

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jerzy Maćków

Die Voraussetzungen demokratischer Entwicklung  
in Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropa

Magarditsch Hatschikjan

Zum Spannungsverhältnis von Nation und  
Außenpolitik in Ostmitteleuropa

Paul J. J. Welfens

Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern  
Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung

Wolfram Hilz

Deutschland und seine Nachbarn Polen und Tschechien

Regionale Kooperation im Umweltbereich  
und bei der Inneren Sicherheit

B 3–4/99

15. Januar 1999

Jerzy Maćków, PD, Dr. phil., geb. 1961; wissenschaftlicher Assistent am Institut für Internationale Beziehungen der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Normalisierung der neuen alten Nachbarschaft. Zum aktuellen Stand der deutsch-polnischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/95; Der Einfluß der Systemkrise des Sowjetsozialismus auf Parteienbildung in Rußland und Polen, in: Dieter Segert (Hrsg.), Spätsozialismus und Parteienbildung in Osteuropa nach 1989, Berlin 1996; Parlamentarische Demokratie und Autoritarismus. Erfolge und Mißerfolge der postkommunistischen Verfassungsgebung, Hamburg 1998; Die Konstruktion politischer Stabilität. Polen und Rußland in den Umbrüchen der achtziger und neunziger Jahre, Baden-Baden 1998.

Magarditsch Hatschikjan, Dr. phil., geb. 1951; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin; z. Z. Fellow am Kulturwissenschaftlichen Institut im Wissenschaftszentrum NRW, Essen.

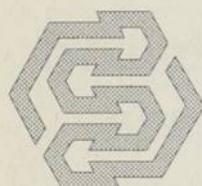
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Peter R. Weilemann) Nationalismen im Umbruch. Ethnizität, Staat und Politik im neuen Osteuropa, Köln 1995; Haßlieben und Spannungsgemeinschaften. Zum Verhältnis von Demokratien und Nationalismen im neuen Osteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/95; Mazedonien: Variable Balancen, fragile Strukturen, in: Europäische Rundschau, (1996) 2; (Hrsg. zus. mit Franz-Lothar Altmann) Eliten im Wandel. Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa, Paderborn u. a. 1999.

Paul J. J. Welfens, Dr. rer. oec., geb. 1957; 1990/91 McCloy Distinguished Research Fellow am AICGS/The Johns Hopkins University, Washington (D.C.); danach Professor für Europäische Wirtschaftspolitik/Internationale Wirtschaft an der Universität Münster. Seit 1995 Professor für Wirtschaftspolitik, insbes. internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Potsdam; Präsident des Europäischen Instituts für internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Potsdam.

Veröffentlichungen u. a.: Internationalisierung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1990; Market-oriented Systemic Transformations in Eastern Europe, New York 1992; Privatization and Foreign Direct Investment in Transforming Economies, Aldershot 1994; (Hrsg. zus. mit Richard Tilly) European Economic Integration as a Challenge to Industry and Government, Heidelberg 1995; European Monetary Integration, 3. Aufl., New York 1995; Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1995; (Hrsg.) Economic Aspects of German Unification, 2. Aufl., New York 1995; (Mithrsg.) Systemtransformation in Deutschland und Rußland, Baden-Baden 1998.

Wolfram Hilz, Dr. phil., geb. 1966; Studium der Politischen Wissenschaft, der Geschichte und des Öffentlichen Rechts in München; wissenschaftlicher Assistent an der TU Chemnitz, Fachbereich Politikwissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Subsidiaritätsprinzip und EU-Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses, Opladen 1998; Sicherheitspolitische Kooperation zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik, in: Beate Neuss/Peter Jurczek/Wolfram Hilz (Hrsg.), Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa, Tübingen 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die Voraussetzungen demokratischer Entwicklung in Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropa

## Merkmale und Voraussetzungen der Demokratie

Knapp ein Jahrzehnt nach den Umbrüchen des Jahres 1989 wird immer noch viel über „Demokratie in Osteuropa“ diskutiert. Mit dieser Formulierung werden sowohl die Wünsche der betroffenen Völker wie der westlichen Beobachter zum Ausdruck gebracht. Man soll zwar die geschichtlich-politische Kraft von Wunschvorstellungen nicht unterschätzen, doch erscheint es ratsam, zunächst in Kürze zu zeigen, daß die Redewendung „Demokratie in Osteuropa“ so lange eine Floskel bleibt, solange nicht das genauere Verständnis von „Demokratie“ und „Osteuropa“ geklärt ist.

Über die westlichen Demokratien kann man sowohl im Sinne ihrer Merkmale als auch ihrer Voraussetzungen sprechen<sup>1</sup>. Zu den Merkmalen gehört etwa ein unverzichtbares Minimum an bestimmten Institutionen, Organen und Verfahren wie freie Wahlen, Verfassungsorgane, Redefreiheit, Wettbewerb politischer Parteien, Rechtsstaatlichkeit u. a., die allesamt eine möglichst breite politische Repräsentation und Partizipation der Bürger ermöglichen sollen<sup>2</sup>.

Bevor sich zuerst in den USA und Westeuropa Demokratien konsolidiert haben, hatten sich in einem langen, durch zahlreiche Brüche gekennzeichneten historischen Prozeß die Voraussetzungen für demokratische Systeme herausbilden müssen. Dazu gehört eine Vielzahl von Faktoren, von denen drei immer wieder hervorgehoben werden: 1. der letztlich dem Christentum entspringende Personalismus, der – vom Liberalismus aufgenom-

men – die Autonomie des Individuums gegenüber dem Staat begründete. Diese Autonomie wiederum bewirkte die „Umbasierung aller gesellschaftlichen Ordnung auf das Individuum ... (sowie die) Geltung des Rationalismus im Verbund mit der Verabschiedung der Wahrheitsgewißheit“<sup>3</sup>; 2. der Konstitutionalismus und die Rechtsstaatlichkeit, d. h. die Limitierung der Staatsmacht mittels der Verfassung und sonstiger Gesetze; 3. der zunehmende, mit der Autonomie der Wirtschaft gegenüber der Politik gewachsene Wohlstand<sup>4</sup>.

Es wird angenommen, daß erst in den politischen Gemeinschaften, die ihre Nationbildung abgeschlossen haben, diese bzw. ähnliche Voraussetzungen entstehen können, die das Interesse der Bürger an der Repräsentation durch und an der Partizipation im politischen System möglich machen. Wo es ausreichend viele engagierte Bürger gibt, dort gibt es wiederum eine *civil society* (Zivil- oder Bürgergesellschaft)<sup>5</sup>, die den politisch wirksamsten Teil der Bevölkerung darstellt. Sie besteht aus den dem Staat gegenüber autonomen gesellschaftlichen Akteuren, die ihre vielfältigen Interessen in Kooperation mit dem Staat, aber auch – wenn nötig – unter Wahrung der unverzichtbaren Konsensbereiche durchaus gegen den Staat zu artikulieren und durchzusetzen trachten. Die so verstandene *civil society*<sup>6</sup> stellt sozusagen das gesellschaftliche Ergebnis des Zusammen-

3 Otto Depenheuer, Setzt Demokratie Wohlstand voraus?, in: Der Staat, (1994) 3, S. 339.

4 Zu den Voraussetzungen des demokratischen Systems vgl. Seymour M. Lipset, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review, (März 1959), S. 69–105; ders., Political Man. The Social Basis of Politics, Garden City – New York 1960, insbes. S. 31; Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin u. a. 1959, insbes. S. 26 ff.; Robert A. Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven 1971, S. 78.

5 Auch in den slawischen Sprachen wird „civil society“ mit „Bürgergesellschaft“ übersetzt.

6 Über die verschiedenen Verständnisse der *civil society* schreibt Jerzy Szacki in seiner Einleitung zu einem Band, in dem die einflußreichsten Texte über die Bürgergesellschaft veröffentlicht wurden; vgl. ders. (Hrsg.), Ani książę ani kupiec: obywatel (Weder Fürst noch Händler: Bürger), Kraków 1997, S. 5–62. Vgl. ferner Wolfgang Merkel/Hans-Joachim

spiels der drei zuvor genannten Voraussetzungen der Demokratie dar<sup>7</sup>.

## Der überfällige Abschied vom dehnbaren Osteuropa-Begriff

Der postkommunistische Raum wird im westlichen Verständnis zumeist „Osteuropa“ genannt und nach Bedarf ausgedehnt bzw. eingeschränkt. Dies kann mit einigen Beispielen aus dem sprachlichen Alltag illustriert werden. In den letzten Jahren änderte sich beispielsweise die gängige Zuordnung jenes Teiles Deutschlands, der zur Zeit des sogenannten Kalten Krieges die „DDR“ und noch früher „Mitteldeutschland“ genannt wurde. Noch vor zehn Jahren war es üblich, diesen Teil „Osteuropa“ zuzuschlagen. Was bis 1990 die DDR war, wird heute „Ostdeutschland“ genannt und gehört gleichzeitig nicht mehr „Osteuropa“ an. Ein anderes Beispiel: Die Sowjetunion wurde „Osteuropa“ zugeordnet – ungeachtet dessen, daß sie bekanntlich ein gutes Stück Asien umfaßte. Die westslawischen Völker und die Ungarn wiederum wurden und werden mal „Mitteleuropa“, mal „Osteuropa“ und damit (noch?) nicht dem „Westen“ zugeordnet. Rumänien und Bulgarien gelten heute meistens als genauso „osteuropäisch“ wie das nach wie vor zu Zweidritteln asiatische Rußland, die Ukraine und die baltischen Staaten.

Diese angebliche Dehnbarkeit „Osteuropas“ führt dazu, daß dem mit diesem Begriff gemeinten Raum ein jeweils gewünschter politischer, ökonomischer bzw. kultureller Inhalt unterstellt werden kann. Das Auftauchen des noch verschwommeneren Phantoms „Ostmitteleuropa“<sup>8</sup> ist auf den glei-

Lauth, Systemwechsel und Zivilgesellschaft, Wieviel Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/98, S. 3–12.

7 Guillermo O'Donnell u. Philippe C. Schmitter sehen beim Übergang vom Autoritarismus zur Demokratie die Bedeutung der *civil society* eher dem Handeln der politischen Eliten nachstehend; vgl. dies., *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore – London 1993<sup>4</sup>, S. 48–56. Anders verhält es sich bei Victor M. Pérez-Díaz, der am Beispiel Spaniens die Eigenständigkeit der politischen Wirkung einer Bürgergesellschaft hervorhebt; vgl. ders., *The Return of Civil Society. The Emergence of Democratic Spain*, Cambridge (Mass.) – London 1993.

8 So mancher Herausgeber sorgt dafür, daß in der Einleitung zum Sammelband der Ostmitteleuropa-Begriff um der Vereinfachung willen alle anderen „Raumtermini“ ersetzt; vgl. dazu August Pradetto (Hrsg.), *Die Rekonstruktion Ostmitteleuropas. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Umbruch*, Opladen 1994.

chen Umstand zurückzuführen. Da es jedoch niemals ein ökonomisches oder politisches oder kulturelles „Osteuropa“ gegeben hat, ist es geradezu notwendig, jede Analyse des mit diesen Begriffen gemeinten Raumes mit einer Einteilung zu beginnen, die in etwa den geographischen Gegebenheiten folgt<sup>9</sup>. Demnach kann über Mittel- bzw. Zentraleuropa<sup>10</sup> (Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, der östliche Teil Deutschlands und Slowenien<sup>11</sup>), Nordosteuropa (Litauen, Lettland, Estland), Südosteuropa<sup>12</sup> (Moldawien, Rumänien, Bulgarien, Albanien, Nachfolgestaaten des kommunistischen Jugoslawiens) und das eigentliche Osteuropa (westliches Rußland bis zum Ural, der Großteil der Ukraine und Belarus) gesprochen werden<sup>13</sup>. Die Karte zeigt diese Länder des postkommunistischen Europas, und Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über deren Grunddaten.

Der Osteuropa-Begriff kann in bezug auf das geographische Zentraleuropa nur dann beibehalten werden, wenn Rußland als eurasischer Kontinent begriffen wird. Es ist eine Perspektive, die implizit (fast immer) von den Russen und (sehr häufig) von den Angelsachsen vertreten wird. Rußland umfaßt demnach nicht (das geographische) Osteuropa, sondern grenzt an dieses (geographische Mitteleuropa). Es ist eine durchaus interessante Perspektive, die der Größe des russischen Kontinents angemessene Rechnung trägt. Das einzige Problem besteht darin, daß damit um der Unterscheidung zwischen „Europa“ und dem russischen „Eurasien“ willen die geographische Teilung zwischen Europa und Asien entlang dem Ural-Gebirge aufgegeben wird.

9 „In etwa“, weil die geographischen Grenzen weder den kulturellen und nationalen noch den ökonomischen bzw. politischen, noch sonstigen Trennlinien entsprechen müssen.

10 Über die mitteleuropäischen Zusammenhänge in Geschichte und Gegenwart vgl. Jacques Le Rider, *Mitteleuropa. Auf den Spuren des Begriffs*, Wien 1994.

11 Über die Zuordnung dieses oder jenes Landes kann und soll man streiten (gehört etwa Slowenien Mittel- oder Südosteuropa an?). Solch eine Auseinandersetzung dient immerhin der Meinungsbildung, während der dehnbare Osteuropabegriff der Erkenntnis nur schadet.

12 Da das Wort „Balkan“ in Deutschland eher negative Assoziationen hervorruft, sollte man es in dieser pauschalen Weise möglichst selten benutzen, da sonst eine differenzierende Diskussion der sehr unterschiedlichen Probleme der einzelnen Länder bzw. Regionen erschwert würde. Siehe dazu Sabine Riedel, *Konzepte zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine kritische Analyse am Beispiel Bulgariens*, in: *Südosteuropa*, (1996) 6–7, S. 419f.

13 Unter Umständen kann auch die Benutzung des Begriffs „Mittelosteuropa“ („Mittel- und Osteuropa“) sinnvoll sein, der (historische, politische, kulturelle und ökonomische) Verbindungen Zentraleuropas zu Osteuropa andeutet.



ZAHLENBILDER

0 701 810

© Erich Schmidt Verlag

Aus Politik und Zeitgeschichte B 3-4/99

**Tabelle 1: Grunddaten der Länder Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropas**

	Bevölkerung <sup>1</sup>	Fläche <sup>1</sup> in qkm	Lebenserwartung (Männer/Frauen) <sup>1</sup>	BIP (1997) in Mrd. US-Dollar <sup>2</sup>	BIP/Kopf (1997) in Mrd. US-Dollar <sup>2</sup>	Arbeitslosigkeit in vH <sup>2</sup>
<b>Albanien</b>	3 324 317	28 748	69/74	2,31	680 <sup>1</sup>	15 <sup>1</sup>
<b>Belarus</b>	10 215 000	207 600	63/74	13,31	1 303 <sup>1</sup>	2,8 <sup>1</sup>
<b>Bosnien-Herz.</b>	3 738 000	51 197	k. A.	k. A.	k. A.	72,5 (1996) <sup>1</sup>
<b>Bulgarien</b>	8 310 000	110 994	67/75	10,3	3 758	13,7
<b>Estland</b>	1 457 987	45 227	65/76	4,6	4 444 (1996)	3,5
<b>Jugoslawien</b>	10 596 983	102 173	70/75	18,11	1 711 <sup>1</sup>	25,6 <sup>1</sup>
<b>Kroatien</b>	4 572 000	56 538	69/77	18,4	4 852	17,6
<b>Lettland</b>	2 470 000	64 589	64/76	5,4	3 421 (1996)	6,7
<b>Litauen</b>	3 705 400	65 300	65/76	9,2	4 255 (1996)	6,7
<b>Mazedonien</b>	1 983 099	25 713	70/74	3,31	1 984 (1996) <sup>1</sup>	42,5 <sup>1</sup>
<b>Moldawien</b>	4 310 000	33 851	63/70	1,9	434 <sup>1</sup>	1,7 <sup>1</sup>
<b>Polen</b>	38 649 914	312 685	68/77	134,2	6 407	10,5
<b>Rumänien</b>	22 570 000	238 391	65/73	34,6	4 364	8,8
<b>Rußland</b>	147 140 000	17 075 400	60/73	473,6	4 361	9,0
<b>Slowakei</b>	5 380 694	49 036	68/76	19,1	8 585	12,5
<b>Slowenien</b>	1 986 848	20 256	70/78	18,0	11 633	14,8
<b>Tschechien</b>	10 303 604	78 866	70/77	52,1	11 574	5,2
<b>Ungarn</b>	10 153 000	93 030	66/75	45,0	7 290	10,4
<b>Ukraine</b>	50 536 000	603 700	62/73	48,7 (1996)	2 206 (1996)	2,8

BIP = Bruttoinlandsprodukt; k. A. = keine Angaben

Quellen: 1) 1998 Statistical Yearbook of the UN/ECE; 2) Business Central Europe.

Der Wandel in Europa seit 1989 bedeutet nicht ausschließlich für bisher kommunistisch beherrschte Gesellschaften die Notwendigkeit, nicht zuletzt ihr Denken den Erfordernissen der heutigen Welt anzupassen. Auch die euroatlantischen Demokratien, darunter das in den postkommunistischen Raum am stärksten involvierte Deutschland, müssen viele in der „bipolaren Welt“ gebildete Denkstrukturen aufgeben. Dazu gehört die undifferenzierte Wahrnehmung des postkommunistischen Raumes als „Osteuropa“. Leider wird nach wie vor selbst in Fachkreisen die Mühe gescheut, die offensichtlich falsche Begrifflichkeit zu revidieren, die seinerzeit wesentlich dazu beigetragen hat, daß die Unterschiede zwischen den früher unter dem kommunistischen „red carpet“ verborgenen Gesellschaften analytisch nicht gewürdigt wurden.

Diese Gesellschaften unterscheiden sich dadurch, daß manche gleichsam aus eigener Kraft totalitäre Systeme entwickelten, während andere ausschließlich infolge des Zweiten Weltkrieges kommunisti-

sche Systeme erhielten<sup>14</sup>. Zudem unterschieden sie sich beträchtlich hinsichtlich der menschlichen und materiellen Verluste während des Zweiten Weltkrieges. Schließlich gingen sie in der Nachkriegszeit mit dem totalitären System unterschiedlich um. Ausschließlich nur ein Umstand war all diesen Gesellschaften eigen, daß sie nämlich in der „bipolaren Welt“ das de facto gleiche politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche System des sowjetischen Sozialismus („Sowjetsozialismus“, „Kommunismus“) ertragen mußten<sup>15</sup>. Heute aber hat es noch weniger Sinn als früher, Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropa als „Osteuropa“ zu apostrophieren, denn das politische und wirtschaftliche Auseinanderleben des früher mit dem „roten Teppich“ abgedeckten Raumes wird offenkundig.

14 Sie lebten also entweder unter totalitären Staaten „internen Ursprungs“ oder unter „eingesetzten totalitären Staaten“. Vgl. dazu Jerzy Maćków, Die Krise des Totalitarismus in Polen. Die Totalitarismus-Theorie als Analyse-Konzept des sowjetsozialistischen Staates, Münster – Hamburg 1992, S. 78 ff.

15 Vgl. J. Maćków, ebd., S. 19–26.

Somit können die Prämissen und die Fragestellung dieser Überlegungen formuliert werden. Die erste Prämisse ist methodologischer Natur: Die Unterschiedlichkeit der betroffenen Länder gebietet, sich der unterschiedlichen Voraussetzungen des Demokratieaufbaus in Zentral-, Nordost-, Südost- und Osteuropa anzunehmen. Die zweite Prämisse ist empirischer Art: Die Demokratie funktioniert nur in den meisten nordost- und zentraleuropäischen Staaten zufriedenstellend<sup>16</sup>. In Ost- und Südosteuropa<sup>17</sup> muß dagegen von lediglich quasidemokratischen, tatsächlich aber autoritären Systemen gesprochen werden<sup>18</sup>. An diese Prämissen schließt die Frage an, ob es eher kulturelle oder ökonomische Voraussetzungen sind, die für den Erfolg bzw. Mißerfolg der Demokratisierung in den genannten Ländern (Regionen) ausschlaggebend sind. Die Beantwortung dieser Frage ist nur dann möglich, wenn die folgende Analyse sowohl die heutigen Entwicklungen als auch die Vorkriegsgeschichte sowie die kommunistischen Gleichschaltungsversuche berücksichtigt.

---

## Autonome und staatsabhängige Kirchen

---

Die „Umkrempelung“ der Gesellschaft nach den Vorgaben des Marxismus-Leninismus war die herausragendste, offen formulierte Aufgabe jedes sowjetsozialistischen Staates. Wäre dieses Ziel tatsächlich erreicht worden, wäre es zu einer Gleichschaltung der kulturellen Vielfalt des kommuni-

16 Wenngleich durchaus darüber getritten werden kann, ob sie bereits konsolidiert sind. Wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann, ist ebenfalls umstritten. Siehe dazu (nicht nur in bezug auf postkommunistische Demokratien) Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, in: Larry Diamond/Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore – London 1996, S. 94–108; Richard Gunther/Nikiforos Diamandouros/Hans-Jürgen Puhle, O'Donnell's „Illusions“: A. Rejoinder, in: *Journal of Democracy*, (1996) 4, S. 152, 155 f.; Guillermo O'Donnell, *Illusions and Conceptual Flaws*, ebd., S. 161–167.

17 Slowenien wird hier nicht dazu gerechnet.

18 Diese werden manchmal „delegative Demokratien“ genannt. Zum Begriff der delegativen Demokratie vgl. G. O'Donnell (Anm. 16). Zur Anwendung dieses Konzeptes vgl. Paul Kubiček, *Delegative Democracy in Russia and Ukraine*, in: *Communist and Post-Communist Studies*, (1994) 4, S. 423–441; Michael Brie, *Rußland: Das Entstehen einer „delegierten Demokratie“*, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen 1996, S. 143–177. Zur Kritik an diesem Konzept siehe Jerzy Macków, *Parlamentarische Demokratie und Autoritarismus. Erfolge und Mißerfolge der postkommunistischen Verfassungsgebung*, Hamburg 1988, S. 15 ff.

stisch beherrschten Raumes gekommen. Die Religionen wären als das „Opium des Volkes“ verschwunden.

Die Religionen werden hier nicht von ungefähr erwähnt. Die Kulturen sind weitgehend durch sie geprägt, weil der Glaube an Gott weit beständiger ist als alle Ideologien des 19. Jahrhunderts. Aus diesem Grund zählen die Kirchen zu den wenigen Institutionen, die den Kommunismus überdauert haben. Besonders dort, wo sich die Kirchen nicht durch die Kollaboration mit dem atheistischen Staat kompromittiert haben, werden von ihnen heute große Leistungen bei der Integration der postkommunistischen politischen Gemeinschaften erwartet. Ob sie diesen Erwartungen gerecht werden können, ist allerdings zweifelhaft. Der kommunistische Druck brachte alle Religionsgemeinschaften dazu, sich auf ihre Grundpositionen zurückzuziehen, was unausweichlich eine konservative und defensive Haltung bei ihnen hervorrief<sup>19</sup>. Diese Haltung macht es den Kirchen heutzutage schwer, in einer freien Gesellschaft mit politischen Ideologien oder Programmen freiwillig in Wettbewerb zu treten und somit über die Integrationsfunktion hinaus zur Demokratisierung der politischen Gemeinschaft beizutragen. Nicht überall können die Kirchen zudem an eine Tradition von Autonomie gegenüber dem Staat aus der vorkommunistischen Zeit anknüpfen.

In der Vergangenheit gerieten die Westslawen, die Balten, die Ungarn, die Kroaten und die Slowenen unter den Einfluß des „römischen“ Christentums. Diese vorwiegend zentral- und nordosteuropäischen Völker durchliefen wie die Westeuropäer die Reformation und Gegenreformation; sie wurden katholisch bzw. protestantisch. Auf dem Gebiet der heutigen Westukraine entstand zudem durch die Union von Brest 1596<sup>20</sup> die sogenannte unierte Kirche, die zwar griechisch-orthodox im Ritus war, doch dem Papst unterstellt wurde.

Demgegenüber gelangten die meisten Ost- und Südostslawen sowie die Albaner in den Wirkungs-

19 In bezug auf die katholische Kirche analysiert Ivan Varga dieses Phänomen: *Churches, Politics and Society in Post-communist Central Europe*, in: William H. Swatos, Jr. (Hrsg.), *Politics and Religion in Central and Eastern Europe. Traditions and Transitions*, Westport (Connecticut) – London 1994, S. 101–108.

20 Die christlich-orthodoxe Kirche in der polnisch-litauischen Adelsrepublik erhielt damals die Möglichkeit, sich unter Wahrung ihres Ritus mit der katholischen Kirche zu vereinigen. Daraufhin kam es zu einer Spaltung der christlichen Orthodoxie in Polen-Litauen. Vgl. Klaus Zernack, *Polen und Rußland. Zwei Wege in der europäischen Geschichte*, Berlin 1994, S. 185 f.

bereich der christlich-orthodoxen Kirchen. Südosteuropa insgesamt unterlag zudem dem Einfluß des durch das Osmanische Reich eingeführten Islams. In Bulgarien und Rumänien überdauerte das orthodoxe Christentum die türkische Herrschaft. Nach der Entstehung dieser beiden monarchischen Nationalstaaten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die Kirchen dort – dem russisch-orthodoxen Reich Romanovs ähnlich – dem Staat untergeordnet. Diese Ähnlichkeit fand in der Zwischenkriegszeit ihr vorläufiges Ende: Während die Orthodoxie in Rumänien und Bulgarien den Status einer Staatsreligion erlangte<sup>21</sup>, wurden auf den Trümmern des Russischen Reiches in der Sowjetunion gewaltsame Versuche unternommen, die russisch-orthodoxe Kirche zu vernichten. Der Kommunismus strebte aber nur zeitweilig nach gänzlicher Abschaffung aller Kirchen. Mit der Zeit „begnügte“ er sich mit deren bedingungsloser Unterordnung unter den Staat. Es kann nicht verwundern, daß diese Zielsetzung in christlich-orthodoxen Ländern (nicht nur im früheren Rußland) am vollständigsten verwirklicht wurde.

Ebenso wenig verwunderlich ist nunmehr die Tatsache, daß in der postkommunistischen Ära die katholisch und protestantisch geprägten Gesellschaften es besser als die orthodox beeinflussten schaffen, Demokratien zu etablieren. Besonders die Entwicklung im Polen der letzten Jahre zeigt, daß selbst eine gleichsam triumphierende, weil aus dem Kampf gegen den Kommunismus als Sieger hervorgegangene katholische Kirche imstande ist, sich den realen Gegebenheiten der demokratischen Gesellschaft anzupassen. Ein Gegenbeispiel dazu stellt die russisch-orthodoxe Kirche dar, die die größten Probleme hat, sich dem „Wettbewerb“ zu stellen, und für ihre privilegierte Stellung staatliche Unterstützung sucht und findet<sup>22</sup>. Eine ähnliche Ausdifferenzierung war bereits direkt nach dem Ersten Weltkrieg zu beobachten: In den

katholischen und protestantischen Ländern Zentral- und Nordosteuropas wurden damals republikanische Regierungen eingesetzt – im Gegensatz zu Monarchien in Südosteuropa und totalitären Regimen in Osteuropa.

Die Geschichte kehrt offenbar zurück: Wo der Einfluß des Katholizismus und Protestantismus endet, schwächt sich auch der Einfluß der lateinischen, individualistischen und der ausdrücklich antikollektivistischen Kultur<sup>23</sup>. Durch die heutige Ukraine verläuft die Ende des 16. Jahrhunderts (Union von Brest) gezogene Grenze zwischen der mehr und der weniger staatsabhängigen christlichen Kirche. Seit Ende der achtziger Jahre gibt es wiederum die Auseinandersetzung zwischen der ukrainischen unabhängig orthodoxen Kirche (die zuvor die russisch-orthodoxe Kirche in der Ostukraine verdrängt hatte) und der griechisch-katholischen (unierten) Kirche. Die letztgenannte Glaubensgemeinschaft war in der Sowjetunion bis in die Gorbatschow-Zeit verboten. Im Westen der Ukraine ist zudem der Katholizismus aktiv, der seit der Zarenzeit die Zuflucht für die verfolgten Unierten war<sup>24</sup>.

Etwas anders verhält es sich auf dem Territorium des heutigen Belarus. Dort wurde die griechisch-katholische Kirche schon zur Zeit der Zarenherrschaft weitgehend eliminiert, so daß eine Konkurrenz ausschließlich zweier Kirchen besteht: der schwächeren katholischen und der stärkeren russisch-orthodoxen. Die erste wurde und wird (wie in der Westukraine) häufig voreilig mit dem polnischen Element assoziiert<sup>25</sup>. Diese Grenze zwischen dem Katholizismus bzw. der unierten Kirche einerseits und der russischen bzw. den sonstigen autokephalen Orthodoxien andererseits deckt sich mit der Trennlinie zwischen den stärker und weniger nationalbewußten Teilen der ukrainischen bzw. weißrussischen Gesellschaft.

21 Vgl. Włodzimierz Petrow, Państwo a Cerkiew w Bulgarii, Rumunii, Serbii i Macedonii (Staat und Kirche in Bulgarien, Rumänien, Serbien und Mazedonien), in: Irena Borowik/Andrzej Szyjewski (Hrsg.), *Religie i kościoły w społeczeństwach postkommunistycznych* (Konfessionen und Kirchen in den postkommunistischen Gesellschaften), Kraków 1993, S. 96 f.

22 Damit würde der Demokratie freilich erst dann ein entscheidender Schaden zugefügt werden, wenn diese Kirche in der russischen Gesellschaft tatsächlich eine große Rolle spielen würde. Sie spielte und spielt aber eher eine marginale Rolle. Vgl. Roberto Cipriani, *Traditions and Transitions: Reflections on the Problems and Prospects for Religions in Eastern and Central Europe*, in: W. H. Swatos, Jr. (Hrsg.), (Anm. 19), S. 2; Jan Jarco, *Religijność a polityka w Rosji* (Religiosität und Politik in Rußland), in: I. Borowik/A. Szyjewski (Anm. 21), S. 63–67.

23 Vgl. Bohdan Cywiński, *Mój kawałek Europy* (Mein Stück Europas), Warszawa 1994.

24 Vgl. Norman Davies, *Heart of Europe. A Short History of Poland*, Oxford – New York 1986<sup>2</sup>, S. 300 f.; Józef Darski, *Ukraina. Historia, współczesność, konflikty narodowe* (Die Ukraine. Geschichte, Gegenwart, nationale Konflikte), Warszawa 1993, S. 9 f.; Ivan Hreczko, *Stosunki międzywyznaniowe na Ukrainie zachodniej po upadku komunizmu* (Interkonfessionelle Beziehungen in der Ukraine nach dem Fall des Kommunismus), in: I. Borowik/A. Szyjewski (Hrsg.) (Anm. 21), S. 60 ff.

25 Vgl. Sergiej Nechames, *Stosunki międzywyznaniowe oraz narodowowyzwoleńczy ruch na Białorusi* (Interkonfessionelle Beziehungen und nationale Befreiungsbewegung in Belorus), in: I. Borowik/A. Szyjewski (Anm. 21), S. 68–74.

## Unterschiedliche Nations- und Staatsbildung

Die westlichen Demokratien zeigen, daß ein gemäßigtes Nationalbewußtsein die pluralistische politische Gemeinschaft festigen kann. Am anschaulichsten kann diese integrative Funktion heutzutage am Beispiel der deutschen Wiedervereinigung beobachtet werden: Angesichts der oft beklagten „Mauer in den Köpfen“ zwischen Ost- und Westdeutschland erweist sich das Bewußtsein der nationalen Identität als eine wichtige, vielleicht sogar die zentrale Voraussetzung der deutschen Demokratie. Auch die baltischen Staaten, Polen, Tschechien und Slowenien zeigen unmißverständlich, daß Nationalbewußtsein erfolgreich, d. h. ohne die Demokratie zu bedrohen, eine integrative Funktion erfüllen kann<sup>26</sup>.

Bei der Mehrheit der westeuropäischen Völker ging die Entwicklung zur demokratiefreundlichen politischen Gemeinschaft als einander bedingende Prozesse der Nations- und Staatsbildung vonstatten<sup>27</sup>. Die Limitierung der Staatsmacht mit Hilfe der Verfassung – der Konstitutionalismus – war ein Bestandteil dieser Prozesse. Der Totalitarismus hat eine zum Teil vergleichbare Entwicklung nicht nur in Zentral- und Nordosteuropa, sondern auch in Südost- und Osteuropa unterbrochen bzw. negativ beeinflußt<sup>28</sup>. Der Sowjetsozialismus nahm all den betroffenen Völkern – seien sie historische oder junge Nationen – die staatliche Souveränität. Das gilt selbst für Rußland. Denn Lenin machte zwar Rußland zur wichtigsten Republik der Sowjetunion (Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik), doch um den Preis der schwachen Ausstattung dieser Republik mit Institutionen, die russische Identität, Eigenart und Souveränität in der formell föderalen Sowjetunion hätten unterstreichen können. Bis 1990 existierte zum Beispiel keine kommunistische Partei der RSFSR, während die Sowjetrepubliken üblicherweise „ihre“ kommunistischen Parteien hatten.

Allen Ländern des Warschauer Paktes wurde die außenpolitische Einbindung in die Familie der

westlichen Demokratien verweigert. Die Sozialistische Republik Rumänien setzte sich zwar Ende der fünfziger Jahre außenpolitisch von der Sowjetunion ab. Sie bezahlte dafür jedoch mit der zunehmenden Stärkung totalitärer Strukturen im Inneren. Eine außenpolitische Annäherung Rumäniens an die Demokratien fand ohnehin nicht statt.

Innenpolitisch setzte der Sowjetsozialismus überall die ihm nicht genehmen politischen Kräfte unter Druck und versuchte, jeweils den totalitären Herrschaftsanspruch der kommunistischen Partei durchzusetzen. Verfassung und Rechtsstaatlichkeit wurden unter diesen Umständen zur Maskerade. Die konstitutionellen Traditionen der betroffenen Länder wurden unterbrochen<sup>29</sup>. Zwar hatten nur die zentral- und nordosteuropäischen Gesellschaften rechtsstaatlich-konstitutionelle Traditionen, die ihren Namen verdienen<sup>30</sup>. Doch auch im teilweise unter Habsburger Herrschaft verbleibenden Südosteuropa setzten im 19. Jahrhundert konstitutionelle Prozesse ein. Zudem nahmen Rumänien und Bulgarien 1866 und 1879 ihre modernen Verfassungen an. Selbst das autokratische Rußland erlebte nach der Revolution des Jahres 1905 die ersten Versuche, die absolute Herrschaft des Zaren auf konstitutionellem Weg zu beschränken.

Unbeabsichtigt trug der Sowjetsozialismus gleichwohl in einigen Fällen zur Herausbildung moderner politischer Gemeinschaften bei. Dies darf zwar nicht als eine Vorstufe der Demokratisierung eingeschätzt werden, denn es gibt keine Gründe zur Annahme, daß die zentral-, nordost-, südost- und osteuropäischen Länder unter den Bedingungen der Freiheit auf dem Weg hin zur Demokratie weniger erreicht hätten als durch die Prägung der kommunistischen Gewaltherrschaft<sup>31</sup>. Doch sollen zwei Sachverhalte erwähnt werden. Der erste betrifft zwei konkrete Länder: Für die Ukraine und Belarus entstanden mit dem Gewinn der territorialen Einheit im Rahmen der Sowjetunion neue Chancen für ihr *nation-* und *state-building*. Von den Weißrussen und Ostukrainern kann freilich bis heute nicht behauptet werden, daß sie reife nationale politische Gemeinschaften bilden. Die weißrussische Sprache wird von nicht mehr als 30 Pro-

29 Vgl. J. Maćków (Anm. 18), S. 41 ff.

30 Vgl. Georg Brunner, Rechtskultur in Osteuropa: Das Problem der Kulturgrenzen, in: ders. (Hrsg.), Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, Berlin 1996, S. 91–112.

31 Dies implizierte der sogenannte Modernisierungsansatz als Analyse-Konzept des Sowjetsozialismus. Als Beispiel siehe etwa Maria Elisabeth Ruban u. a., Wandel der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Sowjetunion 1955–1980. Planziele und Ergebnisse im Spiegelbild sozialer Indikatoren, Frankfurt am Main – New York 1983.

zent der Bevölkerung gesprochen. Russisch ist auch in der Ostukraine immer noch die wichtigste Sprache, und zwar nicht nur unter den 11 bis 13 Millionen dort lebenden Russen. Die Jahrzehnte des Kommunismus haben sich tragisch in die Geschichte der beiden Länder eingepreßt. Das ukrainische Volk erlebte mit der Ausrottung des Bauerntums durch Stalin seinen Genozid. Belarus blutete als slawische Sowjetrepublik unter der deutschen Okkupation. Keine anderen Länder leiden so unter den Folgen der Tschernobyl-Katastrophe wie Weißrußland und die Ukraine. Trotzdem darf behauptet werden, daß die nationalen politischen Gemeinschaften in den beiden Ländern heute stärker sind als vor 1939.

Der zweite Sachverhalt gilt für alle vom Kommunismus beherrschten Völker: Der Sowjetsozialismus zog eine Egalitarisierung nach sich, indem er die in der Zwischenkriegszeit vorherrschenden Strukturen und zum Teil noch aristokratischen Eliten eliminiert hat<sup>32</sup>. Die Methoden dieser Eliminierung waren verbrecherisch und von ihrer Zielsetzung her zutiefst antidemokratisch. Zugleich hat sich in den armen sowjetsozialistischen Gesellschaften, in denen der Mittelstand vernichtet wurde, nicht zuletzt infolge der jahrzehntelangen sozialistischen Indoktrination ein egalitäres soziales Bewußtsein herausgebildet. Während die Popularität des Gleichheitsprinzips der Demokratie durchaus dienen kann, kann leider Ähnliches von der Armut nicht behauptet werden. Die spezifische Armut der kommunistischen Gesellschaften ging auf die Vernichtung des Marktes zurück.

---

## Gute Entwicklung des Mittelstandes und Probleme mit der Industrie und Landwirtschaft

---

Keine Vorgabe der totalitären Ideologie ist von den sowjetsozialistischen Staaten in solcher Vollkommenheit verwirklicht worden wie der Aufbau der zentralen Planwirtschaft. Polen, die Sowjetunion und die DDR mußten mit diesem von der materiellen und menschlichen Substanz zehrenden verschwenderischen System noch immense Bevölkerungsverluste und Kriegszerstörungen verkraften. In der westlichen Fachliteratur wurde nach 1989 eine Diskussion darüber geführt, ob es günstiger wäre, die Marktwirtschaft in kleineren Schrit-

ten (die „Gradualismus“-These) oder auf einen Schlag (die „Big Bang“- oder „Schocktherapie“-These) wiederherzustellen<sup>33</sup>. Diese Diskussion trug leider starke pauschale wie ideologische Züge (Keynesianer versus Neoliberale) und blendete deshalb häufig die Unterschiede zwischen den jeweiligen postkommunistischen Volkswirtschaften und Gesellschaften aus. Nur im Fall der neuen Bundesländer konnte man sich darauf verlassen, daß ihre Besonderheiten beim Übergang zur Marktwirtschaft analytisch detailliert unter die Lupe genommen wurden. Für die übrigen nachkommunistischen Staaten bot sich wieder der dehnbare Osteuropa-Begriff an, mit dem ökonomische Unterschiede mit dem Stichwort „Marktwirtschaft in Osteuropa“ überdeckt wurden.

So wurden für die *de facto* bankrotte Volkswirtschaft der Volksrepublik Polen des Jahres 1989 mit ihrer hohen Auslandsverschuldung und Hyperinflation (aber auch mit gewissen Bereichen wirtschaftlicher Eigeninitiative) die gleichen Rezepte empfohlen wie für die damals ausgeglichene (aber beinahe vollkommen staatlich gelenkte) Ökonomie der kommunistischen Tschechoslowakei. Auch die besonderen ökonomischen Probleme der Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Vergleich zu Zentraleuropa konnten nicht im Rahmen der Debatte über die vermeintlichen Vor- und Nachteile der Schocktherapie bzw. des Gradualismus ausreichend berücksichtigt werden. Die postsowjetischen Staaten (wie auch die Nachfolgestaaten des kommunistischen Jugoslawiens) waren erst im Entstehen begriffen und u. a. damit beschäftigt, ihre eigenen Währungen zu schaffen und Wirtschaftsräume neu zu bestimmen, während es in Mitteleuropa „lediglich“ darum ging, die zentrale Plan- in eine Marktwirtschaft umzuwandeln.

In der Wirtschaftstransformation fällt dem jungen Mittelstand eine besonders bedeutsame Rolle zu. Er entstand infolge der sogenannten kleinen Privatisierung, die fast überall als erfolgreich abgeschlossen bewertet werden kann: In Estland, Tschechien, der Slowakei, Polen und Ungarn befinden sich mittlerweile beinahe alle Kleinunternehmen in privater Hand. In Rußland sind es immerhin 80 Prozent<sup>34</sup>. Obwohl sich der Mittelstand erst nach dem Ende des Kommunismus entfalten konnte, stellt er den dynamischsten Teil der postkommunistischen Volkswirtschaften dar.

33 Dazu grundlegend Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge (Mass.) 1991, S. 162 ff.; Anders Ål-sund, *Post-Communist Economic Revolution: How Big a Bang?*, Washington, D. C. 1992.

34 Im Jahre 1996; vgl. International Finance Corporation Annual Report 1997.

Exemplarisch belegen dies die Umsätze des Einzelhandels zwischen 1992 und 1995: In Rumänien steigen sie um 837,4 Prozent, in Bulgarien um 394 Prozent, in Estland um 290,7 Prozent, und in Polen – wo die Umstellung auf die Marktwirtschaft faktisch bereits 1989 begonnen worden ist – im gleichen Zeitraum immerhin noch um 152,9 Prozent. Im letztgenannten Land stieg die Zahl der Einzelhandelsgeschäfte von 165 000 im Jahre 1988 auf 415 000 im Jahre 1994. Die Handels- und Vertriebsunternehmen machen heutzutage in Albanien und Rumänien sogar 50–60 Prozent aller Unternehmen aus. In Polen trägt diese Branche mit 13,6 Prozent, in der Slowakei mit 16,2 Prozent zur Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft bei. Eine 1996 veröffentlichte Untersuchung belegt, daß diese Entwicklung jener in Westeuropa in den sechziger Jahren ähnelt. Nur etwas schlechter verhält es sich mit den Einzelhandelsgeschäften in Südost- und Nordosteuropa<sup>35</sup>.

Die Umstrukturierung der Schwerindustrie und Landwirtschaft ruft dagegen große Probleme hervor. Die Privatisierung der Schwerindustrie (darunter der Rüstungsindustrie) erweist sich in allen postkommunistischen Ländern als die schwierigste Aufgabe. Statistisch gesehen wurden im Jahre 1996 in Estland 93 Prozent, in Tschechien 87 Prozent, in Ungarn 82 Prozent, in Rußland 71 Prozent und in Polen 55 Prozent der großen Staatsunternehmen privatisiert. Der (unter postkommunistischen Staaten breiteste) tschechische Privatsektor stellte im gleichen Jahr 75 Prozent und der russische immerhin 69 Prozent der jeweiligen Volkswirtschaft dar<sup>36</sup>. Daß solche Statistik täuschen kann, hat die Krise der tschechischen Wirtschaft und Währung im Jahre 1997 gezeigt. Diese Krise ging nicht zuletzt auf die Schwächen der sogenannten Couponprivatisierung zurück, die sich mit der „Privatisierung des Besitztittels“ zufriedengibt, ohne mit der Sanierung der Unternehmen zu beginnen<sup>37</sup>. Auch die statistisch gesehen durchaus erfolgreiche russische Privatisierung hat nicht die Finanzkatastrophe des Jahres 1998 abwenden können<sup>38</sup>. Solche Krisen zeigen, daß die Privatisierung der großen Staatsbetriebe nicht zum Ziel an sich und auch nicht zum Propagandainstrument der Regierenden verkommen darf. Die Privatisierung hat nur als wirksames Sanierungskonzept Sinn.

Als solches bringt sie in den ersten Jahren schmerzhaft soziale Folgen. Denn in ausnahmslos allen postkommunistischen Ländern stellen die meisten großen staatlichen Industrieunternehmen unrentable, von der versteckten Arbeitslosigkeit geplagte Betriebe dar, die wegen ihrer Größe von zentraler Bedeutung für lokale Arbeitsmärkte sind. Ein beträchtlicher Teil dieser Industrie hat unter den marktwirtschaftlichen Bedingungen schlicht keine Überlebenschancen. Nüchtern zählt eine Analytikerin auf: Von den Mitte des Jahres 1998 noch ungefähr 3 200 Staatsunternehmen in Polen lassen sich höchstens ca. 1 200 privatisieren; dem Rest könne zum wirtschaftlichen Überleben nicht geholfen werden<sup>39</sup>.

Bei der Sanierung der überlebensfähigen Betriebe muß der Staat helfen, wobei der kürzeste und effizienteste Weg darin besteht, private Investoren zu finden. Eine große Rolle spielt in diesem Zusammenhang das ausländische Investitionskapital. Es hilft nicht nur, die Arbeitsplätze zu sichern, sondern trägt auch zur Überwindung des technologischen Rückstands der betroffenen Volkswirtschaften bei. Deshalb wird unter den Transformationsländern ein regelrechter Wettbewerb um ausländische Investoren geführt. Die Ausländer investieren in den postkommunistischen Ländern immer mehr, wobei nach den Jahren der Bevorzugung der Tschechischen und der Ungarischen Republik mittlerweile Polen als das attraktivste Investitionsland angesehen wird (siehe Tabelle 3, S. 13). Allein in der ersten Hälfte 1998 wurden in diesem Land gut 5 Mrd. US-Dollar vom Ausland investiert, so daß trotz der Rußland-Krise für das ganze Jahr mit Investitionen von ca. 10 Mrd. US-Dollar gerechnet wird<sup>40</sup>.

Die Probleme der Landwirtschaft haben wiederum in verschiedenen Ländern unterschiedliche Ursachen. Die Eliminierung des privaten Bauerntums in der Sowjetunion bleibt nach wie vor dafür verantwortlich, daß in Rußland immer noch die meisten Lebensmittel importiert werden müssen. Die Umbenennung der Kolchosen und Sovchosen in „kollektive landwirtschaftliche Betriebe“ hat verständlicherweise weder in diesem Land noch in der Ukraine eine Effizienzsteigerung der staatlichen Landwirtschaft nach sich gezogen. Die infolge der Zulassung des privaten Eigentums an Boden erwartete Gründungswelle privater Land-

35 Vgl. Eurostat Memos, Nr. 7/97 vom 22. September 1997.

36 Vgl. International Finance Corporation Annual Report 1997.

37 Vgl. Ulrich Hewer, Czech Enterprises Seeking True Owners, in: Transition Newsletter, Nr. 3/Mai–Juni 1997.

38 Woraus auf keinen Fall gefolgert werden darf, daß das Ausmaß der ökonomischen Probleme in Tschechien 1997 und Rußland 1998 ähnlich ist.

39 Vgl. Mariola Balicka, Sztandary wyprawadzić (Fahne marsch!), in: Polityka, Nr. 35 vom 29. August 1998.

40 Vgl. „Gazeta Bankowa“ (Bankzeitung), Nr. 36 vom 5. bis 11. September 1998, S. 5; Pięć miliardów w sześć miesięcy (Fünf Milliarden in sechs Monaten), in: Gazeta Wyborcza (Wahlzeitung) vom 8. 9. 1998.

**Tabelle 2: Größe und Wirtschaftskraft der Landwirtschaft in den Ländern Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropas**

	Alb	Bel	B.-H.	Bul	Est	Jug	Krt	Let	Lit	Maz	Mol	Pol	Rm	Rß	Slk	Swn	Ts	Ung	Ukr
1)	55 <sup>*)</sup>	20	k.A.	23,2 (94)	10,5 (96)	k.A.	15 <sup>*)</sup>	18,5 (95)	23,8 (95)	34 <sup>*)</sup>	43 <sup>*)</sup>	26,9 (95)	34,3 (95)	14 <sup>*)</sup>	9,7 (95)	7,1 (95)	6,3 (95)	8,0 (95)	20 <sup>*)</sup>
2)	k.A.	k.A.	k.A.	13,9	5,4	k.A.	k.A.	9,9	7,6	k.A.	k.A.	7,6	20,5	k.A.	6,3	5	5,2	6,2	

1) Landwirtschaft: in v. H. aller Arbeitskräfte.

2) Bruttowertschöpfung des landwirtschaftlichen Sektors in v. H. (1996).

Quelle: Eurostat, No. 1397, 12. Dezember 1997. \*) World Bank, Selected World Development Indicators 1997, Daten des Jahres 1990.

wirtschaftsbetriebe blieb zudem aus. So gab es im Januar 1997 in der Ukraine mit ihren gut 50 Millionen Bewohnern lediglich 35 000 private Bauernhöfe<sup>41</sup>. In Belarus, wo die Kolchosen und Sovchosen nahezu unverändert beibehalten worden sind, versuchen sich lediglich 2 500–3 000 Bauern als Pächter des nach wie vor staatlichen Ackerlandes. Nach offiziellen Angaben erwirtschaften dort von ca. 2 500 Kolchosen nur 60 keine Verluste<sup>42</sup>. Es hat sich gezeigt, daß die „kollektivierte Mentalität“ der Kolchosbauern sich in wenigen Jahren nicht verändern läßt<sup>43</sup>.

Ganz anders verhält es sich mit einem anderen Land, das große Probleme mit der Landwirtschaft hat – mit Polen<sup>44</sup>. Dort befinden sich zwar über 92,8 Prozent des Ackerlandes in privater Hand. Die polnische Landwirtschaft ist jedoch im Verhältnis zur gesamten volkswirtschaftlichen Produktion zu groß, ihr Beitrag zur Volkswirtschaft ist äußerst gering (siehe Tabelle 2). Immer noch leben 38 Prozent der Bevölkerung auf dem Lande. Davon hat freilich nur die Hälfte etwas mit der Landwirtschaft zu tun. Einen noch geringeren Anteil – nur ein Viertel – der Dorfbewohner stellen Vollerwerbs-Landwirte dar. Von den (gut zwei Millionen) landwirtschaftlichen Betrieben wird die eine Hälfte entweder gar nicht für landwirtschaftliche Zwecke oder lediglich für den Eigenbedarf genutzt. Die andere Hälfte, bestehend aus ca. 960 000 Betrieben<sup>45</sup>, arbeitet hauptsächlich für den Markt. Von diesen knapp eine Million Betrieben

hat lediglich ein Drittel die Chance, sich in der gesamteuropäischen Zukunft zu behaupten. Auch der Großteil der restlichen Betriebe könnte den EU-Beitritt Polens vorerst überstehen, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß die Landwirte – wie dies schon heute häufig der Fall ist – einer zusätzlichen Beschäftigung nachgehen<sup>46</sup>. Die zum großen Teil kollektive Landwirtschaft in den übrigen zentraleuropäischen Ländern ist demgegenüber überschaubar, so daß die mit ihr verbundenen Probleme – wie in der Europäischen Union – mit Hilfe des staatlichen Interventionismus unter Kontrolle zu halten sind. Anders verhält es sich mit Südost- und Nordosteuropa, wie Tabelle 2 zeigt.

## Marktwirtschaft und „politischer Kapitalismus“

Es ist üblich, den ökonomischen Erfolg bzw. Mißerfolg der postkommunistischen Wirtschaftsumwandlung anhand ausgewählter makroökonomischer Indikatoren zu messen. Da jedoch auch eine weitgehend verstaatlichte Volkswirtschaft gute Indikatoren aufweisen kann, könnte den Beobachtern dabei das angestrebte Transformationsziel entgehen. Auch das Beklagen von hohen Inflationsraten, steigender Arbeitslosigkeit, gewaltigen Produktionseinbrüchen (siehe Tabelle 3) und des beschleunigten Auseinanderfallens der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer der wirtschaftlichen Transformation<sup>47</sup> führt analytisch nicht weiter. Diese bedauernswerten Erscheinungen waren in den ersten Reformjahren unausweichliche Begleiter der ebenso unausweichlichen Freigabe der bisher staatlich regulierten Preise, der Privatisierung der Staatsunternehmen, der beschleunigten Kapitalakkumulation sowie der Öffnung der

41 Vgl. Britta Bjornlund, Ukraine Badly Needs Land Reform, in: Transition Newsletter, Nr. 5/Okttober 1997.

42 Vgl. Ewa Wilk, Zarządzone urodzaj (Gute Ernte wurde befohlen), in: Polityka, Nr. 35 vom 29. August 1998.

43 Besser verhält es sich damit in Südosteuropa. In Rumänien ist es beispielsweise gelungen, Anfang 1990 die meisten landwirtschaftlichen Betriebe zu privatisieren. Vgl. Economic Survey of Romania. OECD, February 1998.

44 Dazu Edmund Szot, Komu na wsi dobrze się żyje (Wer hat ein gutes Leben auf dem Land), in: Rzeczpospolita vom 27. 7. 1998.

45 Die Vergleichszahlen lauten: 560 000 in der Bundesrepublik, 770 000 in Griechenland, 730 000 in Frankreich und 1 270 000 in Spanien; vgl. E. Szot, ebd.

46 Vgl. E. Szot, ebd.

47 Vgl. S. Riedel (Anm. 12), S. 428 f.

**Tabelle 3: Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Ländern Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropas (in v. H.)**

	Indikator	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Bulgarien</b>	BIP	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1	-10,9	-7,4
	Inflation	23,8	338,5	91,2	72,8	96,0	62,1	123,0	1 082,2
	Auslandsinvestitionen*	...	56,0	42,0	40,0	214,0	164,0	303,0	510,0
	Arbeitslosigkeit	1,7	11,1	15,2	16,4	12,8	11,1	12,5	13,7
<b>Estland</b>	BIP	-8,1	-11,8	-19,3	-2,1	-1,8	-2,9	4,0	10,0
	Inflation	17,2	210,6	1 069,3	89,4	47,7	29,0	23,1	11,2
	Auslandsinvestitionen*	...	...	...	156,0	212,0	199,0	110,0	100,0
	Arbeitslosigkeit	...	...	0,9	2,1	1,8	1,8	2,2	3,5
<b>Kroatien</b>	BIP	-7,1	-21,1	-11,7	-8,0	5,9	6,8	4,3	5,5
	Inflation	609,5	123,0	665,0	1 517,5	97,6	2,0	3,5	3,6
	Auslandsinvestitionen*	...	...	10,0	40,0	214,0	164,0	304,0	510,0
	Arbeitslosigkeit	11,4	18,2	15,5	14,6	14,8	15,1	15,9	17,6
<b>Litauen</b>	BIP	-6,9	-13,4	-35,0	-16,5	1,0	2,7	5,1	5,7
	Inflation	8,4	224,7	1 020,5	410,4	72,2	39,7	24,7	8,9
	Auslandsinvestitionen*	...	...	25,0	30,0	31,0	72,0	96,0	428,0
	Arbeitslosigkeit	...	...	0,5	3,5	3,6	6,1	7,1	6,7
<b>Lettland</b>	BIP	-3,5	-8,3	-33,8	-11,7	0,6	-1,6	2,8	6,0
	Inflation	10,5	124,5	951,2	109,1	35,9	25,0	17,6	8,4
	Auslandsinvestitionen*	...	...	43,0	51,0	155,0	165,0	236,0	400,0
	Arbeitslosigkeit	...	0,2	2,3	5,8	6,3	6,3	7,0	6,7
<b>Polen</b>	BIP	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9
	Inflation	585,8	70,3	43,0	35,3	32,2	27,8	19,9	14,9
	Auslandsinvestitionen*	89,0	100,0	300,0	1 715,0	1 493,0	2 511,0	4 000,0	5 678,0
	Arbeitslosigkeit	6,3	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,5
<b>Rumänien</b>	BIP	-5,6	-12,9	-8,7	1,5	3,9	7,1	4,1	-6,6
	Inflation	5,1	170,2	210,4	256,1	136,8	32,3	38,8	154,7
	Auslandsinvestitionen*	18,0	37,0	73,0	97,0	568,0	313,0	609,0	1 210,0
	Arbeitslosigkeit	0,4	3,0	8,2	10,4	10,9	9,5	6,6	8,8
<b>Rußland</b>	BIP	-3,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-4,9	0,4
	Inflation	5,3	92,6	1 526,6	873,5	307,6	197,5	47,6	14,6
	Auslandsinvestitionen*	...	...	300,0	682,0	637,0	2 230,0	2 090,0	3 600,0
	Arbeitslosigkeit	...	0,1	4,8	5,7	7,5	9,8	9,3	9,0
<b>Slowakei</b>	BIP	-2,5	-14,5	-6,5	-3,9	5,0	7,3	6,9	6,5
	Inflation	10,6	61,2	10,0	23,2	13,4	9,9	5,8	6,1
	Auslandsinvestitionen*	18,0	82,0	130,0	199,0	185,0	181,0	666,0	200,0
	Arbeitslosigkeit	0,8	4,1	10,4	14,4	14,8	13,1	12,8	12,5
<b>Slowenien</b>	BIP	-4,7	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,1	3,3
	Inflation	549,7	117,7	201,3	32,3	19,8	12,6	9,7	9,1
	Auslandsinvestitionen*	4,0	65,0	111,0	111,0	377,0	414,0	190,0	600,0
	Arbeitslosigkeit	4,7	8,2	13,4	15,4	14,2	14,5	14,4	14,8
<b>Tschechien</b>	BIP	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	3,2	6,4	3,9	1,0
	Inflation	9,7	56,6	11,1	20,8	10,0	9,1	8,8	8,5
	Auslandsinvestitionen*	...	...	1 000,0	500,0	869,0	2 562,0	1 428,0	1 300,0
	Arbeitslosigkeit	0,8	4,1	2,6	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2
<b>Ukraine</b>	BIP	-2,6	-11,6	-13,7	-14,2	-23,0	-11,8	-10,0	-3,2
	Inflation	4,8	91,2	1 210,0	5 371,0	891,0	376,8	80,2	15,9
	Auslandsinvestitionen*	...	...	170,0	200,0	151,0	257,0	500,0	k.A.
	Arbeitslosigkeit	...	...	0,3	0,3	0,4	0,5	1,5	2,8
<b>Ungarn</b>	BIP	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,3
	Inflation	28,9	35,0	23,0	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3
	Auslandsinvestitionen*	300,0	1 500,0	1 500,0	2 300,0	1 319,0	4 571,0	2 069,0	2 307,0
	Arbeitslosigkeit	1,9	7,8	13,2	13,3	11,4	11,1	10,7	10,4

\*) direkte Auslandsinvestitionen in Mio. US-Dollar. BIP = Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Business Central Europe.

postkommunistischen Volkswirtschaften nach außen.

Wirtschaftliche Erfolge im Postkommunismus können angesichts der länderspezifisch unterschiedlichen ökonomischen Ausgangsbedingungen<sup>48</sup> unter Berücksichtigung der mittlerweile erkennbaren Entwicklungstendenzen nur als relativ betrachtet werden. Es gilt zuallererst die Frage zu beantworten, ob es durch die Etablierung einer Marktwirtschaft gelungen ist, die Trennung von Wirtschaft und Politik durchzusetzen (ohne daß der Staat seine Rahmenordnungsfunktion aufgegeben hätte). Ohne diese Trennung verwandelt sich die postkommunistische Staatsverwaltung in ein undurchsichtiges korruptes System, in dem unter den Machthabern eine Privatisierung des vom Volk in staatlichen bzw. staatsabhängigen Unternehmen erarbeiteten Gewinnes vollzogen wird (der „politische Kapitalismus“<sup>49</sup>). Den Wirtschaftserfolg zeigen auch kontinuierliche Wachstumsraten und steigende ausländische Investitionen an; schließlich gelten die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Preisentwicklung als ökonomische und zugleich soziale Indikatoren.

Nur in den neuen Bundesländern konnte – dank der staatlichen Geldtransfers in Höhe von bisher mehr als 1,5 Billionen DM<sup>50</sup> – die Wirtschafts- transformation *von vornherein* sozial abgedeckt werden. Damit ist allerdings auf dem Gebiet der ehemaligen DDR weder ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum gewährleistet noch die Arbeitslosigkeit in Schranken gehalten worden. In wirtschaftsliberalen Kreisen Zentraleuropas wird gerade diese Fixierung auf die soziale Absicherung der ökonomischen Umstellung sowie auf Lohnangleichung an den Westen der Bundesrepublik für diese Mißerfolge verantwortlich gemacht. Dazu ein Kommentar des früheren (1989–1993) und heutigen polnischen Vize-Premierministers und Finanzministers, Leszek Balcerowicz: „Die ehemalige DDR hat der Welt zwei Lehren erteilt: Sie zeigte einerseits, was der Sozialismus ist, und sie machte andererseits anschaulich, welche Gefahren beim undisziplinierten Übergang zum Kapitalis-

mus drohen.“<sup>51</sup> Und an einer anderen Stelle: „Nach Ostdeutschland wurde eine ‚übersozialisierte‘ Marktwirtschaft in einer Version übertragen, die sich kraß von der ursprünglichen (Konzeption der sozialen Marktwirtschaft) unterschied. In der damaligen (politischen) Situation (des Jahres 1990) hatte die Regierung der Bundesrepublik wahrscheinlich einen sehr engen Gestaltungsspielraum: eine weniger sozial ausgerichtete Politik hätte vermutlich zur Steigerung der Migration aus Ostdeutschland geführt. . . Wenn wir jedoch die Sache im nachhinein betrachten, dann hat sich die ‚Übersozialisierung‘ des westdeutschen Wirtschaftssystems gerächt, ein Ergebnis der vorausgegangen mehr als zehn Jahre. Auf die ehemalige DDR mußte ein System übertragen werden, das denkbar schlecht für ein Land taugte, das so viel nachzuholen hat. . . Doch den schwierigsten Schlag hat der Wirtschaft der ehemaligen DDR, und dann der Bundesrepublik, das rapide Ansteigen der Arbeitskosten versetzt.“<sup>52</sup>

Denn aus der Sicht der „normalen“ postkommunistischen Länder besteht das Hauptgebot der ökonomischen Transformation darin, insbesondere die relativ niedrigen Lohnkosten als einen der wenigen Wettbewerbsvorteile in einer globalisierten Weltwirtschaft mit bereits aufgeteilten Märkten zu nutzen. Dies bedeutet, daß sich die postkommunistischen Volkswirtschaften gezwungenermaßen auf einen langen Umstellungsprozeß einrichten müssen, an dessen Anfang eine schmerzhaft Sanierung *aus eigener Kraft* steht; anschließend soll eine allmähliche Wohlstandssteigerung kommen<sup>53</sup>. Die mit dem Wirtschaftswachstum im Rahmen eines schon marktwirtschaftlichen Systems einhergehenden Mehreinnahmen würden zudem eine aktivere Sozialpolitik des Staates möglich machen.

Aus der heutigen Perspektive kann verallgemeinert werden, daß nicht so sehr die Wahl des graduellen oder des „schocktherapeutischen“ Weges, sondern letztlich die *Konsequenz* bei der Durchsetzung von Marktmechanismen – auch gegen Widerstände aus der Bevölkerung – den ökonomischen Erfolg der Systemtransformation bestimmte. Tabelle 3 zeigt, daß unter den Ländern, die auf

48 Siehe dazu Harald Sander, Wirtschaftliche Transformation in Osteuropa: Zwischen Stabilisierung und Restrukturierung, in: Lothar Brock/Ingomar Hauchler (Hrsg.), Entwicklung in Mittel- und Osteuropa: über Chancen und Risiken der Transformation, Bonn 1993, S. 99–115.

49 Dieser Begriff stammt von Jadwiga Staniszkis, „Political Capitalism“ in Poland, in: East European Politics and Society, (1991) 1, S. 137–141.

50 Für 16–17 Mio. Menschen. Vgl. dazu die Daten über die Bevölkerungszahlen und das Bruttoinlandsprodukt in Tabelle 1.

51 Leszek Balcerowicz, Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku (Freiheit und Entwicklung. Die Ökonomie des freien Marktes), Kraków 1995, S. 307.

52 L. Balcerowicz, ebd., S. 302 f.

53 Ein Indiz für die Verwirklichung dieses Szenarios in Mittel- und Nordosteuropa stellt die seit einigen Jahren steigende Zahl der verkauften Neuwagen dar. Im Jahre 1997 wurden in Polen eine halbe Million und in den übrigen Ländern Mitteleuropas noch eine Drittel Million Kfz verkauft. Vgl. Eurostat, Nr. 1798 vom 3. März 1998.

einen solchen relativen ökonomischen Erfolg verweisen können, erstaunlich viele sind, deren ökonomische Situation am Ende des Kommunismus katastrophal war: Litauen, Lettland, Estland, Slowenien, die ihren Staat erst aufbauen mußten, sowie Polen. Ihre jungen Marktwirtschaften weisen mittlerweile hohe Wachstumsraten bei immer größerer Preisstabilität auf. Auch die durch den Systemwechsel verursachte Arbeitslosigkeit geht zurück; zudem steigen die Investitionen aus dem Ausland.

Von den übrigen EU-Anwärtern hat Ungarn in den letzten Jahren viele Versäumnisse der zuvor regierenden konservativen Koalition wettgemacht. Berücksichtigt man in Tschechien die relativ günstigen Ausgangsbedingungen Václav Klaus', so rechtfertigt seine sich hinter liberaler Phraseologie versteckende Wirtschaftspolitik, die acht Jahre lang eine Privatisierung ohne Sanierung der Betriebe und eine Marktwirtschaft mit Vollbeschäftigung ausprobierte, den Ruf Tschechiens als Musterland der ökonomischen Systemtransformation nicht. Die Slowakei unter Vladimir Mečiar hat wirtschaftlich nicht weniger als Tschechien erreicht (politisch aber schon!), zumal sie den Großteil der maroden tschechoslowakischen Militärindustrie „geerbt“ hat.

In den übrigen Ländern paralyisierte die Angst der Regierenden vor den sozialen Kosten der marktwirtschaftlichen Umwandlung die Reformen. Der gewöhnliche Legitimitätsbonus der ersten nachkommunistischen Regierungen wurde dort nicht genutzt, um die notwendige Trennung von Wirtschaft und Politik durchzusetzen. Die sozialen Kosten des „politischen Kapitalismus“ erweisen sich dann jedoch als *ungleich höher* als die sozialen Einbrüche infolge der Einführung des Marktes. Exemplarisch kann man das heutzutage am Beispiel des Bergbaus beobachten. Während die Bergleute der unrentablen Schächte in Polen mit (zumindest für polnische Verhältnisse) hohen Geldzuweisungen (von ca. 23 000 DM pro Person) dazu motiviert werden, ihre Jobs als Bergarbeiter aufzugeben<sup>54</sup>, erweisen sich die russische und ukrainische Regierung weder als willens, ein wirtschaftlich tragbares Programm zur Umstrukturierung der Bergbauindustrie durchzusetzen, noch als imstande, den Arbeitern die ausstehenden Löhne auszuzahlen. Nur anhand solcher Vergleiche können die tatsächlichen sozialen Folgen der durchgeführten bzw. ausgelassenen radikalen

Wirtschaftsreformen in den ersten Jahren der Systemtransformation sinnvollerweise beurteilt werden<sup>55</sup>.

Auf der Verliererseite der ökonomischen Entwicklung steht heute ohne Zweifel Südosteuropa, wo die bekannten politischen Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien und in Albanien die Wirtschaftslage nachhaltig verschlimmerten (Slowenien und Mazedonien stellen hier Ausnahmen dar). Bulgarien und Rumänien stehen wiederum für jene südosteuropäischen Volkswirtschaften, die in den Jahren 1996/97 infolge der inkonsequenten Umsetzung der Reformen in eine katastrophale Lage gerieten. Auf diese Katastrophe reagieren sie allerdings seit 1997 mit entschiedeneren Maßnahmen als zuvor, die sich an andernorts durchaus erfolgreichen „schocktherapeutischen“ Modellen orientieren<sup>56</sup>.

Schlecht ist auch die Lage in Osteuropa. Die Finanzkatastrophe Rußlands im Jahre 1998 zeigt nochmals, daß die postkommunistische Einführung der Marktwirtschaft keineswegs mit Preisfreigabe und Stabilisierung der Währung abgeschlossen ist, und daß es nicht weiterhilft, wenn die Politik die versäumten Reformen schönredet<sup>57</sup>. Die Lage in Rußland wird zusätzlich dadurch erschwert, daß es dort innerhalb der politischen Klasse keinen Konsens hinsichtlich des Übergangs zu einer modernen Marktwirtschaft gibt. In Belarus unter dem Präsidenten Aleksander Lukašenko kann sogar von einem verbissenen Versuch gesprochen werden, die zentrale Planwirtschaft (und die politische Diktatur) zu retten. Schließlich läßt sich die wirtschaftspolitische Situation in der Ukraine, wo trotz gravierender Unzulänglichkeiten die demokratischen Verfahren mehr als in Belarus respektiert werden, als „demokratischer Sozialismus“ beschreiben: Eine weitgehend verstaatlichte Volkswirtschaft soll dort mit einem sich demokratisierenden politischen System vereint werden. Sowohl die ökonomischen als auch die politischen Folgen dieses Experiments sind verheerend.

55 Die Alternative: „Schrittweise Vorgehensweise oder ‚Schocktherapie‘ mit harten sozialen Folgen“ erweist sich somit als falsch. Vgl. Gerd Meyer, Parteien, Wählerverhalten und politische Kultur. Konflikte und Konjunkturen der Macht: Das Beispiel der Sozialdemokraten, in: Der Bürger im Staat, (1997) 3, S. 152.

56 Vgl. Economic Survey of Bulgaria. OECD, March 1997; Economic Survey of Romania. OECD, February 1998.

57 Im Januar 1998 erklärte Boris Jelzin, daß die Stabilisierungsphase abgeschlossen und die Wachstumsphase eingeleitet sei. Siehe „Ot stabilizacii k pod'emu“ (Von Stabilisierung zum Aufschwung), in: „Moskovskie Novosti“, Nr. 1–2 vom 11. bis 25. Januar 1998.

54 Vgl. Jerzy Maciejka, Fedrowanie samochodów (Das Fördern von Autos), in: Polityka, Nr. 35 vom 29. August 1998.

Insgesamt zeigt die wirtschaftliche Entwicklung des postkommunistischen Raumes, daß es keines Wohlstandsüberschusses bedarf, um zur Demokratie zu gelangen. Dafür sprechen die Erfahrungen Polens, Ungarns, Tschechiens, Sloweniens, Litauens, Lettlands und Estlands, deren Pro-Kopf-Nationaleinkommen zumindest für die Lebensdauer einer Generation unter dem Niveau der ärmsten Mitglieder der Europäischen Union bleiben werden<sup>58</sup>. Ebenso wichtig erscheint die Erkenntnis, daß der ökonomische Erfolg nicht direkt mit der kulturellen Zugehörigkeit und den politischen Traditionen des jeweiligen Landes zusammenhängt, sondern größtenteils von der jeweiligen Wirtschaftspolitik bestimmt wird. Und schließlich: Im Posttotalitarismus hilft die Demokratie dem Markt, weil sie die Autonomie der Wirtschaft gegenüber der Politik fördert.

---

## Zivil- und Nicht-Zivilgesellschaft

---

Ob die Zivilgesellschaft der postkommunistischen Systemtransformation förderlich ist, dessen sind sich „Ostmitteleuropa“-Experten nicht sicher. Dies demonstriert ein Gelehrter, der im Fehlen der für die Zivilgesellschaft notwendigen intermediären Organisationen im Postkommunismus ein „strukturelles Problem“ erkennt. Im gleichen Atemzug warnt er jedoch davor, daß mit „Gewerkschaften, die erfolgreich die Interessen der Belegschaften vertreten. . . , die ohnedies mehr oder weniger niedrige politische Stabilität . . . noch prekärer und das Legitimationsdefizit der neuen Eliten und Parteien noch größer“ werden könnten<sup>59</sup>. So kann der Begriff der Zivilgesellschaft zu einem unbestimmten Terminus werden, mit dem sowohl intuitive Hoffnungen als auch Befürchtungen zum Ausdruck gebracht werden.

Dennoch muß die Vorstellung von einer *civil society* ernst genommen werden<sup>60</sup>. Dafür spricht schon die Tatsache, daß die Vision der Zivilgesellschaft in den siebziger und achtziger Jahren entscheidend zur Formierung des Widerstandes gegen das kommunistische System beigetragen

---

58 Der Lebensstandard der beitragswilligen postkommunistischen Länder (und der Türkei) liegt im Durchschnitt 70 Prozent unter dem durchschnittlichen EU-Niveau.

59 August Pradetto, Interne und externe Bedingungen industrieller und gesamtwirtschaftlicher Transformation in postkommunistischen Ländern, in: ders. (Anm. 8), S. 300 f.

60 Schon für Aristoteles war keine Demokratie ohne Bürgergesellschaft möglich. Dazu O. Depenheuer (Anm. 3), S. 347 f.

hat<sup>61</sup>. Mit der Entstehung der polnischen „Solidarność“ im Jahre 1980 ist die intellektuelle Renaissance dieser Konzeption auch im Westen verbunden. Während die Idee der Bürgergesellschaft im Kommunismus den intellektuellen Abschied von der Utopie des Sozialismus mit menschlichem Antlitz (die Leitidee des Prager Frühlings 1968) wie auch eine schroffe Gegenüberstellung von Gesellschaft und Staat manifestierte, wurde diese Idee im Westen nicht zuletzt deshalb aufgenommen, weil sie die Hoffnung auf einen „dritten Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus“ nährte<sup>62</sup>.

Wie nachvollziehbar die Perspektive einer Trennung von Staat und Bürgergesellschaft während der Zeit des Totalitarismus auch gewesen sein mag, gefährlich wäre ihre Beibehaltung in der nachkommunistischen Zeit, denn sie droht eine Gegnerschaft dort aufzubauen, wo im Rahmen des demokratischen Systems eine – wenn auch konfliktbeladene – Kooperation geboten ist<sup>63</sup>. Diese Perspektive gab übrigens bereits die Zustände in den kommunistisch verfaßten Gesellschaften falsch wieder. Die Apologeten der sich gegen den Staat stellenden „sozialistischen *civil society*“<sup>64</sup> übersahen nämlich, daß im Sowjetsozialismus nahezu alle „Bürger“ hinsichtlich ihres materiellen Wohlergehens vom Staat abhängig waren: In diesem kollektivistischen System mit der verstaatlichten Volkswirtschaft erschöpfte sich die Mündigkeit – das Kennzeichen des Bürger-Seins – in häufig heroischer Zivilcourage. Zwar stellt diese Eigenschaft eine notwendige, aber keineswegs ausreichende Voraussetzung der Zivilgesellschaft dar. Eine posttotalitäre Bürgergesellschaft kann deshalb nur dann entstehen, wenn wirtschaftliche Eigeninitiative und Selbstfürsorge des Einzelnen belohnt und die verbreitete Anspruchshaltung gegenüber dem Staat zurückgedrängt wird. In der Theorie hört sich dies zwar logisch an, in der Praxis ist es freilich nicht ohne soziale Spannungen und krasse Ungerechtigkeiten zu verwirklichen. Denn der Politik ist es lediglich möglich, zuerst die Bedingungen für den Wirtschaftserfolg einer Minderheit zu schaffen.

---

61 Vgl. etwa Kyu-Young Lee, Zivilgesellschaft als Ansatzpunkt für den Umbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa. Das Beispiel Polen, Frankfurt am Main u. a. 1994.

62 Von einer „sozialistischen *civil society*“ in Polen sprach hoffnungsvoll Andrew Arato, „Civil society“ gegen den Staat. Der Fall Polen 1980/81, in: Reinhard Fenchel/Anna-Juta Pietsch (Hrsg.), Polen 1980–82. Gesellschaft gegen den Staat, Hannover 1982, S. 46–87.

63 Vgl. J. Szacki (Anm. 6) S. 20 ff.

64 Vgl. A. Arato (Anm. 62).

Die Hoffnung vieler Intellektueller, daß nach dem Totalitarismus die *civil society* sozusagen eruptionsartig die bisher vom omnipotenten Staat miserabel verwalteten gesellschaftlichen Räume ausfüllen wird, erwies sich deshalb als trügerisch<sup>65</sup>. Die anfängliche „Leere der ökonomischen Interessen“, in der die ersten postkommunistischen Regierungen handelten, konnte zwar kurzfristig als für die Reformen vorteilhaft betrachtet werden. Mittel- und langfristig ist jedoch die Enttäuschung über die schwache Zivilgesellschaft durchaus berechtigt. In manchen Ländern – wie in Rußland, der Ukraine, Belarus – ist diese Enttäuschung so groß, daß dort die Frage diskutiert wird, ob aus früheren totalitären Systemen heraus eine *civil society* überhaupt entstehen kann.

Die Entstehung der Zivilgesellschaft im Posttotalitarismus muß als ein langer Prozeß betrachtet werden, der mit Hilfe von administrativ-politischen Mitteln lediglich unterstützt werden kann. Dies geht nicht ohne offene Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte. Daß beispielsweise innerhalb der russischen *intelligencija* auf die extremen Schwächen der eigenen Tradition der Bürgergesellschaft immer wieder hingewiesen wird, ist ein unabdingbarer Beitrag zur Entstehung einer neuen Zivilgesellschaft. Es ist schwer vorauszusagen, wie erfolgreich die Bildung der *civil society* in der Zukunft sein wird. Heutzutage verläuft jedenfalls im postkommunistischen Europa eine Trennlinie zwischen jenen Ländern, in denen vorwiegend das Fehlen einer Tradition und Kultur der Bürgergesellschaft konstatiert wird<sup>66</sup>, und jenen, die klagen, daß der Zustand ihrer Zivilgesellschaft

noch nicht den westlichen Standards entspricht<sup>67</sup>. Es ist eine Trennlinie, die wieder in etwa zwischen Südost- und Osteuropa auf der einen sowie Zentral- und Nordosteuropa auf der anderen Seite verläuft. Auch dieser Aspekt verdeutlicht, wie sehr man nicht nur hinsichtlich der Transformationsprozesse die einzelnen Länder voneinander unterscheiden muß und daß es nicht möglich ist, pauschal von Ost- oder Mitteleuropa zu sprechen.

---

## Fazit

---

Eine gute demokratische Entwicklung weisen die meisten nordost- und mitteleuropäischen Länder auf. Sie brachten in die postkommunistische Ära andere historisch-kulturelle Voraussetzungen mit und entwickeln ihre bürgerlichen Gesellschaften erfolgreicher als die Staaten Südost- und Osteuropas. Zugleich unterscheiden sich heute die mittel- und nordosteuropäischen Länder untereinander hinsichtlich des relativen ökonomischen Erfolges ihrer jeweiligen Wirtschaftspolitik.

Diese Sachverhalte lassen den Schluß zu, daß bei der Suche nach Erklärungen für die Ausdifferenzierung der postkommunistischen politischen Systeme in Demokratien und quasidemokratische Autoritarismen primär auf kulturelle Faktoren zurückgegriffen werden muß. Damit wird selbstverständlich nicht behauptet, daß eine gute wirtschaftliche Entwicklung die Demokratisierung nicht fördern würde. Im Gegenteil: Der zunehmende Wohlstand trägt zweifellos zu verstärkten Partizipations- und Repräsentationswünschen der Bürger bei.

---

65 Darin besteht der Hauptunterschied der posttotalitären Transformation im Vergleich zur Transition der postautoritären Gesellschaften: Die Autoritarismen zerstören die ökonomischen Grundlagen der Bürgergesellschaft nicht, weil sie autonom handelnde Wirtschaftssubjekte respektieren. Vgl. Winfried Steffani, *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Wiesbaden 1997, S. 223; J. Maćków (Anm. 26), S. 22 ff.

66 Eine wichtige Rolle spielt dabei in Rußland die ausgezeichnete Moskauer Zeitschrift „Polis“.

---

67 Etwa hinsichtlich der Mitgliedschaft der Bürger in Vereinigungen, Verbänden und sonstigen Organisationen. Als Beispiel: 65 Prozent der Polen gehören keiner Organisation an. Dagegen deklarieren 85 Prozent der Amerikaner, 68 Prozent der Deutschen, 65 Prozent der Kanadier, 53 Prozent der Briten, 39 Prozent der Franzosen und 36 Prozent der Japaner und Italiener eine Mitgliedschaft in zumindest einer Organisation. Vgl. *Rzeczpospolita* vom 13. 8. 1998.

Magarditsch Hatschikjan

## Zum Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik in Ostmitteleuropa

---

### Vorbemerkung

---

Das Thema erlangt – wie viele „alte Probleme“ Osteuropas – auch unter neuen Vorzeichen immer wieder schlagzeilenträchtige Aktualität, so jüngst noch im vergangenen Oktober. Zur Debatte stand die Frage, ob einige osteuropäische Staaten der NATO die Nutzung ihres Luftraums für Militärationen gegen Jugoslawien erlauben würden. Die gerade drei Monate im Amt befindliche ungarische Regierung stimmte zu, verlangte aber eine Schutzgarantie für den Fall jugoslawischer Vergeltungsschläge. Im übrigen hatte zuvor schon Ministerpräsident Victor Orbán die Teilnahme von Soldaten der ungarischen Armee an einer Militäration kategorisch ausgeschlossen, um nicht Ungarn (aus Ungarn) in einen Krieg auch gegen Ungarn (aus Jugoslawien) entsenden zu müssen. Die rumänische Führung sagte ebenfalls ja, verlangte aber dieselbe Schutzgarantie und schränkte die Zusage durch die Hinzufügung „im Notfall und in unvorhergesehenen Situationen“ ein. Dafür wurde sie von zwei Seiten kritisiert: Einigen Regierungskreisen mißfiel die Einschränkung, einigen Oppositionskreisen die Zusage. Die bulgarische Regierung gewährte die Nutzung ohne Einschränkungen, wollte aber auch die Sicherheitsgarantie und sah sich von der Opposition mit dem Vorwurf konfrontiert, ihre Entscheidung bedürfe der Zustimmung des Parlaments und sei in dieser Form verfassungswidrig. Der polnische Ministerpräsident Jerzy Buzek schließlich erklärte von sich aus die Bereitschaft Warschaus zur Teilnahme an militärischen Aktionen der NATO in Jugoslawien, während Verteidigungsminister Janusz Onyszkiewicz wenig später darauf hinwies, daß die NATO nicht erwarte, daß Polen Truppen schicke. In der Tat hatten NATO-Kreise vorher schon verlauten lassen, daß ausschließlich der Einsatz von Einheiten von Mitgliedstaaten vorgesehen war.

Im Hintergrund dieser Reaktionen, die in diesem Fall lediglich die Frage der eventuellen militärischen Nutzung des jeweiligen Luftraumes betra-

fen, kreist dasselbe Leitthema: Es geht um das Spannungsverhältnis von nationalstaatlichem Handeln und übernationaler Kooperation, um das Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik. Nation steht hierbei nicht nur für die ethnisch-kulturelle Komponente, sondern für drei Dimensionen, die das nationale Selbstverständnis und die nationalen Interessen prägen: die Staatserhaltung als politisch-wirtschaftliche und militärische Dimension, das gesamtgesellschaftliche Interesse als soziale Dimension sowie die nationale Identität als kulturelle Dimension. Die Frage nach dem Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik kann man also folgendermaßen umschreiben: Wie wirken sich die verschiedenen Dimensionen und die Prioritätensetzungen unter ihnen auf die außenpolitischen Orientierungen der osteuropäischen Staaten aus, wo herrscht Kongruenz, wo Divergenz, wo gar ein Zielkonflikt vor, und wie wird in Fällen von Divergenzen und Zielkonflikten entschieden?

---

### Nation und Außenpolitik in Osteuropa – alte und neue Ansätze

---

Der Nationalismus hat in allen Perioden der neuzeitlichen Existenz eigenständiger osteuropäischer Staaten eine prominente Rolle gespielt. Und es ist bislang keinem osteuropäischen Staat in der Neuzeit gelungen, das Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik über einen längeren Zeitraum hinweg einigermaßen balanciert zu gestalten. Während der beiden prägenden Perioden, der Zwischenkriegszeit und der sozialistischen Ära, schlugen die Pendel in höchst unterschiedlicher Richtung aus. Die Staatsraison der Zwischenkriegszeit war von einer unbalancierten Prioritätensetzung bestimmt: Zuerst kam die Staatserhaltung (wenn möglich bei ausgedehntem Territorium), also die politische, militärische und – so muß man in den meisten Fällen hinzufügen – auch die territoriale Dimension; danach kam mit relativ geringem Abstand die nationale Identität (die kulturelle Dimension) und schließlich – mit großem Abstand –

die soziale Dimension des gesamtgesellschaftlichen Interesses. Dementsprechend fiel die Struktur der Außenbeziehungen aus: Sie war von Bilateralismus und von Sonderbeziehungen geprägt; die wenigen multilateralen Ansätze richteten sich in einem höchst selektiven Kollektivismus gegen den jeweiligen Hauptfeind unter den Nachbarn. Das Osteuropa der Zwischenkriegszeit ist daher voll von außenpolitischen Sonderwegen, Polen deren krassestes und tragischstes Beispiel.

Anders, aber ebenfalls unbalanciert, stellen sich die Ausprägungen in der sozialistischen Periode dar: Hier stand in der Staatsraison im Prinzip die soziale (bzw. sozial-revolutionäre) Dimension im Vordergrund, danach folgte mit geringem, aber spürbarem Abstand die Staatserhaltung und mit großem Abstand die nationale Identität. Im Laufe der Zeit verschoben sich die Proportionen zugunsten der nationalen Identität, ohne daß sich aber dadurch etwas an der Reihenfolge änderte. Dementsprechend herrschte in den Außenbeziehungen der blockbezogene Multilateralismus und die Ächtung von Sonderwegen (Jugoslawien, Albanien, Rumänien) vor.

Das Problem der Zwischenkriegszeit war die fehlende Einheit Osteuropas, das Problem der sozialistischen Periode der Versuch, diese Einheit zu erzwingen. Einer echten, „organischen“ Einheit Osteuropas standen in beiden Perioden die Zeichen der Zeit entgegen: Der Geist der Zwischenkriegszeit war nicht übernational, sondern ultranational; der Geist der sozialistischen Periode war eine zwielfichtige Mischung aus einem verordneten Internationalismus, hinter dem sich die Suprematie der Sowjetunion kaum verbarg, und einem verbrämten Nationalismus mit begrenzter Souveränität. Das Ergebnis war in beiden Fällen das Gegenteil von Integration: Das Ende der Zwischenkriegszeit erlebte die verheerende Atomisierung Osteuropas, in der Nachkriegszeit kam es zur Abkapselung und unterschwelligem Parzellierung.

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Ansätze der osteuropäischen Staaten in den neunziger Jahren zu bewerten. Was die Staatsraison anbelangt, so ähneln die praktizierten Prioritätensetzungen in Ostmitteleuropa (wie im übrigen in ganz Osteuropa außerhalb des früheren jugoslawischen Kerngebiets) dem Grundmuster, das in der sozialistischen Periode vorherrschend war. Unter dem Stichwort der Modernisierung steht hier überall die gesellschaftliche Dimension im Vordergrund. Ihr folgt mit geringem Abstand die Dimension der nationalstaatlichen Absicherung, und die kulturelle Dimension der nationalen Identität ran-

giert am Ende – am deutlichsten abgestuft in Tschechien, weniger deutlich in Polen und vor allem in Ungarn. Da sich die Inhalte und Ausrichtungen oft im Gegensatz zu denjenigen der sozialistischen Periode bewegen, werden die Kontinuitäten manchmal unterschätzt oder gar übersehen. Nicht ein Grenzverlauf ist nach der Wende verändert worden – die einzige Debatte, die in dieser Hinsicht überhaupt stattfand, hatte den Austausch eines Bergdorfs gegen eine Ferienhaussiedlung zwischen Tschechien und der Slowakei zum Thema und betraf ganze 452 Hektar sowie eine Grenzverkürzung von 33 Kilometern.

Entsprechend fallen die Schwerpunktsetzungen in der Außenpolitik aus. Die Prioritätenlisten der ostmitteleuropäischen Staaten gleichen einander fast wie ein Ei dem anderen: an erster Stelle die Integration in die EU und NATO, an zweiter Stelle gute Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn, an dritter Stelle die regionale Kooperation. In den Fällen, in denen eine größere Anzahl von Angehörigen der eigenen Nation außerhalb der eigenen Staatsgrenzen lebt, kommt ein vierter Punkt hinzu: die Pflege der Verbindungen und die Minderheitenrechte.

Bewegt sich Ostmitteleuropa damit im nunmehr dritten Anlauf auf einer erfolgversprechenden Linie zum ausgewogenen Umgang mit dem Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik? Oder, grob vereinfachend: Folgt auf die These – territoriale Impertinenz – und die Antithese – nationale Abstinenz – nun die Synthese der allmählichen Konvergenz? Dies wird im folgenden anhand der wesentlichen Aspekte der außenpolitischen Orientierungen derjenigen drei Staaten Ostmitteleuropas erörtert, die sowohl bei der NATO-Aufnahme als auch bei den EU-Beitrittsverhandlungen zur „ersten Runde“ gehören – also Polen, Tschechien und Ungarn.

---

## Gegenüber dem Westen: Nation und Integration

---

Die Entscheidung für die Priorität der West-Bindung hat in den politischen Landschaften aller ostmitteleuropäischen Staaten eine solide Grundlage. Seitdem überhaupt eine realistische Aussicht darauf bestand, haben ausnahmslos alle Regierungen den EU- und den NATO-Beitritt befürwortet. Der Konsens darüber ist im Laufe der Zeit breiter und stabiler geworden. Die extremen rechts- und linksnationalistischen Strömungen, die die West-Bin-

dung ablehnen, können allenfalls einen Teil des allgemeinen Protestpotentials mobilisieren, bringen aber nur in höchst seltenen Ausnahmefällen nennenswerten politischen Einfluß zustande und sind außenpolitisch bedeutungslos. Zu Beginn der neunziger Jahre zeitweilig ins Spiel gebrachte Alternativmodelle wie ein OSZE-Europa kollektiver Sicherheit oder ein „drittes Europa“ (zwischen Westeuropa und Rußland) sind rasch verworfen worden. Vollends tabu ist eine gänzliche Kehrtwendung. Der einmalige Ausfall des slowakischen Ministerpräsidenten Mečiar – „Wenn man uns im Westen nicht haben will, gehen wir in den Osten.“ – fand keinerlei Gefolgschaft, nicht einmal seine eigene. Die politischen Führungen in Ostmitteleuropa wünschen den Beitritt in die westlichen Institutionen, und sie verfügen auch im Regelfall über eine realistische Beurteilung der Kräfteverhältnisse.

Beides zeigt sich gerade dann, wenn das Interesse an der West-Bindung auf die Probe gestellt wird, wenn also Konsequenzen aus der Westpolitik mit anderen Teilinteressen in Konflikt geraten. Das geschieht naturgemäß ständig und ist in jüngerer Vergangenheit sowohl in den Beziehungen mit der NATO wie auch in denjenigen mit der EU deutlicher zutage getreten. Die Reaktionen der Ostmitteleuropäer fielen dabei im wesentlichen gleichgerichtet und durchaus normal aus: So viel wie möglich von den Teilinteressen retten, dabei aber nicht die West-Beziehungen gefährden und im Zweifelsfall zu ihren Gunsten entscheiden. So unterstützten etwa alle drei Staaten die zentralen Elemente der westlichen Jugoslawien-Politik: Sie trugen das Embargo trotz Bedenken wegen spürbarer finanzieller Einbußen (allein in Ungarn nach offiziellen Schätzungen rund 2,5 Milliarden Dollar) mit, befürworteten das militärische Eingreifen der NATO in Bosnien und stellten anschließend Truppeneinheiten für die IFOR/SFOR-Operationen zur Verfügung. Ungarn erlaubte darüber hinaus die Durchreise und die Stationierung der IFOR/SFOR-Truppen auf seinem Territorium.

Gleichwohl blieben nationale Akzente nicht aus, was sich in diesem Fall naturgemäß vor allem in Ungarn auswirkte, das angesichts der unmittelbaren Nachbarschaft und vor allem angesichts der etwa 350 000 in Jugoslawien (vornehmlich in der Vojvodina) lebenden Magyaren besonders tangiert ist. Und es war ebensowenig ein Zufall, daß die deutlichsten dieser Akzente stets von der Rechten gesetzt wurden. Im Februar 1994 hatte der damalige Ministerpräsident Péter Boross Irritationen mit der Erklärung ausgelöst, daß Ungarn sich in keiner Weise an NATO-Schlägen aus der Luft

gegen Stellungen der bosnischen Serben beteiligen und darüber hinaus auch den im Lande stationierten Awacs-Flugzeugen nicht erlauben werde, dafür den ungarischen Luftraum zu benutzen. Nach teilweise heftigen Reaktionen aus dem Westen wurde die Stellungnahme zu der Bitte abgemildert, die NATO möge die in Ungarn stationierten Flugzeuge nicht einsetzen. Immerhin wurde aber auch danach kein Hehl daraus gemacht, daß Budapest aus Sorge um die in Jugoslawien lebenden Ungarn in solchen Fragen zurückhaltender agieren müsse. Eben dieses Motiv veranlaßte später die Unabhängige Kleinlandwirtepartei unter József Torgyán die in der gegenwärtig regierenden Koalition vertreten ist, zur Ablehnung einer ungarischen Teilnahme an der IFOR-Operation. Und es stand Pate bei den eingangs angeführten Reaktionen der jetzigen Regierung auf die Verschärfung der Lage im Kosovo im Herbst 1998. Budapest schloß sich zwar der NATO-Front an, machte aber gleichzeitig in prononcierten Verlautbarungen sein besonderes Interesse an einer friedlichen Beilegung des Konflikts deutlich.

Häufiger, sichtbarer und komplexer sind Divergenzen und Zielkonflikte, die sich aus den Beziehungen mit der EU ergeben, weil diese zugleich mit der politischen und der ethnisch-kulturellen Dimension die sozioökonomische betreffen. Dabei stehen mehr als nur kurzfristige wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Wie sich im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen schon eindeutig abzeichnet, werden fünf Themenkomplexe eine herausragende Rolle spielen:

- der Agrarsektor sowie andere „sensitive“ Wirtschaftszweige und Branchen;
- Ausmaß und Tempo der Einbeziehung in die Struktur- und Kohäsions-Politik der EU;
- das Grenzregime, also die Anpassung an die Visa-, Flüchtlings- und Immigrationspolitik der EU;
- der Zugang zu den westlichen Arbeitsmärkten für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten;
- die Beiträge zum EU-Budget.

Mit den drei erstgenannten Themenfeldern werden unmittelbar auch Probleme weitreichender Strukturveränderungen aufgeworfen, wobei die Interessen der Verhandlungspartner nicht im Hinblick auf die generelle Richtung, wohl aber im Hinblick auf Umfang, Tempo, Intensität und auch Finanzierung des Wandels (bzw. seiner Folgekosten) divergieren. Bei den beiden letztgenannten

Themenfeldern geht es um finanzielle Be- und Entlastungen, und auch hier gehen die Vorstellungen über die jeweils zu tragenden Anteile auseinander.

Wenn in der jüngeren Vergangenheit solche Divergenzen erkennbar wurden, haben die Ostmitteleuropäer im Regelfall das Signal ihrer Anpassungsbereitschaft in den Vordergrund gestellt. Beispielhaft war das Verhalten Polens im vergangenen Jahr gegenüber dem Druck der EU und namentlich Deutschlands bezüglich der Abdichtung seiner Ostgrenzen. Diese Frage berührt ethnisch-kulturelle Interessen der Verbindung mit den jenseits der Staatsgrenzen lebenden Polen und noch mehr wirtschaftliche Interessen. Denn Hunderttausende von Litauern, Weißrussen, Ukrainern, Russen und natürlich auch Polen treiben an Märkten in den Grenzgebieten und nahe der Großstädte regen Handel, der allen Seiten zugute kommt. Nach Schätzungen des polnischen Außenministeriums belief sich das Gesamtvolumen 1997 auf 2,2 bis 3 Milliarden Dollar (zum Vergleich: im offiziellen Handel mit der Ukraine wurden 1997 1,7 Milliarden Dollar umgesetzt). Auf Druck der EU koppelte Polen die Visumsfreiheit an Rückführungsabkommen bezüglich illegaler Einwanderer, die zwar von der Ukraine und Litauen, nicht aber von Weißrußland und Rußland unterzeichnet wurden. Daraufhin verschärfte Polen die Einreisebestimmungen für Staatsangehörige dieser beiden Länder, was vor allem die weißrussischen und die polnischen Händler traf, die wiederum mit Protestaktionen, u. a. Grenzblockaden, antworteten. Dennoch – oder gerade deswegen – erklärte der polnische Außenminister Bronisław Geremek, daß Polen bereit sei, für den EU-Beitritt auf Milliarden Dollar aus dem Osthandel zu verzichten. Erst als die EU daraufhin vernehmen ließ, daß ein solches Signal vorerst noch nicht nötig sei, wurden die Einreisebestimmungen wieder ein wenig gelockert.

Die Prioritätensetzungen, die sich in solchem Vorgehen äußern, sind in ihrer Grundrichtung unter den politischen Hauptkräften nicht umstritten. Die Ostmitteleuropäer sind sich dessen bewußt, daß etwa eine zu langsame Übernahme des *acquis communautaire* in bezug auf ihre Ost- und in einigen Fällen auf ihre Südgrenzen ihre Positionen bei den Beitrittsverhandlungen schwächen würde, und dies soll tunlichst vermieden werden. Gleichwohl ist vor allem in der jüngeren Vergangenheit häufiger auf Disproportionen hingewiesen worden. Nicht, daß die überpointierte Feststellung eines westlichen Kenners, die Ostpolitik sei zur „Geisel der EU“ (Tim Snyder) geworden, in Ostmitteleuropa akzeptiert worden wäre. Doch die Forderung,

ein ausgewogeneres Verhältnis von Anpassung und Wahrung spezifischer Eigeninteressen herzustellen, hat dort sichtlich an Gewicht gewonnen. In den von allen ostmitteleuropäischen Führungen im Herbst 1998 zu hörenden Ankündigungen, man werde gerade in den für das eigene Land besonders „sensitiven“ Bereichen „hart“ verhandeln, spiegeln sich auch die Auswirkungen dieser Tendenz wider.

Sie hat in Ostmitteleuropa eine durchaus ernstzunehmende Basis. Bei aller Eindeutigkeit der Westbindungspriorität darf nicht übersehen werden, daß die – in den politischen Landschaften wie unter den Bevölkerungen – vorherrschenden Europabilder vielfältiger und differenzierter sind, als es im Westen zuweilen erscheinen mag. Ein übermäßig eurooptimistischer Eindruck wird hier nicht zuletzt dadurch genährt, daß unter den außenpolitischen Entscheidungsträgern der Anteil der ‚Westler‘ und ‚Integrationisten‘ überproportional hoch ausfällt und daß dementsprechend die Kontakte und Verbindungen der federführenden westeuropäischen Parteien und Politiker sich fast ausschließlich auf die deutlich westgeneigten Organisationen und Strömungen beschränken.

Nun gibt es aber überall Europadebatten, wobei seit einiger Zeit schon die Hauptfrage nicht mehr darin besteht, *ob* man der EU und der NATO beitreten soll – die Positionen dazu sind eindeutig geklärt. Vielmehr kreisen sie um die Fragen, wie, unter welchen Voraussetzungen und in welchem zeitlichen Rahmen dies geschehen soll – und die verschiedenen Antworten haben mit differierenden Zielvorstellungen bezüglich des Charakters der Europäischen Union zu tun. Dabei kommen in den Unterschieden längere Kontinuitätslinien zum Vorschein. Die vehementesten Verfechter der Westorientierung und einer Integration ohne Wenn und Aber sind die gewendeten KP-Nachfolgeparteien in Ungarn und Polen sowie die liberalen Organisationen, die aus der früheren Opposition gegen das sozialistische Regime hervorgegangen sind, also eine linksliberale Koalition früherer Technokraten und Dissidenten. Die politischen Rechten sind in ihrer deutlichen Mehrheit ebenfalls für den Beitritt, legen aber Wert darauf, daß im Prozeß der Integration die Eigenart der kulturellen und politischen Traditionen des jeweiligen Landes erhalten bleibt. Ungeachtet ihrer unterschiedlichen Prägungen – in Polen (katholisch und/oder agrarisch national) und in Ungarn (ethnisch und/oder agrarisch national) dominiert bei ihnen der Wertebezug, in Tschechien (ordoliberal) die sozioökonomische Dimension – weisen ihre Europa-Vorstellungen wichtige

Gemeinsamkeiten auf. Sie treten für ein „Europa der Vaterländer“ ein und sind strikt gegen bundesstaatliche Strukturen, gegen die Einebnung des Nationalstaats und gegen eine europäische Regierung. Er sei ein „Euro-Realist“, sagt der Vorsitzende der AWS (Wahlaktion Solidarność, Wahlsiegerin bei den letzten polnischen Parlamentswahlen), Marian Krzaklewski, und durchaus für den Beitritt, aber nicht – wie die Post-Kommunisten und die Freiheitsunion (die Liberalen, Koalitionspartner der AWS in der Regierung) – für einen „Beitritt auf Knien“. Im übrigen solle man abwarten, bis Polen „erstarkt und autark“ sei, bevor es beitrete. Zum Repertoire der Rechten gehören im übrigen allgemeine Vorbehalte gegen den Verkauf von Grund und Boden an Ausländer, was in Polen und in Tschechien im besonderen in den Warnungen vor der Möglichkeit eines Rückkaufs der ehemaligen deutschen Ostgebiete durch Deutsche zum Ausdruck kommt sowie in Befürchtungen vor einer Preisgabe der Interessen vor allem des eigenen Agrarsektors bei den Beitrittsverhandlungen. Eindeutiger Widerstand gegen die Westorientierung schließlich wird von den äußeren rechten und linken Rändern des Parteienspektrums geleistet, wobei hier die Rechts-Nationalisten stärker sind. Die einflußreichsten dieser Strömungen wirken in Polen und in Ungarn auch in Regierungsparteien hinein. Für diese Strömungen wäre ein EU-Beitritt gleichbedeutend mit dem Verzicht auf die Souveränität und dem Verlust der nationalen, kulturellen und religiösen Identität ihres Landes.

Die Rechten haben sich bislang auf außenpolitischem Felde wenig hervorgetan, verfügen aber über eine bedeutende politische und soziale Basis, was ein Blick auf die Kräfteverhältnisse in den Parlamenten belegt:

#### Siegreiche Strömungen bei den Parlamentswahlen in Ostmitteleuropa 1990–1998

	Wahlen I	Wahlen II	Wahlen III
Polen	R	L	R
Slowakei	L	L	R
Tschechien	R	R	L
Ungarn	R	L	R

L = Linke; R = Rechte

Gerade aus den jeweils letzten Wahlen in Ostmitteleuropa sind sie gestärkt hervorgegangen: In Ungarn und in Polen führen sie jetzt die Regierungskoalitionen an, in Tschechien ist die (sozialdemokratische) Linke auf die Duldung durch die (ordoliberalen) Rechte angewiesen; im übrigen sind hier die Differenzen im Hinblick auf die EU-Poli-

tik nicht besonders ausgeprägt. Auch ein genauerer Blick auf die Ergebnisse von Umfragen zum EU-Beitritt (wie übrigens auch auf die Resultate des ungarischen Referendums zum NATO-Beitritt) legt etwas nüchternere Erwartungen nahe. Zwar wurden insgesamt immer deutliche Mehrheiten für die Beitritte verzeichnet, doch wiesen die Proportionen im einzelnen zugleich auf ein Problem hin, dem sich alle ostmitteleuropäischen Staaten gegenübersehen: die relativ scharfen sozialen, strukturellen und – damit verbunden – geographischen Trennlinien zwischen Befürwortern und Gegnern. Grob formuliert, befürworten die Ober- und die oberen Mittelschichten, die Bewohner städtischer Zentren sowie der westlichen Landesteile die Beitritte, während bei den ungelerten Arbeitern, den Landwirten und der Bevölkerung der östlichen Landesteile Vorbehalte oder gar Ablehnung vorherrschen. Darin spiegelt sich nicht zuletzt der besorgniserregende Umstand wider, daß zentrale Begriffe der Westbindung (etwa „Europa“) zuweilen als Abgrenzung zu den weniger westlich und weniger flexibel denkenden und handelnden eigenen Bevölkerungsteilen verwendet werden, womit sie Gefahr laufen, ihren integrierenden Charakter zu verlieren. Insofern kann die relative Stärke der Euro-Realisten auch als Indiz für den Wunsch gewertet werden, Disproportionen zu korrigieren. Angesichts der west- und speziell EU-politischen Ausrichtungen der Hauptströmungen bedeutet dies keineswegs den Einstieg zum Ausstieg aus der bisherigen Priorität. Vielmehr sind Akzentverschiebungen zu erwarten, die sich aus einer größeren Rücksichtnahme auf die Gesamtbalance von Nation und Außenpolitik ergeben.

#### Gegenüber den Nachbarn: Nation und Kooperation

Infolge einer einseitigen Konzentration auf die West-Beziehungen ist die Nachbarschaftspolitik der ostmitteleuropäischen Staaten zeitweise übermäßig stark in den Hintergrund gedrängt worden. Besonders spürbar waren die Disproportionen in den Jahren 1994 bis 1996, als es fast ausschließlich um die Frage des NATO-Beitritts ging. Dessenungeachtet fällt die Zwischenbilanz auf diesem Gebiet, sofern sie sich auf die bilaterale Ebene bezieht, durchaus ansehnlich aus. Dazu hat nicht zuletzt der Umstand beigetragen, daß der Westen nachdrücklich seine Empfehlung kundgetan hat,

daß die Nachbarschaftsbeziehungen in Osteuropa sich gedeihlich entwickeln mögen.

Inzwischen überzieht ein dichtes Netz von bilateralen Grundlagen- und anderen Arten von Kooperationsverträgen Osteuropa. Die vertragliche Basis für die Zusammenarbeit in den wesentlichen beiderseitigen Interessenbereichen ist solide und umfassend, zumal sie ausdrücklich den Verzicht auf territoriale Ansprüche einbezieht und die bilateralen Beziehungen an Völkerrecht und OSZE-Normen bindet. Von besonderer Bedeutung ist der Umstand, daß eine solche Basis fast in allen als ausgesprochen „sensitiv“ geltenden Fällen geschaffen wurde, namentlich in den Beziehungen Polens zu seinen östlichen Nachbarn und in denjenigen Ungarns zu Rumänien und der Slowakei.

Die Interessenlage der einzelnen ostmitteleuropäischen Staaten ist aber im Hinblick auf die Nachbarschaftspolitik nicht gleichgeartet, deshalb wird dieser unterschiedlich großes Augenmerk zuteil. Relativ am wenigsten betroffen ist Tschechien, das sich, von einer Ausnahme abgesehen, weitgehend problemfreier Beziehungen zu den Nachbarn im Osten oder im Süden erfreuen kann. Und auch bei dieser Ausnahme – dem Verhältnis zur Slowakei – halten sich strukturelle Konfliktstoffe und strategische Bedeutung in überschaubaren Grenzen, so daß sich die Beziehungen zumeist normal gestalten. Allerdings hatten der vergleichsweise geringe Stellenwert der Nachbarschaftspolitik und vielleicht noch mehr die unbekümmerte Demonstration dieses Sachverhalts in Zeiten der Regierung Klaus Kritik von außen und von innen ausgelöst. Hier haben die Sozialdemokraten nach ihrem Wahlsieg im Juni 1998 Kurskorrekturen angekündigt und in die Wege geleitet, was infolge des Regierungswechsels in der Slowakei im Oktober 1998 und der gegenwärtigen Konstellationen in Ungarn und in Polen auf fruchtbaren Boden fiel.

Bedeutsamer ist das Problemfeld sowohl für Polen als auch für Ungarn, denn in beiden Fällen sind mehrere wichtige und sensible bilaterale Beziehungen tangiert. Daher haben sich hier die wichtigsten konzeptionellen Ansätze in dieser Frage herauskristallisiert, wobei bislang in Polen die Kontinuität, in Ungarn der Wandel vorherrschte. Die bis heute im wesentlichen durchgehaltene polnische Konzeption wurde sehr früh vorgelegt und ist eng mit dem Namen des ersten Außenministers nach der Wende verbunden, mit Krzysztof Skubiszewski. Sie geht in bezug auf die Nachbarschaftspolitik – wenn man Rußland ausklammert – von der Kongruenz der Interessen im Dreieck Polen – EU – Nachbarn aus und bestimmt von daher ihre

Prinzipien und Prioritäten. Skubiszewski hatte noch vor dem Kollaps der Sowjetunion eine „zweigleisige“ Ostpolitik Polens in die Wege geleitet, die, ohne Moskau zu provozieren, den benachbarten Republiken zu verstehen gab, daß Polen ihre Unabhängigkeit in den bestehenden Grenzen befürwortet und sie als gleichberechtigte Partner behandelt. 1992 gab er dann für die Nachbarschaftspolitik die Parole der „europäischen Standards“ aus: Gewisse Normen seien bindend, und ihre Einhaltung trage zur Integration in die westlichen Institutionen bei. Hier machten sich der Einfluß der inzwischen eindeutig bestimmten Westbindungs-Priorität und derjenige der EU schon bemerkbar, doch zugleich wies Skubiszewski bei der Erläuterung der konkreten Konsequenzen für die polnische Ostpolitik auf die damit übereinstimmenden Eigeninteressen der beteiligten Staaten hin.

Die bilateralen Beziehungen sollten auf drei Pfeilern beruhen: Anerkennung der bestehenden Grenzen, kulturelle Rechte für die ethnischen Minderheiten und Übereinstimmung im Leitspruch „Die historischen Dispute den Historikern!“ Frühzeitig konnte Polen ein engmaschiges Netz von Grundlagenverträgen mit den Nachbarn knüpfen, die auf diesen Prinzipien beruhen. Wegen des historischen Hintergrundes und der Frage der Minderheitenrechte waren bezüglich der Ostpolitik die Abkommen mit der Ukraine (18. Mai 1992), mit Belarus (23. Juni 1992) und mit Litauen (26. April 1994) von besonderer Bedeutung, wobei belastende Reminiszenzen lediglich in den polnisch-litauischen Beziehungen zeitweise in den Vordergrund traten und eine Verzögerung des Vertragsabschlusses verursachten. Daß die relativ ausgewogene polnische Linie über alle Regierungswechsel hinweg bis heute aufrechterhalten wurde, hat auch mit einem Spezifikum in der Interessenlage Warschaws zu tun: Gute Beziehungen mit den früheren sowjetischen Republiken wirken sich mittelbar wie unmittelbar auf die Positionen gegenüber Moskau aus, und eine kooperative Grundtendenz darin fördert sichtlich deren Stärke.

In Anbetracht der polnischen Kontinuität fallen die Wellenbewegungen Ungarns in diesem Bereich um so deutlicher ins Auge. Bislang hat jeder Regierungswechsel in Budapest hier eine Akzentverschiebung nach sich gezogen. In der Konzeption der ersten Nach-Wende-Regierung Ungarns, die eng mit dem Namen des damaligen Ministerpräsidenten József Antall verbunden ist, stand in bezug auf die Nachbarschaftspolitik die Nation vor der Kooperation, wobei einige Verfechter dieser

Linie Nation und Ethnizität faktisch gleichsetzen. Konkret hieß dies für die Beziehungen vor allem zu Rumänien und zur Slowakei: Sie könnten sich erst dann bessern, wenn zuvor die Lage der ethnischen Ungarn in diesen Ländern verbessert worden sei. Es entsprach diesem Ansatz, daß in dieser Zeit aus ungarischen Regierungskreisen häufig Stellungnahmen über die Beitrittsreife – genauer gesagt: die Beitrittsunreife – anderer Länder, speziell eben Rumäniens und der Slowakei, zu vernehmen waren; ebenso die Forderung, die Behandlung der ungarischen Minderheiten zum Kriterium für die Aufnahme dieser Staaten in übernationale Institutionen zu machen.

Die linksliberale Nachfolgeregierung unter Gyula Horn rückte von dieser Konzeption und den damit verbundenen Gepflogenheiten ab und setzte im Verhältnis Ethnizität – Kooperation umgekehrte Vorzeichen: Die Verbesserung der Beziehungen werde eine Verbesserung der Lage der ethnischen Ungarn in diesen Ländern nach sich ziehen. Auch deswegen wurde der Abschluß der Grundlagenverträge mit der Slowakei (19. März 1995) und mit Rumänien (16. September 1996) möglich, in denen Ungarn auf der einen Seite auch für die Zukunft territoriale Ansprüche ausschließt, auf der anderen Seite mit den umfangreichen und detailreichen Artikeln zu den Minderheitenrechten erstmals ein formell eingeräumtes Mitspracherecht in dieser Frage reklamieren kann.

Einen neuerlichen Schwenk führten dann die Parlamentswahlen im Mai 1998 herbei, aus denen die Rechte (in neuer Konstellation) als Sieger hervorging. Diese hatte in Oppositionszeiten eindeutig ethnisch-kulturelle Akzente gesetzt: Die Grundlagenverträge mit der Slowakei und Rumänien wurden als „Ausverkauf“ der Magyaren in diesen Ländern gebrandmarkt, das Programm der stärksten Partei auf der Rechten (Fidesz) forderte eine Art doppelte Außenpolitik – die des Staates und die der Nation –, und ihr Führer und heutiger Ministerpräsident Victor Orbán wiederholte im Wahlkampf als eine Art Reverenz an Antall dessen berühmt gewordene Äußerung, er wolle der „geistige Ministerpräsident“ von 15 Millionen Ungarn (also unter Einschluß der Ungarn außerhalb Ungarns) sein. Auch nach dem Regierungsantritt waren Signale in dieser Richtung auszumachen: Offizielle Kommentare zu den Grundlagenverträgen konzentrierten sich auf die Punkte, die „noch durchgesetzt“ oder „mit Leben erfüllt“ werden müßten, die Forderung nach einer ungarischen Universität in Rumänien wurde von der neuen Regierung demonstrativ unterstützt, und Orbán selbst machte bei seinem Staatsbesuch im Septem-

ber 1998 in Italien im Zusammenhang mit der Vojvodina unmißverständlich deutlich, daß Budapest sich allein mit individuellen Rechten für die Angehörigen der Minderheiten nicht begnügen wolle, sondern Autonomie fordere.

Gleichwohl wäre es verfehlt oder zumindest verfrüht, von einer einfachen Rückkehr zur Antall'schen Konzeption zu sprechen. Denn die neue Regierung gab zugleich die Parole aus *Pacta sunt servanda* und bemühte sich in den Auseinandersetzungen um den Regierungsverbleib bzw. die Regierungsbeteiligung der Interessenvertretungen der Ungarn in Rumänien und in der Slowakei nach beiden Seiten hin um einvernehmliche Lösungen. Sie hat in ihrem Regierungsprogramm für die Außenpolitik eine Verbindung von moralischem Wertebezug und politischem Pragmatismus angekündigt. Daß das Pendel jetzt zunächst wieder etwas stärker zur nationalen Seite ausschlägt, ist angesichts der Orientierung der linksliberalen Vorgängerkoalition nicht verwunderlich. Das schließt nicht aus, daß die (neue) Rechte auf Dauer eine Synthese zustande bringt, die sowohl die ultranationalen Überspitzungen der ersten als auch die anationalen Tendenzen der zweiten Konzeption vermeidet.

Insgesamt ist also im Hinblick auf die bilateralen Nachbarschaftsbeziehungen durchaus die Tendenz zu balancierteren Ansätzen erkennbar. Die einzige gewichtige Einschränkung, die in diesem Zusammenhang angeführt werden muß, betrifft das Ausmaß des Einflusses der äußeren Rahmenbedingungen und dessen Folgen. Daß gute und stabile Beziehungen zu den Nachbarn eine der wesentlichen Voraussetzungen für den Zugang zu den westlichen Institutionen bilden – und gestörte und instabile dem abträglich sind –, ist inzwischen zu einer Standardformel in ganz Osteuropa geworden. Zahlreiche Fortschritte in den Nachbarschaftsbeziehungen sind unter der unmittelbaren oder mittelbaren Wirkung dieses Arguments erzielt worden. Wenn auch am Wahrheitsgehalt dieser Formel nicht zu zweifeln ist, so läuft ihre Quintessenz zuweilen doch darauf hinaus, das unabhängig vom angestrebten Gütesiegel der Westbindungs- und Integrationsfähigkeit vorhandene Eigeninteresse übermäßig stark in den Hintergrund zu drängen. Hierin kommen weniger subjektive Schwächen der Osteuropäer als vielmehr objektive Konsequenzen der Kräfteverhältnisse, aber auch mögliche Gefahrenherde für die Zukunft zum Ausdruck.

Wenn auch die gegenwärtige Lage in der Nachbarschaftspolitik der ostmitteleuropäischen Staaten

nicht ursächlich von der EU geschaffen worden ist – als Hauptbezugspunkt, Katalysator und notfalls Antreiber hat sie eine nicht hoch genug zu veranschlagende Rolle gespielt. Vor allem hält sie das Gerüst zusammen, dessen gegenwärtige Form überdurchschnittlich günstige Bedingungen für eine kooperative Grundrichtung der nachbarschaftlichen Beziehungen in Osteuropa bietet. Dieses Gerüst wird jedoch spätestens mit den ersten Aufnahmen in die EU anders aussehen – von innen wie von außen her betrachtet. Wird es ähnlich günstige Bedingungen bieten?

Was die Nachbarschaftspolitik auf multilateraler bzw. regionaler Ebene anbelangt, so ist eine deutliche Unterscheidung zwischen politisch sensitiven und weniger sensitiven Bereichen vonnöten. Dabei schneidet die regionale Kooperation in den weniger sensitiven Bereichen insgesamt besser ab. Die meisten Organisationen mit ostmittel- und südosteuropäischer Beteiligung, die üblicherweise unter dem Stichwort der regionalen Kooperation genannt werden, engagieren sich in Bereichen wie Transport, Verkehr, Ökologie, Energie, Telekommunikation, Bildung, Wissenschaft. Das gilt etwa für den Ostseerat, die Zentraleuropäische Initiative, die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationszone, die Karpatische Euroregion etc. Für die daran beteiligten Osteuropäer sind dabei die konkreten Projekte, die multilaterale Einbindung, aber am meisten vielleicht die Möglichkeit der direkten Kontakte auf den unteren Ebenen von Bedeutung. Relativ gering ist allerdings die Wirkung auf politische und wirtschaftspolitische Kerninteressen – zumal auch der finanzielle Handlungsrahmen schmal ausfällt.

Was nun die regionale Kooperation in politisch und wirtschaftspolitisch sensitiven Bereichen anbelangt, so werden deren Möglichkeiten im Westen zuweilen überschätzt. Aus den zu Beginn der neunziger Jahre lebhaften Konsultationen der ostmitteleuropäischen Staaten resultierte als einzig dauerhafte Vereinbarung diejenige über die Freihandelszone (CEFTA). Diese hat in der Tat eine gewisse Sogwirkung entfaltet – Slowenien kam 1996, Rumänien 1997 hinzu, Bulgariens Mitgliedschaft trat Anfang 1999 in Kraft; Lettland, Litauen und die Ukraine haben ihr Interesse angemeldet. Aber ihre Auswirkungen sind sehr begrenzt, selbst auf den intraregionalen Handel, und schon die erste Runde der EU-Osterweiterung wird die CEFTA zumindest in ihrer bisherigen Form nicht überleben.

Abgestimmte, politisch wirksame Aktionen der Ostmitteleuropäer kamen bislang lediglich in Aus-

nahmesituationen zustande, und dies auch nur, wenn sich alle Beteiligten schwach fühlten und Gefahr aus derselben Quelle (Moskau) vermuteten. Es war kein Zufall, daß die wichtigsten dieser Aktionen unter dem Stichwort der „Visegrád-Zusammenarbeit“ (im ungarischen Städtchen Visegrád vereinbarten im Februar 1991 Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei ein koordiniertes Vorgehen in der Außenpolitik) in der Anfangsphase der Wende unternommen wurden – bei der Vorbereitung der Auflösung des Warschauer Pakts im Frühjahr 1991 und bei der Koordinierung der Reaktionen auf den Moskauer Putsch im August 1991. Die Konsultationen anläßlich der Auseinandersetzungen um das rußländische Parlament im Oktober 1993 waren schon erheblich weniger intensiv, und in den darauffolgenden Jahren wurden derartige Initiativen gar nicht mehr ergriffen. Erst nach der Entscheidung der NATO, Ungarn, Polen und Tschechien als erste zum Beitritt einzuladen, wurde wieder Schulterschuß demonstriert. Die Lobbyarbeit in den USA hinsichtlich der Ratifizierung der Beitrittsabkommen wurde von den drei Außenministern gemeinsam aufgenommen, die bei dieser Gelegenheit die Fortführung solcher Abstimmung untereinander versprochen.

Ähnliche und sogar weiterführende Signale gingen vom Dreier-Gipfel im Oktober 1998 in Budapest aus, bei dem die Ministerpräsidenten eine Wiederbelebung der „Visegrád-Gruppe“ und ausdrücklich eine Koordinierung ihrer Anstrengungen um die Beitritte zu EU und NATO ankündigten. Von der subjektiven Ausgangslage her betrachtet, stehen die Vorzeichen dafür gegenwärtig tatsächlich günstig: Alle im Amt befindlichen Regierungen sind einer regionalen Zusammenarbeit gegenüber aufgeschlossen. Und im Hinblick auf die NATO hat sich auch die objektive Situation durch die Linderung des Konkurrenzdrucks verbessert. Dennoch sollten vor allem im Hinblick auf den EU-Beitritt die Erwartungen nicht zu hoch angesetzt werden.

Die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren belegen, daß sich in dieser Hinsicht selten eine Übereinstimmung der Interessenkonstellationen ergibt. Im Wettlauf um den Beitritt wurde stets von mindestens einer Seite – und stets von einer Seite besonders prononciert, entgegen anderslautenden Empfehlungen der EU – die Befürchtung geäußert, daß eine vertiefte regionale Kooperation eher hinderlich sein könnte. Man wolle nicht als Block, sondern individuell behandelt werden, hieß es dann. Erwartungsgemäß stammten solche Vorbehalte aus denjenigen Staaten, die sich zu dem betreffenden Zeitpunkt am weitesten fortgeschrit-

ten dünkten und sich die größten Chancen auf den Erstbeitritt ausrechneten – von 1993 bis 1996 war dies Tschechien, 1997 Ungarn.

Die in solchen Tendenzen zum Ausdruck kommenden Interessendivergenzen sind auf absehbare Zeit nicht zu vermeiden, da die strukturellen Gegebenheiten in Ostmitteleuropa einer vertieften regionalen Kooperation weit mehr entgegenstehen, als daß sie sie fördern. Die Region hat noch nie aus eigener Kraft eine gemeinsame Modernisierungsstrategie entwickelt. Sie hat stets starke externe Partner benötigt, die als „Modernisierungsanker“ fungieren; sie besitzt kein eigenes Gravitationszentrum. Darüber hinaus gleichen die Export- und Import-Strukturen der einzelnen Staaten einander – diese produzieren ähnliche Waren für den Export und sind von ähnlichen Importen abhängig. Es ist daher kein Zufall, daß der intraregionale Handel stets einen geringen Anteil an ihrem Handelsvolumen einnahm (Handelsanteile der CEFTA-Staaten 1997: bei Polen etwas mehr als sechs Prozent, bei Ungarn um die sieben Prozent, bei Tschechien – wegen des Slowakei-Handels – rund 17 Prozent). Daher träten sie auf den internationalen Märkten zumeist als Konkurrenten auf. Und es gibt keinen Anlaß für sie, aus den bisherigen Erfahrungen anderer Länder neue Schlüsse für ihre Einstellung zur regionalen Kooperation zu ziehen. Denn eine erfolgreiche regionale Kooperation ist nicht die Bedingung, sondern die Folge einer erfolgreichen Integration in die Weltwirtschaft.

---

## Zu Rußland: Nation vor Kooperation

---

Bevor die ostmitteleuropäische Rußland-Politik angesprochen wird, sind einige Anmerkungen zur bisherigen Politik Rußlands gegenüber Ostmitteleuropa vonnöten. Diese hat bisher wenig dazu beigetragen, Belastungen und negative Stereotypen ab- und eine neue, auf Partnerschaft orientierte Grundlage aufzubauen. Eine eindeutige Distanzierung vom imperialen Charakter der Politik des zaristischen Rußland und der Sowjetunion ist lediglich von einzelnen liberalen, westlich orientierten Politikern und von Wissenschaftlern zu hören gewesen. Das offizielle Moskau hat darüber hinaus durch Unsicherheiten und Doppeldeutigkeiten in seiner Außenpolitik, durch Vernachlässigung und Geringschätzung der Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Staaten sowie durch den Widerstand gegen die NATO-Osterweiterung

vorhandene Skepsis und Ressentiments bestärkt. Dies alles darf bei der Beurteilung der ostmitteleuropäischen Perzeptionen nicht aus dem Blickfeld geraten.

Die Beziehungen Polens, Ungarns und Tschechiens zu Rußland sind korrekt, aber kühl und in einem Fall (Polen) zeitweilig immer wieder angespannt. Zwar besteht hier ebenfalls ein relativ dichtes Netz von Kooperationsabkommen, und auf einigen Feldern – etwa der wirtschaftlichen Zusammenarbeit oder der Handelsbeziehungen – sorgt beiderseitiges Interesse für weitgehend normale Verhältnisse. Doch die Kernbereiche der politischen Beziehungen sind belastet. Darüber darf auch nicht die offizielle Sprachregelung hinwegtäuschen, deren man sich seit einigen Jahren bedient. Es gehe von niemandem in Europa gegenwärtig eine militärische Bedrohung aus, heißt es übereinstimmend in den sicherheitspolitischen Doktrinen Warschaus, Budapests und Prags, und man strebe gute und stabile Beziehungen mit Rußland an. Beides ist glaubwürdig – enthält aber nicht die ganze Wahrheit und weist allenfalls andeutungsweise (durch die Betonung auf „gegenwärtig“) auf Bedenken in den eigenen Perzeptionen hin.

Diese lauten, wenn man die in Polen vorherrschenden, in Ungarn oft vertretenen, in Tschechien insgesamt etwas zurückhaltender formulierten Grundpositionen zusammenfaßt, etwa folgendermaßen: Rußlands Streben gehe seit Ende 1992 dahin, den verlorenen Supermacht-Status wiederzuerlangen. Der außenpolitische Konsens, in den Folgejahren auf dieser Basis hergestellt und unter Primakov gefestigt, sei von den Traditionen des zaristischen Rußland und der Sowjetunion bestimmt. Daher sei Rußland zur Geopolitik und Geostrategie zurückgekehrt, es denke wieder in den Kategorien des Raums und des imperialen Zentrums Moskau. Im Hinblick auf Ostmitteleuropa und vor allem auf Polen wolle es seinen historischen Einfluß wiederherstellen. Erst eine fundamentale Transformation der Mentalitäten der russischen Eliten oder ein Generationenwechsel könnte die Möglichkeit für eine dauerhafte Veränderung der Beziehungen zwischen Rußland und Ostmitteleuropa eröffnen.

Angesichts der Erfahrungen und Perzeptionen ist die Tendenz zur Abgrenzung zu Rußland nicht verwunderlich. Dabei sind auch die ostmitteleuropäischen Ansätze nicht frei von Doppeldeutigkeiten. Während in Polen etwa zu Recht kritisch registriert wird, daß sich Rußland lediglich in bezug auf Katyn zu einer Entschuldigung bereit fand,

reagierte Warschau, wenn es selbst mit analogen Ansinnen konfrontiert wurde, nicht immer seinen eigenen Maßstäben entsprechend: Der Ukraine gegenüber gestand der polnische Senat die „historische Schuld“ des Landes in Zusammenhang mit den Zwangsumsiedlungen von Ukrainern während der „Aktion Weichsel“ im Jahre 1947 ein und verurteilte sie, doch das litauische Verlangen nach einer polnischen Entschuldigung für die Annexion des Gebiets von Vilna in der Zwischenkriegszeit wurde mit dem Argument zurückgewiesen, internationales Recht stehe über „historischen Mythen“. Ähnlich verhält es sich im Hinblick auf geopolitische Überlegungen: Russischen Politikern und Publizisten werden sie zu Recht vorgehalten, doch sind sie auch einflußreichen ostmitteleuropäischen Autoren durchaus nicht fremd. Und deren Erwägungen zielen unverhohlen auf die Distanzierung Rußlands: Das in diesen Kreisen populärste Modell ist die Zweiteilung zwischen einem euro-atlantischen Verbund von Vancouver bis Kyjiv (Kiev) auf der einen und einer eurasischen Zone unter Moskau auf der anderen Seite. Polens Ziel, heißt es in einer offiziellen Analyse aus Warschau, sei nicht die institutionalisierte „Europäisierung“ Rußlands, sondern ein Rußland mit einem „pragmatischen Eurasismus“.

Zur Abgrenzung beigetragen hat noch mehr eine auf beiden Seiten im politischen Vorgehen enthaltene Mißachtung und Geringschätzung. Rußland übergang im Hinblick auf die NATO-Osterweiterung nicht nur die Interessen der Ostmitteleuropäer, sondern auch diese selbst. Von einer kurzen Phase des Entgegenkommens gegenüber Polen im Frühjahr 1993 abgesehen, wandte es sich direkt an den Westen und rief den Eindruck hervor, es wolle sich nicht nur in die Angelegenheiten der Ostmitteleuropäer einmischen, sondern dies auch noch über deren Köpfe hinweg tun. Andererseits haben auch die Ostmitteleuropäer selten den direkten Kontakt gesucht. In dem Hauptziel ihrer Politik gegenüber Moskau sind sie sich einig: Es gilt, das Wiederaufleben gefährlicher rußländischer Macht auf Dauer zu verhindern. Dabei können sie grundsätzlich mit vier möglichen Partnern kooperieren: mit dem Westen, den jeweils anderen ostmitteleuropäischen Staaten, den östlichen Nachbarn im früheren sowjetischen Raum und den demokratischen und kooperationsbereiten Kräften in Rußland selbst.

Die Ostmitteleuropäer haben die Zusammenarbeit mit dem Westen und untereinander stets und die mit ihren östlichen Nachbarn in zunehmendem Maße gesucht, aber wenig oder gar nicht diejenige mit den möglichen Adressaten in Rußland. Da

dies umgekehrt nicht anders war, haben sich die Möglichkeiten zur wechselseitigen Kenntnisnahme und Einwirkung tendenziell reduziert. Bezeichnend für diese Entwicklung war das Ergebnis der bislang einzig nennenswerten Initiative zu einer leichten Akzentverschiebung, die von einer ostmitteleuropäischen Regierung ausging. Als der damalige ungarische Ministerpräsident Horn 1994 versuchte, seine Kollegen aus Polen, Tschechien und der Slowakei für den Gedanken intensiver Verhandlungen mit Moskau zu erwärmen, um dessen Besorgnisse hinsichtlich der NATO-Osterweiterung zu verringern, handelte er sich harsche Kritik von Warschau und Prag ein.

Die Abgrenzungstendenzen sind zuweilen Gegenstand von Debatten zwischen den Ostmitteleuropäern und dem Westen, in denen zutage tritt, daß im Hinblick auf Rußland erheblich mehr Divergenzen vorhanden sind als im Falle der Nachbarschaftspolitik. Von ostmitteleuropäischer Seite wird dabei nicht nur eine Erfahrungslücke des Westens in bezug auf Rußland beklagt. Auch sei – nicht in allen, wohl aber in einigen einflußreichen westlichen Kreisen – nach wie vor eine Art „Kenny-Syndrom“ verbreitet, also die übermäßige Konzentration des Augenmerks und der Politik auf Rußland zu Lasten Ostmitteleuropas. Daraus resultierende Sorgen äußern sich immer wieder in kritischen Kommentaren über vermeintlich allzu intensive Rußland-Kontakte westlicher Staaten und Institutionen, zuletzt besonders deutlich im Zusammenhang mit dem deutsch-französisch-rußländischen Gipfel im März 1998. Das gilt erst recht, wenn dabei institutionelle Konstellationen entstehen, die an ein „Konzert der Mächte“ erinnern, woraus sich etwa die namentlich in Polen vorhandenen Reserven gegenüber der Einrichtung der Kontaktgruppe erklären. Aus der Sicht der Ostmitteleuropäer ist jedenfalls die an sie gerichtete westliche Forderung falsch und im Grunde genommen unerfüllbar, Prinzipien guter Beziehungen zu Rußland zu entwickeln, *bevor* ihre Staaten inhärenter Teil des Westens geworden sind. Vielmehr sollte der Westen die Reihenfolge ändern und eindeutige Prioritäten zugunsten Ostmitteleuropas setzen.

Wird sich nach den Beitritten Grundlegendes an der Rußland-Politik der ostmitteleuropäischen Staaten ändern? Die Bedingungen für die Ostmitteleuropäer und ihre Rußland-Politik werden sich erheblich verbessern, da damit wichtige ihrer Forderungen erfüllt und wesentliche ihrer Sorgen ausgeräumt sein werden. Gleichwohl sind angesichts der Andersartigkeit des Erfahrungshintergrunds, der Perzeptionen und der Interessenlagen auch

dann noch spezifische Akzente der Ostmitteleuropäer zu erwarten, zumal aus ihrer Sicht ein ausgeglicheneres Verhältnis nicht hauptsächlich von ihnen abhängt. Solange sich Rußland nicht in ihrem Sinne transformiert, wird bei den Ostmitteleuropäern auf diesem Feld die Nation eindeutig Vorrang vor der Kooperation haben.

---

## Fazit

---

Die bisherige Bilanz fällt besonders vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen durchaus beachtlich aus: Polen, Tschechien und Ungarn sind erstmals im 20. Jahrhundert auf dem Wege, die Spannung von Nation und Außenpolitik in einer einigermaßen balancierten Weise zu bewältigen. Zwar sind immer wieder deutliche Ausschläge und Wellenbewegungen zutage getreten, und nicht auf allen wichtigen Feldern der Außenpolitik konnten annähernd gleiche Fortschritte erzielt werden.

Dennoch gibt die Gesamttendenz Anlaß zu vorsichtigem Optimismus.

Nicht nur in Anbetracht der kurzen Zeitspanne kann sie gleichwohl noch nicht als abgesichert angesehen werden. Denn hierzu bedarf es der Festigung einer Entwicklung, die zu gewährleisten nicht in der Macht der Ostmitteleuropäer allein liegt. Die wichtigsten Tendenzen der weiteren Entwicklung und damit der Geist der Post-1989-Ära müssen supranational und integrierend bleiben, integrierend in doppeltem Sinne: nach außen zu Osteuropa hin, nach innen zu einer vernünftigen Verbindung von Nation und supranationalem Zusammenschluß. Die eingebundenen osteuropäischen Staaten hätten dann die große Chance, die negativen Traditionslinien sowohl der Zwischenkriegszeit wie auch der sozialistischen Periode hinter sich zu lassen. Die Gefahr von Sonderwegen wäre zunächst überwunden, und Disproportionen im Spannungsverhältnis von einzelstaatlichem Handeln und überstaatlicher Verbindung könnten in freiwillig akzeptiertem institutionellem Rahmen schrittweise abgebaut werden.

---

## Weiterführende Literatur

Michał Dobroczyński (Hrsg.), Deutschland, Polen, Rußland. Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit der Völker, Warschau 1996.

Jeremy Druker, Vestiges of Visegrad, in: *Transitions*, 5 (1998) 9, S. 46–53.

Przemysław Grudziński, Report: Poland Russia. Discord and Cooperation, Center for International Relations at the Institute of Public Affairs, Warszawa 1997.

Hans Hecker, Osteuropa: nationales Selbstverständnis und europäische Integration, in: Roland Lhotta/Janbernd Oebbecke/Werner Reh (Hrsg.), Deutsche und europäische Verfassungsgeschichte: Sozial- und rechtswissenschaftliche Zugänge, Baden-Baden 1997, S. 101–110.

András Inotai, Die Regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten: Mehr Wettbewerb als Kooperation?, in: *Integration*, 17 (1994) 1, S. 21–29

László Kiss, Historischer Rahmen und Gegenwart ungarischer Außenpolitik, in: *Osteuropa*, 43 (1993) 6, S. 563–579.

Václav Kotýk (Hrsg.), Česká zahraniční politika: úvahy o prioritách (Tschechische Außenpolitik: Überlegungen über die Prioritäten), Institut für Internationale Beziehungen, Praha 1997.

Markus Mildenerberger, Die polnische Rechte und Europa, in: *Osteuropa*, 48 (1998) 4, S. 382–391.

Wolfgang Pfeiler, Russlands Politik gegenüber Polen, Tschechien und Ungarn, Arbeitspapier des Bereichs Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Juni 1998.

August Pradetto (Hrsg.), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO, Opladen 1997.

L. N. Sansieva (otv. red.), Postkommunističeskaja Vostočnaja Evropa: novye mežgosudarstvennyje otnošenija i vnešnepolitičeskije orientiry (Postkommunistisches Osteuropa: Neue zwischenstaatliche Beziehungen und außenpolitische Orientierungen), Moskva 1996.

Tim Snyder, Look East, Face West, in: *Transitions*, 5 (1998) 9, S. 54–57.

László Valki, NATO Enlargement: The Hungarian Interests, in: *The Hungarian Quarterly*, (1996) 1, S. 34–48.

Gerhard Wettig (Hrsg.), Sicherheits- und Bedrohungsvorstellungen in Ostmitteleuropa, Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Mai 1995.

Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn, in: *Südosteuropa*, 44 (1995) 11–12, S. 647–673.

# Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung

## I. Osteuropa vor differenzierten Herausforderungen

Die EU hat 1997 beschlossen, mit zehn osteuropäischen Ländern Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, zunächst allerdings in einer ersten Osterweiterung mit der Fünfer-Gruppe Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland; hinzu kommt noch Zypern. Eine zweite EU-Osterweiterungsrunde könnte Rumänien, Bulgarien, die Slowakische Republik, Litauen und Lettland betreffen. In Osteuropa wird eine mögliche EU-Osterweiterung mit großer Hoffnung gesehen, in der EU-15-Gruppe mit positiven Erwartungen im Hinblick auf eine Markterweiterung, aber auch mit Skepsis hinsichtlich steigender Haushaltsbelastungen, wachsenden Immigrationsdrucks und verstärkter ordnungspolitischer Gegensätze. Letzteres ergibt sich vor allem vor dem Hintergrund jahrzehntelanger sozialistischer Wirtschaftssystemprägung der osteuropäischen Länder.

Erst durch die Systemtransformation ist eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung in diesen Ländern entstanden, wobei vor allem Polen, Ungarn und Tschechien den Transformationsprozeß energisch angingen. Privates Eigentum an Produktionsmitteln, die Gründung von Kapitalmärkten bzw. Börsen und die Einführung eines Rechtsstaats sind besonders wichtige Elemente der Transformation. Hinzu kommt eine Neudefinition der Rolle des Staats in der Wirtschaftspolitik und eine außenwirtschaftliche Öffnung in Verbindung mit der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (z. B. Internationaler Währungsfonds [IMF], OECD, Welthandelsorganisation). Die Mitgliedschaft in den „westlichen“ internationalen Organisationen bedeutet die Übernahme eines Katalogs von Pflichten und Rechten für den internationalen Wirtschaftsverkehr – speziell für Außenhandel und Kapitalverkehr –, der entscheidend zum Wohlstand in modernen Volkswirtschaften beiträgt: Durch Handel lassen sich Spezialisierungsvorteile und weitere Wachstumsimpulse erzielen; wachsende Exporte erlauben auch kleinen Volkswirtschaften, Vorteile in der Produktion

von Massengütern zu realisieren, wachsende Importe technologieintensiver Vorprodukte und Investitionsgüter erlauben die Nutzung des weltweiten technischen Wissens. Zudem kann eine größere Vielfalt von Produkten importiert werden, was zum Nutzen der Verbraucher ist. Allerdings bringen Handel und Kapitalverkehr auch Anpassungszwänge mit sich, da sich jedes Land in der Produktion auf die Güter spezialisieren muß, für die es hinsichtlich der Produktionskosten und der Faktorausstattung günstige Voraussetzungen besitzt: Mit preiswerten, einfachen Arbeitskräften ausgestattete Volkswirtschaften werden sich tendenziell auf arbeitsintensive, standardisierte Güter spezialisieren; mit qualifizierten Arbeitnehmern und Realkapital relativ reichlich ausgestattete Länder werden hingegen vor allem human- und realkapitalintensive, technologisch anspruchsvolle Güter herstellen und exportieren.

Mit dem Zusammenbruch des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) bzw. der UdSSR 1991 steht Osteuropa nach Jahrzehnten einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft mit ihrer Isolation gegenüber dem Weltmarkt vor der Herausforderung einer marktwirtschaftlichen Systemtransformation, die notwendigerweise mit einer außenwirtschaftlichen Öffnung und einer veränderten Spezialisierung verbunden ist. Politische Transformation und ökonomischer Strukturwandel Osteuropas haben schon binnen weniger Jahre zu einem rasch wachsenden EU-Osteuropa-Handel geführt, in einigen Transformationsländern auch zu beträchtlichem Wirtschaftswachstum. Westeuropa unterstützt die Transformation des früheren RGW-Raums insbesondere durch das von der EU administrierte PHARE-Programm (PHARE = Poland and Hungary. Action for Restructuring of the Economy; mittlerweile generelle ökonomische EU-Hilfsprogramme für Länder Osteuropas), durch Zusammenarbeit in den wichtigen internationalen Organisationen – auch durch die neugegründete „Osteuropa-Bank“ in London (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) – und die sogenannten Europa-Verträge. Diese Verträge verbinden die EU-seitigen asymmetrischen Importliberalisierungen mit politischen Kooperationsangeboten. Die meisten mengenmäßigen Beschrän-

kungen gegenüber den Visegrádländern (CEFTA) Osteuropas wurden bis 1996/97 aufgehoben.

Vielen postsozialistischen Ländern erscheint die EU als ein politisches und ökonomisches Gravitationszentrum. Naturgemäß verbindet sich mit der Aussicht auf EU-Mitgliedschaft nicht nur die Hoffnung auf die Vorteile des Freihandels bei Gütern und Dienstleistungen, sondern auch die Wahrnehmung der Vorzüge eines freien Kapitalverkehrs und freier Arbeitskräftemobilität sowie der Zugriff auf die Struktur-, Kohäsions- und Agrarfonds der Gemeinschaft. Diese Fonds kommen der Landwirtschaft sowie relativ armen Regionen bzw. Mitgliedstaaten der EU-15-Gruppe zugute. Abgesehen von Tschechien können alle früheren RGW-Länder als relativ arm gelten, zudem haben sie hohe Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft.

Die Europäische Union setzt sich neben dem Projekt der Währungsunion zum Ende der neunziger Jahre verstärkt mit Fragen einer EU-Osterweiterung auseinander, wobei sie angesichts der Binnenmarkterfordernisse und der Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags mögliche EU-Ostländer mit zusätzlichen Anpassungserfordernissen auf dem Weg in die Marktwirtschaft konfrontiert. Darüber hinaus hat sich eine erhebliche ökonomische Differenzierung im Transformationsprozeß vollzogen, wobei Rumänien und Bulgarien 1997 mit negativen Wachstumsraten gegenüber den anderen Ländern abfielen – ähnlich wie Rußland und die Ukraine, wo geringes Wachstum entstand und der Transformationsprozeß noch weit von einem Abschluß entfernt ist<sup>1</sup>. 1998 stürzten beide Länder in eine Krise.

---

## II. Systemstrategische Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern

---

Marktwirtschaftliche Systemtransformation erfordert neben institutionellen Innovationen eine makroökonomische Stabilisierung bei gleichzeiti-

1 Vgl. N. Stern, *The Transition in Eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over six years*, London 1997; P. J. J. Welfens, *Market-oriented Systemic Transformations in Eastern Europe*, Heidelberg – New York 1993; ders./ G. Arrow (Hrsg.) *Telecommunications and Energy in Transforming Economies*, Heidelberg – New York (1996); P. J. J. Welfens/K. Gloede/H. G. Strohe/D. Wagner (Hrsg.), *Systemtransformation in Deutschland und Rußland*, Heidelberg – New York 1998.

ger Preisliberalisierung. Letztere sind notwendig, um effiziente Wachstumsprozesse über marktliche Preissignale in Gang zu setzen. Notwendig ist aber auch ein Rechtsstaat, der die Regeln vorgibt, auf deren Basis wirtschaftliche Freiheit zu nutzenstiftenden Kontrakten und Transaktionen führen kann. Schließlich bedarf es der Entwicklung von Faktormärkten für (mobile) Produktionsfaktoren und damit der Herausbildung von Kapital- und Arbeitsmärkten sowie eines Markts für Boden als den immobilien Faktor mit idealen Eigenschaften als Kreditsicherheit und damit unverzichtbaren Katalysator für wachstumsförderliche Kapitalmärkte. Wo Eigentum an Boden von In- und Ausländern nur sehr beschränkt erworben werden kann, sind die Voraussetzungen für eine Expansion kreditfinanzierter Investitionen und Innovationen nicht gegeben. Ferner bedarf es in einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft auch einer leistungsfähigen Infrastruktur, damit die „Verkehrswirtschaft“ – wie man die Marktwirtschaft vor einem Jahrhundert benannte – raumwirtschaftlich verteilte Produktions- und Konsumprozesse optimal zu organisieren vermag.

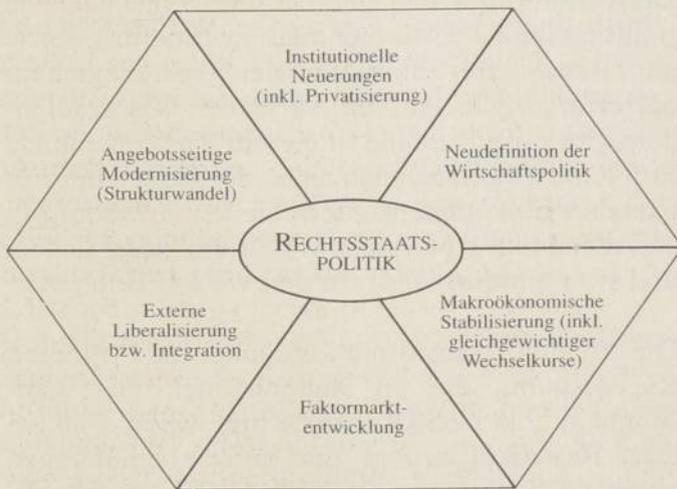
Struktureller Ausgangspunkt der Transformation in Mittelosteuropa war eine überdimensionierte Industrie, die von staatlichen Großbetrieben mit einer geringen Weltmarktorientierung und sehr geringer Wettbewerbsintensität auf den Märkten – zumal bei typischen Nachfrageüberschüssen – geprägt war. 1989/90 waren in Osteuropa Inkonvertibilität der Währung, Nachfrageüberschüsse auf den Märkten und eine in den achtziger Jahren zunehmend florierende sozialistische Schattenwirtschaft charakteristisch. Sie erreichte etwa in Polen nach verschiedenen Untersuchungen 10–25 Prozent der offiziellen Wertschöpfung<sup>2</sup>, was bei ähnlichen Größenordnungen in anderen RGW-Ländern bedeutet, daß die nach 1990 entstandene kapitalistische Schattenwirtschaft die teilweise massiven Rückgänge der offiziellen Wertschöpfung in den Transformationsländern kaum kompensieren kann. Offiziell ausgewiesene erhebliche Rückgänge im Bruttoinlandsprodukt einiger früherer RGW-Länder sind daher, bereinigt um die Überproduktions-effekte im Investitionssektor im sozialistischen System und unter Berücksichtigung wohlfahrtserhöhender Differenzierungseffekte im neuen marktwirtschaftlichen Konsumgüterangebot, als Indikator für eine sehr schwierige Wirtschaftslage anzusehen. Der kumulierte Rückgang des Brutto-

2 Vgl. Z. Gorski/T. Kierczynski, *Erscheinungsformen und Messung der inoffiziellen Erwerbswirtschaft* in: D. Cassel u. a., *Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus*, Hamburg 1989, S. 349–374.

inlandsprodukts in Rußland in der Periode 1991–1997 macht nach neueren statistischen Untersuchungen gut ein Drittel aus, was dem Umfang des Rückgangs des US-Sozialprodukts in der Weltwirtschaftskrise gleichkommt.

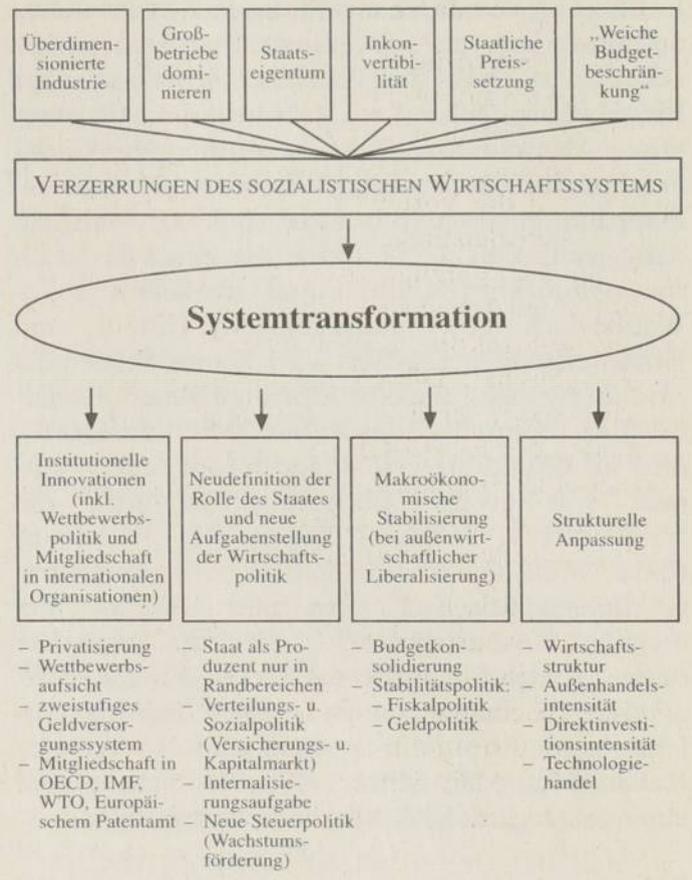
Was die Schattenwirtschaft angeht, hatten sich in den achtziger Jahren in den sozialistischen Ländern einerseits große Diskrepanzen zwischen offiziellem Wechselkurs und Schwarzmarktwechselkurs und andererseits zu Ende der Dekade hohe Inflationsraten ergeben, was u. a. Reflex der weichen Budgetbeschränkung (leichter Zugang der Firmen zu Staatskrediten) bei Staatseigentum an den Produktionsmitteln in der Zentralverwaltungswirtschaft war und zu negativen Realzinssätzen (Zinsen minus Inflationsrate) und einer zunehmend verzerrten Ressourcenallokation beitrug. Außerdem gab es in einigen Ländern – nicht zuletzt infolge steigender Subventionierung – erhebliche Haushaltsdefizite sowie eine bedrohliche Auslandsverschuldung. Die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte waren angesichts instabiler Verhältnisse und einer erodierenden politischen Legitimität zunehmend durch kurzfristige Nutzenmaximierungsstrategien geprägt, wobei in der expandierenden Schattenwirtschaft naturgemäß vielfach gegen offizielle Normen und Gesetze verstoßen wurde. Dies erleichterte den Start in eine Marktwirtschaft nicht, die wesentlich auf Verträgen bzw. der Funktionsfähigkeit eines Rechtsstaats und dabei der Akzeptanz von unsicherheitsreduzierenden Regeln durch die Akteure auf den Güter- und Faktormärkten beruht.

### Übersicht 1: Bausteine der Transformation



Ausgehend von den Verzerrungen der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft stellen sich

### Übersicht 2: Systemtransformationselemente



verschiedene Transformationsaufgaben (vgl. Übersichten 1 und 2).

Neben institutionellen Neuerungen – inklusive Privatisierungen – sind notwendig: eine Neudefinition der Wirtschaftspolitik nach marktkonformen Kriterien, eine makroökonomische Stabilisierung (Defizitkontrolle beim Staat, Abbau des Geldüberhangs aus der sozialistischen Periode, Anpassungsprobleme aus dem Übergang von niedrigen, staatlich administrierten Preisen auf Markträumungsniveau, bei dem sich Angebot und Nachfrage ausgleichen, etc.), die Entwicklung von Faktormärkten bei freier Arbeitsplatzwahl und kapitalmarktgesteuerten Investitionsentscheidungen, eine außenwirtschaftliche Liberalisierung, eine angebotsseitige Modernisierung sowie eine alle diese Bereiche absichernde Rechtsstaatspolitik. Die Einrichtung eines funktionsfähigen Rechtsstaats, der insbesondere Schutz vor staatlicher Willkür, Eigentumsrechte, Publizitätspflichten für Unternehmen und die Durchsetzung privater Verträge sichert, ist für eine Marktwirtschaft unabdingbar.

Fundamental sind institutionelle Innovationen, was neben der Einführung eines zweistufigen Bankensystems (Zusammenspiel von Notenbank und privaten Geschäftsbanken) und einer Banken-

bzw. Kapitalmarktaufsicht insbesondere auch die Einführung von Privateigentum an den Produktionsmitteln erfordert. Der Bestand an Staatsunternehmen ist dabei im Interesse wirtschaftlicher Effizienz weitgehend zu privatisieren. In einer offenen Volkswirtschaft ist das ordnungspolitische Pendant zur notwendigen Wettbewerbspolitik die Doppelmitgliedschaft in IMF und der Welthandelsorganisation WTO, durch die zumindest Leistungsbilanzkonvertibilität und ein relativ freier Wettbewerb bei handelsfähigen Gütern und Dienstleistungen gesichert wird. Damit werden die Voraussetzungen für eine effiziente Ressourcenallokation (optimaler Einsatz der Produktionsfaktoren) im Grundsatz erfüllt. Im europäischen Rahmen von großer Bedeutung ist auch die Mitgliedschaft beim Europäischen Patentamt (EPA), weil dies für ausländische Investoren aus technologieintensiven Branchen Rechtsschutz bedeutet. Osteuropäische Länder, die zumindest durch Erstreckungsabkommen (indirekte Mitgliedschaft) einbezogen sind, haben dadurch Vorteile beim Anwerben ausländischer Investoren. Rußland hatte bis Mitte 1997 noch nicht einmal einen Antrag auf EPA-Mitgliedschaft gestellt.

Erforderlich ist ferner eine Neudefinition der Rolle des Staates, der in einer Marktwirtschaft nur in Randbereichen als Produzent bzw. Unternehmenseigentümer auftritt, dem aber zugleich wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben bei der Verteilungs- und Sozialpolitik bzw. der Steuerpolitik und bei der Internalisierung negativer externer Effekte (nicht im Entscheidungskalkül von Unternehmen berücksichtigte Negativeffekte der Produktion, also z.B. Umweltschäden) zukommen; bei positiven externen Effekten privater Aktivitäten – wie im Bereich Forschung und Entwicklung (F & E) – kann der Staat durch Subventionen zur Allokationseffizienz beitragen, bei negativen externen Effekten – etwa bei Umweltbelastungen durch Industrieproduktion – hingegen kann etwa über Abgaben oder handelbare Emissionsrechte eine Internalisierung angestrebt werden. Auch der Externalisierung von Risiken auf den Kapitalmärkten gilt es durch staatliche Aufsicht bzw. Bankenregulierung vorzubeugen. Durch die Europa-Abkommen mit der EU und in einigen Fällen auch durch die OECD-Mitgliedschaft hatten die kleineren osteuropäischen Transformationsländer wenig Spielraum für Beschränkungen des Kapitalverkehrs, so daß relativ große Kapitalbewegungen drohen; die Toleranzmarge für wirtschaftspolitische Fehler sinkt dadurch: Schon eine geringe Fehlsteuerung durch die Politik kann zu einer Vertrauenskrise führen – Auslandskapital wird abge-

zogen, es drohen massive Abwertung und ein starker Zinsanstieg.

Bei einer Koordination privater Produktions-, Konsum- und Investitionsaktivitäten über Märkte kommt es erfahrungsgemäß zu zyklischen Schwankungen, die im Grenzfall (Extremfall: Weltwirtschaftskrise 1929–1935) systembedrohend sind und zu massiven Einkommens- und Vermögensverlusten führen können. Der makroökonomischen Stabilisierung in den auch wegen wachsender außenwirtschaftlicher Verflechtungen für Schockimpulse anfälligen jungen Marktwirtschaften mit ihrer wachsenden Außenhandelsorientierung nach Westen kommt daher ein besonderer Stellenwert zu. Dies gilt auch deshalb, weil mit der Privatisierung von Staatseigentum in vielen Transformationsländern bei den zu Aktionären gewordenen Bürgern die Hoffnung bzw. Erwartung herrscht, daß ihre Aktiva keineswegs Wertverluste, sondern vielmehr Wertsteigerungen im Zuge der Systemtransformation (und anhaltenden Wachstums) erfahren werden. Angesichts positiver Produktivitätseffekte der Privatisierung gibt es hierfür aus theoretischer Sicht durchaus gute Gründe. Denn wenn vermehrt privatisierte leistungsfähige Unternehmen und neugegründete innovative Privatunternehmen bestehen, dann werden Wachstumsbeschleunigungseffekte entstehen.

Entscheidend für hohes Wachstum ist die strukturelle Anpassung, was im Kern auf eine Angleichung der Wirtschaftsstrukturen an westliche Marktwirtschaften mit ähnlichen Pro-Kopf-Einkommen hinausläuft. Diesbezüglich sind ein Wandel der sektoralen Strukturen bzw. ein Ausbau des Dienstleistungssektors, eine Erhöhung der Außenhandelsintensität und der Direktinvestitionsflüsse (multinationale Unternehmen investieren) sowie ein intensivierter internationaler Technologehandel erforderlich. Anders als in den Visegrádländern gibt es in Rußland in diesem Zusammenhang Probleme; es gelang auch nicht, die großen interregionalen Einkommensunterschiede marktkonform zu vermindern bzw. hohes Wachstum zu erreichen, und zwar gilt dies selbst für den Westen Rußlands.

Die kleinen Transformationsländer des früheren RGW-Raums, die im Außenhandel über Jahrzehnte auf die UdSSR ausgerichtet waren, sind bei ihren Restrukturierungs- und Reformbemühungen unterschiedlich vorangeschritten. Die ursprünglichen Visegrádländer Polen, Ungarn und ehemalige CSFR konnten eindeutig die größten Fortschritte nach 1991 erzielen, wenn man als Erfolgskriterien den Privatisierungsgrad, die Außenwirtschaftslibe-

ralisierung und die Pro-Kopf-Direktinvestitionszuflüsse nimmt. Allerdings sind Rückschläge kaum einem Transformationsland erspart geblieben. 1996/97 sind massive Probleme in Form von hohen Defiziten – im Staatshaushalt und in der Leistungsbilanz in Tschechien, Slowenien und Ungarn (mit Abstrichen in Polen) – sichtbar geworden. Bulgarien und Rumänien sowie Rußland leiden noch unter hohen Inflationsraten, einer verschleppten Privatisierung und massiven Defiziten in puncto Rechtsstaat.

---

### III. Privatisierung und wirtschaftspolitische Neuorientierung

---

Zumindest die Visegrädländer Tschechien, Polen, Ungarn und die Slowakei hatten bis Mitte der neunziger Jahre erhebliche Fortschritte bei der Transformation zur Marktwirtschaft erreicht, Assoziierungsabkommen mit den EU-Ländern geschlossen und avancierten 1996 bzw. in den Folgejahren zu OECD-Mitgliedern bzw. -Aspiranten. Eine IWF- plus OECD-Mitgliedschaft kann aus ordnungspolitischer Sicht durchaus als Vorstufenelement einer EU-Mitgliedschaft gelten, da hier im Bereich der Leistungsbilanzkonvertibilität und der Nichtdiskriminierung von ausländischen Investoren wichtige systempolitische Reformelemente verlangt werden<sup>3</sup>, die auch Grundlage des EU-Binnenmarkts mit seinen vier Freiheiten sind: Freiheit des Handels mit Waren, freier Dienstleistungshandel, freier Kapitalverkehr, freier Personenverkehr. Neben der OECD-Gründungskonvention ist eine Stellungnahme zu 37 substantiellen (bindenden) OECD-Entscheidungen und den – relativ unverbindlichen – 105 OECD-Empfehlungen abzugeben. Einzelheiten hängen vom Verhandlungsprozeß ab, wobei die OECD – etwa bei den OECD-Umweltrichtlinien – den Beitrittsländern Übergangsfristen von einigen Jahren gewährt. Die OECD hat Hilfsprogramme nichtfinanzieller Art für die Transformationsländer aufgelegt.

Die Europa-Abkommen verpflichteten die Transformationsländer, schrittweise die strengen EU-Grundsätze zur Wettbewerbspolitik und zur Beihilfenaufsicht einzuführen, was die zumindest in den Visegrädländern relativ entschieden implementierte nationale Wettbewerbspolitik wirksam

unterstützt und den Subventionsabbau begünstigt. In Polen und Tschechien hat die nationale Wettbewerbsbehörde im übrigen ein Anhörungsrecht bei Privatisierungen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Visegrädländer – mit Ausnahme der Slowakischen Republik und Sloweniens – dank Privatisierungen in der Energie- und Telekommunikationswirtschaft auch im unterentwickelten Infrastrukturbereich ansatzweise für Liberalisierung und Wettbewerb gesorgt haben.

Die Privatisierung ist in den Visegrädländern in den ersten sieben Transformationsjahren weit fortgeschritten, wobei 1998 in Tschechien der Privatisierungsprozeß sogar weitgehend abgeschlossen sein dürfte und gut drei Viertel der Wertschöpfung im Privatsektor erbracht werden wird. Polen bzw. Ungarn dürften 1998 etwa 70 bzw. 80 Prozent der Wertschöpfung im privaten Sektor erreichen, Rumänien mit etwa 50 Prozent deutlich weniger; ähnlich weit zurück liegt Bulgarien.

---

### IV. Rechtsstaatspolitik, Konvertibilität und Wettbewerbspolitik

---

Eine Marktwirtschaft wird auf Dauer nur dann eine effiziente Allokation erreichen, wenn die für eine marktliche Geldwirtschaft unerläßlichen Institutionen errichtet werden und funktionsfähig arbeiten. Nur bei geringen Transaktionskosten, Bereitschaft zu Akkumulation und bei minimalen externen Effekten kann effizientes Wirtschaften erwartet werden. Zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer Marktwirtschaft, die immer auch eine Vertragswirtschaft ist, gehört eine unabhängige Rechtsprechung. Element eines Rechtsstaats ist auch, daß Bürger und Unternehmen gegenüber dem Staat Rechte bzw. gesetzlich versprochene öffentliche Güter einklagen können, wobei der Staat im Gegenzug Steuern und Abgaben – ohne Willkür – erhebt.

Während in den Visegrädländern die Entwicklung des Rechtsstaats in den neunziger Jahren recht weit gediehen ist, bestehen in Rußland noch ganz erhebliche Lücken. Das Vertrauen in- und ausländischer Investoren, daß Staat bzw. Steuerverwaltung eindeutig nach Recht und Gesetz handeln, ist noch wenig ausgeprägt – kein Wunder, wenn die Gesetze widersprüchlich sind, die Richter z.T. monatelang unbezahlt bleiben und die Korruption bei Polizei- und Steuerbehörden verbreitet ist. Hinzu kommen wachsende Probleme mit der orga-

<sup>3</sup> Vgl. M. Seifert, Ungarn, Polen und die Tschechische Republik. Geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen durch den Beitritt zur OECD, IWH, mimeo, 1996.

nisierten Kriminalität in vielen Ländern, vor allem den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Ein regionales Gefälle bei Rechtssicherheit bzw. Kriminalität hat erhebliche negative ökonomische Auswirkungen in der Region mit höherem Lebens-, Einkommens- und Vermögensrisiko, wie sich am Nord-Süd-Gefälle Italiens studieren läßt – die niedrigen Pro-Kopf-Einkommen in Italien sind in der Tat wesentlich durch die höhere Kriminalitätsrate in Süditalien bedingt<sup>4</sup>.

Ohne Rechtsstaat kann weder eine Währungsordnung noch eine aktive Wettbewerbspolitik durchgesetzt werden. Legale finanzielle Anreizmechanismen können nur bei funktionierendem Rechtsstaat ein produktives Zumsammenwirken von Menschen auf Märkten und in Unternehmen herbeiführen; an die Stelle der sozialistischen Befehlswirtschaft tritt dann eine dezentrale Koordination durch Preissignale bzw. Märkte. Unerläßlich für eine effizienzorientierte Marktwirtschaft sind in der Tat Wettbewerb und Freihandelspolitik, wobei letztere Konvertibilität in der Minimalform von Ausländerkonvertibilität (ausländische Exporteure dürfen Verkaufserlöse in Devisen umtauschen) voraussetzt, was wiederum zunächst die Beseitigung zahlreicher Verzerrungen in Politik und Wirtschaft verlangt. Der Bereich der Wettbewerbspolitik ist angesichts dominanter Großunternehmen in vielen Sektoren ein problematischer Bereich in postsozialistischen Ländern, dessen Entwicklung manifeste Produzenteninteressen und die Unorganisiertheit diffuser Konsumenteninteressen entgegenstehen.

Freihandelspolitik einzuführen ist schmerzhaft in einer Periode, in der viele Unternehmen ohnehin inländischen Nachfragerückgängen gegenüberstehen. Aber erst Freihandel bringt die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung. Überzogene Außenhandelsliberalisierungen mit schlagartiger Reduzierung von Importbarrieren und Abschaffung von Exportkontingenten – bei im Sozialismus gegenüber dem Weltmarktpreis oft künstlich niedriggehaltenen, staatsadministrierten Preisen – erwiesen sich etwa bei der Schockliberalisierung in Polen als nicht haltbar; auch andere Visegrädländer haben nach progressiven Liberalisierungsschritten im Zuge von hohen Leistungsbilanzdefiziten temporär zu Importabwehrmaßnahmen gegriffen.

4 Vgl. R. Leonardi, Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno, in: Oxford Review of Economic Policy, (1995) 2, S. 165–179; <http://www.eurociw.de>.

---

## V. Strukturelle Anpassungserfordernisse

---

Die postsozialistischen Staaten Osteuropas haben einen enormen strukturellen Anpassungsbedarf, wenn man in Pro-Kopf-Einkommen und Landesgröße vergleichbare westeuropäische Marktwirtschaften oder asiatische Marktwirtschaften betrachtet. Daran gemessen sind die osteuropäischen Länder insbesondere im Bereich der Wirtschaftsstruktur durch einen unterentwickelten Dienstleistungssektor und im Außenwirtschaftsbereich durch unterentwickelte Handels- und Direktinvestitionsströme einerseits und wenig funktionsfähige Arbeits- und Kapitalmärkte andererseits gekennzeichnet.

In Polen, Tschechien und der Slowakischen Republik sowie in Bulgarien konnte die Unterentwicklung des Dienstleistungssektors im Zuge von Privatisierungen, Unternehmensneugründungen und Direktinvestitionen schon in der ersten Hälfte der neunziger Jahre deutlich abgebaut werden. Ungarn, das bereits in den achtziger Jahren einen für sozialistische Verhältnisse hohen Anteil des Dienstleistungssektors verzeichnete, erreichte 1997/98 osteuropäische Rekordwerte von gut 60 Prozent.

Nach einer ersten Deindustrialisierungsphase zu Beginn der neunziger Jahre ist der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Wertschöpfung in Ungarn und Polen zur Mitte der neunziger Jahre wieder angestiegen. Dies entspricht der Hypothese von Döhrn/Heilemann<sup>5</sup>, wobei der Reindustrialisierungsprozeß allerdings weniger stark ausfällt, als zu erwarten gewesen wäre; ähnliches gilt auch für die neuen Bundesländer<sup>6</sup>. Nach einer Deindustrialisierungsphase in der ersten Transformationsperiode war in den Visegrädländern – mit Ausnahme der Slowakei – 1996/97 ein leichter Anstieg des industriellen Wertschöpfungsanteils zu verzeichnen. Die in der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft systemspezifische Unterversorgung mit Dienstleistungen ist zudem in diesen Ländern weitgehend korrigiert worden. Problematisch ist, daß der rückständige Agrarsektor in den

5 Vgl. R. Döhrn/U. Heilemann, Zur allokativen Dimension: Sektorale Entwicklungsperspektiven für Ungarn, Polen und die CSFR, in: Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, Beiheft zur Konjunkturpolitik, Heft 40, Berlin 1992, S. 51–69.

6 Vgl. U. Heilemann/K. Lötze, The Structural Renewal of Eastern Germany: Some Initial Observations, in: P. J. J. Welens (Hrsg.), Economic Aspects of German Unification, Heidelberg – New York 1996<sup>2</sup>, S. 9–38.

Transformationsländern – mit Ausnahme von Tschechien – hohe Anteile an der Beschäftigung aufweist. Damit droht die Transformationsarbeitslosigkeit, die in den Visegrádländern (von Tschechien abgesehen) Mitte der neunziger Jahre zwischen 10 und 15 Prozent lag und erhebliche Anteile an der Langzeitarbeitslosigkeit hatte, noch längere Zeit durch den Modernisierungs- bzw. Kapitalintensivierungsprozeß in der Landwirtschaft verschlimmert zu werden. Hinzu kommt, daß bei einem wachstumspolitisch erwünschten Zufluß an Direktinvestitionen mit hohen Produktivitätszuwachsen in der Industrie mit Entlassungen dort zu rechnen ist, wo Rationalisierungsinvestitionen besonders ausgeprägt sind oder das Nachfragewachstum hinter dem Potentialeffekt (Wachstum des Güterangebots) zurückbleibt. Angesichts des doppelten Defizits bei Staatshaushalt und Leistungsbilanz droht in Tschechien und der Slowakischen Republik eine Stabilisierungskrise mit einer deutlich höheren Arbeitslosenquote.

---

## VI. Faktormarktentwicklung: Arbeits- und Kapitalmärkte in dynamischer Sicht

---

Funktionsfähige Arbeitsmärkte sind für jede Marktwirtschaft wesentlich, wobei im Zeitablauf bzw. im Zuge des Strukturwandels typischerweise ein Wechsel des Arbeitsplatzes durch Arbeitnehmer oder Neubesetzungen von Stellen von seiten der Arbeitgeber erwünscht sind. Veränderungen im Arbeitsmarkt bzw. der Arbeitskräftemobilität sind daher wesentlich und müßten durch adäquate intersektorale und interregionale Lohndifferenziale erreicht werden. Nur dann werden Arbeitnehmer aus schrumpfenden Industrien freiwillig in expandierende Sektoren bzw. Regionen wechseln. Die Lohndifferenziale in Osteuropa sind jedoch generell wenig ausgeprägt, soweit man dies auf der Basis vorhandener Daten für Tschechien und Polen sagen kann.

Strukturwandel bei der Systemtransformation bedeutet nicht nur Zuwachs von Beschäftigung in expandierenden Sektoren – auf Kosten von Schrumpfungindustrien –, sondern auch einen Arbeitsplatzzuwachs in privaten bzw. privatisierten Industrien zu Lasten staatlicher Sektoren. Hierbei zeigt sich, daß die Intensität des sektoralen Wandels in den Visegrádländern Tschechien, Ungarn, Polen und Slowakische Republik tendenziell größer ist als in Bulgarien bzw. sie dort

wesentlich höher ist als in anderen OECD-Ländern. Auffallend ist auch, daß in Polen und Ungarn die Intensität des Strukturwandels 1993–1995 gegenüber 1991–1993 teilweise anstieg, und zwar im Gegensatz zu Tschechien und der Slowakischen Republik (Ausnahme der Wandlungsindex für Staats-/Privatsektor). Wenn man den prozentualen Übergang von Arbeitslosen in neue Beschäftigungsverhältnisse in Relation zur Arbeitslosenquote betrachtet, dann zeigt sich für Tschechien mit anfänglich hohen Werten ein Rückgang in der Periode 1993–1995, wobei ähnliches für die Slowakische Republik gilt. In Polen und Ungarn erhöhte sich die Arbeitsmarktdynamik hingegen, was positiv zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität und damit des Wirtschaftswachstums beigetragen haben dürfte. Denn nach vorübergehender Arbeitslosigkeit konnten Arbeitskräfte neue Arbeitsplätze – zumeist in privatisierten Unternehmen – finden. Bedenklich ist jedoch der hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen in vielen Transformationsländern.

---

## VII. Kapitalmärkte und Strukturwandel

---

Funktionsfähige Versicherungs- und Kapitalmärkte sind für die Risikominimierung und optimale Kapitalallokation wesentlich; d. h., daß längerfristig vernünftige Investitionsentscheidungen getroffen werden, die eine positive Rendite für das Unternehmen erbringen. Die Arbeitsmärkte werden dabei in einer ersten Transformationsphase typischerweise einerseits durch temporär steigende Arbeitslosenquoten charakterisiert, andererseits durch staatliche Beschränkungen in der Lohnpolitik, die von den Arbeitnehmern bzw. Gewerkschaften häufig mit Blick auf Mitarbeiterbeteiligungsprogramme bei den Privatisierungen geduldet wurden. Neu aufzubauen ist eine staatliche oder eventuell auch private Arbeitslosenverwaltung.

Unternehmen sind zu privatisieren, wobei die Entflechtung von ehemals sozialistischen Großunternehmen ein besonderes Problem darstellt; hinzu kam in vielen früheren RGW-Ländern eine in der ersten Transformationsphase wachsende zwischenbetriebliche Verschuldung von Staatsfirmen, die wesentlich aus dem bei der Importliberalisierung und bei beginnender Privatisierung unvermeidlichen Absatzeinbruch (bei gegebenem Sortiment) auf seiten staatlicher Betriebe und dem mangeln-

den Konkursrecht der ersten Transformationsphase resultierte. Solange Banken noch nicht privatisiert waren, bestand obendrein die Gefahr, daß trotz Einführung eines Konkursrechts und des Wettbewerbs kaum Marktaustritte erfolgten, da die sozialismustypische weiche Budgetbeschränkung der Betriebe eine zeitweise Fortsetzung durch den Zugriff von Großunternehmen auf – an Marktbedingungen gemessen – zu günstige Kredite staatlicher Banken erfuhr. Darüber hinaus gab es weitere systemspezifische Allokationsverzerrungen<sup>7</sup>.

Die Investitionsquoten in den postsozialistischen Ländern Osteuropas sind unterschiedlich hoch und dabei durch jeweils unterschiedliche Anteile für Ausrüstungsgüter geprägt. Diese Anteile stiegen in den wachstumsstarken Ländern Polen, Ungarn und Tschechien in den neunziger Jahren an, während sie in Bulgarien und Rumänien zeitweise, in Rußland permanent rückläufig waren. Da Wachstum auf hohen F & E-Ausgaben sowie einer hohen Diffusionsgeschwindigkeit beim technischen Fortschritt – auf Basis des Einsatzes moderner Maschinen (und moderner Software) – sowie auf Investitionen und Weiterbildung basiert, sind die Wachstumsaussichten für Rußland besonders problematisch.

---

## VIII. EU-Integrationsdynamik als Ausgangspunkt einer Osterweiterung

---

In dem Kommissionsdokument der EU-Agenda 2000 werden die osteuropäischen Transformationsländer in bezug auf ihre Beitrittsreife betrachtet, aber nur die erwähnten fünf Länder werden als ernsthafte Kandidaten der ersten Runde gesehen. Eine Auswahlentscheidung für Länder einer ersten Osterweiterungsrunde schließt dabei nicht aus, daß weitere postsozialistische Länder in späteren Erweiterungsrunden folgen. Die Empfehlungen der Kommission stützten sich auf die Kriterien, die der Europäische Rat in Kopenhagen im Juni 1993 verabschiedet hatte, und zwar heißt es dort: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung,

---

<sup>7</sup> Vgl. L. CSABA, Mittel- und Osteuropa, in: J. von Hagen/A. Börsch-Supan/P. J. J. Welfens (Hrsg.), *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, Band 2, Heidelberg – New York 1997.

für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz der Minderheiten verwirklicht haben;

- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“

Damit sind im Prinzip hohe Hürden für eine EU-Osterweiterung errichtet worden, zumal die Währungsunion mit ihren Konvergenzkriterien als neue Vorgabe betrachtet werden muß. Gegenüber der EU-Süderweiterung in den achtziger Jahren stellt eine EU-Osterweiterung von daher ein weit größeres Problem dar, nicht nur, da die prospektiven Beitrittsländer im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem EU-Durchschnitt weit zurückliegen, sondern auch weil angesichts des gewachsenen *Acquis Communautaire*, dem „Gemeinsamen Besitzstand“ an Normen und Prinzipien, die nationalen Politikoptionen bei den postsozialistischen Beitrittskandidaten beschränkt sein werden. In diesen Kontext gehört auch, daß die Mitgliedschaft volle Kapitalmobilität voraussetzt – Griechenland, Spanien und Portugal aber praktizierten als Neumitglieder noch erhebliche Kapitalverkehrsbeschränkungen, und erst zum 1. 7. 1990 wurden die Beschränkungen im Rahmen der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion abgebaut.

Angesichts der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen steht Europa vor der Dauerherausforderung, sich durch höhere strukturelle Wandlungsfähigkeit in eine neue internationale, globale Arbeitsteilung einzufügen. Um so mehr ist die Fähigkeit zu einem marktgesteuerten Strukturwandel und entsprechenden ordnungspolitischen Weichenstellungen in Osteuropa gefordert. Die osteuropäischen Länder stehen im übrigen noch vor der makroökonomischen Stabilisierungsaufgabe, die Inflationsrate auf sehr niedrige Werte zu senken, was erfahrungsgemäß mit Beschäftigungsverlusten einhergeht. Diese sich im Zug der Vorbereitung auf die Währungsunion stellende Aufgabe ist in Westeuropa weitgehend erledigt, so daß sich die Aussichten für Beschäftigungswachstum verbessert haben.

---

## IX. Kriterien der Integrationskonformität

---

Nachdem der Europäische Binnenmarkt erst 1996 auch in der Versicherungswirtschaft realisiert worden ist, gilt erstmals im Maastricht-Prüfjahr 1997, daß der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten vollständig verwirklicht ist. Diese vier Grundfreiheiten sind für postsozialistische Beitrittskandidaten im Sinne von Integrationskonformität zu beachten, wobei Erfordernisse der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion noch hinzukommen:

- *Freiheit des Warenhandels*, wobei von Wettbewerb und der Öffnung öffentlicher Ausschreibungen für alle Anbieter aus der EU ausgegangen wird. Eine strikte Wettbewerbspolitik fehlt noch in den meisten postsozialistischen Ländern, und auch Ansätze zur Liberalisierung des Beschaffungswesens – ungefähr zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den EU-15-Staaten betreffend – sind allenfalls ansatzweise zu erkennen.
- *Freiheit des Dienstleistungsverkehrs*, was vor allem für Banken und Versicherungen sowie Telekommunikation von großer Bedeutung ist. Da mit Ausnahme von Ungarn und Polen in den Visegradländern die Privatisierung von Banken und Versicherungen noch weitgehend unerledigt ist und die Telekommunikationswirtschaft kaum vor dem Jahr 2002 (EU-Liberalisierungsdatum 1998 als Regelfall) in den Wettbewerb entlassen werden dürfte, gibt es hier noch erhebliche Probleme.
- *Freier Kapitalverkehr*, der kurz- und langfristigen Portfoliokapitalverkehr (renditeorientierter Erwerb von Wertpapieren) einerseits und unternehmerische Direktinvestitionen andererseits betrifft. Angesichts der hohen Kapitalmobilität und der in einigen postsozialistischen Transformationsländern vorhandenen latenten politischen Instabilität dürfte die Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs besonders problematisch sein. Hier sind nämlich hohe kurzfristige Kapitalzuflüsse bedenklich, die bei einem Fixkursregime die Geldmenge unkontrollierbar aufblähen können, bei wirtschaftlich-politischen Krisenanzeichen aber auch rasch wieder abfließen und dabei einen Zinsschock (mit u. U. am Ende doch erzwungener Abwertung) auslösen können. Hohe kurzfristige Kapitalabflüsse sind ebenfalls beden-

lich, soweit die Notenbank damit zu einer Hochzinspolitik zur Verteidigung der Parität bzw. zur Attrahierung ausländischen Kapitals gezwungen wird. Problematisch sind aber für einige Länder auch massive Zuflüsse von Direktinvestitionen, die bei latentem ökonomischem Nationalismus zu xenophobischen Reaktionen führen können. Wenn sich die Herkunft dieser zufließenden Mittel stark auf Deutschland als dominantes Quellenland konzentrieren sollte, wird diese Problematik aus historischen Gründen besonders relevant sein.

- *Freier Personenverkehr*, was erhebliche Migrationspotentiale im Verhältnis benachbarter Länder mit großen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen bedeutet. So sind etwa Österreichs Sozialpartner gegen eine rasche EU-Osterweiterung, da eine Pendlerwelle von Osteuropa her erwartet wird – nach der Devise: hohe Löhne in Österreich verdienen, im Heimatland preiswert leben (bei Preisen für Lebensmittel, die 20 bis 50 Prozent des EU-Preisniveaus ausmachen).

Die Europäische Kommission hat in ihrem Agenda-2000-Bericht unter der Überschrift „Heranführungshilfe“ eine pragmatische Position eingenommen, wobei zusätzlich zum PHARE-Programm mit einem Mitteleinsatz von 1,5 Mrd. ECU pro Jahr für die mittelosteuropäischen Länder ab 2002 Mittel zur Agrarförderung in Höhe von 500 Mio. ECU pro Jahr vorgesehen sind; hinzu kommt 1 Mrd. ECU pro Jahr zur Strukturförderung bzw. zur Unterstützung des Strukturwandels. Der Schwerpunkt soll bei den Strukturfonds darin liegen, die Normen der Gemeinschaft im Infrastrukturbereich zu realisieren und in den Bereichen Verkehr und Umwelt Fortschritte zu erzielen.

Die EU hat als neues Instrument zur Vorbereitung einer EU-Mitgliedschaft das Instrumentarium einer Beitrittspartnerschaft geschaffen. Es soll in einem Gesamtrahmen eine technische Unterstützung der Beitrittsländer erbringen, wobei namentlich im rechtlichen Bereich eine Durchleuchtung stattfinden wird. Für die Bereiche Landwirtschaft und Freizügigkeit hat die Kommission in einem dem Europäischen Rat vorgelegten Zwischenbericht bereits vorgeschlagen, daß nach Umfang und Dauer begrenzte Übergangsmaßnahmen notwendig sein könnten.

Weiterhin wird in der Agenda 2000 auf die grundlegenden Probleme hingewiesen, die sich in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz ergeben, wobei die Kommission argumentiert, daß die

**Tabelle 1a: Auswirkungen sukzessiver Erweiterungen der EU**

(basierend auf 1995)	Anstieg der Gesamtfläche in v. H.	Anstieg der Gesamtbevölkerung in v. H.	Anstieg des Gesamt-BIP in v. H.	Veränderung des Pro-Kopf-BIP in v. H.	Durchschnitt des Pro-Kopf-BIP (EUR 6=100)
EUR 9/EUR 6	31	32	29	- 3	97
EUR 12/EUR 9	48	22	15	- 6	91
EUR 15/EUR 12 <sup>1</sup>	43	11	8	- 3	89
EUR 26/EUR 15	34	29	9	-16	75

1 Inklusive der deutschen Wiedervereinigung.

Quelle: Europäische Kommission, Agenda 2000, Brüssel 1997, S. 22.

**Tabelle 1b: Veränderung der zu fördernden Bevölkerung über die Strukturfonds**

(basierend auf Bevölkerungszahlen von 1995)	Zu fördernde Bevölkerung (in Tsd.)	Zu fördernde Bevölkerung in v. H. (EU = 100)	Bevölkerung in Ziel-1-Gebieten (in Tsd.)	Bevölkerung in Ziel-1-Gebieten in v. H. (EU = 100)
EUR 12 1989	140 600	43,3	69 700	21,4
EUR 15 1995	185 600	49,8	94 000	25,2
EUR 26 2000+	291 400	60,9	199 800	41,7

Ziel-1-Gebiete: in der EU zu fördernde Regionen, in denen das Pro-Kopf-Einkommen unter dem EU-Durchschnitt liegt.

Quelle: Europäische Kommission, Agenda 2000, Brüssel 1997, S. 25.

Transformationsländer den *Acquis Communautaire* beim Umweltschutz auf mittlere Sicht keinesfalls erreichen könnten; bei transeuropäischen Verkehrsprojekten und speziell für internationale Bahnprojekte wird eine besondere Hilfe in Aussicht gestellt. Die Kommission stellt ausdrücklich fest, daß sich im Vergleich zu früheren EU-Erweiterungen vor allem das Problem ergibt, daß das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Gemeinschaft sinken wird (siehe Tab. 1a). Die Ziel-1-Gebiete der Strukturpolitik (EU-Hilfen für arme Regionen), auf die etwa zwei Drittel der strukturpolitischen Mittel entfallen und die durch ein Unterschreiten von 75 Prozent des EU-Durchschnittseinkommens definiert sind, werden also an Bedeutung gewinnen; zudem unterschreiten alle EU-Beitrittskandidaten den 90-Prozent-Schwellenwert beim Pro-Kopf-Einkommen, so daß sie Anspruch auf Mittel aus dem Kohäsionsfonds haben, der für EU-Länder mit einem landesweiten Durchschnittseinkommen unterhalb dieser Schwelle vorgesehen ist. Die EU-Osterweiterung kann angesichts eines unveränderten Gesamtausgabenrahmens für die EU von 1,27 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts von daher nur erfolgen, wenn die Mittelvergabekriterien für die neue Haushaltsperiode 2000–2006 modifiziert werden (Reform der Agrarstützungspolitik und der Strukturpolitik); bisherige Empfängerländer bzw. -regionen werden Mittelkürzungen hinnehmen müssen. Die Kommission rechnet damit, daß der Anteil der strukturpolitischen Mittel an den EU-Gesamtaus-

gaben im Zug einer EU-Osterweiterung nur leicht ansteigen wird, wobei auf die EU-Neumitglieder im Jahr 2006 immerhin 11,6 Mrd. ECU (in Preisen von 1997) der strukturpolitischen Gesamtmittel von 42,8 Mrd. ECU entfallen würden.

Zum wichtigen Bereich der Kohäsionspolitik stellt die Europäische Kommission in ihrer Agenda 2000 fest: „Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, das ... die Union auch in Zukunft weiterverfolgt, bedeutet, daß die neuen Mitgliedstaaten vom Beitritt an in zunehmendem Maße – und entsprechend ihrer Absorptionskapazität – Kofinanzierungsmittel im Rahmen der Strukturpolitik der Gemeinschaft erhalten. Gegen Ende des nächsten Planungszeitraums (2000 bis 2006) können die Finanztransfers im Rahmen der Strukturpolitik dann mit denen vergleichbar sein, die die Union ihren derzeitigen Mitgliedstaaten mit Entwicklungsrückstand gewährt.“<sup>8</sup> Die Kommission argumentiert weiter, daß die Beitrittskandidaten in der Übergangszeit bis zum Beitritt beträchtliche Investitionen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie, Umstrukturierung der Industrie, Agrarinfrastruktur und ländliche Gesellschaft unter Nutzung eigener privater und öffentlicher Mittel – bei Unterstützung durch die EU – durchführen müssen und die Sozialstandards an die der Gemeinschaft herangeführt werden müßten. Dabei ist allerdings darauf zu verweisen, daß

8 Europäische Kommission, Agenda 2000, Brüssel 1997, S. 58.

eine rasche Heranführung bei den Sozialstandards die Arbeitskosten in den Transformationsländern deutlich erhöhen würde und damit die komparativen Vorteile dieser Länder untergraben bzw. die Arbeitslosenquoten erhöhen dürfte.

Hinsichtlich der Wirtschafts- und Währungsunion vermerkt die Europäische Kommission, es „ist unwahrscheinlich, daß die beitriftswilligen Länder in der Lage sein werden, sich zeitgleich mit dem Beitritt dem Euro-Gebiet anzuschließen. Bevor sie in der Lage sein werden, langfristig eine ausreichende makroökonomische Stabilität zu wahren, wird es weiterer Fortschritte bei den Strukturreformen bedürfen. Allerdings müssen neue Mitgliedstaaten den *Acquis* der Stufe 2 der WWU übernehmen. Dies bedeutet Unabhängigkeit der Zentralbank, Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (nationale Konvergenzprogramme, multilaterale Überwachung der Finanzpolitik, Verfahren bei übermäßigem Defizit usw.) und Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die neuen Mitgliedstaaten werden auf eine direkte Zentralbankfinanzierung öffentlicher Defizite ebenso verzichten müssen wie auf den bevorrechtigten Zugang öffentlicher Organe und Körperschaften zu Finanzinstituten. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs muß abgeschlossen sein. Außerdem wird erwartet, daß sie am Wechselkursmechanismus teilnehmen und exzessive Wechselkursschwankungen vermeiden.“<sup>9</sup>

Damit werden für Osteuropa gewaltige Reformvorgaben ordnungspolitischer und gesamtwirtschaftspolitischer Art gemacht. Man kann durchaus bezweifeln, ob etwa die Drei-Prozent-Neuverschuldungsquote in Transformationsländern im Fall ungünstiger internationaler Schocks (z. B. plötzlicher Zinsanstieg) ebenso leicht einzuhalten ist wie für gestandene EU-Länder. Allerdings kann für Nichtmitglieder der Währungsunion – etwa neue EU-Länder mit Mitgliedschaft im EWS (II) – kein Bußgeld bei übermäßigem Defizit verhängt werden. Eine wichtige unerledigte Vorgabe fällt allerdings auf, daß nämlich von den Beitrittskandidaten nicht eine zeitnahe statistische Veröffentlichung wichtiger Makrodaten verlangt wird. Ein solches Erfordernis könnte helfen, eine osteuropäische Krise nach Art der Mexiko-Krise 1994/95 zu verhindern, als Mexiko keine (warnenden) aktuellen Daten über die Entwicklung seiner Währungsreserven und des kurzfristigen Kapitalverkehrs veröffentlichte.

<sup>9</sup> Ebd.

---

## X. Wirtschaftsintegration Osteuropas in einer ersten Transformationsphase

---

Die fortgeschrittenen Transformationsländer haben die Konvertibilität ihrer Währung erreicht bzw. Artikel VIII der IWF-Statuten 1995 unterschrieben, also die Voraussetzungen für den Außenhandel geschaffen. Gemessen am Durchschnitt von Ex- und Importquoten (Export/Sozialprodukt bzw. Import/Sozialprodukt), hatten Tschechien, Ungarn, Polen, die Slowakei und Slowenien im Jahr 1996 mit Werten zwischen 26 und 63 Prozent einen hohen Integrationsgrad erreicht (siehe Tab. 2), wobei alle diese Relationswerte allerdings nach oben überzeichnet sind. Denn während die Dollarwerte osteuropäischer Transformationsländer auf der Ex- und Importseite unverzerrt sind, bedeutet die in den ersten Transformationsphasen typische Unterbewertung der osteuropäischen Währungen, daß das Bruttoinlandsprodukt auf Dollarbasis relativ gering ausfällt und dabei wohl um etwa ein Drittel unter den „Kaufkraftparitätenwerten“ liegt.

Bezüglich der Integration in die Weltwirtschaft beim Kapitalverkehr ist festzustellen, daß die Visegrádländer (ohne Rumänien) und Estland sowie Slowenien 1996 Investorgrad-Rating verzeichneten; d. h. daß ihre Staatsanleihen qualitativ – bezogen auf das Risiko eines Staatsbankrotts – als relativ gut eingestuft werden, so daß institutionelle Anleger (Versicherungen, Investmentfonds etc.) diese Papiere erwerben und damit zur Finanzierung des Staatshaushalts beitragen; als Anleger kommen In- und Ausländer in Frage. Damit sind Mindestvoraussetzungen gegeben, um von integrierten Kapitalmärkten ausgehen zu können. Bei den Direktinvestitionen pro Kopf lagen Ungarn und Tschechien 1996 noch deutlich vorn, doch dürfte Polen mittelfristig hier erheblich aufholen. Dies gilt vor allem deshalb, weil Polen hohe Wachstumsraten zu verzeichnen hat und eine gewisse politische Stabilisierung erreicht worden ist. Es bleibt allerdings darauf hinzuweisen, daß innerhalb des früheren RGW-Raums ein beträchtliches Wachstums- und Stabilitätsgefälle entstanden ist, das schon zu erkennbaren Arbeitskräftewanderungen geführt hat. Man muß davon ausgehen, daß dieses intra-osteuropäische Wohlstandsgefälle im Zug einer EU-Osterweiterung um einige Visegrádländer noch weiter zunehmen wird und die nach der Osterweiterung neue Ostgrenze der EU, die in einen latent instabilen Wirtschafts- und Politikraum nach Osten ragt, eine qualitativ

**Tab. 2: Länder im Transformationsprozeß: Integrationsfortschritte und ökonomische Daten**

	Transformationsprozeß: Indikatoren <sup>1</sup>	Datum der Akzeptanz des Artikels VIII <sup>2</sup>	Integrationsstand			Ökonom. Daten 1996	
			Öffnungsgrad <sup>3</sup>	Kredit-Rating <sup>4</sup>	Direktinvestitionen pro Kopf <sup>5</sup>	Inflation (jährl. in v. H.)	Wachstum des BIP in v. H.
Weiter fortgeschrittene Transformationsländer <sup>6</sup>							
Tschechien	3,4	10/95	60	IG	586	9	4,2
Ungarn	3,4	1/96	33	IG	1 198	24	1,0
Estland	3,3	8/94	80	n. a. <sup>7</sup>	573	23	3,1
Polen	3,3	6/95	26	IG	121	20	5,5
Slowakei	3,2	10/95	63	IG	130	6	7,0
Slowenien	3,1	9/95	49	IG	325	10	3,5
Weniger fortgeschrittene Transformationsländer <sup>6</sup>							
Rußland	2,9	6/96	16	SIG	32	48	- 2,8
Bulgarien	2,6	n. a.	32	SIG	70	123	- 9,0
Rumänien	2,6	n. a.	30	SIG	66	39	4,1
Ukraine	2,4	n. a.	44	n. a.	21	80	-10,0

n. a. = keine Angaben.

1 Einfacher Durchschnitt der neun Transformationsindikatoren des EBRD (European Bank for Reconstruction and Development, London) Transition Reports.

2 Die formelle Akzeptanz der Verpflichtungen aus Artikel VIII der IWF-Vereinbarungen repräsentiert die Bemühungen um eine Liberalisierung des Zahlungsverkehrs. Die tatsächliche Liberalisierung liegt deshalb zu einem beträchtlichen Teil hinter den angegebenen Daten.

3 Durchschnittliche Exporte und Importe im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt 1996.

4 IG = Investorgrade; SIG = Subinvestorgrade (schlechtere Qualität als IG).

5 Kumulierte Pro-Kopf-Zuflüsse (1996) in US-Dollar.

6 Mit fortschreitender Transformation gleichen sich beide Ländergruppen zunehmend an.

7 In Estland wurde kein Kredit-Rating eingeführt.

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Mai 1997, Washington 1997.

neuartige Problematik für die Gemeinschaft bedeutet. Von den Neumitgliedern wie von den Altmitgliedern wären Konzepte und Beiträge zur Stabilisierung des restlichen früheren RGW-Raums zu erwarten.

## XI. Osteuropäische Gesamtperspektiven der EU-Erweiterung

Günstig für die Osterweiterung ist, daß der Prozeß der Desinflation in Westeuropa praktisch von allen EU-Ländern – mit Ausnahme von Griechenland – zu Ende der neunziger Jahre erfolgreich umgesetzt wurde, was natürlich auch mit Beschäftigungsverlusten verknüpft war. Ausgehend von einer beschäftigungspolitischen Talsohle bei Preisniveaustabilität dürften sich die Perspektiven für höheres Wachstum und mehr Beschäftigung Ende der neunziger Jahre verbessern – jedenfalls dann, wenn problemgerechte, wachstumsförderliche Reformen in Deutschland, Frankreich und anderen Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit durchgeführt werden. Eine

stärkere Lohnspreizung, differenzierte Beitragsätze in der Arbeitslosenversicherung sowie eine beschäftigungsförderliche Reform der Sozialversicherung – bei Senkung der Lohnnebenkosten – wären sowohl für die EU-Länder wie für die osteuropäischen Beitrittskandidaten sinnvoll. Mit der Währungsunion ab 1999 wird in Westeuropa vermutlich nochmals eine vorübergehende Phase wirtschaftspolitischer Unsicherheit entstehen, die die Investitionen und damit die Wachstumsaussichten kurzfristig beeinträchtigen könnte.

Die volle Umsetzung der Währungsunion ab 2002 ist offensichtlich ein wichtiges Integrationsprojekt der EU, das sich noch über einige Jahre ohne Störeffekte durch eine EU-Osterweiterung entfalten sollte. Aber nicht nur unter diesem Aspekt, auch angesichts großer Ost-West-Einkommensunterschiede gilt, daß man vor einer raschen, nicht sorgfältig vorbereiteten EU-Osterweiterung nur warnen kann. Dies schließt nicht aus, daß etwa ab 2005 Slowenien und möglicherweise ein weiteres Visegrádland EU-Mitglied werden könnte. Ein mittelfristiges Heranführungsprogramm für ausgewählte Visegrádländer könnte bei einem Beitritts-

horizont nach 2005 von beträchtlichem Nutzen sein. Es dürfte sich auch anbieten, mit langen Übergangsfristen zu arbeiten, und zwar mit mehr als den zehn Jahren, wie sie für Spanien und Portugal galten. Denkbar wäre, daß man keine festgesetzte, sondern eine endogene Übergangsfrist vereinbart, die automatisch dann beendet ist, wenn das Beitrittsland beim Pro-Kopf-Einkommen 50 Prozent des EU-Durchschnitts erreicht hat.

Osteuropäische Transformationsländer gewinnen durch eine EU-Integration deutlich mehr als die EU-15-Gruppe, für die sich der Übergang zu einer Gemeinschaft von 18 oder gar 20 Ländern zunächst als Belastung zeigt. Es entstehen für die Gemeinschaft budgetäre Kosten und institutioneller Reformbedarf, ja die Funktionsfähigkeit der EU und ihre politische Kohäsion könnten erstmals durch eine Art „imperial overstretch“ gefährdet werden. Die EU könnte allerdings einen Stabilitätsnutzen – neben der Aussicht auf neue Exportmärkte für die Unternehmen der EU-15-Gruppe – haben, wenn es in einer Art Kaskadenintegration gelänge, durch Integration einiger Visegrádländer im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende ordnungs-, integrations- und wirtschaftspolitische Modelle für ganz Osteuropa zu schaffen. Dabei käme den osteuropäischen Neumitgliedsländern die Aufgabe zu, die EU-Mitgliedschaft mit aktiver Unterstützung der Transformation in den osteuropäischen Nachbarländern zu verbinden und regionale Initiativen der Politikkooperation (etwa im Umweltbereich oder bei der Modernisierung der Telekommunikation) zu unterstützen. Hierauf wären die Neumitgliedsländer im Beitrittsvertrag explizit zu verpflichten.

Zu befürchten ist, daß im Zug der EU-Osterweiterung ein wachsendes Ost-Ost-Gefälle im früheren RGW-Raum entsteht. Damit die in der ersten EU-Osterweiterungsrunde nicht aufgenommenen osteuropäischen Mitgliedsländer eine sinnvolle Beitrittsperspektive haben, könnte ein modifizierter Europäischer Wirtschafts- und Währungsraum geschaffen werden, eventuell in Kombination mit einer politisch unabhängigen Notenbank. Besonders wichtig wären auch EU-Maßnahmen zur Stabilisierung Rußlands, weil von einer fortgesetzten Krise Destabilisierungsimpulse für Osteuropa ausgehen.

Das doppelte Hauptrisiko einer EU-Osterweiterung besteht in der relativen Zunahme von kleinen und armen Ländern im „EU-Club“. Während im EU-15-Club ein Drittel der Länder als eher arm gilt (Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland), gäbe es bei 26 Mitgliedsländern eine Mehrheit der

kleinen bzw. armen Länder. Arme Länder werden stärker als wohlhabende auf wachsende EU-Finanztransfers drängen. Statt in der Politik Vorrang für Produktivitätsfortschritt und Wachstum zu setzen, dürften in einer EU-26-Gemeinschaft die Umverteilungsaktivitäten dominieren; damit aber drohen Stagnation und EU-interne Spannungen, zumal die großen Beitragszahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien noch ein weiteres Problem bei Mehrheitsentscheidungen haben werden. Gemessen an gängigen Machtindizes sinkt der Einfluß der großen Länder bei einer EU-Osterweiterung überproportional, bzw. die Macht der Kleinen nimmt – man erinnere sich an die Machtarithmetik von Koalitionsregierungen mit großen/kleinen Regierungsparteien – überproportional zu. Damit droht mangelnde EU-interne Führung einerseits, andererseits zunehmende politische Frustration der großen Länder, möglicherweise bis hin zum Austritt aus der EU. Dabei sei daran erinnert, daß der Unzufriedenheitsgrad mit der EU 1996/97 am höchsten in Deutschland, Schweden und Großbritannien war.

Während eine erste EU-Osterweiterung noch eher unproblematisch erscheint, dürfte eine zweite EU-Erweiterungsrunde die Gemeinschaft in eine Krise führen, sofern keine grundlegenden institutionellen Reformen vorgenommen werden. Zu solchen Reformen könnten Anreize zur Bildung EU-interner Ländergruppen gehören, um das „Kleine-Länder-Problem“ zu vermeiden; also etwa eine Gruppe Belgien/Luxemburg oder Baltische Staaten. In einer EU-Verfassung ließen sich Sicherungen gegen ein Zuviel an supranationaler Umverteilungspolitik einbauen, möglicherweise auch eine quantitative sektorale Beschränkung bei der Subventionspolitik – etwa daß ein Sektor nicht mehr als ein Zehntel seiner Wertschöpfung an staatlichen Transfers erhalten darf (damit wäre der ineffizienten Subventionierung etwa der Landwirtschaft indirekt ein Riegel vorgeschoben).

Zugleich scheint es angesichts eines dank der Globalisierung verschärften internationalen Wettbewerbs sinnvoll, den EU-Ausgabenschwerpunkt von den bisherigen Budgetprioritäten Landwirtschaft und Strukturfonds weg und hin zur Bildungs- und Innovationspolitik – einschließlich der Förderung einer europäischen Informationsgesellschaft – zu verschieben. Damit ergäben sich auch positive Impulse für eine dynamische gesamteuropäische Arbeitsteilung und eine bessere Integration der Wirtschaftsräume, und zwar bei reduzierten Anreizen zu grenzüberschreitender Migration in einer erweiterten EU. Eine effiziente Förderung einer europäischen Informationsgesellschaft und

eine stärkere EU-seitige Förderung von Innovationen könnten eine Anhebung der EU-Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt rechtfertigen – auf etwa zwei Prozent des EU-BIPs –, wobei zugleich das absolute Volumen der EU-Agrarausgaben festgeschrieben werden sollte; dadurch fiel der relative Anteil dieses weitgehend ineffizienten Ausgabenbereichs langfristig deutlich.

Die Europäische Union mit 21 Mitgliedstaaten wird im globalen Wettbewerb nur dann global einflußreich sein, wenn die eigenen Ausgabenprioritäten auf die Wachstumsfelder des 21. Jahrhun-

derts ausgerichtet werden und zugleich durch Reformen der nationalen Wirtschafts- und Tarifpolitik die Vollbeschäftigung wiederhergestellt werden kann – hier stehen sowohl West- wie Osteuropa vor großen Herausforderungen. Auf eine größere EU-Gemeinschaft käme in jedem Fall international eine höhere Verantwortung zu als auf die bisherige EU, zumal angesichts des Starts von Euro und Europäischer Zentralbank<sup>10</sup>.

---

10 Vgl. P. J. J. Welfens/B. Eichhorn/P. Palinkas (Hrsg.), Euro – Neues Geld für Europa, Frankfurt/Main 1998.

# Deutschland und seine Nachbarn Polen und Tschechien

## Regionale Kooperation im Umweltbereich und bei der Inneren Sicherheit

### I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich als größtes EU-Mitglied seit dem Epochenwechsel 1989/90 am stärksten für die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten an den Westen und seine Institutionen eingesetzt. Hierbei spielte die Heranführung an die Europäische Union als Garant für wirtschaftliche und politische Stabilität in Europa von Beginn an eine zentrale Rolle. Gleichwohl stehen viele EU-Partner Deutschlands einer Erweiterung der EU nach Osten skeptisch gegenüber<sup>1</sup>. Nicht zufällig faßte der Europäische Rat erst unter der deutschen Präsidentschaft bei seinem Gipfeltreffen im Dezember 1994 in Essen den Beschluß, nach Ende der 1996 einzuberufenden Regierungskonferenz Beitrittsverhandlungen mit den östlichen Reformstaaten zu beginnen. Im März 1998 startete die Europäische Union ihre Sondierungsgespräche für Beitrittsverhandlungen mit sechs von elf Bewerbern.

Bis zur Beitrittsfähigkeit der Reformstaaten bedarf es einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen: Sie reichen vom Umbau der Wirtschafts- und Rechtssysteme in den Reformstaaten über die schrittweise Öffnung der westlichen Märkte für osteuropäische Güter bis zu konkreten Hilfestellungen der EU oder ihrer Mitglieder in den Politikbereichen der Gemeinschaft. Die Europäische Union leistet ihren Beitrag durch Finanzhilfen und institutionalisierte Kooperationsmechanismen. Neben den Europaabkommen, über die die Reformstaaten mit der EU assoziiert wurden, sind dies der strukturierte Dialog, die intensivierete Heranführungsstrategie und die Beitrittspartnerschaften. Die EU-Kommission betonte aber auch wieder-

holt die Bedeutung der „regionalen Zusammenarbeit als Mittel zur Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand sowie zur Stärkung des Integrationsprozesses in Europa“<sup>2</sup>. Sie trage dazu bei, daß in Europa keine neuen Trennungslinien entstünden.

Dieser Beitrag soll einen Einblick vermitteln, welche unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Reformstaaten neben den genannten EU-Aktivitäten existieren und welchen Beitrag diese Kooperation zur Annäherung der zukünftigen Partner aus Ost und West leisten kann. Im Vordergrund stehen dabei die Nachbarn Polen und Tschechien sowie die Politikbereiche Umwelt und Innere Sicherheit. Diese beiden Sektoren sind gerade auch für die Menschen in den Grenzregionen zwischen Ost und West nach Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ von besonderem Interesse, da sie am unmittelbarsten von grenzüberschreitenden Umwelt- und Sicherheitsproblemen betroffen sind.

Welche Bedeutung die Politikbereiche Umwelt und Innere Sicherheit bei der Beurteilung der Beitrittsfähigkeit spielen, machten die EU-Außenminister Anfang Oktober 1997 bei ihrem Treffen in Luxemburg deutlich: Sie stellten klar, daß von den Beitrittskandidaten noch erhebliche Anstrengungen insbesondere beim Umweltschutz und bei der Bekämpfung der Kriminalität erwartet würden<sup>3</sup>. Damit knüpften sie an die AGENDA 2000 – die Stellungnahme der EU-Kommission zur Osterweiterung vom Juli 1997 – an, in der diese betonte, daß die Bewerber neben dem Nachweis einer stabilen Demokratie und einer funktionsfähigen Marktwirtschaft auch in der Lage sein müssen, den gesamten Besitzstand der Union, den *acquis communautaire*, zu übernehmen<sup>4</sup>.

1 Hierfür sind u.a. die ungeklärten Finanzierungsfragen verantwortlich. Vgl. Stephan Barisitz, Mittel- und Osteuropa und die gesamteuropäische Integration. Wirtschaftliche Fragen, Probleme und Chancen, in: Osteuropa, 48 (1998) 8–9, S. 961 f.; Christian Weise, Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU, in: Integration, 20 (1997) 3, S. 175 ff.

2 Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (97) 659, in: Bulletin EU, 12/1997.

3 Vgl. Die Welt vom 7. Oktober 1997.

4 Als problematisch für die Erfüllung des dritten dieser bereits 1993 aufgestellten Kopenhagener Beitrittskriterien schätzte die Kommission die Bereiche Umweltschutz, Ener-

Für die beiden untersuchten Kooperationsbereiche soll zunächst der Rahmen der existierenden Gemeinschaftsregelungen sowie die von der Kommission in der AGENDA 2000 angesprochene Problematik skizziert werden, bevor vor dem Hintergrund der vorhandenen Probleme auf den Stand der Kooperation zwischen Deutschland, Polen und Tschechien beim Umweltschutz und der Inneren Sicherheit, insbesondere auf regionaler Ebene, eingegangen wird.

## II. Kooperation im Umweltbereich

### 1. EU-Rahmenbedingungen und Kommissionsforderungen laut AGENDA 2000

Die EU betreibt gemäß Art. 100 a, Art. 130 r-t sowie Art. 2 und Art. 3 k EG-Vertrag eine aktive Politik zum Schutz von Wasser, Klima, Luft, Boden, Tier- und Pflanzenwelt sowie Gemeinschaftspolitiken in den Bereichen Lärmbelästigung, Abfallentsorgung und Gefahren durch Chemikalien. Mit den negativen Folgeerscheinungen der Binnenmarktliberalisierung – vor allem im Verkehrssektor bzw. im Transportwesen – gewann der Umweltschutz zusätzliche Bedeutung. Inzwischen gibt es über 200 Rechtsakte zum Thema Umwelt, die (langfristig) auch von den Beitrittskandidaten umgesetzt und vollzogen werden müssen.

In der AGENDA 2000 heißt es bezüglich des umweltpolitischen Niveaus der Bewerberstaaten u. a.: „Die Übernahme der Umweltvorschriften und -normen der Union ist von zentraler Bedeutung, doch kann – in Anbetracht der bestehenden Umweltprobleme und der erforderlichen massiven Investitionen – bei keinem Bewerberland davon ausgegangen werden, daß es dem Besitzstand in naher Zukunft entspricht . . . Nichtsdestotrotz sind Investitionen im Hinblick auf die Übernahme des Besitzstandes eines der vorrangigen Ziele der intensivierten Heranführungsstrategie.“<sup>5</sup>

gie, Landwirtschaft, Industrie, Telekommunikation, Verkehr, Soziales, Zollverwaltung, Justiz und Inneres ein. Vgl. Europäische Kommission, AGENDA 2000. Eine stärkere und erweiterte Union (Beilage 5/97 zum Bulletin der Europäischen Union), Luxemburg 1997, S. 43 u. S. 50.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, ebd., S. 54. Nach Schätzungen des Münchener ifo-Instituts ist allein in Polen, Tschechien, Ungarn und der Slowakei ein Investitionsvolumen von 120 Mrd. DM notwendig, um die EU-Umweltschutzstandards zu erreichen. Vgl. Michael Dauderstädt, EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern, in: *Integration*, 21 (1998) 3, S. 154.

Die Aussichten für ein Erreichen der hohen EU-Umweltstandards durch die Bewerberstaaten scheinen nach Einschätzung der Kommission nicht sehr gut zu sein. Die enge Verflechtung beim Umweltschutz bietet jedoch gute Chancen für das ökonomische und politische Zusammenwachsen Europas<sup>6</sup>; d. h., daß auch die Westeuropäer ein Eigeninteresse an einem baldigen Erreichen „westlicher“ Umweltschutzstandards in Osteuropa haben müßten. Die logische Folge wäre eine Unterstützungspolitik der osteuropäischen Reformstaaten durch die EU und ihre Mitglieder. Zwar soll die Umorientierung und Bündelung der PHARE-Mittel (das sind die EU-Hilfsprogramme zur Umgestaltung der Wirtschaft der osteuropäischen Länder) einen Beitrag zur Steigerung der Investitionen im Umweltsektor leisten, ihr Umfang ist jedoch begrenzt. Die Kommission weist deshalb auf die Notwendigkeit hin, weitere – auch private – Investitionen zu akquirieren<sup>7</sup>.

### 2. Hauptprobleme im Umweltsektor

In den Reformstaaten existieren erhebliche Altlasten aus den Zeiten der Ost-West-Spaltung Europas. Beispielsweise wurden umweltgefährdende Einrichtungen – wie etwa emissionsintensive Kraftwerke – verstärkt im grenznahen Bereich angesiedelt. Sie stellen damit eine besondere Belastung für die Grenzregionen dar, die ohnehin zumeist ökonomisch vernachlässigt wurden. Ein zusätzliches Problem ist die veraltete Sicherheits- und Verfahrenstechnik in allen ehemaligen Ostblockstaaten.

Das größte Umweltproblem in den osteuropäischen Reformstaaten – und damit auch in den Grenzregionen – ist die jahrzehntelange massive Luftverschmutzung, die sowohl eine starke direkte

<sup>6</sup> Vgl. Michael Kraack/Heinrich Pehle/Petra Zimmermann-Steinhart, Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25–26/98, S. 26–33.

<sup>7</sup> Die von der EU zur Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten bereitgestellten PHARE-Mittel von 6,7 Mrd. ECU sollen nach Auskunft der Vertretung der EU-Kommission in Deutschland bis 1999 zu 70 Prozent für Investitionen in Infrastrukturprojekte, Umweltschutzmaßnahmen, Industriemodernisierung und regionale Kooperationsprojekte verwendet werden. Zu 30 Prozent sollen die Mittel dem Aufbau nationaler und regionaler Verwaltungsstrukturen zugute kommen, damit die Gemeinschaftsregelungen in den Beitrittsländern umgesetzt werden können. Allein für die Anpassung der Umweltgesetzgebung an das EU-Niveau rechnet die EU-Kommission jedoch mit Kosten von 100 bis 180 Mrd. ECU für alle zehn Beitrittskandidaten. Vgl. „Umwelt beim Erweiterungsprozeß nicht vernachlässigen“, in: *EU-Nachrichten*. Virtuelle Pressestelle der EU-Kommission vom 27. Mai 1998.

Gefährdung für die Gesundheit der Bewohner dieser Gebiete darstellt als auch über die Kontamination des Waldes, des Bodens und des Grundwassers negativ fortwirkt. Außerdem stellt die Verschmutzung der Grenzgewässer zwischen Deutschland, Polen und Tschechien – insbesondere von Oder, Neiße und Elbe – sowie der Ostsee eine große Umweltbelastung dar. In den meisten Gutachten gilt Tschechien als das Land, das am meisten unter der Luftverschmutzung und ihren Folgen leidet, da hier der Anteil der emissionsintensiven Braunkohle an der Gesamtenergieproduktion enorm hoch war und ist: Noch 1992 wurden 65 Prozent der Primärenergie aus Braunkohle gewonnen, und 75 Prozent der Elektrizität gingen daraus hervor. Die Kombination mit energieintensiver Schwerindustrie, die Anfang der neunziger Jahre noch 80 Prozent des tschechischen Stroms verbrauchte, verdeutlicht das tiefgreifende Problem<sup>8</sup>.

Bei der Schadstoffkonzentration durch Braunkohleverbrennung gibt es innerhalb Tschechiens erhebliche Unterschiede: Anfang der neunziger Jahre war die Schwefeldioxid-Konzentration in Nordböhmen, an der Grenze zu Sachsen, zwanzigmal so hoch wie im ohnehin schon stark belasteten nationalen Durchschnitt. Damit handelt es sich bei dieser Umweltgefährdung um ein Nachbarschaftsproblem ersten Ranges. Allein der direkte Schaden wird auf Verluste von 100 Mio. Dollar jährlich im Agrarbereich und auf eine Vernichtung des Baumbestandes von 60 Prozent geschätzt. Nach UN/ECE-Angaben sind Polen und Tschechien in Europa die traurigen Spitzenreiter bei den Waldschäden mit 54,9 bzw. 59,7 Prozent geschädigter Waldfläche<sup>9</sup>.

Der Hauptverursacher dieser grenzüberschreitenden Umweltgefährdung ist zwar die Tschechische Republik, sie ist an der Misere jedoch nicht alleine schuld. Vielmehr sind es auch „deutsche“ und „polnische“ Emissionen, die einen erheblichen Teil zur hohen Schadstoffkonzentration in den Grenzregionen beitragen<sup>10</sup>. Diese Klassifizierung

von Emissionen nur nach ihrer nationalen Provenienz macht die Unsinnigkeit der gegenseitigen Aufrechnung und den dringenden Kooperationsbedarf im Umweltsektor deutlich.

Daß die Alternativen zur Braunkohle als Hauptenergieträger in der Region keineswegs gefahrlos sind, zeigt die von Tschechien gewählte Variante des Ausbaus seiner Atomenergiekapazität<sup>11</sup>. Diese kann zu einer neuen Bedrohung für seine Nachbarn werden. Im deutsch-tschechischen Verhältnis stellt daher die Diskussion um das Weiterbetreiben oder gar den Ausbau unsicherer Kernkraftwerkstypen, insbesondere der Druckwasserreaktoren des „Tschernobyl“-Typs wie in Temelin, eine Belastung dar. Kontroversen gab es auch um die grundlegende energiepolitische Schwerpunktsetzung in Tschechien. Während die tschechische Regierung unter Ministerpräsident Klaus stark auf Atomstrom setzte, indem sie eine Modernisierung der sowjetischen Reaktoren mit westlicher Technologie des US-Unternehmens Westinghouse forcierte, versuchten die deutschen zusammen mit den österreichischen Nachbarn, die tschechische Regierung von dieser Strategie abzubringen. Bis 1996 sollte der Umfang des Atomstroms durch die beiden Reaktoren in Temelin mit ca. 2 000 Megawatt verdoppelt werden. Die ursprünglich für 1992 geplante Inbetriebnahme des Atomkraftwerks verzögert sich jedoch weiter und wird nach Angaben der tschechischen Energiegesellschaft CEZ nicht vor dem Jahr 2001 erfolgen können<sup>12</sup>. Wegen der zahlreichen Umplanungen – im Vergleich zur Planung 1986 blieb nur die Betonhülle gleich –, vor allem aber wegen der zweifelhaften Sicherheitsstandards des „gemischten“ Kraftwerkstyps ist die Rechtsbasis für eine Inbetriebnahme höchst fragwürdig.<sup>13</sup> Die nur befristete Betriebsgenehmigung des ersten tschechischen Atomkraftwerks Dukovany verstärkt das Bild eines energiepolitisch und ökologisch unsicheren tschechischen Weges.

Prozent der Emissionen aus Polen und Deutschland. Vgl. „Umwelt und Landesentwicklung in Sachsen“, Regierungserklärung der sächsischen Staatsregierung vor dem Sächsischen Landtag am 16. November 1995 von Staatsminister Arnold Vaatz.

11 Anders als Tschechien verzichtete Polen nach 1990 auf den geplanten Bau von Atomkraftwerken.

12 Die Kosten für die Fertigstellung von Temelin werden trotz der Redimensionierung Anfang der neunziger Jahre von den veranschlagten 40 Mrd. auf ca. 100 Mrd. Kronen (rund 6 Mrd. DM) steigen. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17. August 1998.

13 Die mit westlicher Technik ausgestatteten tschechischen Atomkraftwerke werden in Studien von US-Behörden, der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) oder von PHARE je nach Interessenlage als nach westlichen Standards sicher oder lediglich als sicherer als die alten sowjetischen eingestuft. Vgl. L. D. Wedmore (Anm. 8), S. 29 f.

8 Vgl. Leah D. Wedmore, Czech Nuclear Power Plant Controversy, in: Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), Research Report, 3 (1994) 15, S. 28.

9 Deutschland lag mit 24,4 Prozent geschädigter Waldfläche in Westeuropa auch über dem Durchschnitt. Vgl. Globus-Kartendienst, August 1995 (Quelle: UN/ECE); Markus Lesch, Über dem Erzgebirge ist Regen sauer wie Essig, in: Die Welt vom 3. Dezember 1996.

10 Allein die Schwefeldioxidemissionen aus Sachsen betragen 1989 zwei Megatonnen und waren damit doppelt so hoch wie in allen alten Bundesländern zusammen (bis Ende 1994 wurden diese um 51 Prozent reduziert, die Staubemissionen sogar um 93 Prozent). Im Riesengebirge stammen 52

Mit Polen gibt es im Umweltbereich neue Probleme durch die starke Zunahme der Schadstoffemissionen aus dem grenzüberschreitenden Straßenverkehr (insbesondere dem Güterverkehr) zwischen Ost und West.<sup>14</sup> Dadurch werden die erzielten Erfolge bei der Schadstoffreduzierung in der Luft z. T. wieder zunichte gemacht: Bei jährlichen Zuwächsen des Güterverkehrs von 15 Prozent stiegen die Stickoxide allein in Brandenburg von 1990 bis 1993 um 42 Prozent, die Kohlendioxid-Emissionen um ca. 50 Prozent; seitdem blieben die Werte auf hohem Niveau fast unverändert. Für diese Emissionen wird eher noch ein Anwachsen denn eine Reduzierung erwartet, da die Pkw-Dichte in den Reformstaaten und damit auch der grenzüberschreitende Straßenverkehr noch zunehmen wird: Laut einer Ifo-Studie von 1996 wird die Pkw-Dichte in den Visegrád-Staaten bis 2005 um 50 Prozent steigen<sup>15</sup>.

### 3. Kooperationschritte und -erfolge in den umweltrelevanten Sektoren

Über die Gremien, die durch die Nachbarschaftsverträge Deutschlands mit Polen und Tschechien eingerichtet wurden, gibt es eine zunehmend intensivere nationale und regionale Umweltkooperation<sup>16</sup>. Auf kommunaler Ebene bilden die Euroregionen<sup>17</sup> entlang der deutsch-tschechischen und deutsch-polnischen Grenze den institutionellen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Einen Schwerpunkt der Arbeiten der Euro-

regionen bilden kulturelle und bildungspolitische Projekte. Es gibt jedoch auch eine Vielzahl an kommunalen Umweltprojekten, die von den Euroregionen initiiert wurden. Nicht unerheblich für die Realisierbarkeit der Gemeinschaftsprojekte in den Euroregionen ist die Förderung durch die Programme INTERREG II und PHARE der EU<sup>18</sup>.

Mit Polen existiert ein Regierungsabkommen zum grenzüberschreitenden Umweltschutz vom 7. April 1994. Auf dieser Basis arbeiten der deutsch-polnische Umweltrat, die Nachbarschafts- und die Raumordnungskommission. Ein positives Beispiel für die deutsch-polnischen Bemühungen ist das grenzüberschreitende Naturschutzgebiet an der Oder. Der deutsche Nationalpark Unteres Odertal soll zum grenzüberschreitenden deutsch-polnischen „Internationalpark Unteres Odertal“ erweitert werden. Neben gemeinsamen Umweltschutzmaßnahmen bildet die deutsche Unterstützung der polnischen Behörden bei der Rechtsangleichung und Schaffung EU-konformer Verwaltungsstrukturen durch deutsche Fachleute als Berater einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit.

Weiterhin existiert ein Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 19. Mai 1992, durch den die deutsch-polnische Grenzgewässerkommission eingesetzt wurde. Auf regionaler Ebene gibt es darüber hinaus ständige Arbeitskontakte zwischen den Umweltministerien und den polnischen Wojewodschaftsämtern für Umweltschutz zum Erfahrungsaustausch und zur Problembesprechung<sup>19</sup>. Beispiele für die für beide Seiten fruchtbare Umweltkooperation sind die gemeinsam geplanten und in Betrieb genommenen Kläranlagen in Guben-Gubin und Swinemünde. Hierdurch wurden die jährlichen Schadstoffeinträge in die Neiße bei Guben um 95 Prozent bzw. in die Ostsee bei Swinemünde um 6 000 Tonnen reduziert<sup>20</sup>.

14 Die Grenzübertritte zwischen Polen und Deutschland umfaßten 1996 1,75 Mio. Lkw, 45 Mio. Pkw, 122 Mio. Personen. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11. November 1997.

15 Die Pkw-Dichte wird in Osteuropa voraussichtlich von 200 auf 303 je 1 000 Einwohner, in der EU von 407 auf 470 ansteigen. Vgl. Die Welt vom 18. November 1996; „Immissionsschutz und CO<sub>2</sub>-Minderung“, Pressemitteilung des Brandenburgischen Umweltministeriums vom 14. August 1997.

16 Auf deutscher Seite nehmen jeweils Vertreter des Bundes und der betroffenen Länder teil, auf polnischer Seite Repräsentanten des Umweltministeriums und der betroffenen Wojewodschaften. Tschechien entsendet nur nationale und keine regionalen Vertreter in die Gremien.

17 Die Euroregionen sind privatrechtliche Vereine, die i. d. R. von den Gebietskörperschaften, regionalen Einrichtungen und der Wirtschaft getragen werden und das Ziel haben, die Entwicklung über die nationalen Grenzen hinweg zu fördern. Die östliche Grenze Deutschlands zu Polen und Tschechien wird von acht Euroregionen abgedeckt. Von Norden nach Süden sind dies die Regionen Pomerania, Viadrina, Spree-Neiße/Nysa-Bober, Neiße/Nisa/Nysa, Elbe/Labe, Erzgebirge/Krusne hory, Euregio Egrensis, Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava-Mühlviertel. Siehe hierzu auch Peter Jurczek, Chancen und Probleme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit an der deutschen Ostgrenze, in: Beate Neuss/Peter Jurczek/Wolfram Hilz (Hrsg.), Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa, Tübingen 1998 (EZFF Occasional Papers, 19), S. 114 ff.

18 Neben den bereits angesprochenen PHARE-Mitteln hat die EU allein in Sachsen seit 1995 zusammen mit dem Freistaat 274 Mio. DM an INTERREG-II-Fördermitteln für über 300 grenzüberschreitende Projekte mit Polen und Tschechien zur Verfügung gestellt. Vgl. „Weitere Interreg-II-Projekte bestätigt“, Pressemitteilung des Sächsischen Wirtschaftsministeriums vom 6. Juli 1998.

19 Vgl. „Umweltgespräche Sachsen/Polen“, Pressemitteilung des Sächsischen Umweltministeriums vom 6. Dezember 1997.

20 Der deutsche Investitionsbeitrag für beide Projekte belief sich auf rund 27 Mio. DM. Vgl. „7. Sitzung des Deutsch-Polnischen Umweltrats“, Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums (44/98) vom 30. Juni 1998; „Deutsch-Polnische Kläranlage: Modell für grenzüberschreitenden Umweltschutz“, Pressemitteilung des Brandenburgischen Umweltministeriums vom 5. Mai 1998.

Im Oktober 1996 wurde nach langwierigen Verhandlungen das deutsch-tschechische Umweltabkommen abgeschlossen, in dem sich beide Seiten u. a. zur Verhütung bzw. Verringerung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen sowie zur umweltverträglichen Entwicklung der grenznahen Gebiete verpflichteten. Einmal jährlich tagt seitdem die gemeinsame deutsch-tschechische Umweltkommission. Unterhalb dieser Ebene wurden Arbeitsgruppen gebildet wie z. B. die „Hochrangige Arbeitsgruppe Luft“ oder die Arbeitsgruppe „Immissionsdatenaustausch“, die eine objektive und transparente Datenbasis bereitstellen sollen. Bereits 1995 wurde der deutsch-tschechische Grenzgewässervertrag unterzeichnet. Die daraufhin eingesetzten ständigen Ausschüsse beschäftigen sich mit der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern zwischen Deutschland und Tschechien, von denen es insgesamt 243 gibt. Ein großer Erfolg auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft ist die Reduzierung der Abwassereinleitungen in die Elbe um 90 Prozent zwischen 1991 und 1996 durch die Errichtung von 126 großen kommunalen Kläranlagen auf deutscher und tschechischer Seite. Ausgangspunkt hierfür war das dreiseitige Abkommen über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe<sup>21</sup>.

Neben den genannten Beispielen für bilaterale Kooperationsschritte gibt es auch trilaterale Erfolge bei der Umweltzusammenarbeit. Ein solcher Schritt unter Einbeziehung der EU ist der Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder (IKSO), der am 11. April 1996 in Breslau zwischen den Regierungen Deutschlands, Polens und Tschechiens abgeschlossen wurde. Bereits erste Ergebnisse brachte die trilaterale Kooperation in der deutsch-polnisch-tschechischen Arbeitsgruppe „Schwarzes Dreieck“, an der die EU beteiligt ist<sup>22</sup>. Die Expertengruppe „Luftmonitoring“ baute in der von Bergbau- und Schwerindustrie geprägten Grenzregion mit 6,3 Millionen Einwohnern ein grenzüberschreitendes Luftmeßnetz auf, wodurch Transparenz bei den Immissionswerten erreicht wurde. Die Expertengruppe

21 Laut Informationen des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung.

22 Die aufgrund ihres Kohlereichtums als „Schwarzes Dreieck“ bezeichnete Grenzregion zwischen Deutschland, Polen und Tschechien umfaßt 32 000 km<sup>2</sup>. Dies entsprach nach Informationen des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung 1989 1,5 Prozent der EG-Fläche, auf die 32 Prozent der Staubemissionen (610 000 t) und 13 Prozent der SO<sub>2</sub>-Emissionen (2,06 Mio. t) – verglichen mit den jeweiligen Gesamtwerten in der EG – entfielen. Siehe hierzu auch Sybille Tempel, *Deutsch-polnische Umweltprobleme – Ansätze gemeinsamer Umweltpolitik?*, in: *Ost-europa*, 45 (1995) 8, S. 762.

„Waldschäden“ lieferte eine einheitliche Bestandsaufnahme der Waldschadenssituation und ihrer Veränderungen. Die Expertengruppe „UVP im Schwarzen Dreieck“ sorgt für eine einheitliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in den drei Staaten und damit für ein zukunftsorientiertes ökologisches Handeln in der Region.

Insgesamt konnte die Luftverschmutzung in den Grenzregionen seit Anfang der neunziger Jahre durch massive Anstrengungen erheblich reduziert werden. Die unsanierte tschechische Kraftwerksleistung ist vom Winter 1991/92 von 4 190 Megawatt auf 530 im Winter 1997/98 zurückgegangen. Dies gelang durch erhebliche Investitionen in Filteranlagen für die grenznahen tschechischen Braunkohlekraftwerke. Hierdurch konnten die jährlichen Schadstoffemissionen allein an Schwefeldioxyden von 1991 rund 1 Mio. Tonnen auf knapp 200 000 reduziert werden<sup>23</sup>. Zu dieser Sanierung der tschechischen Kraftwerksleistung trug auch die Bundesregierung durch Finanzhilfen in Höhe von 84 Mio. DM zwischen 1992 und 1998 bei. Die nicht zu sanierenden Altkraftwerke Tasmice I und Ledvice wurden Ende 1998 abgeschaltet. Damit wird sowohl dem tschechischen Luftreinhaltegesetz als auch den europäischen Emissionsgrenzwerten bei Großkraftwerken Genüge getan<sup>24</sup>.

Im Bereich des Verkehrs gab es zwar regionale Entlastungen. Durch die Fertigstellung der Autobahnverbindung nach Polen in der Nähe von Frankfurt (Oder) wird ein Großteil des Verkehrs aus der deutschen Grenzstadt und ihrer polnischen Nachbarkommune Slubice herausgeleitet. Die Abgasemissionen in der Grenzregion, wie in Deutschland insgesamt, werden dadurch aber noch weiter steigen. Auch die Schaffung weiterer Straßengrenzübergänge zwischen Deutschland und Tschechien entlastet die bisherigen Grenzübergänge und stößt in den Grenzregionen wegen des intensiveren Wirtschaftsaustausches auf Zustimmung. Unter Umweltschutzgesichtspunkten bringen sie dem Erzgebirge aber neue Belastungen. Genauso zwiespältig sind die Fortschritte bei der generellen verkehrstechnischen Anbin-

23 Die jährlichen NO<sub>x</sub>-Emissionen wurden gleichzeitig um 6 300 t und die Staubemissionen um 2 200 t verringert. Vgl. „Erster gemeinsamer deutsch-tschechischer Luftreinhaltebericht für das Erzgebirge vorgestellt“, Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums (65/97) vom 1. Dezember 1997; „Expertentreffen zum deutsch-tschechischen Pilotprojekt ‚Kraftwerk T 700 Chemopetrol Litvinov‘“, Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums (46/98) vom 9. Juli 1998.

24 Vgl. „Sanierung und Stilllegung tschechischer Kraftwerke programmgemäß“, Pressemitteilung des Sächsischen Umweltministeriums vom 24. November 1997.

derung der Reformstaaten an die EU zu sehen. Im Rahmen der transeuropäischen Netze (TEN)<sup>25</sup> werden durch Mittel aus dem PHARE-Programm, aus Krediten der Europäischen Investitionsbank und eigenen Anstrengungen der Reformstaaten insgesamt neun West-Ost-Verkehrskorridore gebaut, die für das Zusammenwachsen Gesamteuropas wichtig sind. Ein Beispiel hierfür ist die Straßenverbindung Berlin-Kiew über Dresden, Wrocław, Katowice, Krakow und Lvov, deren Ausbau bereits weit fortgeschritten ist. Hiervon werden auch die Grenzregionen profitieren. In der deutschen Nachbarschaft wird dies u. a. die oberschlesische Industrieregion Katowice sein, die durch den Niedergang der polnischen Kohle- und Stahlindustrie ökonomisch schweren Schaden erlitten hat. Die kurzen Transportwege nach Deutschland werden daher für die Region zu einem wichtigen Standortvorteil bei der Umstrukturierung durch die Ansiedlung neuer Industrien<sup>26</sup>.

Die umweltpolitischen Folgen, die durch einen massiven Ausbau des Straßenverkehrsnetzes auftreten, werden aber zunächst kaum thematisiert. Zwar fließen die für 1998 von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Mittel zur Schaffung der transeuropäischen Verkehrsnetze zu über 60 Prozent in Eisenbahn- bzw. Kombiverkehrsprojekte<sup>27</sup>, gleichzeitig sucht die Kommission aber mit den beteiligten Staaten bisher vergeblich nach einem geeigneten Konzept, um vor allem den grenzüberschreitenden Güterverkehr stärker auf die Schiene

25 Die Schaffung transeuropäischer Netze (TEN) ist ein zentrales Anliegen der EU-Verkehrspolitik. Hierunter fallen Infrastrukturprojekte von gesamteuropäischer Bedeutung. Neben der Schaffung von Verkehrsinfrastruktur umfaßt der TEN-Rahmen noch Infrastrukturprojekte der Telekommunikation und der Energieversorgung. Der Europäische Rat verabschiedete im Dezember 1994 in Essen eine Liste mit 14 vorrangigen Verkehrsprojekten, die bei der EU-Förderung Priorität haben. Die EU hat zwischen 1993 und 1998 rund 3 Mrd. ECU an Haushaltsmitteln dafür bereitgestellt; die Mitgliedstaaten selbst trugen rund 10 Mrd. ECU der Kosten. Angesichts des 1994 veranschlagten Kostenrahmens von rund 110 Mrd. ECU für alle 14 Projekte fällt die bisherige Zwischenbilanz jedoch eher bescheiden aus. Vgl. „Fortschritte bei Transeuropäischen Verkehrsnetzen“, in: EU-Nachrichten, Virtuelle Pressestelle der EU-Kommission vom 10. Juni 1998; Andreas Oldag, Verkehrspolitik sind vom Weg abgekommen, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. August 1998; Wulfdiether Zippel (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996.

26 Vgl. „Verkehrskorridor in Polen eröffnet“, in: EU-Nachrichten, Virtuelle Pressestelle der EU-Kommission vom 9. Mai 1998; Neue Zürcher Zeitung vom 18. August 1998.

27 Während für Eisenbahnprojekte 1998 nach Kommissionsangaben rund 292 Mio. ECU zur Verfügung stehen, sind dies für Straßenbauvorhaben nur 59 Mio. ECU bzw. 12,5 Prozent der Gesamtmittel. Vgl. „Eisenbahn Schwerpunkt der TEN-Verkehrsprojekte“, in: EU-Nachrichten, Virtuelle Pressestelle der EU-Kommission vom 6. August 1998.

zu verlagern. Da die in Deutschland registrierten Abgasemissionen aus dem Verkehr bereits zu über 50 Prozent vom grenzüberschreitenden Transport stammen, muß ein Schwerpunkt der Umweltschutzbemühungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas bei der raschen Übernahme der strengen EU-Standards für Kfz-Abgase und Kraftstoffe liegen<sup>28</sup>. Eine erste Initiative in diese Richtung brachte die 1. ECE-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung vom 12. bis 14. November 1997 in Wien. Dort wurde über ein gesamteuropäisches Abkommen verhandelt, das die Teilnahme von Lkw und Bussen am internationalen Verkehr von der Einhaltung von Umweltgrenzwerten nach EG-Standard abhängig machen soll<sup>29</sup>.

#### 4. Bewertung der umweltpolitischen Kooperation

Im Umweltbereich hat sich die Situation im deutsch-polnisch-tschechischen Nachbarschaftsverhältnis seit Anfang der neunziger Jahre deutlich gewandelt. Alle Beteiligten haben die schwierige Ausgangssituation als gemeinsame Herausforderung angenommen und sind ihr durch koordiniertes Vorgehen begegnet. Zur kurzfristigen Entlastung erfolgten massive Investitionen von allen Seiten; zum zukünftigen schonenden Umgang mit der Ressource Natur wurden Strukturen errichtet, die ein auch langfristig kooperatives Handeln gewährleisten können. Diese Kooperationsstrukturen, die von der nationalen über die regionale bis zur kommunalen Ebene reichen, sind deshalb so wichtig, da jede Ebene unabhängig von den anderen durch die Verfestigung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen das „Gebäude“ der Kooperation mit trägt. Hierdurch wirken sich unvermeidliche Verstimmungen auf der einen oder anderen Ebene weniger gravierend auf das Nachbarschaftsverhältnis insgesamt aus<sup>30</sup>. Die negativen umweltpo-

28 In der Bundesrepublik gelang aufgrund der Umsetzung der strengen EU-Regelungen die drastische Reduktion der Schadstoffemissionen durch heimische Kfz trotz starker Zunahme der Fahrleistungen. Zwischen 1990 und 1996 sanken die Kfz-Emissionen von Stickoxiden um 30 Prozent und von Kohlenwasserstoffen um 60 Prozent. Vgl. „Symposium zur Verkehrsvermeidung im Güterverkehr“, Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums (3/98) vom 29. Januar 1998; „Europäische Umweltministerkonferenz in Aarhus“, Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums (86/98) vom 23. Juni 1998.

29 Vgl. „Europäische Staaten wollen Verkehr umweltverträglich gestalten“, Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums (109/97) vom 12. November 1997.

30 Trotz der positiven Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kritisieren die direkt Betroffenen in den Grenzregionen die angesichts der Problemlage insgesamt völlig ungenügende materielle Unterstützung durch die

litischen Folgen des Verkehrswachstums zwischen Ost- und Westeuropa – wie die Luftverschmutzung durch Autoabgase – können bilateral nur geringfügig beeinflusst werden. Die in ihrem Umfang stark gewachsenen Verkehrsströme mit ihren umweltschädigenden Begleiterscheinungen sind nur durch gesamteuropäische Maßnahmen kanalisierbar<sup>31</sup>.

In der Frage der Energiegewinnung aus Atomkraft hat sich die Situation unter Umweltschutzgesichtspunkten seit Anfang der neunziger Jahre verändert. Aufgrund der gemeinsamen Sanierungserfolge im Bereich der tschechischen Kohlekraftwerke ist die Fertigstellung des AKW Temelin aus Gründen der „sauberen“ Stromgewinnung und Deckung des Energiebedarfs nicht mehr notwendig. Diese veränderte energiepolitische Situation hat nach dem Sturz der Regierung Klaus, die keinerlei Diskussion über die Fertigstellung von Temelin zuließ, zu einem Nachdenken über Sinn und Notwendigkeit des AKW innerhalb der Übergangsregierung Tosovsky und der Regierung von Ministerpräsident Zeman geführt<sup>32</sup>. Ein weiterer Punkt, der in die begonnene Neubeurteilung der tschechischen Energiepolitik mit einfließen muß, ist die mit dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik wirksam werdende Zuständigkeit der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) für die Versorgung mit Spaltstoffen und die Kontrolle der Sicherheit im Atomenergiebereich allgemein<sup>33</sup>.

Regierungen und die EU-Programme INTERREG und PHARE. Vgl. Jerzy Macków, Die Normalisierung der neuen Nachbarschaft. Zum aktuellen Stand der deutsch-polnischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/95, S. 35; Dieter Bingen, Die Republik Polen: eine kleine politische Landeskunde, Landsberg am Lech 1998, S. 210 f.

31 Die Verkehrspolitik stellt seit den fünfziger Jahren ein Betätigungsfeld der Gemeinschaft dar, das die nationalen Bemühungen flankiert. Vgl. Werner Reh, Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 34 ff.

32 Da der Strombedarf in Tschechien geringer ist als die produzierte Menge, und er auch in absehbarer Zeit nicht wesentlich zunehmen wird, müßte der Hauptteil der gewonnenen Energieleistung des AKW exportiert werden, um überhaupt genutzt zu werden. Bereits 1993/94 wurden ca. 30 Prozent des produzierten Stroms exportiert. Vgl. L. D. Wedmore (Anm. 8), S. 31; Neue Zürcher Zeitung vom 17. August 1998.

33 Die EU-Kommission verwies in der AGENDA 2000 darauf, daß es zu den Aufgaben der EU gehöre, Leben und Gesundheit ihrer (jetzigen und künftigen) Bürger zu schützen. Deshalb müßten „die Bewerberländer uneingeschränkt an den Bemühungen mitwirken . . . , die Nuklearsicherheit in ihrem Land auf internationales Niveau zu bringen“. Europäische Kommission (Anm. 4), S. 55.

---

### III. Kooperation bei der Inneren Sicherheit

---

#### 1. EU-Rahmenbedingungen und Kommissionsforderungen laut „AGENDA 2000“

In den Maastrichter Vertrag wurde dieser Politikbereich in die dritte Säule (Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik) des EU-Vertrages als Gegenstand intergouvernementaler Kooperation aufgenommen. Im Amsterdamer Vertrag von 1997 vereinbarten die EU-Mitglieder die Übernahme des Schengener Abkommens in den institutionellen Rahmen der EU<sup>34</sup>. Bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages bilden der aus mehreren EU-Mitgliedern bestehende Schengen-Verbund<sup>35</sup>, in dem die Teilnehmer die Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben und die Grenzkontrollen an ihren Außengrenzen massiv verstärkt haben, sowie die Maßnahmen zur Errichtung einer europäischen Polizeibehörde (EUROPOL) den wichtigsten Rahmen für die Kooperation der EU-Staaten mit den osteuropäischen Beitrittsbewerbern bei der Inneren Sicherheit.

Die hohe Kontrolldichte an den Außengrenzen des Schengen-Raumes bedeutet für die deutschen Nachbarn im Osten, daß neben der „Wohlstandsmauer“ aufgrund des ökonomischen West-Ost-Gefälles eine weitere Barriere zwischen der EU und den Reformstaaten entstanden ist. Gerade Polen und Tschechien, deren Grenze zu Deutschland am stärksten kontrolliert wird, müssen bemüht sein, dieses zusätzliche Mobilitätshinder-

34 Zu den Regelungen des Amsterdamer Vertrages in diesem Bereich und einer ersten Bewertung siehe Reinhard Rupprecht, Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag, in: Integration, 20 (1997) 4, S. 264 ff., sowie Peter-Christian Müller-Graff, Justiz und Inneres nach Amsterdam. Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: ebd., S. 271 ff.

35 Dem Schengener Abkommen von 1985, dessen materieller Kern das am 26. März 1995 in Kraft getretene Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) ist, sind alle EU-Staaten mit Ausnahme von Großbritannien und Irland beigetreten. Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen zu Österreich und Italien am 1. April 1998 existieren diese innerhalb des Schengen-Raumes nur noch zu den nordischen Staaten Dänemark, Schweden und Finnland sowie zu Griechenland, in denen das SDÜ bisher nicht in Kraft gesetzt wurde. Vgl. Klaus-Peter Nanz, Das Schengener Übereinkommen: Personalfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive, in: Integration, 17 (1994) 4, S. 92 ff.; Thomas Gehring, Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 5 (1998) 1, S. 54 ff.; Eva Maria Durstewitz, Probleme ohne Grenzen, in: Die politische Meinung, 43 (1998) 343, S. 69 ff.

nis rasch zu überwinden. Hierzu müssen sie unter Beweis stellen, daß sie die strengen Anforderungen des Schengen-Systems erfüllen können und wollen.

Das entscheidende Kooperationsinstrument zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit der Schengen-Staaten ist das Schengen-Informationssystem (SIS) mit Sitz des Zentralrechners in Straßburg. Mit diesem elektronischen Fahndungsverbund, der auch als „Schatztruhe für die europäischen Kriminalisten“<sup>36</sup> gilt, können polizeirelevante Daten ausgetauscht und sekundenschnell abgerufen werden. Das SIS und die darauf aufbauende Effektivierung der polizeilichen Kooperation innerhalb der teilnehmenden EU-Staaten sollen durch die Errichtung einer europäischen Polizeibehörde (EUROPOL) mit Sitz in Den Haag erweitert werden. Tätigkeitsfelder von EUROPOL, dessen Aufbau auf deutsche Initiative hin auf dem Maastrichter Gipfel 1991 beschlossen wurde, sollen neben der Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung des Drogenhandels, der Geldwäsche und des internationalen Terrorismus die zentrale Auswertung polizeilicher Erkenntnisse zu grenzüberschreitenden Straftaten bei Autoverschiebung, Nuklearschmuggel, Schleuserkriminalität, Menschenhandel und Kindesmißbrauch sein. Neben den nationalen Ermittlungsbeamten sollen die EUROPOL-Beamten durch die Datenauswertung die Netzwerke der Organisierten Kriminalität aufdecken und langfristig eine europäische Strategie zur gemeinsamen Verbrechensbekämpfung entwickeln<sup>37</sup>.

In der AGENDA 2000 heißt es zur Inneren Sicherheit u. a.: „Alle Bewerber stehen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, vor der Herausforderung der Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, Terrorismus, Menschenhandel und Rauschgifthandel... Bereits jetzt machen sich die Auswirkungen dieser Faktoren in der Union be-

merkbar. Die Unionserweiterung bietet jedoch eine Gelegenheit, gemeinsame Probleme in diesen Bereichen, die sowohl die gegenwärtige Union als auch die Beitrittsländer betreffen, wirksamer anzugehen.“<sup>38</sup>

Bei der Beitrittsfähigkeit der Reformstaaten hinsichtlich der Inneren Sicherheit ist das Urteil der Kommission in der AGENDA 2000 sehr viel moderater als bei der Umweltpolitik; hier hat die EU selbst noch große Probleme.

## 2. Hauptgefährdungspotentiale für die Innere Sicherheit

### *Illegale Migration*<sup>39</sup>

Mit 52,51 Prozent der 1996 in der EU neu registrierten Asylbewerber trägt Deutschland mit großem Abstand die Hauptlast aller Aufnahmeländer in Europa<sup>40</sup>. Die Gesamtzahl der offiziellen Flüchtlinge und Asylbewerber veranschaulicht die Größenordnung des Migrationsproblems; sie betrug in Deutschland 1996 rund 1,6 Mio. Hinzu muß die Zahl illegaler Zuwanderer in unbekannter Größenordnung gerechnet werden. Bei der illegalen Einreise nach Deutschland bildet seit Jahren die deutsche Ostgrenze zu Polen und Tschechien mit einer Gesamtlänge von 1 264 km den Schwerpunkt. Hier hat die Schleuserkriminalität kontinuierlich stark zugenommen. Die Schleuserbanden sind so gut organisiert und versiert, daß selbst das europaweit dichteste Kontrollnetz des Grenzschutzes in Sachsen mit 5 800 BGS- und 3 100 weiteren Grenzschutzbeamten angesichts des nur zu schätzenden Umfangs von Menschenschmuggel von Ost nach West lediglich marginale Erfolge liefern kann<sup>41</sup>. Von deutscher bzw. EU-Seite wurde in die-

38 Europäische Kommission (Anm. 4), S. 56.

39 Zur Größenordnung und möglichen Entwicklung der legalen (Arbeitskräfte-)Migration aus Osteuropa in die EU siehe Fritz Franzmeyer/Herbert Bruecker, Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration, in: DIW-Wochenbericht 5/97. Zur Migrationsproblematik allgemein Steffen Angenendt (Hrsg.), Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, Bonn 1997.

40 Nach Deutschland nehmen Großbritannien mit 14 Prozent, die Niederlande mit 9 Prozent, Frankreich mit 7 Prozent und Belgien mit 5 Prozent weit geringere Anteile an Asylbewerbern auf. Vgl. Europäische Zeitung, 4/97.

41 Die Gesamtzahl der 1997 in Deutschland registrierten illegal eingereisten Ausländer betrug rund 35 000; davon wurden 8 300 der Schleuserkriminalität zugeordnet. Das Bundesinnenministerium rechnet für 1998 mit einer nochmaligen Steigerung um 40 Prozent. Allein an der sächsischen Grenze zu Polen und Tschechien wurden im 1. Halbjahr 1998 über 500 Schleuser gefaßt. Die Schleuserbanden sind jedoch meist in ihrer technischen Ausstattung (z. B. abhörsichere Handys statt abhörbarer Funkgeräte des BGS) den Grenzschutzbehörden einen Schritt voraus. Vgl. Süddeutsche Zei-

36 Heribert Prantl, Die Wächter der polizeilichen Schatzkisten, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Dezember 1997. Das SIS enthält rund 4,5 Mio. Datensätze über gesuchte oder aktenkundige Personen und Sachen. 1996 gab es rund 10 000 Treffer aufgrund von SIS-Daten. Allein deutsche Polizisten stellen ca. 4 Mio. Anfragen pro Monat. Vgl. Andreas Fink, Wunderwaffe Europol, in: Die Zeit vom 9. Mai 1997.

37 Die EUROPOL-Konvention ist nach langwierigen Diskussionen über die Gewährung umfassender Immunität für die Beamten am 1. Oktober 1998 in Kraft getreten. Hauptaufgabe der bisher 160 EUROPOL-Angestellten ist es, Daten zu sammeln und Kontakte zwischen den nationalen Dienststellen zu vermitteln. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages soll EUROPOL auch operativ tätig werden und eigenständig ermitteln dürfen. Vgl. A. Fink (Anm. 36); Süddeutsche Zeitung vom 14./15. Juni 1997; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Oktober 1998.



schenschmuggel, Rauschgift-, Alkoholschmuggel und Kfz-Verschlebung. Konkret soll das Gremium zum regelmäßigen Informationsaustausch mit halbjährlichen Treffen dienen, ein gemeinsames Frühwarnsystem schaffen und die Bekämpfungsstrategien abstimmen<sup>47</sup>.

Hinsichtlich der Migrationsproblematik gab es bereits erste gemeinsame europäische Initiativen. Bei einem Treffen von Innenministern aus rund 40 europäischen Staaten am 15. Oktober 1997 in Prag einigten sich diese auf einen Empfehlungskatalog von 55 Maßnahmen, die von der engeren Kooperation bei illegalen Grenzübertritten bis zur beabsichtigten Strafverschärfung bei Menschenenschmuggel reichen. Die Staaten der EU sicherten den Reformstaaten zudem ihre Unterstützung bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der damit verbundenen Kriminalität zu<sup>48</sup>.

Bilateral gibt es sowohl zwischen dem Bund als auch den an die Beitrittskandidaten grenzenden Bundesländern erste Kooperationsschritte mit Polen. Am 6. November 1991 schloß die Bundesregierung mit Polen ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ab, dem am 7. Mai 1993 das Abkommen zur Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen folgte. Am 5. April 1995 wurde das deutsch-polnische Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten unterzeichnet. Damit soll die unmittelbare grenzüberschreitende Kooperation bei der Verbrechensbekämpfung verbessert werden. Auf dieser Rechtsgrundlage finden auf polizeilicher Arbeitsebene von Sachsen aus regelmäßige Arbeitstreffen zum Informationsaustausch über die Sicherheitslage im Grenzbereich mit den benachbarten Wojewodschaftskommandanturen der polnischen Polizei statt. Durch das Regierungsabkommen wurde die bereits vor 1995 betriebene Kooperation der Polizeibeamten rechtlich abgesichert<sup>49</sup>. Das Abkommen regelt erstmals die polizeiliche Kooperation im Grenzgebiet über eine

47 Teilnehmer dieses Ost-West Sicherheitsrates sind Sicherheitsexperten aus Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen, des BGS, des Bundesinnenministeriums sowie Vertreter aus Polen, Tschechien, der Slowakei, dem Baltikum und Bulgarien. Vgl. Diethart Goos, Wer stoppt die Mafiabanden aus Osteuropa?, in: Die Welt vom 30. Dezember 1996; „Polizeiliche Kriminalstatistik 1996“, Pressemitteilung des Brandenburgischen Ministeriums des Innern (14/97) vom 3. März 1997.

48 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17. Oktober 1997.

49 Vgl. D. Schröder (Anm. 42), S. 109; Dieter Bingen, Deutschland, Polen und die europäische Integration, in: Claus Montag/Andrzej Sakson (Hrsg.), Die deutsch-polni-

EU-Außengrenze hinweg; es hat damit Pilotfunktion. Mit den Wojewodschaften Jelenia Góra und Zielona Góra ist von seiten der sächsischen Polizei auf der Basis des Regierungsabkommens auch eine grenzüberschreitende Observation und Fahndung geplant, ohne daß jedes Mal eine Sondergenehmigung des Innenministeriums eingeholt werden muß<sup>50</sup>.

In den deutsch-tschechischen Beziehungen steht das Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten noch aus, obwohl es bereits langwierige Verhandlungen gab. Für die bereits praktizierte deutsch-tschechische Polizeikooperation in der Grenzregion zwischen Sachsen, Nord- und Westböhmen existiert somit immer noch die unbefriedigende Rechtsunsicherheit, obgleich das bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bereits seit 29. September 1992 in Kraft ist<sup>51</sup>.

Ein besonderer Schritt zur gemeinsamen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist die direkte polizeiliche Zusammenarbeit bei der Aus- und Fortbildung von deutschen, polnischen und z. T. auch tschechischen Polizisten. Ein wichtiges Element ist die Sprachausbildung, bei der die Deutschen einen viel größeren Nachholbedarf haben als ihre Nachbarn. Durch die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten der grenznahen Polizeireviere soll die Effektivität der Verbrechensbekämpfung deutlich gesteigert werden. Ein Beispiel hierfür ist die Arbeit an der sächsischen Fachhochschule für Polizei in Rothenburg, wo Sprachkurse und multinationale Seminare – u. a. zur internationalen Kfz-Verschlebung oder zur Wirtschaftskriminalität – stattfinden<sup>52</sup>.

#### 4. Bewertung der justitiellen und polizeilichen Kooperation

Bei der Inneren Sicherheit zeigt sich deutlich die Unsicherheit der EU-Staaten im Umgang mit den neuen Herausforderungen und das Mißtrauen gegenüber der Verlässlichkeit und Kompetenz der östlichen Reformstaaten. Die positiven Erfahrun-

schen Beziehungen. Bilanz nach fünf Jahren Nachbarschaftsvertrag, Potsdam 1996, S. 12.

50 Vgl. S. Dressler (Anm. 46).

51 Nach Auskunft des sächsischen Landespolizeipräsidiums sind ungelöste Datenschutzfragen auf deutscher Seite der Grund für die Verzögerung.

52 Vgl. „Gemeinsame Aus- und Fortbildung mit polnischer Polizei weitergeführt“, Pressemitteilung des Brandenburgischen Ministeriums des Innern (91/96) vom 20. November 1997.

gen bei der praktischen Kooperation im Grenzbe-  
reich, aber auch bei der Abstimmung innerhalb  
gemeinsamer Gremien zwischen West- und Osteu-  
ropäern tragen jedoch zu einer realistischen Sicht-  
weise bei. Die im sächsisch-polnisch-tschechischen  
Grenzgebiet gefundenen praktischen Lösungen  
sind auch bei der EU-Kommission als Beitrag zur  
Inneren Sicherheit positiv aufgenommen wor-  
den<sup>53</sup>.

Auch von seiten der Schengen-Mitgliedstaaten  
werden die Reformstaaten stärker in die Zusam-  
menarbeit miteinbezogen. Bei der Konferenz der  
Schengen-Staaten im September 1998 auf dem  
Petersberg bei Bonn übergab der damalige  
Bundesinnenminister Kanther den EU-Beitritts-  
kandidaten das „Schengen Handbuch“ mit den  
wichtigsten Regelungen. Ein von den Schengen-  
Staaten eingesetzter Ausschuß soll in den Beitritts-  
ländern klären, wo die Defizite bei der Erlangung  
einheitlicher Sicherheitsstandards liegen<sup>54</sup>.

Obwohl die EU-Beitrittskandidaten bemüht  
sind, möglichst rasch Anschluß an den Schen-  
gen-Verbund zu bekommen, wird den verant-  
wortlichen Regierungen deutlich, daß die Erfül-  
lung bestimmter Bedingungen – wie z.B. die  
Einführung der Visumpflicht für Bürger aus  
Drittstaaten – die Gefahr der Abschottung  
gegenüber den Nachbarn im Osten mit sich  
bringen wird. Damit einher ginge die Beschnei-  
dung des regionalen Wirtschafts- und Kulturaus-  
tausches<sup>55</sup>.

53 Vgl. „Forderung nach Stärkung der Justiz in Europa“,  
Pressemitteilung des sächsischen Justizministeriums vom  
6. Februar 1998.

54 Bei den Mängeln handelt es sich im wesentlichen um  
Defizite bei technischen Standards, der Ausrüstung, Schulung  
und der Sicherheit von Datennetzen. Gleichzeitig sind die  
Reformstaaten aufgefordert, ihre Straf- und Verfahrensvor-  
schriften soweit anzupassen, daß es keine eklatanten Unter-  
schiede hinsichtlich der Rechtsstandards bei der Behandlung  
krimineller Aktivitäten gibt. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom  
17. September 1998; H. Prantl (Anm. 36).

55 Polen, das auf Druck der EU zum 1. Januar 1998 seine  
Einreisebestimmungen für Russen, Weißrussen und Ukrainer  
bereits verschärft hat, wehrt sich gegen die Einführung der  
Visumpflicht für Angehörige von Nicht-EU-Staaten wegen  
der noch stärkeren Einbußen beim grenzüberschreitenden  
Handel und der gleichzeitigen Abschottung gegenüber den  
Nachbarn im Osten. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom  
3. September 1998; Neue Zürcher Zeitung vom 18. März  
1998. Für Ungarn und wohl auch Tschechien wäre die im  
Zusammenhang mit dem Schengener Abkommen not-  
wendige Einführung der Visumpflicht für Drittstaaten kaum  
denkbar, da sie hierdurch die engen Beziehungen der Men-  
schen in den östlichen Grenzregionen – zur ungarischen  
Minderheit in Rumänien bzw. zu den slowakischen Brüdern –  
behindern würden.

## IV. Schlußfolgerungen

Auf der formellen, also vertraglichen Ebene sind  
die Nachbarschaftsbeziehungen zwischen Deutsch-  
land, Polen und Tschechien in den Bereichen  
Umweltschutz und Innere Sicherheit neun Jahre  
nach dem Umbruch in Europa bereits weit fortge-  
schritten. Die regionale Kooperation an der  
Grenze zwischen Ost und West hat zu wichtigen  
Teilerfolgen geführt und vor allem psychologisch  
das Klima der Zusammenarbeit verbessert. Die  
Fortschritte in diesen problembeladenen Politikbe-  
reichen sind von enormer Bedeutung. Würde die  
Kooperation nur im kulturellen Bereich Früchte  
tragen – die bekannten Beispiele der Europa-  
universität Viadrina in Frankfurt/Oder, des Säch-  
sisch-Böhmischen Musikfestivals oder des  
deutsch-tschechischen Gymnasiums in Pirna ste-  
hen stellvertretend für unzählige Projekte –, wäre  
sie nur bedingt zukunftsträchtig.

Beim Umweltschutz gab es sowohl aufgrund  
umfangreicher Investitionen in moderne Umwelt-  
schutztechnik wie auch durch die vielen erfolgrei-  
chen regionalen Initiativen enorme Fortschritte.  
Die Ausgangsbasis für eine kooperative Lösung  
der verbliebenen Probleme und der neuen Auf-  
gaben ist deshalb gut. Hierfür sollte – unter Ein-  
beziehung der EU – das Potential des Umwelt-  
schutzes als „Motor und Innovator bilateraler  
Beziehungen“ gezielt eingesetzt werden<sup>56</sup>. Die  
neuen umweltpolitischen Herausforderungen  
durch das starke Anwachsen der transeuropäi-  
schen Verkehrsströme erfordern gesamteuropäi-  
sche Koordinierungsschritte unter Führung der  
EU.

Die zunehmend intensivere Kooperation bei  
innenpolitischen Fragen zwischen Ost und West  
und insbesondere zwischen den deutschen Bundes-  
ländern und den benachbarten Reformstaaten  
zeigt, daß die praktische Zusammenarbeit bei der  
verstärkten Wahrnehmung des grenzüberschrei-  
tenden Charakters der Probleme durchaus rasch  
erfolgen kann. Die daraus resultierenden regiona-  
len Kooperationserfahrungen können die Basis für  
eine umfassendere Zusammenarbeit auf nationa-  
ler und gesamteuropäischer Ebene bilden. Die  
Intensivierung persönlicher Kontakte auf der unte-

56 Man spricht dabei vom „Motor, weil die objektive Pro-  
blemlage eine enge Zusammenarbeit erfordert und die Er-  
folge beider Seiten zugute kommen“, vom „Innovator, weil  
vom Umweltschutz als Querschnittsaufgabe ein Moder-  
nisierungseffekt auf Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt  
ausgeht“; S. Tempel (Anm. 22), S. 768.

ren Arbeitsebene ist außerordentlich wertvoll, weil nur so das notwendige Vertrauensverhältnis im sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit geschaffen werden kann.

Bei der Inneren Sicherheit muß es die Strategie der Westeuropäer sein, alle östlichen Nachbarstaaten möglichst frühzeitig in die polizeiliche Arbeit des Schengen-Verbundes und von EUROPOL einzubeziehen, da der Schutz vor international agierenden kriminellen Organisationen nicht erst innerhalb der EU beginnen kann. Die Aktivitäten sollten bereits in den Nachbarstaaten und dort verstärkt in den Grenzregionen ansetzen, die der Organisierten Kriminalität als Transferbereiche und Aktionsbasen dienen. Für ein erfolgreiches Vorgehen müssen sicherheitsrelevante Mängel in den Bewerberstaaten rasch beseitigt werden.

Abschließend ist festzuhalten, daß die regionale Kooperation der unmittelbar von der EU-Osterweiterung Betroffenen als Gradmesser der Integrationsbereitschaft auf beiden Seiten besonders wichtig ist. Würde diese Zusammenarbeit nicht

funktionieren, könnte die nationale und gemeinschaftliche Politik nicht mit Leben erfüllt werden. Für Deutschland ist das Funktionieren dieser regionalen Kooperation von doppelter Bedeutung: zum einen, weil sich die Probleme – sei es die Umweltverschmutzung oder die Organisierte Kriminalität – an den Grenzen zu den östlichen Nachbarn regional und national bemerkbar machen; zum anderen, weil es seit 1990 offizielle deutsche Politik ist, die mittel- und osteuropäischen Staaten an die EU heranzuführen. Wenn schon in Deutschland die Kooperation mit den östlichen Nachbarn nicht klappen würde, wäre eine Osterweiterung den skeptischen EU-Mitgliedern kaum zu vermitteln.

Je früher und intensiver die Zusammenarbeit zwischen den Beitrittskandidaten und allen EU-Mitgliedern gelingt, desto besser ist es für alle Europäer. Denn erfolgreiche Verbrechensbekämpfung in Polen oder niedrige Emissionswerte in Tschechien sind nicht nur für Brandenburger und Sachsen oder die Deutschen insgesamt wichtig, sondern genauso für alle anderen EU-Bürger.

### **Jerzy Maćków: Die Voraussetzungen demokratischer Entwicklung in Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropa**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/99, S. 3-17.

Die pauschale Rede von „Demokratie in Osteuropa“ hat dann einen Sinn, wenn damit zugleich die jeweiligen Voraussetzungen der Demokratie in den sich voneinander deutlich unterscheidenden Staaten Mittel-, Nordost-, Südost- und Osteuropas gemeint sind. Denn *ein* ökonomisches, politisches oder kulturelles „Osteuropa“ bzw. „Ostmitteleuropa“ hat es nie gegeben und gibt es auch heute nicht; diese Vorstellung ist ein Relikt aus der sowjetkommunistischen Zeit. Die bisherige Entwicklung dieses postkommunistischen Raumes legt den Schluß nahe, daß Erklärungen für die Ausdifferenzierung der postkommunistischen politischen Systeme in Demokratien und quasidemokratische Autoritarismen weniger im ökonomischen und stärker im kulturellen Bereich zu suchen sind. Eine gute demokratische Entwicklung weisen die mittel- und nordosteuropäischen Länder auf (mit Ausnahme der Slowakei), die in die postkommunistische Ära andere kulturelle und nationale Voraussetzungen als die Staaten Südost- und Osteuropas mitbrachten. Der ökonomische Erfolg hängt wiederum am stärksten ab von der jeweils durchgeführten Wirtschaftspolitik, wobei eine gut funktionierende Demokratie ihn insofern fördert, als sie zur Trennung von Wirtschaft und Politik beiträgt.

### **Magarditsch Hatschikjan: Zum Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik in Ostmitteleuropa**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/99, S. 18-28.

Der Aufsatz geht folgenden Fragen nach: Wie wirken sich die verschiedenen Dimensionen des jeweiligen nationalen Selbstverständnisses in den ostmitteleuropäischen Staaten sowie ihre Prioritätensetzungen auf die außenpolitischen Orientierungen aus? Wo herrscht Kongruenz, wo Divergenz, wo gar ein Zielkonflikt vor, und wie wird in Fällen von Divergenzen und Zielkonflikten entschieden? Dies wird anhand der wesentlichen Aspekte der Westpolitik, der Nachbarschaftspolitik und der Rußlandpolitik von Polen, Tschechien und Ungarn erörtert.

Die bisherige Bilanz fällt durchaus beachtlich aus. Ungeachtet deutlicher Ausschläge und ungleicher Fortschritte in den verschiedenen Feldern der Außenpolitik gibt die Gesamttendenz Anlaß zu vorsichtigem Optimismus. Allerdings kann sie noch nicht als abgesichert angesehen werden. Nur wenn die wichtigsten Tendenzen der weiteren Entwicklung und damit der Geist der Post-1989-Ära supranational und integrierend bleiben, werden die ostmitteleuropäischen Staaten die große Chance haben, negative Traditionslinien sowohl der Zwischenkriegszeit wie auch der sozialistischen Periode zu überwinden.

### **Paul J. J. Welfens: Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/99, S. 29-42.

Die Osterweiterung der Europäischen Union hat eine Reihe von Anpassungsproblemen zur Folge, sie bietet aber zugleich auch politische wie ökonomische Chancen im Ost-West-Verhältnis. Die von der EU beabsichtigte Osterweiterung konfrontiert die neuen Beitrittsländer mit ordnungs- und stabilitätspolitischen Vorgaben, die sich aus den EG-Verträgen ergeben. Das Umsetzen einer umfassenden Rechtsstaatspolitik, einer mit dem internationalen Regelwerk kompatiblen Wachstumsstrategie sowie einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik nach marktkonformen Grundsätzen ist in den Beitrittsländern angesichts einer wirtschaftlich und politisch schwierigen Ausgangsposition nur mittel- und langfristig möglich. Erfolgreiche Reformen sowie die Lösung der Anpassungsprobleme in Osteuropa sind aus Sicht der Europäischen Union dreifach wünschenswert: Die EU-Exporte werden steigen und der Immigrationsdruck nachlassen, zugleich werden die budgetären Belastungen für die EU bei einer erfolgreichen Wachstumspolitik der postsozialistischen Transformationsländer begrenzt. Eine EU-Osterweiterung birgt Risiken nicht nur hinsichtlich erhöhter Strukturfonds, sondern verlangt auch im Interesse eines funktionsfähigen „Politclubs“, daß die EU institutionelle Reformen schon in der ersten Osterweiterungsphase energisch angeht. Die Prosperität und Stabilität der EU wie ihre Fähigkeit zu erfolgreichem regionalem Krisenmanagement – etwa im Hinblick auf Rußland – können nur erhalten bleiben, wenn neben den Erfordernissen demokratischer Legitimität auch effiziente Entscheidungsprozesse auf der supranationalen Ebene verankert werden. Der Kreis der osteuropäischen Transformationsländer könnte allerdings im Zuge einer ersten Osterwei-

terungsrunde ökonomisch verstärkt divergieren, was zu Instabilitäten führen kann, welche die Europäische Union aus Eigeninteresse eindämmen müßte. Im Vorfeld der Osterweiterung sind für alle osteuropäischen Transformationsländer auch massive technische Hilfen eine sinnvolle Investition in den Aufbau einer gesamteuropäischen Marktwirtschaft.

**Wolfram Hitz: Deutschland und seine Nachbarn Polen und Tschechien. Regionale Kooperation im Umweltbereich und bei der Inneren Sicherheit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/99, S. 43-54.

Bei der Frage nach dem Beitritt mittelosteuropäischer Reformstaaten zur EU geht es längst nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wie und Wann. In der öffentlichen Diskussion dominieren hierbei die wirtschaftlichen und finanziellen Fragen der Osterweiterung. In der „AGENDA 2000“, der Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Osterweiterung, weist diese jedoch darauf hin, daß die Bewerber neben dem Aufbau einer stabilen Demokratie und einer funktionsfähigen Marktwirtschaft auch imstande sein müssen, den restlichen Besitzstand der Union an Normen und Prinzipien zu übernehmen.

In den beiden Reformstaaten Polen und Tschechien werden die größten Herausforderungen in der wirtschaftlichen, demokratischen, aber auch in der ökologischen Entwicklung sowie in der Gewährleistung der Inneren Sicherheit gesehen. Vor dem Hintergrund der EU-Anforderungen und der vorhandenen Probleme wird in dem Beitrag der Stand der Kooperation zwischen Deutschland, Polen und Tschechien in den beiden letztgenannten Bereichen bilanziert. Während die umweltpolitischen Herausforderungen überwiegend aus den Umweltzerstörungen der kommunistischen Ära resultieren, stellen die Gefährdungen der Inneren Sicherheit neuartige Aufgaben dar. Sowohl die Folgen der Migrationsbewegungen als auch die vermehrten Aktivitäten der Organisierten Kriminalität weisen auf die Notwendigkeit gesamteuropäischer Zusammenarbeit zumal in den Grenzregionen hin.

Der Umgang mit diesen Problemen an der Schnittstelle zwischen Ost und West – an der deutschen Ostgrenze – zeigt exemplarisch, welche Hindernisse für das zusammenwachsende Europa bestehen, aber auch, welchen Beitrag die direkt Betroffenen auf beiden Seiten der „Wohlstandsgrenze“ durch intensive Kooperation zu ihrer Überwindung leisten bzw. leisten können.