen Vertreter der ehemaligen Ostblockstaaten nicht immer häufiger von der Wohlstandsmauer, die Europa nun an der Oder und Neiße teilt? Umgekehrt aber gibt es berechtigte Sorgen im westlichen Teil des Kontinents, die EG könnte einem massiven Ansturm ausreisewilliger Wirtschaftsflüchtlinge aus dem Osten nicht gewachsen sein und müsse sich abschirmen.

Innerhalb kurzer Zeit sind die Euphorie und die ehrliche Freude darüber verfliegen, daß das Gebäude der Nachkriegsordnung in sich zusammengestürzt ist und Millionen von Menschen aus der kommunistischen Herrschaft und der Kommandowirtschaft in die Freiheit entlassen hat. War es nicht die Attraktivität unseres liberalen Wirtschaftsmodells, das Vorbild unserer westlichen Werte, die eine Art Magnetwirkung ausübten und den „Drang nach Westen“ der ost- und mitteleuropäischen Völker beflügelten? Wie recht hatte doch der tschechische Schriftsteller Milan Kun-

dera, als er mit seinem Wort vom „gekidnappten Westen“ schon zu Anfang der 80er Jahre versuchte, unser Bewußtsein dafür zu schärfen, daß Europa eben nicht am Eisernen Vorhang aufhörte.

Sicherlich hat die EG seit dem „annus mirabilis“ 1989 erhebliche finanzielle Anstrengungen unternommen, um zu verhindern, daß für Ostmitteleuropa die Wiederentdeckung der Freiheit, die vielbeschworene „Rückkehr nach Europa“ gleichbedeutend würde mit wirtschaftlichem Bankrott und sozialen Nöten, mit Massenflicht, um das schiere Überleben zu gewährleisten. Dennoch trifft es zu, daß für viele Menschen in den neu entstandenen Demokratien auf das Wunderjahr 1989 ein „annus miserabilis“ folgte, dessen Ende nicht abzusehen ist.

Die Reformbewegungen im Osten und der bevorstehende Integrationsschub in der EG mit der Vollendung des Binnenmarktes stellen den Wirtschaftsriesen vor eine große Bewährungsprobe. Auf der einen Seite wird die Befürchtung geäußert, der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion könne zu einer Ausgrenzung all derer führen, die dieser Gemeinschaft nicht angehören, und so die Kluft vertiefen, die Europa zumindest ökonomisch weiterhin teilt.

Dem Argument, die EG sollte ihre Integrationsdynamik abbremsen, um das Wohlstandsgefälle und den Abstand zu den ost- und mitteleuropäischen Staaten nicht zu vergrößern, steht aber andererseits die Forderung nach einer raschen Stärkung und Konsolidierung der EG entgegen. Die Befürworter dieser These sind der Überzeugung, nur so könne die EG als leistungsfähiger Modernisierungspartner die Reformprozesse in dieser Region wirksam fördern. Schließlich stellt sich auch die Frage, inwieweit der für den 1. Januar 1993 geplante Binnenmarkt bereits als Fundament einkalkuliert werden kann, das auch weitere Mitglieder tragen könnte. Vieles spricht dafür, der EG eine langfristige Politik nahelegen, die Ost- und Mitteleuropa den Anschluß an die Dynamik und den Pluralismus des westlichen Europas eröffnet, also eine Wiedervereinigung Europas im Gravitationsfeld der EG, wenn auch vorerst noch nicht in integraler Verbindung mit diesem.

Wie sagte doch der Holländer Max Kohnstamm, Generalsekretär des Aktionskomitees für Europa und als langjähriger Mitarbeiter von Jean Monnet wohlvertraut mit den Anfängen der westeuropäischen Integration: „Die EG ist nicht Selbstzweck, sondern ein Durchgangsstadium auf dem Weg in die noch zu ordnende Welt von morgen. Deshalb muß die Gemeinschaft offen bleiben für alle demokratischen Staaten Europas, die bereit sind, sich in den Kern nicht mehr autonomer Staaten einzureihen.“

Natürlich gab und gibt es auch skeptische Stimmen, ob die EG den ost- und mitteleuropäischen Reformbewegungen überhaupt mit einem umfassenden Hilfskonzept auf die Beine helfen und damit zu einer Art Samariterbund für gestrauchelte sozialistische Regime werden sollte. Sicherlich schwingt auch bei vielen Europäern in der EG die Sorge mit, angesichts der erdrückenden Folgekosten der deutschen Einheit, die selbst ein so reiches Land wie die Bundesrepublik kaum verkraften kann, würde ein wirksames Sanierungsprogramm für die ehemaligen Kommandowirtschaften in Ost- und Mitteleuropa die finanziellen Mittel der EG in ungeahntem Ausmaße überfordern.

Der Wirtschaftsriese EG wurde und wird aber auch von anderen ökonomischen Partnern der Selbstsucht verdächtigt und deshalb angegriffen. Man denke nur an die

amerikanische These von der „Fortress Europa“ oder Japans Klagen über diskriminierende Maßnahmen und Abschottungsversuche gegen die Konkurrenz aus Asien. So sieht sich die Wirtschafts-Großmacht EG ständig gezwungen, ihren eigenen Willen zur Selbstbehauptung in Einklang zu bringen mit dem Bestreben von Nicht-EG-Staaten, hier direkt oder indirekt Einfluß zu nehmen. In diesem Zusammenhang wären auch die jüngsten Bemühungen um das Entstehen eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) von Lappland bis Andalusien zu nennen, der möglicherweise nicht nur in den 12 EG-Staaten, sondern auch in den 7 EFTA-Ländern einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt schafft. Es bleibt abzuwarten, ob hier eine neue Teilung Europas angestrebt wird (also gemeinsamer Binnenmarkt, aber kein Beitritt), oder ob der ERW die erste Etappe zu einer EG-Mitgliedschaft der EFTA-Staaten ein soll.

II. Ein politischer Zwerg oder eine verkappte Supermacht?

Die politische Dimension der EG war ein Aspekt, der in der Gründungsakte der Gemeinschaft, den Römischen Verträgen, etwas stiefmütterlich behandelt wurde. Erst einmal ging es darum, einen funktionierenden, prosperierenden Wirtschaftsraum zu bilden. Das Ziel war, „durch konkrete Leistungen zunächst eine tatsächliche Solidarität zu schaffen“, wie es schon in Robert Schumans berühmter Erklärung vom 9. Mai 1950 hieß, mit der die Montanunion aus der Taufe gehoben wurde. Ein ganz entscheidender Aspekt hierbei war die Beilegung der deutsch-französischen Gegnerschaft und die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in ein Integrationsgeflecht, das ihr Zugewinn an Souveränität brachte und den übrigen westeuropäischen Staaten die Gewißheit verschaffte, der größere Teil Deutschlands habe sich unwiderruflich für den Westen und dessen Wertegemeinschaft, einschließlich der transatlantischen Bindung, entschieden.

Doch erst die Vereinigung der beiden Staaten in Deutschland unter dem Dach von EG und NATO hat eine Kontroverse beendet, die früher unterschwellig die deutsche und die internationale Diskussion durchzog, nämlich ob europäische Einigung und deutsche Einheit im Gegensatz zueinander stünden. Da die deutsche Frage das Kernelement des Ost-West-Konflikts und der Neuordnung in Europa war, bedeutet die Auflösung dieses theoretischen Gegensatzes zugleich eine politische Stärkung der EG, weil nunmehr die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr in Frage gestellt werden kann.

Solange Deutschland geteilt war, konnten seine EG-Partner die Befürchtung hegen, eines Tages könnte die Bundesrepublik von der sowjetischen Supermacht dazu veranlaßt werden, ihre Westbindung aufzugeben, da die Wiedervereinigung wahrscheinlich nur um den Preis einer Neutralisierung des deutschen Potentials zu haben sei. Welch ein historischer Irrtum! Nicht nur ist es gegenwärtig fraglich, ob es überhaupt noch eine Supermacht im Osten gibt, sondern es hat sich auch erwiesen, daß ganz Ost- und Mitteleuropa nach Anlehnung an den Westen strebt und nicht etwa Deutschland nach Osten abgedriftet ist. Mit dieser grundsätzlichen Weichenstellung müssen auch die Fragen der politischen Einigung der EG neu diskutiert werden.

Die deutsche Vereinigung hat aber noch eine weitere Konsequenz, mit der sich

Frankreich und Großbritannien vermutlich nicht so leicht abgefunden haben wie die USA. Die drei Westmächte – von denen zwei auch EG-Staaten sind – hatten bis 1990 eine Sonderrolle wahrzunehmen, die ihnen aus der deutschen Niederlage von 1945 erwachsen war und die sie über alle Feindlichkeiten hinweg auch mit der Sowjetunion verband: die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes und für Berlin. Mancher Beobachter des europäischen Gleichgewichts sah in dieser Besonderheit eine Art „balance of imbalances“, die einen Ausgleich gegen das wirtschaftliche Übergewicht der Bundesrepublik in der EG bot. Heute aber ist nicht nur der Viermächte-Status endgültig zu den Akten gelegt, auch die Atommacht hat wegen der teilweisen Delegitimierung des Nuklearpotentials in den internationalen Beziehungen nicht mehr den früheren hohen Stellenwert. Schließlich ist es auch ein Novum, daß offen darüber diskutiert wird, ob das vereinte Deutschland einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat einnehmen sollte.

Hatte man früher die Bundesrepublik als einen wirtschaftlichen Riesen und einen politischen Zwerg bezeichnet, so mehren sich heute die Stimmen, die von einer Weltmachtrolle des neuen Deutschland sprechen oder doch zumindest von einer gewachsenen weltpolitischen Verantwortung. Auf diese neue Situation haben sich viele Deutsche noch nicht eingestellt, und gerade der Golfkrieg hat deutlich gemacht, welche widersprüchliche Erwartungen von außen an sie herangetragen werden. Es gehört sicherlich zu den vornehmsten Aufgaben künftiger deutscher Außenpolitik, einen Weg zu finden zwischen „Machtbesessenheit und Machtvergessenheit“, um die von Hans-Peter Schwarz geprägten Kategorien aufzugreifen.

Darüber hinaus aber ist zu fragen, wie sich das „low profile“ des vereinten Deutschland auf die Fähigkeit der EG auswirkt, eine politische Supermachtrolle zu spielen. In den 60er Jahren sorgte eine deutsche Karikatur für Heiterkeit, in der die schon damals erhobene Forderung, Europa solle „mit einer Stimme“ sprechen, durch einen gallischen Hahn symbolisiert wurde, der laut und vernehmlich „Cocoricoco“ (und nicht etwa Kikiriki!) rief. Wahr daran ist zweifellos, daß damals viele Ansätze, die EG zu einer ernstzunehmenden politischen Macht zu machen, aus dem Elysée stammten, während seit den 70er Jahren eher deutsch-französische Initiativen richtungweisend waren. Im Verlaufe des deutschen Vereinigungsprozesses, der mit atemberaubender Geschwindigkeit über die weltpolitische Bühne ging, konnte man allerdings vorübergehend den Eindruck gewinnen, als habe es dem vielgerühmten deutsch-französischen Duo die Sprache verschlagen.

In der Tat haben sich mit der deutschen Einheit und den Reformbewegungen im Osten die Rahmenbedingungen europäischer Politik grundsätzlich verändert. Wie und auf welchen Gebieten soll sich die EG politisch artikulieren, da doch der bislang alles dominierende Ost-West-Gegensatz sich zunehmend auflöst, nachdem die Utopie einer sozialistisch-kommunistischen Wirtschafts- und Weltordnung zusammengebrochen ist? Es zeichnen sich neue Konfliktlinien ab, die eher durch einen Nord-Süd-Gegensatz bestimmt werden. Daneben gewinnt der Gegensatz zwischen hochindustrialisierten Staaten mit der Pluralität freiheitlicher Gesellschaftsordnungen und ökonomischer Rückständigkeit sowie religiösem Fundamentalismus und Fanatismus an Bedeutung.

Die EG ist im Rahmen des dynamischen politischen Wandels innerhalb und außerhalb unseres Kontinents der eigentliche stabile Faktor und das entscheidende

Gravitationszentrum für die politischen Veränderungen in Europa. Sie steht jedoch nicht nur vor der Notwendigkeit, ihr Verhältnis zu den USA in der Nach-Nachkriegsordnung neu zu bestimmen, sondern ist gleichzeitig Gegenstand großer Hoffnungen seitens der am wirtschaftlichen und politischen Abgrund stehenden Sowjetunion.

Wenige Monate vor dem Fall der Berliner Mauer hatten sowohl die USA als auch die Sowjetunion der Bundesrepublik zu ihrem 40. Geburtstag eine herausragende politische Rolle in Europa zugedacht. Präsident Bush sprach in Mainz von einer deutsch-amerikanischen „partnership in leadership“ und Präsident Gorbatschow unterstrich wenig später in Bonn „die Schlüsselrolle“ der deutsch-sowjetischen Beziehungen. Mit beiden Aufgaben ist das vereinte Deutschland, das die Grenzen seiner wirtschaftlichen Belastbarkeit längst erreicht hat, überfordert und bedarf des Rückhalts der EG. Und was die ost- und mitteleuropäischen Staaten betrifft, so wurde Deutschland dort immer als janusköpfig empfunden: einerseits als ein Modernisierungsmodell und attraktiver Wirtschaftspartner, andererseits als ein Land, das die politische und kulturelle Identität dieser Länder direkt beeinflusste und teilweise auch in Frage stellte.

Der französische Präsident Mitterrand brachte Ende 1989 ein Konzept in die Debatte, das ähnlich wie General de Gaulles Idee eines „Europa vom Atlantik bis zum Ural“ mehrere Deutungen zuläßt: die „Europäische Konföderation“. Den Kern soll die EG bilden, die sich mit anderen europäischen Staaten oder Staatengruppen zu einer Konföderation zusammenfinden würde. Ob die UdSSR oder auch die USA in eine solche Konföderation direkt oder indirekt einbezogen werden sollen, bleibt offen. Diese zusätzliche Organisation soll nach den Vorstellungen Mitterrands, die er am 9. Mai 1991 anlässlich der Verleihung des Karlspreises an Präsident Vaclav Havel präziserte, „dem Dialog, dem Austausch dienen, damit wir wieder lernen, bei Vorhaben aller Art zusammenzuarbeiten“.

Vertiefung und Erweiterung sind die beiden großen Aufgaben der EG für die 90er Jahre und darüber hinaus. Dabei ist die Frage zu stellen, ob alle EG-Mitglieder gleichermaßen an einer wirkungsvollen Einbindung und Übertragung von Hoheitsrechten interessiert sind und dazu entsprechende Souveränitätseinbußen hinnehmen würden. Am Ende des 20. Jahrhunderts kann es für die Gemeinschaft nicht mehr nur darum gehen, mit einer Stimme zu sprechen. Der Aufbau einer wirklichen Politischen Union wird nur dann gelingen, wenn sie eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik beinhaltet und eines Tages in eine eigene Verteidigungspolitik mündet.

III. Ein sicherheitspolitischer Nachholbedarf?

Das böse Wort von der „militärischen Larve“ weist auf die unbestrittene Tatsache hin, daß die EG bis heute über keine eigene Identität im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfügt. In der Frühzeit der europäischen Einigung pflegte man zu sagen, Stalin verdiene einen Ehrenplatz als „Gründungsvater“ der Integration, denn ohne die sowjetische Gefahr im Kalten Krieg hätten sich die Westeuropäer einschließlich der Bundesrepublik vermutlich nicht so schnell zusammengefunden.

den. Nun gab es zwar in jüngster Zeit eine neue Verkörperung der äußeren Bedrohung in Gestalt von Saddam Hussein, doch kann man wohl schwerlich behaupten, dies hätte die Staaten der Gemeinschaft zu gemeinsamem Handeln gezwungen. Das Unternehmen „Wüstensturm“ hat im Gegenteil Verwirrung über die Europäer gebracht und gezeigt, daß sie in der Tat nur über zaghafte Ansätze zu einer sicherheitspolitischen Identität verfügen.

Vielleicht war es für manchen Beobachter überraschend, wie „atlantisch“ sich Frankreich im Ernstfall verhielt, doch für Bestürzung sorgte das gerade vereinte Deutschland, das ein beträchtliches Ausmaß an Unentschlossenheit und widersprüchlichem Verhalten an den Tag legte. Nun muß man dies nicht nur negativ sehen, denn die deutsche Zurückhaltung im Golfkrieg strafte all diejenigen Lügen, die nur Monate vorher vor einer neuen Großmacht Deutschland im Herzen Europas gewarnt hatten. Wieder einmal, wie zehn Jahre zuvor bei der Nachrüstungsdebatte, kippte die von einem Teil der Medien geschürte Angst *vor* Deutschland um in eine gewisse Angst *um* Deutschland und seine Bündnisfähigkeit in Krisenzeiten. Beide Haltungen waren und sind extrem und werden sich vermutlich im Laufe der Zeit auf ein Mittelmaß einpendeln.

Ganz abgesehen von dem Gewicht künftiger deutscher Militärmacht, die durch den Souveränitätsvertrag der „2 + 4“ (Bundesrepublik Deutschland, DDR und die vier ehemaligen Siegermächte) vom 12. September 1990 erhebliche Einschränkungen erfahren hat, stellt sich die sicherheitspolitische Lage der EG-Staaten zu Beginn der 90er Jahre völlig neu. Die traditionellen NATO-Konzepte der Vorverteidigung und der „flexible response“ entsprechen nicht mehr den heutigen Gegebenheiten, und das nukleare Element in der Strategie der NATO muß neu überdacht werden. Der Warschauer Pakt und damit das sowjetische Glacis in Ostmitteleuropa sind zusammengebrochen bzw. zusammengeschmolzen. Die Sowjetunion selbst zeigt unaufhaltsame Auflösungstendenzen, und die USA haben im Zusammenhang mit der Golfkrise ihre militärische Präsenz in Europa verringert.

Im Lichte dieser Entwicklungen stellt sich mit neuer Dringlichkeit die Frage, die von den Westeuropäern seit den 60er Jahren immer wieder erörtert und nie zufriedenstellend beantwortet werden konnte: Kann und soll die EG aus dem Zustand der „militärischen Larve“ heraustreten und sich zu einer eigenständigen Militärmacht entpuppen? Und wie sollen sich die Europäer zu der von den USA anvisierten „neuen Weltordnung“ verhalten? Geht es hier um eine Art Arbeitsteilung zwischen dem „Weltpolizisten“ Nordamerika und dem Troß, eine Neuauflage des berühmten Kissingerschen Konzepts aus dem Jahre 1973, in dem die USA eine globale, den Westeuropäern nur eine regionale Rolle zugestanden wurde? Oder hat die in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder beschworene transatlantische Partnerschaft heute eine größere Chance, sich zu einer gleichberechtigten Partnerschaft zu gestalten als in der Vergangenheit? Fest steht, daß sich auf dem Weg zur Politischen Union die Sicherheitspolitik nach wie vor als ein von nationalen Empfindlichkeiten besonders geprägter Bereich erweist.

Angesichts der weiter bestehenden und zunehmend multipolar werdenden Bedrohungen und internationalen Ungewißheiten kann und will keiner der anderen Mitgliedstaaten der EG einen Anspruch auf den Einsatz des französischen bzw. des britischen Nuklearpotentials erheben. Gerade darum aber erscheint jedoch eine

möglichst enge Abstimmung der Außen- und Sicherheitspolitik in der EG unabdingbar. Daneben hat die WEU, die Westeuropäische Union, die sich selbst in bezug auf NATO und EG als eine komplementäre und nicht konkurrierende Organisation definiert, in ihrer programmatischen Plattform vom Oktober 1987 und durch die Aufnahme Spaniens und Portugals betont, daß die Sicherheit ein europäisches Interesse ist. Des weiteren wurde 1988 auf der Grundlage des Elysée-Vertrags von 1963 ein gemeinsamer Verteidigungsrat zwischen Frankreich und Deutschland und damit erstmals ein staatenübergreifendes Sicherheitsorgan mit operativem Potential in Europa geschaffen. Schließlich wird auch über die Aufstellung multinationaler europäischer Truppenteile diskutiert, die in der deutsch-französischen Brigade einen Präzedenzfall finden.

All diese Schritte in die richtige Richtung ändern aber nichts an der Tatsache, daß die EG als solche weiterhin vorrangig eine „Zivilmacht“ ist und im Bereich von Sicherheit und Verteidigung machtlos ist. Solange Europa keine verteidigungspolitische Identität besitzt und sich und seine lebenswichtigen Interessen nicht zu verteidigen vermag, muß es sich damit abfinden, kein voll handlungsfähiger Akteur in den internationalen Beziehungen zu sein.

In der Golfkrise zeigte sich eine anhaltende Neigung zu nationalen Alleingängen – entweder militärischen wie in Frankreich und Großbritannien, oder finanziellen wie in der Bundesrepublik –, ohne daß die gemeinsame Bedrohung zu einem Katalysator für die Schaffung vertraglich abgestimmter EG-Organe im sicherheitspolitischen Bereich wurde. Wieder einmal steht die EG vor einem Dilemma, das sie entweder mit verstärkter Integration oder mit Renationalisierung beantworten kann.

Heute geht es im Unterschied zu den 60er Jahren nicht mehr um die Wahl zwischen einer europäischen und einer atlantischen Konzeption, da Frankreich selbst sich in dieser Frage gewandelt hat und auch keinen seiner Partner vor diese Wahl stellt. Doch die neue internationale Bedrohungssituation ist nunmehr dadurch charakterisiert, daß die für Europas Sicherheit und Wohlstand bedrohlichen Konflikte in den Gegenden lokalisiert sind, die außerhalb des NATO-Bereiches liegen, also in Europas mediterranem und afrikanischem Vorfeld.

In ihrer jüngsten Initiative für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Politischen Union haben Frankreich und Deutschland am 4. Februar 1991 präzisiert, was mit einer klaren organischen Verbindung zwischen der Politischen Union und der WEU gemeint ist und wie die Westeuropäische Union als „integraler Bestandteil des europäischen Einigungswerks“ genutzt werden kann, nämlich als Verbindung oder Brücke zwischen der Politischen Union und der NATO. Viele Westeuropäer sind ja ohnedies der Meinung, daß die EG überfordert wäre, wenn sie selbst eine autonome Verteidigungsorganisation entwickeln sollte. Schon jetzt wäre die Neutralität Nordirlands ein Hindernis. Erst recht würde die Erweiterung nach Ost- und Mitteleuropa, die mittelfristig nicht ausgeschlossen werden kann, um die dortigen Demokratien zu stabilisieren, dadurch behindert.

Die WEU, die in der Vergangenheit durch ihre internen Kontrollfunktionen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland belastet war, hat den Vorteil einer vertraglich festgelegten automatischen Beistandsverpflichtung, die weit über die entsprechende Klausel im NATO-Vertrag hinausgeht. Die Zusammenarbeit mit der

NATO wiederum wird auch dadurch erleichtert, daß die WEU-Organen in absehbarer Zeit von London nach Brüssel verlegt werden sollen. Allerdings ist noch nicht eindeutig klar, ob sich die USA auf eine derartige Neustrukturierung zur Übertragung größerer Verantwortlichkeiten auf Europa einlassen oder dieser deutsch-französischen Initiative eher zurückhaltend gegenüberstehen werden.

Ein Blick auf die jüngste Meinungsumfrage (Frühjahr 1991) für EUROBAROMETER, die regelmäßig von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgelegt wird, zeigt jedenfalls, daß die Sympathie für die Schaffung eines europäischen Verteidigungsbündnisses in den EG-Mitgliedstaaten recht groß ist. Eine Mehrheit der Europäer (62 %) befürwortet, daß die EG für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verantwortlich wird. 58 % erwarten, daß die EG vor dem Jahr 2000 eine gemeinsame militärische Eingreiftruppe haben wird, und 57 % glauben, daß die EG eine gemeinsame Außenpolitik haben sollte.

Das Fazit dieser – notgedrungen unvollständigen – Überlegungen sieht also folgendermaßen aus: Die EG ist eine Zivilmacht ohne verteidigungspolitische Identität; sie weist einen gewissen politischen Selbstbehauptungswillen auf und ist wirtschaftlich auf jeden Fall mehr als nur ein Supermarkt.

Die Frage, ob ein Supermacht-Status mehr Lasten als Vorteile mit sich bringt, muß offen bleiben, da diese Erfahrung noch vor ihr liegt – falls sie dies wirklich ernstlich anstrebt. Über mangelnde Attraktivität jedenfalls kann sich die EG sicher nicht beklagen, denn die Erwartungen und Hoffnungen, die von der Außenwelt an sie herangetragen werden, sind der beste Beweis für den Erfolg der westeuropäischen Einigung.

Nun ist die Gemeinschaft aber weder in ihrer Gesamtheit noch in der Gestalt ihres mächtigsten Mitgliedstaates Deutschland „Wonderwoman“, die alle Schwierigkeiten und Nöte spielerisch bewältigt. Daher sollte die Außenwelt auch ein gewisses Verständnis dafür aufbringen, daß die EG bisweilen wie der selbstsüchtige Riese aus der Fabel handeln muß. Nur eine starke EG, wirtschaftlich und politisch konsolidiert, kann die Kraft aufbringen, sich den anderen zuzuwenden. Nicht der Umzug in das von Gorbatschow propagierte „Europäische Haus“ steht auf der Tagesordnung, sondern die Befestigung des westeuropäischen Fundaments, damit der Prozeß der Vertiefung der EG nicht in Gegensatz zu ihrer Erweiterung gerät.

Autorenverzeichnis

Dr. Walter Althammer
Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft, München

Dr. Franz-Lothar Altmann
Südost-Institut, München

Dr. Heinz-Jürgen Axt
Technische Universität Berlin

Prof. Dr. Dan Berindei
Comité National des Historiens, Bukarest

Prof. Dr. Reinhold Biskup
Universität der Bundeswehr, Hamburg

Dr. Christopher Civic
Royal Institute of International Affairs, London

Doz. Dr. Milan Čížkovský
Institut für Internationale Beziehungen, Prag

Prof. Dr. Zbigniew M. Fallenbuchl
University of Windsor, Ontario

Prof. Dr. Renata Fritsch-Bournazel
Fondation Nationale des Sciences des Politiques, Paris

Anneli Ute Gabianyi, M.A.
Südost-Institut, München

Prof. Dr. Louis Gerson
University of Connecticut, Storrs

Prof. Dr. Trond Gilberg
Pennsylvania State University

Dr. Gerhard von Glinski
Stellv. Chefredakteur Rheinischer Merkur, Bonn

Prof. Dr. Walter Hahn
Boston University, Boston

Prof. Dr. Jens Hacker
Universität Regensburg

Prof. Dr. Jerzy Hauptmann
Park College, Kansas City

Prof. Dr. Günter Hedtkamp
Universität München

Prof. Dr. Hollander
University of Massachusetts at Amherst

Prof. Dr. Bruce Marshall
University of South Carolina, Columbia

Dr. Viktor Meier
Frankfurter Allgemeine Zeitung, Wien

Prof. Dr. Gerhart Niemeyer
University of Notre Dame, South Bend

Dr. Ekaterina Nikova
Institut d'Etudes Balkaniques, Sofia

Prof. Dr. Jan Prybyla
Pennsylvania State University
President Conference on European Problems

Prof. Dr. Donald Puchala
University of South Carolina, Columbia

Dr. Jens Reuter
Südost-Institut, München

Dr. Roland Schönfeld
Südosteuropa-Gesellschaft München
Präsident Studiengesellschaft für Fragen mittel- und osteuropäischer
Partnerschaft e. V.

Heinz Schulte, M.A.
Jane's Information Group, London–Bonn

Prof. Dr. Jürgen Schwarz
Universität der Bundeswehr, Bonn

Prof. Dr. Gordon Smith
University of South Carolina, Columbia

Prof. Dr. Georg W. Strobl
Technische Universität, Darmstadt

Prof. Dr. Donald W. Treadgold
University of Washington, Seattle

Prof. Dr. Otto Ulč
State University of New York, Binghamton

Prof. Dr. V. Stanley Vardys
University of Oklahoma, Norman

Prof. Dr. Ivan Volgyes
University of Nebraska, Lincoln

Dr. Günther Wagenlehner
Generalsekretär Association des Journalistes Européens, Bonn
Vizepräsident Studiengesellschaft für Fragen mittel- und osteuropäischer
Partnerschaft e. V.

Harald Wust
General a. D., Rheinbach

Veröffentlichungen der Südosteuropa-Gesellschaft

Eine vollständige Liste der bisher von der SOG herausgegebenen Publikationen ist über die Geschäftsstelle, Widenmayerstraße 49, D-8000 München 22 zu beziehen.

SÜDOSTEUROPA JAHRBÜCHER

Im Namen der Südosteuropa-Gesellschaft herausgegeben von Walter Althammer

- Band 17: **Die Völker Südosteuropas im 6.-8. Jahrhundert.** Hrsg. von Bernhard Hänsel. 308 S., München 1987. (DM 85,-)
- Band 18: **Zwischen Zentralisierung und Selbstverwaltung – Bürokratische Systeme in Südosteuropa.** Hrsg. von Franz Ronneberger. 161 S., München 1988. (DM 34,-)
- Band 19: **Die Staaten Südosteuropas und die Osmanen.** Hrsg. von Hans Georg Majer. 382 S., 61 Abb., München 1989. (DM 68,-)
- Band 20: **Die Moderne in den Literaturen Südosteuropas.** Hrsg. von Reinhard Lauer. 216 S., München 1991. (DM 44,-)
- Band 21: **Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas.** Hrsg. von Georg Brunner und Dieter Pfaff. 111 S., München 1990. (DM 28,-)

SÜDOSTEUROPA STUDIEN

Im Namen der Südosteuropa-Gesellschaft herausgegeben von Walter Althammer

- Band 40: **Volksmusik und Kunstmusik in Südosteuropa.** Hrsg. von Cornelius Eberhardt und Günther Weiß. 193 S., München 1989. (= Schriftenreihe der Hochschule für Musik in München, Bd. 9) (DM 49,-)
- Band 41: **Südosteuropa-Veröffentlichungen aus der Bundesrepublik Deutschland 1984–1988.** Hrsg. von Klaus-Detlev Grothusen. 128 S., München 1989. (DM 22,-)
- Band 42: **Industrialisierung und gesellschaftlicher Wandel in Südosteuropa.** Hrsg. von Roland Schönfeld. 139 S., München 1989. (DM 22,-)
- Band 47: **Südosteuropa in der Wahrnehmung der deutschen Öffentlichkeit vom Wiener Kongreß (1815) bis zum Pariser Frieden (1856).** Hrsg. von Josip Matešić und Klaus Heitmann. 180 S., München 1990. (DM 34,-)
- Band 48: **Albanien in Vergangenheit und Gegenwart.** Hrsg. von Klaus-Detlev Grothusen. 192 S., München 1991 (DM 36,-)
- Band 49: **Politischer Pluralismus und Verfassungsstaat in Deutschland und Ungarn.** Hrsg. von Georg Brunner. Erscheinungstermin: März 1992.
- Band 50: **Von der Ost-West-Konfrontation zur europäischen Friedensordnung.** Hrsg. von Günther Wagenlehner. 317 S., München 1992 (DM 49,-).

SÜDOSTEUROPA AKTUELL

Im Namen der Südosteuropa-Gesellschaft herausgegeben von Walter Althammer

- Heft 1: **Fragen der Finanzierung des Handels mit Südosteuropa.** Hrsg. von Walter Althammer. 82 S., München 1987. (DM 7,-)
- Heft 2: **Südosteuropa in der Ära Gorbatschow. Auswirkungen der sowjetischen Reformpolitik auf die südosteuropäischen Länder.** Hrsg. von Walter Althammer. 159 S., München 1987. (DM 15,-)
- Heft 3: **Die Türkei und die Europäische Gemeinschaft.** Hrsg. von Werner Gumpel. 120 S., München 1988. (DM 12,50)
- Heft 4: **Die jugoslawische Wirtschaft – Gegenwart und Zukunft.** Hrsg. von Werner Gumpel. 105 S., München 1988. (DM 10,-)
- Heft 5: **Agrarwirtschaftliche Zusammenarbeit mit Albanien.** Hrsg. von Walter Althammer. 126 S., München 1989. (DM 12,50)
- Heft 6: **Landesentwicklung und Umweltschutz im Donaauraum.** Hrsg. von Karl Ruppert. 138 S., München 1989. (DM 15,-)
- Heft 7: **Interkulturelle Kommunikation in Südosteuropa.** Hrsg. von Franz Ronneberger. 132 S., München 1989. (DM 15,-)
- Heft 8: **Die Interessen der Anliegerstaaten am Rhein-Main-Donau-Kanal.** Hrsg. von Werner Gumpel. 72 S., München 1990. (DM 7,-)
- Heft 10: **Die Verfassung als Katalysator zwischen Gesellschaft und Staat.** Hrsg. von Ádám Antal und Heinrich Scholler. 201 S., München 1990. (DM 17,50)
- Heft 11: **Europa und die Türkei in den neunziger Jahren.** Hrsg. von Werner Gumpel. 82 S., München 1991. (DM 7,-)
- Heft 12: **Das vereinte Deutschland als Partner Ostmittel- und Südosteuropas.** Hrsg. von Walter Althammer. 120 S., München 1991. (DM 12,50)
- Heft 13: **Die Agrarwirtschaft Südosteuropas im Wandel.** Hrsg. von Karl-Eugen Wädekin. 204 S., München 1992. (DM 17,50)

Bayerische
Staatsbibliothek
München