

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 47–48/2015 · 16. November 2015



Visegrád-Staaten

Tom Thieme

Die (post)kommunistischen Eliten und der Systemwechsel

Stephanie Weiss

Zivilgesellschaft in Tschechien

Kai-Olaf Lang

Politische Setzungen des „Systems Orbán“

Axel Wolz · Aaron Grau · Heinrich Hockmann · Inna Levkovych

Die polnische Land- und Ernährungswirtschaft seit 1989

Gerit Schulze

Im Turbomodus: Die slowakische Wirtschaft

Hans-Jörg Schmidt · Edit Inotai · Justyna Segeš Frelak

Die Visegrád-Staaten und die europäische Flüchtlingspolitik

Dieter Segert

Zwischenbilanz der politischen Transformation

Editorial

Das 25. Jubiläum eines partnerschaftlichen Treffens steht bevor: Im ungarischen Visegrád vereinbarten im Februar 1991 die aus freien und geheimen Wahlen hervorgegangenen Präsidenten von Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn zukünftige Konsultationen auf Regierungs- und Arbeitsebene und verschiedene Formen der Kooperation. Dies vor allem auch mit Blick auf die angestrebte Westintegration. Nach der Teilung der Tschechoslowakei in die beiden Republiken Tschechien und Slowakei am 1. Januar 1993 waren es dann auch diese vier Länder, die als erste der postkommunistischen Staaten 1999 der NATO (die Slowakei 2004) und 2004 der Europäischen Union beitreten konnten.

Sie galten als Vorreiter der Transformationsprozesse in Mitteleuropa und mussten – anders als die vormalige DDR – den Umbau von politischem System, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aus eigener Kraft bewerkstelligen. Den bisherigen Weg der Visegrád-Staaten in Ausschnitten nachzuzeichnen, im Längs- wie im Querschnitt, heißt, sowohl zu bilanzieren als auch zum Verständnis der aktuellen Situation beizutragen. Denn 2015 ist zu einer Nagelprobe der vielbeschworenen Wertegemeinschaft geworden, als die sich die Europäische Union lange verstanden hat.

Was die Regierungen in Polen, der Slowakei, in Ungarn und Tschechien betrifft, so haben sie sich an den Auseinandersetzungen um eine solidarische Flüchtlings- und Asylpolitik der EU in einer Weise beteiligt, die vielerorts auf mehr als nur Unverständnis gestoßen ist. Aber es gibt auch Stimmen, die sich von „Mehrheitsprinzip und Druck“ nicht viel versprechen und auf Dialog setzen. Deutschland etwa könne, so unlängst der Politikwissenschaftler Kai-Olaf Lang, „auch bilaterale Kooperationsformen in Betracht ziehen, um so Fragen von Asyl und Grenzen partnerspezifisch zu diskutieren“.

Barbara Kamutzki

Tom Thieme

Realisten oder Realitätsverweigerer? Die (post)kommunistischen Eliten und der Systemwechsel

Wer sich mit dem Epochenbruch 1989/90 in Ostmitteleuropa und der Rolle der sozialistischen Machthaber im Prozess der Demokratisierung beschäftigt, dem begegnet

Tom Thieme

Dr. phil. habil., geb. 1978;
Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Chemnitz, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz.
tom.thieme@phil.tu-chemnitz.de

häufig die Rede vom Realitätsverlust beziehungsweise der Realitätsverweigerung der alten Eliten.¹ Während die sozialistischen Führungen in Polen und Ungarn die Zeichen

der Zeit erkannt und die politischen Systeme für Reformen und Demokratie geöffnet hätten, seien sich die Genossen in der DDR und in der Tschechoslowakei bis zum Ende ihrer autokratischen Herrschaften des Ausmaßes der politischen und wirtschaftlichen Krise nicht bewusst gewesen. Unter demokratischen Bedingungen gelang den Postkommunisten in Budapest und Warschau nach wenigen Jahren der Opposition die Rückkehr zur Macht, während sich Teile der vormaligen Führung in (Ost-)Berlin und Prag juristisch und moralisch verantworten mussten.

Allerdings lässt sich das Argument umkehren: Nicht die Zustimmung, sondern die Ablehnung der Reformversuche Gorbatschows durch die Politbüros war – immanent betrachtet – konsequent. Der Versuch, mit Zugeständnissen den Druck zu verringern, war der Anfang vom Ende der Regime. Nicht Zugeständnisse, sondern nur das Festhalten an den ideologischen Grundlagen und an der autokratischen Machtpraxis des Staatssozialismus hätten den Zusammenbruch der Parteienherrschaft verhindern können.² Aber das ist nicht geschehen. Und blickt man 25 Jahre nach dem Ende des „kurzen“ 20. Jahrhunderts (Eric J. Hobs-

bawm) auf die Parteiensysteme der Visegrád-Staaten und des vereinigten Deutschlands, dann relativiert sich das Bild von vermeintlichen Realisten und Realitätsverweigerern. Die (sozial)demokratisierten, vormalig kommunistischen Parteien in Polen, der Slowakei und Ungarn spielen heute kaum noch eine Rolle, während die totgesagten Nachfolgeparteien der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) und der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei (KSČ) noch immer ziemlich lebendig sind. Waren folglich die Selbstaufgabe oder eher die Bewahrungsversuche der sozialistischen Regime ein Zeichen für Realitätsbewusstsein beziehungsweise -verlust? Die Frage soll anhand von drei Kriterien geklärt werden – dem personellen Wandel seit dem Systemwechsel 1989/90, den ideologisch-programmatischen Veränderungen und dem Verhältnis der postsozialistischen Parteien zum Vergangenen.³

Personeller Wandel

Aus dem Beginn des politischen Tauwetters in Moskau ab Mitte der 1980er Jahre ergaben sich für die Parteiführungen in den sozialistischen Blockstaaten nach 40 Jahren sowjetischer Oktroyierung erstmals eigene Handlungsspielräume. Auf den Reformkurs Gorbatschows und den schwindenden Einfluss der Sowjetunion, die die Breschnew-Doktrin aufgegeben hatte, reagierten die Politbüros höchst unterschiedlich. Während die Eliten in der DDR und in der Tschechoslowakei bis Mitte des *annus mirabilis* 1989 ihre Macht parteiintern zementierten und sich nach den erzwungenen Rücktritten der Ge-

¹ Vgl. statt vieler Ehrhard Neubert, *Geschichte der Opposition in der DDR 1949–1989*, Berlin 1998, S. 66; Andreas Wirsching, *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, München 2012, S. 44.

² Vgl. Andreas Rödder, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, München 2009, S. 21; Eckhard Jesse, *Der Zusammenbruch der DDR und die Wiedervereinigung aus der Sicht der früheren Machthaber*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 33 (1992) 4, S. 677–686.

³ Dies wird entlang der in der Systemwechselforschung etablierten Dreigliederung von Systemwechseln in 1) Ende des alten Regimes, 2) Institutionalisierung und 3) Etablierung der neuen Ordnung untersucht. Vgl. Tom Thieme, *Eliten und Systemwechsel. Die Rolle der sozialistischen Parteiführungen im Demokratisierungsprozess*, Baden-Baden 2015, S. 77–93.

neralsekretäre Erich Honecker und Miloš Jakeš bis zur Aufgabe des Machtmonopols nichts an der Dominanz des orthodoxen Lagers änderte, hatten sich die Kräfteverhältnisse an den Parteispitzen in Polen und Ungarn schrittweise verschoben.

Die Öffnung des DDR-Regimes geschah nicht auf Betreiben eines reformfreudigen Teils der Parteilite, sondern wegen des Fehlens innen- und außenpolitischer Legitimität der SED. Die politische Entwicklung war bis zum Herbst 1989 nicht von personellem Wandel und inhaltlicher Liberalisierung gekennzeichnet, sondern vorübergehend sogar von einer Zunahme an Repressionen. Wenn es Auseinandersetzungen gab, handelte es sich – ähnlich wie in der Tschechoslowakei – eher um Verteilungskonflikte innerhalb des Politbüros als um politische Uneinigkeit. In der DDR gelang keinem einzigen offenen Sympathisanten von Gorbatschows Reformkurs vor dem Mauerfall der Aufstieg ins Politbüro; in Prag wurden die Anhänger des „Wind of Change“, so Lubomir Štrougal, Ministerpräsident bis Oktober 1988, und Ladislav Adamec, Ministerpräsident von Oktober 1988 bis Dezember 1989, kaltgestellt, obwohl beide allenfalls als Befürworter eines ökonomischen, nicht eines politischen Wandels einzuordnen sind. Die (wenigen) personellen Veränderungen gingen meist nicht mit Richtungskämpfen um den zukünftigen politischen Kurs der Staatsparteien einher, sondern waren das Ergebnis von persönlichen Animositäten unter den Mitgliedern der Führung.

In Ungarn entstand hingegen als Folge des „Kádárismus“, einer Politik „gelegentlicher Zugeständnisse“,[†] ein innerparteiliches Gegengewicht, das mit dem Führungs- und Kurswechsel im Kreml seine Machtbasis erweitern konnte. Da nach der Demissionierung János Kádárs, Erster beziehungsweise Generalsekretär der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP), 1988 auch dessen engste Weggefährten aus dem Politbüro ausschieden, verschob sich die Frontstellung innerhalb der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei MSZMP weiter in Richtung Liberalisierung.

[†] So László J. Kiss, Warum scheiterte der „Gulaschkommunismus“? Eine Anatomie des Kádárismus, in: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hrsg.), Der Umbruch in Osteuropa, Stuttgart 1993, S. 121–134, hier: S. 122.

Nicht mehr nur um die generelle Frage einer partiellen Öffnung innerhalb der engen Grenzen des autoritären Regimes wurde gerungen, sondern vor allem darum, „nur“ wirtschaftliche Reformen zu befürworten oder auch die politische Erneuerung des Landes anzustreben. Bis zum Ende der ersten Systemwechselphase im Sommer 1989 konnte das demokratische Lager der Parteilite um Miklós Németh, Rezső Nyers und Imre Pozsgay zumindest ein Kräftegleichgewicht an der Spitze des Apparates herstellen.

Die polnische Führung wählte einen Mittelweg. Die kommunistische Parteilite versuchte von Mitte der 1980er Jahre an den Verfall ihrer – ohnehin geringen – Legitimation durch eine Reihe von Reformen zu stoppen. Doch weder die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs und die Amnestie politischer Gefangener, noch die Einbindung politischer Gegenkräfte durch die Schaffung eines sogenannten Konsultativrates und durch ein Referendum über Wirtschaftsreformen führten zur Stabilisierung des Regimes. Zu offensichtlich waren die Versuche der Führung, durch die Integration der Opposition die eigene Position zu stärken, statt den Systemwechsel zur Demokratie einzuleiten. Auch umfangreiche personelle Veränderungen im ZK und unter den Ersten Sekretären der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR) in den Regionen konnten die Legitimitätskrise der Machtelite nicht beenden.[‡] General Wojciech Jaruzelski, polnisches Staatsoberhaupt von 1985 bis 1990, nutzte die neuen Spielräume, die sich aus dem Tauwetter in Moskau ergaben, um Auswege aus der in Polen stärker als anderswo in Ostmitteleuropa schwelenden Wirtschafts- und Systemkrise zu finden. Es kam zum Aufstieg von Wirtschafts- und Finanzfachleuten wie Władysław Baka, Mieczysław Rakowski und Aleksander Kwaśniewski, doch das wendete die ökonomische Not nicht. Die Vorstellung von einem „Dritten Weg“ einer Marktwirtschaft unter der Führung der Partei erwies sich schnell als Illusion; einerseits wegen des maroden Zustands der polnischen Volkswirtschaft, andererseits wegen des generell fehlenden Zutrauens in die sozialistische Elite.

[‡] Vgl. Paul G. Lewis, Political Authority and Party Secretaries in Poland 1975–1986, Cambridge u. a. 1989, S. 277–283.

Insgesamt waren sowohl der tschechoslowakische und der DDR-Weg der Beharrung als auch die ungarische und polnische Option der Öffnung von Fehlkalkulationen geprägt. Die Führungen in Ost-Berlin und Prag überschätzten die eigenen Steuerungsmöglichkeiten, die Spitzen in Budapest und Warschau unterschätzten den Veränderungswillen der Opposition und der Bevölkerungen.

War der Zusammenbruch in Polen und Ungarn von einem umfassenden Wandel, in der DDR und der Tschechoslowakei dagegen überwiegend von Kontinuität geprägt, verkehrte sich dies im eigentlichen Demokratisierungsprozess. Da die Politbüros in Ost-Berlin und Prag bis zur Aufgabe ihrer Macht die Öffnung be- und verhindert hatten, konnte ein Neuanfang nur ohne die desavouierten personellen Altlasten gelingen. Die meisten Spitzenkader verließen die Parteien oder wurden ausgeschlossen. „Verwandlungskünstler“ wie Hans Modrow und Marián Čalfa blieben Ausnahmen. SED und Kommunistische Partei der Tschechoslowakei KSČ befanden sich in einem Dilemma. Eine umfassende Erneuerung hätte den Verlust großer Teile ihrer Klientel bedeutet. Der Versuch, die parteiinterne Einheit zu bewahren, enttäuschte wiederum jene, denen die Erneuerung nicht weit genug ging. Folglich musste nicht nur die alte Garde die Partei verlassen, sondern auch eine Reihe der Hoffnungsträger der Demokratisierung wie Wolfgang Berghofer in der DDR und Čalfa in der Tschechoslowakei nahmen ihren Hut. Es folgte der endgültige Machtverlust nach den deutlichen Niederlagen bei den jeweils ersten demokratischen Wahlen im Frühjahr 1990.

In Polen und Ungarn führten dagegen die reformorientierten alten Kräfte die sozialistischen Parteien in die ersten halbfreien Wahlen im Juni 1989 beziehungsweise im März 1990. Die in Polen von der Staatspartei kontrollierten Vorgründungswahlen – nur die Senatsmandate und ein Drittel der Sitze des Sejm sollten für unabhängige Kandidaten offenstehen – wurden zur entscheidenden Weichenstellung auf dem Weg zum Systemwechsel und führten zu einer erdrutschartigen Niederlage der Kommunisten. Dies war weniger das Ergebnis der freiwilligen Selbstaufgabe des alten Regimes, sondern vielmehr einer Fehlkalkulation der alten Eliten. In Ungarn verschob sich dagegen das Kräftegleichge-

wicht mit dem Ende des Machtmonopols eindeutig zugunsten des demokratischen Flügels innerhalb der MSZMP. Die Gruppe um Németh, Nyers und Pozsgay hatte sich parteiintern durchsetzen können, musste (bis zur Spaltung der Partei) indes die internen Strömungen berücksichtigen. Doch im Ergebnis führten weder personelle Kontinuität (Polen, Ungarn) noch ein Neuanfang (Tschechoslowakei, DDR) zum Machterhalt der postsozialistischen Parteien.

In den demokratisierten Staaten verliefen die Entwicklungen schließlich entgegengesetzt. Den postsozialistischen Parteien in Polen und Ungarn gelang nach Wahlsiegen 1993 beziehungsweise 1994 die Rückkehr zur Macht. Das löste Mäßigungsprozesse unter den Parteieliten aus. Aus dem Lager der „Hardliner“¹⁶ konnte sich niemand an der Parteispitze behaupten oder dahin zurückkehren. Es kam zu Abspaltungen wie in Ungarn, dort entstand die irrelevante Kommunistische Arbeiterpartei (MP). Ein ähnlicher Prozess vollzog sich im slowakischen Landesteil der Tschechoslowakei. Noch vor der Unabhängigkeit des Landes am 1. Januar 1993 war ein Teil der alten Elite zur Kommunistischen Partei der Slowakei (KSS) übertreten, während die reformierte Mehrheit schon von 1990 an als Partei der Demokratischen Linken (SDL) ihren Kurs Richtung Sozialdemokratie fortsetzte.

Parallel konnten sich auf dem Gebiet der früheren DDR und in der Tschechischen Republik die demokratischen Kräfte nicht vollends durchsetzen. Zugunsten der Einbindung möglichst vieler interner Strömungen verweigerte die Spitze der Nachfolgepartei der SED, die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), ein klares Bekenntnis zur Demokratie, was die kommunistischen Kräfte innerhalb der Führung stärkte und zum Austritt einer Reihe (sozial)demokratisch orientierter Vertreter führte. Auch die Kräfteverhältnisse innerhalb der mittlerweile umbenannten Kommunistischen Partei Böhmens und Mährens (KSČM) blieben in den 1990er Jahren unübersichtlich, mit einem zunehmenden Einfluss des antidemo-

¹⁶ Vgl. Guillermo O'Donnell et al. (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, 4 Bde., Baltimore 1986, S. 15 ff.

kratischen Lagers.⁷ Damit blieb beiden Parteien bis heute auf nationaler Ebene nur die Oppositionsrolle.

Doch nicht allein „Opposition ist Mist“ (Franz Müntefering), sondern auch Regieren kann es sein. Die Schwierigkeiten wegen der Gleichzeitigkeit der Transformationsprozesse (politisch, ökonomisch, kulturell)⁸ führten bis in die 2000er Jahre überall in Ostmitteleuropa zur raschen Abwahl der Kabinette, so auch der Postkommunisten in Polen (1997 und 2005) und in Ungarn (1998 und 2006). Neben der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Politik waren allerdings die Postkommunisten aufgrund eigener Unzulänglichkeiten für ihren Abstieg verantwortlich: Interne Machtkämpfe und persönliche Querelen (in Polen), Korruption und Affären (in der Slowakei), schließlich die „Lügenrede“⁹ des sozialistischen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány 2006 in Ungarn führten zum Niedergang aller drei Parteien. Freilich stehen die Krisen nicht in Verbindung mit der Frage des Realitätsverlusts oder -bewusstseins während der Systemwechsel 1989/90. Im Unterschied dazu gelang es der PDS beziehungsweise ab 2007 der Partei Die Linke ebenso wie der tschechischen KSČM, ihre Rolle als unverbrauchte Alternative zu den regierenden Parteien zu behaupten. Beide Parteien erzielten seit etwa zehn Jahren ähnliche, zum Teil bessere Wahlergebnisse als die sozialdemokratischen Parteienbündnisse unter Führung der Postkommunisten in Polen und Ungarn.¹⁰ In der Slowakei spielen weder die reformierten noch die orthodoxen Kräfte noch eine Rolle.

⁷ Vgl. Petr Fiala et al. (Hrsg.), *Komunismus v České republice*, Brunn 1999, S. 63–66.

⁸ Siehe zum „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt/M.–New York 1994. Zur Mehrdimensionalität der osteuropäischen Systemwechsel auch Georg Brunner (Hrsg.), *Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa*, Berlin 1997.

⁹ Gyurcsány hatte in einer Fraktionssitzung seiner Partei die eigenen Versäumnisse eingestanden und erklärt, die Bevölkerung über das Ausmaß der ökonomischen Schwierigkeiten Ungarns belogen zu haben. Die Erklärung wurde aufgezeichnet und später veröffentlicht. Die folgenden Proteste führten zum Rücktritt Gyurcsánys und zur Erdrutschniederlage der MSZP bei den Parlamentswahlen 2010.

¹⁰ Vgl. die Beiträge und Ergebnisübersichten in: Dieter Nohlen/Philip Stöver (Hrsg.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden 2010.

Ideologisch-programmatische Erneuerungsfähigkeit

In ihrer ideologisch-programmatischen Erneuerungsfähigkeit unterschied sich Ungarns vormalige Elite deutlich von der polnischen und noch deutlicher von der tschechoslowakischen und der DDR-Führung. Gleichwohl passte nicht alles zusammen. So bekannte sich die Parteiführung schon ab 1988 zu Rechtsstaatlichkeit, politischem Wettbewerb und sozialer Marktwirtschaft, die allerdings auf dem Boden einer sozialistischen Gesellschaft fußen sollten. Das Festhalten an den Grundlagen des Sozialismus war in erster Linie den innerparteilichen Kräfteverhältnissen geschuldet und den Bemühungen der Spitze, den Zerfall der Partei zu vermeiden.

In Polen mehr noch als in Ungarn konnte der Kommunismus nie seinen Zwangscharakter abschütteln, weshalb die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei (PZPR) schon in den 1950er und 1960er Jahren ihre Versuche eingestellt hatte, die Bevölkerung ideologisch an sich zu binden. Mit der Einführung des Kriegsrechts 1981 ging die Entideologisierung der Gesellschaft weiter voran. Dadurch konnte die Partei vor dem Hintergrund der dramatischen wirtschaftlichen Lage des Landes einige Reformen auf den Weg bringen, ohne allzu stark in Widerspruch zur marxistisch-leninistischen Lehre zu geraten. Ohne ideologischen Dogmatismus ging die Parteilite an die Liberalisierung der Wirtschaft – ein freier Arbeitsmarkt wurde legalisiert, die Möglichkeiten für privatwirtschaftliche Aktivitäten verstärkt und Handels erleichterungen geschaffen. Durch die Legalisierung der Opposition und den Vorschlag zu Verhandlungen 1988 setzte die Partei nicht nur den ökonomischen, sondern auch den politischen Reformprozess in Gang.¹¹ Ihre partielle Reformbereitschaft zielte aber in erster Linie auf die Integration und Instrumentalisierung der Opposition, nicht auf einen von ihr kontrollierten Übergang zu einem demokratischen System. Wie in der DDR und in der Tschechoslowakei sollten die Machtverhältnisse unverändert bleiben.

¹¹ Vgl. Tytus Jaskułowski, *Polen, Erfolge und Misserfolge der ersten osteuropäischen Transformation*, in: Clemens Vollnhals (Hrsg.), *Jahre des Umbruchs. Friedliche Revolutionen in der DDR und Transition in Ostmitteleuropa*, Göttingen 2011, S. 47–61, hier: S. 50–56.

Im Gegensatz zur polnischen Parteilite orientierten sich die Herrscher in Prag und Ost-Berlin bis Herbst 1989 an den Dogmen des Marxismus-Leninismus – sie lehnten das „Gorbatschow-Experiment“¹² als Gefahr für den Sozialismus ab. Die wirtschaftlichen Reformen in den Nachbarländern verfolgten sie mit größter Skepsis und ignorierten das Scheitern der eigenen Planökonomien. Die vergeblichen Kurskorrekturen nach der Entmachtung von Honecker und Jakeš sollten nicht der ideologischen Erneuerung dienen, sondern deren (schwindende) Machtbasis retten. Ging es der ungarischen Elite 1989/90 noch um eine sozialistische Demokratie, zielten die „Reformer“ in Ost-Berlin und Prag bereits auf eine Öffnung in Richtung Marktwirtschaft – allerdings unter Führung der Einheitsparteien.

Nach dem Zusammenbruch der Parteiregime fiel der ideologisch-programmatische Wandel in der DDR und in der Tschechoslowakei halbherzig aus. Da diejenigen, die den wegen ihrer Reformunfähigkeit desavouierten Parteien noch immer die Treue hielten, überwiegend von der historischen Richtigkeit des Sozialismus überzeugt waren, unterblieb eine umfassende programmatische Erneuerung. Zwar versuchten die Regierungen Modrow und Čalfa während der Verhandlungen an den Runden Tischen, sich als reformorientierte Kräfte zu präsentieren, doch trotz des beinahe vollständigen Austauschs der Funktionäre an der Parteispitze fanden sich ideologisch-programmatisch viele Punkte aus den unmittelbar vor dem Ende der alten Regimes vorgelegten Aktionsprogrammen wieder. Die PDS wie die tschechische KSČM bekannten sich auf der einen Seite zu politischem Pluralismus und zu Rechtsstaatlichkeit, auf der anderen Seite priesen sie den Marxismus-Leninismus weiterhin als zentrale ideologische Grundlage an. Beide versuchten durch die Konstruktion des Gegensatzes von kommunistischer Theorie und realsozialistischer Praxis, demokratische und antidemokratische Positionen zu verbinden, um sowohl den Erfordernissen der Demokratisierung gerecht zu werden als auch die Ideale des Großteils der Parteibasis zu verteidigen.

Die alten Parteiliten in Polen, Ungarn und im slowakischen Teil der Tschechoslowakischen Republik hatten durch ihre ideologi-

sche Flexibilität in den letzten Jahren der autoritären Systeme weniger Schwierigkeiten, ein glaubwürdiges demokratisches Programm zu verabschieden. Gleichwohl spiegelte das Konzept des „demokratischen Sozialismus“ die Kompromisse zwischen den Plattformen innerhalb der ungarischen MSZP und der Partei der Demokratischen Linken (SDL) in der Slowakei wider. Die schon vor dem Zusammenbruch des alten Regimes entideologisierte polnische Parteilite schaffte es, sich von weltanschaulichen Prinzipien zu lösen und den Kurs des pragmatischen Krisenmanagements fortzusetzen. Ökonomisch am Rande des Bankrotts, von internationalen Geldgebern zur Weiterführung wirtschaftlicher Reformen gezwungen und ohne großartige Gegenwehr aus den eigenen Reihen, tilgte die Partei die Sozialismus-Rhetorik mit der Auflösung der alten Parteistrukturen gleichsam über Nacht. Nicht nur ihrem Namen nach, sondern auch programmatisch hatte die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei PZPR den Wandel hin zum sozialdemokratischen Bündnis der Demokratischen Linken (SLD) bereits vor dem Ende der demokratischen Institutionalisierung Ende 1990 abgeschlossen.

Unter demokratischen Verhältnissen nahmen die Parteien unterschiedliche programmatische Entwicklungen. Prägen nach dem Ende der Diktaturen in allen Fällen noch immer Aussagen zu kommunistischen Grundwerten und zum Aufbau einer sozialistischen Gesellschaft die Linien, setzte sich bei der MSZP- und SDL-Elite die Sozialdemokratisierung fort. Sie nahmen Abstand von den ideologischen Bürden der Vergangenheit und bewiesen später als erneute Regierungsparteien in der Tagespolitik ihre Demokratiefähigkeit. Die offizielle Programmatik der polnischen Parteilite spiegelte dagegen stärker die einzelnen Flügel wider, die auf die Bewahrung – tatsächlicher und vermeintlicher – sozialistischer Errungenschaften pochten. In der Praxis setzte sich aber die sozialdemokratische Strömung um Kwaśniewski durch, indem sie sich mit lukrativen Posten und materiellen Anreizen die Loyalität des Apparats sicherte. Bei der PDS und der tschechischen KSČM verhinderte das Streben nach organisatorischer Einheit den programmatischen Neuanfang. Sie hielten fest am Ziel einer sozialistischen Gesellschaft, das aber nicht als ein bürokratischer Staatssozialismus, sondern als sogenannter demokratischer Sozialismus verwirklicht werden sollte. Beide

¹² So Ernest Mandel, *Das Gorbatschow-Experiment: Ziele und Widersprüche*, Frankfurt/M. 1989.

Führungen schwank(t)en um der Einbindung der Parteiflügel willen zwischen demokratischen und antidemokratischen Positionen.

Verhältnis zur Vergangenheit

Die unterschiedlich starke parteiinterne Heterogenität prägte ferner die jeweilige Bereitschaft der Parteiliten zur Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit. Vor allem die Eliten von PDS/Die Linke und KSČM verweigerten zugunsten ihrer im alten System verwurzelten Anhänger einen klaren Bruch mit der Geschichte. Statt 40 Jahre Realsozialismus als das zu bewerten, was sie waren – nämlich Diktaturen der kommunistischen Parteien –, argumentierten sie in zwei Richtungen: Zum einen seien die Fehlentwicklungen eine Folge des Stalinismus gewesen, die zur Deformation des „echten“ Sozialismus geführt hätten. Zum anderen würden nicht die verbliebenen Parteimitglieder die Schuld für das Scheitern des Sozialismus tragen, sondern allein die engsten Machtzirkel an den vormaligen Spitzen der Parteien. Die Distanzierung von den Verbrechen, Zielen und Methoden der sozialistischen Herrschaftspraxis wurde so durch die Verklärung – tatsächlicher oder angeblicher – sozialistischer Errungenschaften und durch die Schönfärberei des sozialistischen Machtsystems relativiert.¹³

Polens Parteilite fand mit ihrem Bekenntnis zur politischen und moralischen Verantwortung für die Verbrechen des alten Regimes klarere Worte als die Führungen an Spree und Moldau. Doch neigte ein Teil der Funktionäre zur Verharmlosung der PZPR-Herrschaft.¹⁴ In den 1990er Jahren wandelte sich die Widersprüchlichkeit des Geschichtsbildes zur Befriedung der internen Konflikte in Richtung Verdrängung und Nicht-Thematisierung.

Die Führungen Ungarns und der Slowakei schlossen sich dieser Argumentation von der guten sozialistischen Idee, die ledig-

lich schlecht ausgeführt worden sei, nicht an. Beide (die ungarische Elite zudem noch vor dem Ende des alten Systems) fanden eindeutige Worte – zu den weltanschaulichen Dogmen, zur Ineffektivität der Wirtschaft bis hin zum Bruch mit der marxistisch-leninistischen Lehre. Mit Rücksicht auf ihre Wählerklientel und mit wachsender Distanz sank jedoch auch hier die Bereitschaft zur Aufarbeitung der Geschichte der Parteien. Verdrängung statt Erinnerung schien für beide Parteien das Erfolgsrezept bei ihren Selbststilierungen als demokratisch-progressive Kräfte zu sein.

Im Gegensatz zur dezidierten (MSZP, SDL) oder zumindest partiellen (PDS, KSČM, SLD) Neubewertung der Zeit vor 1989 zeigten die postkommunistischen Eliten kaum Interesse an der Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit – nicht die einfachen Mitglieder und parteiinternen „Reformer“ seien für die Verbrechen im Namen der Parteien verantwortlich gewesen, sondern allein die Hardliner in den Politbüros und in den Sicherheitsapparaten. Es wurde erfolglos versucht, die Staatssicherheit und das Politbüro zu alleinigen „Sündenböcken“ zu machen. Abhängig von der jeweiligen Machtposition unterschieden sich allerdings die Strategien der Parteiführungen, um die Untersuchung der früheren Apparate zu verhindern. Den Gerichtsprozessen gegen die alte SED-Riege um Honecker stand die neue PDS-Parteispitze kritisch bis ablehnend gegenüber. Zwar hatte sie die meisten früheren Politbüromitglieder aus den eigenen Reihen ausgeschlossen, jedoch bezeichnete der Vorstand die juristischen Verfahren als „politischen Schauprozess (...), auf Abrechnung mit der DDR, auf Kriminalisierung staatlichen Handelns eines souveränen Staates und auf Medienspektakel angelegt“.¹⁵

Während die isolierten Parteien in Tschechien und in den östlichen Bundesländern Deutschlands – von internen Minderheiten abgesehen – die Auseinandersetzung als eine Justiz der Sieger bezeichneten und die politische Überprüfung und gegebenenfalls Entfernung (Lustration) ihrer Mandatsträger energisch ablehnten, setzten die Parteispitzen in Polen und Ungarn anfangs auf Vertuschung und später auf die Verwässerung

¹³ Vgl. zur der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit in Tschechien Zdeněk Veselý, *Dějiny české politiky v dokumentech*, Prag 2005, S. 666 f.

¹⁴ Vgl. aus komparativer Perspektive Stefan Troebst, *Postdiktatorische Geschichtskulturen im östlichen und südlichen Europa. Eine vergleichende Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Postdiktatorische Geschichtskulturen im Süden und Osten Europas. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Göttingen 2010, S. 11–51.

¹⁵ Andreas Malycha/Peter Jochen Winter, *Die SED. Geschichte einer deutschen Partei*, München 2009, S. 397.

der Aufarbeitungsprozesse. Hatten sie noch unmittelbar vor dem Ende der alten Systeme die Vernichtung großer Teile der Staatssicherheitsakten befehligt, waren sie nach ihrer Rückkehr an die Macht für die Verabschiedung von Aufarbeitungsgesetzen verantwortlich, die jedoch deutlich hinter den Forderungen der neuen (alten) Opposition und der Öffentlichkeit sowie den Beschlüssen in Tschechien und Deutschland zurückblieben. Die slowakische SDL-Spitze stellte eine Ausnahme dar. In der Debatte um die Überprüfung von Abgeordneten hinsichtlich ihrer Verstrickungen im Repressionsapparat der Tschechoslowakei stimmte sie als einzige Partei gegen ein Ende der Lustrationen.¹⁶

Bei der nachträglichen Bewertung der Systemwechsel 1989/90 lassen sich drei verschiedene Positionen der Parteiliten ausmachen. Von den PDS- und KSČM-Eliten wurde zwar auf der politischen Ebene das Ende des deformierten Realsozialismus begrüßt, jedoch die Alternative eines repräsentativ-demokratischen Systems in Verbindung mit der ökonomischen Transition abgelehnt. Abgesehen von der Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen und den Verbrechen der Sicherheitsapparate zeichnen Teile der Parteispitzen bis heute ein überwiegend positives Geschichtsbild. Selbst das Gedenken an die Mauer- und Grenzopfer fällt manchem schwer.

Polens Parteiführung setzte dagegen mit wachsender zeitlicher Distanz stärker auf die Umdeutung der Ereignisse. Die eigene Rolle wurde positiv verklärt, während sich die Partei nach ihrer Rückkehr in die Regierung gegen die juristische Beurteilung des Systemwechselprozesses zunehmend mit politischen Mitteln wehrte.¹⁷ Lediglich die Eliten in Ungarn und in der Slowakei bekannten sich uneingeschränkt zum Demokratisierungsprozess. Insbesondere die MSZP-Führung verwies auf ihre Vorreiterrolle bei der „Transformation von innen“, war sie es doch,

¹⁶ Vgl. Pavel Holländer, *Revolution und Recht in der Tschechoslowakei 1989 bis 1992*, in: Joseph Marko et al. (Hrsg.), *Revolution und Recht. Systemtransformation und Verfassungsentwicklung in der Tschechischen und Slowakischen Republik*, Frankfurt/M. 2000, S. 29–50, hier: S. 40–44.

¹⁷ Vgl. zum Umgang mit den Akten der Staatssicherheitsbehörden in Osteuropa Hubertus Knabe, *Der lange Schatten der Staatssicherheit*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. September 2011, S. 8.

die die Abschaffung von Arbeitermiliz und Geheimpolizei, die Erneuerung des Militärs, die wirtschaftliche Transition sowie umfassende Verwaltungs- und Justizreformen eingeleitet hatte. Umso höher ist die Demokratisierungsfähigkeit der slowakischen SDL einzuschätzen. Aufgrund des Festhaltens der tschechoslowakischen KSČ am alten System bis Ende 1989 konnte sie nicht auf solche positiven Bezugspunkte verweisen, wie die ungarische Partielite. Dennoch unterstützte sie von Anfang 1990 an und ohne Vorbehalte den Systemwechsel – um den Preis des kontinuierlichen Bedeutungsverlustes. Dies war freilich von der Parteiführung so nicht beabsichtigt, erhoffte sie sich doch vom Neuanfang zumindest eine Teilhabe an der Macht im neuen demokratischen System.

Realisten oder Utopisten?

Wer mehr als 25 Jahre nach den Systemwechseln in Ost(mittel)europa die unterschiedlichen Überlebensstrategien und Rettungsversuche der postsozialistischen Parteispitzen vergleicht, kommt zu dem Ergebnis, dass die Formel „Reformer = Realisten“ zu kurz greift. Zum einen zielten – mit Ausnahme einer Minderheit innerhalb der ungarischen Führungselite – die Erneuerungsversuche bis zur Zeitenwende 1989/90 nicht auf die Abschaffung der Diktaturen, sondern auf das eigene Überleben. Zum anderen konnten die neuen-alten Parteispitzen durch die partielle Öffnung (zunächst) keines ihrer Ziele erreichen: nicht den Machterhalt, nicht die Rettung des Sozialismus, nicht einmal die Bewahrung – tatsächlicher oder vermeintlicher – sozialistischer Errungenschaften wie die häufig beschworenen sozialen Sicherheiten.

Allerdings gelang den Reformern der 1980er Jahre in Polen und Ungarn Mitte der 1990er Jahre die Rückkehr zur Macht, während sich die Nachfolger der einstigen Einheitsparteien unter demokratischen Verhältnissen isolierten und isoliert wurden. Doch auch als Regierungsparteien konnten die Postkommunisten in Budapest und Warschau nicht reüssieren – weder minderten sie die Härten der Transformation, noch etablierten sie sich dauerhaft an den Spitzen der Staaten. Ihre Vorstellungen von einer demokratisch-marktwirtschaftlichen Ordnung unter eigener Führung scheiterten ebenso wie umgekehrt die Ideen eines

demokratischen Sozialismus in Deutschland und Tschechien an den sozioökonomischen Realitäten, aber auch am Vertrauensverlust nach 40 Jahren Realsozialismus.

Entsprechend fällt die Bilanz des (Nicht-) Beitrags der Parteiliten zur Demokratisierung der postsozialistischen Staaten unterschiedlich aus. Das Ende des alten autokratischen Systems forcierte nur die Spitze in Ungarn; die Abschaffung des neuen demokratischen Systems vor allem die tschechische Parteilite. Während der eigentlichen Transformation unterstützten alle Parteien – mehr oder weniger – die Demokratisierung, wiewohl aus unterschiedlich starken Positionen und mit verschiedenen Motiven. Waren die Zustimmungen in der DDR und in der Tschechoslowakei der Machtlosigkeit der Parteiliten geschuldet, handelte Ungarns Führung selbstbestimmt. Die polnische Führung stand angesichts der Krise des Landes mit dem Rücken zur Wand, konnte aber auf ihrer Suche nach Auswegen aus der Misere zunächst keine demokratische Grundüberzeugung entfalten.

Allerdings: Die erfolgreiche Demokratisierung ist in allen vier Visegrád-Staaten auch der weitgehenden Kompromissbereitschaft der Parteiliten zu verdanken. Denn eine Reihe von Beispielen auf dem Balkan und im postsozialistischen Raum belegt, welche Folgen aus dem Fehlen eines demokratischen Gründungskonsens resultieren können – im günstigsten Fall die Verzögerung der Demokratisierungsprozesse (Bulgarien, Rumänien), im schlechteren Fall das Entstehen defekter und gelenkter Demokratien (Russland, Ukraine) und in der schlechtesten Variante die Etablierung neuer autokratischer Systeme (Weißrussland, Kaukasus) oder kriegerische Auseinandersetzungen (Postjugoslawien).

Dass indessen nach wie vor in allen vier Visegrád-Staaten und in Ostdeutschland große Teile der Bevölkerung der Demokratie skeptisch gegenüberstehen, dürfte allerdings eher mit den wirtschaftlichen Sorgen und sozialen Verwerfungen im Zuge der Transformationsprozesse zusammenhängen sowie mit den Prägungen der Zeit vor 1989/90 als mit den Einflüssen der Parteien. Gleichwohl korrelieren beide Aspekte. So gelang es der PDS ebenso wie der KSČM, die Unzufriedenheit der „Systemwechselverlierer“ zu kanali-

sieren und sich als Anwalt jener Milieus zu profilieren, die die Transformationsprozesse als ungerecht, als „von denen da oben“ diktiert empfanden. Die Parteiliten Polens, Ungarns und der Slowakei gehörten indes zu den Eliten, die vielerorts als mitschuldig für die sozioökonomischen Verwerfungen nach 1989/90 gelten. Dass diese (demokratischen) Parteien mittlerweile verschwunden sind (so die SDL) oder deutlich an Zustimmung verloren haben (wie die SLD und die MSZP), während die semidemokratische KSČM in Tschechien und die PDS/DIE LINKE in den ostdeutschen Bundesländern trotz anhaltend anderslautender Prognosen nicht an Boden verloren haben, zählt zu den Paradoxien der Systemwechsel von 1989/90, die nachdenklich stimmen (müssen).



euro|topics

28 Länder

300 Medien

1 Presseschau

www.eurotopics.net

Stephanie Weiss

Zivilgesellschaft in Tschechien

Seit dem politischen Umbruch in Ostmitteleuropa 1989 ist ein Vierteljahrhundert vergangen.¹ Aus den Novembertagen der „Samtenen Revolution“ in der

Stephanie Weiss
Dr. phil., geb. 1971; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Collegium Carolinum – Forschungsinstitut für die Geschichte Tschechiens und der Slowakei, Hochstraße 8, 81669 München.
stephanie.weiss@collegium-carolinum.de

Tschechoslowakei² hat sich das Bild von friedlich demonstrierenden Studenten festgeschrieben, die vereint mit Dissidenten, Arbeitern und der breiten Bevölkerung die sozialistischen Machthaber zum Abdanken brachten.

Einen weiteren symbolischen Höhepunkt bildete im Dezember 1989 die Wahl von Václav Havel, einem der Mitbegründer der Charta 77, die in kommunistischer Zeit für die Bürger- und Menschenrechte eingetreten war, zum Staatspräsidenten. Aus den ersten freien Wahlen im Juni 1990, an denen sich überwältigende 96,8 Prozent der Wahlberechtigten beteiligten,³ ging das Bürgerforum (Občanský fórum) als Sieger hervor – seinem Selbstverständnis nach ausdrücklich keine Partei, sondern eine antikommunistische Sammlungsbewegung.

Heute hört und sieht man in den Medien recht wenig von Tschechien und wenn, ist es eher Unerfreuliches – Korruption und politische Repräsentanten, die polternd auf dem internationalen Parkett auftreten, oder aktuell eine restriktive Flüchtlingspolitik, die sich mit einer weitverbreiteten Ablehnung von Zuwanderung in der Bevölkerung trifft.⁴

Wo also steht die tschechische Zivilgesellschaft heute, wenn „1989“ wie ihre Sternstunde erscheint? War der Aufbruch nur ein situatives Phänomen oder der Beginn einer Entwicklung, die auch heute noch sichtbar ist?

Keine Gewalt! – Bürger gegen den Staat

In den revolutionären Tagen vom November 1989 war die Forderung nach Gewaltlosigkeit das Prinzip, das die Gesellschaft einte.

Brutale Übergriffe der Polizei bei einer angemeldeten Demonstration von Studenten hatten die gesellschaftliche Solidarität gestiftet und den Umsturz eingeleitet, der nicht zufällig die Bezeichnung „Samtene Revolution“ erhielt.⁵ Gewaltfreiheit gehörte zugleich zu den Kernforderungen der Dissidenten, die von einer ethisch-moralischen Ausrichtung geprägt waren. Sie avancierte gemeinsam mit Dialog, Solidarität und Toleranz zu den zentralen Anliegen der Umbruchsakteure und des Bürgerforums.⁶ Damit einher ging eine „antipolitische“ Tendenz, die von Strategien der Machtausübung zunächst einmal absah und Skepsis gegenüber Organisationsformen wie Parteien und Institutionen mit sich brachte. Zur „Antipolitik“, einem Konzept Havels, gehörte die Betonung moralischer Prinzipien des Individuums und die Idee, eine unabhängige, aber nicht fest organisierte Sphäre als Gegenentwurf zum kommunistischen Gesellschaftssystem zu schaffen.⁷

Ein Blick hinter die Kulissen offenbart, dass bereits in der Umbruchszeit Konflikte in der Gesellschaft angelegt waren. Die Bürgerrechtler, die nun in Führungs- und politische Funktionen kamen, und die Mehrheitsbevölkerung waren sich kulturell und lebensweltlich fremd. In sozialistischer Zeit waren die Dissidenten eine mehr oder weniger isolierte Gruppe gewesen, erst 1988/89 nahm die Zahl von Protesten und Aktionen gegen das Regime zu, an denen auch Menschen betei-

¹ Für wertvolle Anregungen zu diesem Beitrag danke ich Christiane Brenner.

² Aus der Teilung der Tschechoslowakei gingen zum 1. 1. 1993 die Tschechische Republik und die Slowakische Republik hervor.

³ Sämtliche statistischen Angaben zu den Wahlen in diesem Beitrag stammen vom tschechischen Statistikamt, vgl. www.volby.cz.

⁴ Vgl. *Postoj české veřejnosti k přijímání uprchlíků, září 2015*, <http://cvvm.soc.cas.cz/mezinarodni-vztahy/postoj-ceske-verejnosti-k-prijimani-uprchlikuzari-2015> (22. 10. 2015).

⁵ Vgl. Michal Pullmann, *Gewalt in der Umbruchszeit der ČSSR*, in: Martin Sabrow (Hrsg.), 1989 und die Rolle der Gewalt, Göttingen 2012, S. 351 f.

⁶ Vgl. James Krapfl, *Revolution with a Human Face. Politics, Culture, and Community in Czechoslovakia, 1989–1992*, Ithaca 2013.

⁷ Vgl. Václav Havel, *Anti-Political Politics*, in: John Keane (Hrsg.), *Civil Society and the State*, London–New York 1988, S. 381–398; Martin Myant, Klaus, Havel and the Debate over Civil Society in the Czech Republic, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 21 (2005) 2, S. 252.

ligt waren, die nicht zu diesem Kreis gehörten. Und auch Havel war wohl im westlichen Ausland zunächst bekannter und angesehenere als im Land selbst.⁸

Die Sammlungsbewegung stand schon bald nach den Gründungswahlen vor Richtungsentscheidungen, die die großen Themen der Transformation betrafen: Wirtschaft und gesellschaftliche Ordnung. Dabei zeigte sich, dass die Bewegung innerlich sehr uneinheitlich war, was zu Konflikten und Konkurrenzen führte. Durchsetzen konnte sich die Gruppierung um Václav Klaus, deren Mitglieder sich als „Realisten“ und Verfechter einer modernen Politik sahen; die folgenden Parlamentswahlen 1992 entschieden sie als „Demokratische Bürgerpartei“ (Občanská demokratická strana, ODS) deutlich für sich. Der Dissidentenflügel war als „Bürgerbewegung“ (Občanské hnutí) im Parlament nur noch marginal vertreten; er schien wie aus der neuen Zeit gefallen, sein Glanz war dahin. Als Staatspräsident verkörperte Václav Havel bis 2003 diese „idealistische“, moralische Seite der tschechischen Politik.

Václav Havel versus Václav Klaus

Nach dem Regierungswechsel 1992 und der Etablierung „regulärer“ Parteien ging es nun konkreter um die zukünftige Rolle der Zivilgesellschaft im Staat.⁹ Eine besondere Diskussionsdynamik entwickelte sich in Tschechien dadurch, dass sich mit dem liberalkonservativen Ministerpräsidenten Klaus (1992 bis 1997) und Havel als Präsidenten zwei gegensätzliche Positionen gegenüberstanden. Klaus sprach der zivilgesellschaftlichen Sphäre zwischen den Bürgern und dem Staat Raum und Legitimität ab. Die Gesellschaft setzt sich in seinem Verständnis aus freien Individuen zusammen, eine Vermittlungsfunktion zwischen Bürgern und Staat kommt einzig den politischen Parteien als „Standardmechanismen“ der Demokratie zu.¹⁰ Diese ablehnende Haltung gegenüber

zivilgesellschaftlichen Organisationen geht auf eine marktliberale Orientierung nach Milton Friedmann zurück. Demnach hat Privateigentum die Schlüsselrolle bei der Lösung nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch sozialer Probleme und beim Schutz der individuellen Rechte.¹¹ So avancierten Privatisierung und „Marktwirtschaft ohne Adjektive“¹² zur absoluten Politikpriorität in Klaus’ Amtszeit in den 1990er Jahren. Inwiefern dies tatsächlich umgesetzt wurde, ist fraglich. Entscheidend für Klaus’ Erfolg war, dass er damit den maximalen Gegensatz zur sozialistischen Planwirtschaft und staatlichen Bevormundung repräsentierte. Seine kritische Haltung zur Zivilgesellschaft spielte er auch international aus, beispielsweise als er 2005 als Staatspräsident (2003 bis 2013) vor dem Europarat Bürgerinitiativen als „eine gefährliche postdemokratische Erscheinung“¹³ darstellte, womit er einige Irritationen auslöste.

Havel dagegen betonte die Notwendigkeit, eine wertbasierte, rege Zivilgesellschaft zu fördern, die gesellschaftlich integrierend wirkt.¹⁴ Sein „antipolitisch“ inspiriertes Konzept von Zivilgesellschaft erweiterte er zunehmend in Richtung eines partizipatorischen Politikmodells: In diesem Sinne galt zivilgesellschaftliche Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten als unerlässlich für eine weitere Demokratisierung sowie als notwendiges Korrektiv im politischen Prozess¹⁵ und als Machtkontrolle, womit seine Skepsis gegenüber Parteien zum Ausdruck kam.¹⁶ Auf die Politik konnte er als Staatspräsident allerdings nur vermittelt Einfluss nehmen.

Wem gehört der Staat?

Der Start der Tschechischen Republik in die politische und wirtschaftliche Transformation galt im ostmitteleuropäischen Vergleich zu-

⁸ Vgl. M. Pullmann (Anm. 5), S. 350f., S. 353, S. 355f.

⁹ Dieser Abschnitt basiert auf Stephanie Weiss, Einheitsstaat im regionalen Umbruch. Die (zivil)gesellschaftlichen Folgen politischer Regionalisierung in der Tschechischen Republik, Baden-Baden 2015, S. 23ff.

¹⁰ Václav Klaus, *Demokracie nebo samosprávná demokracie* (1994), in: *Občan a obrana jeho státu*, Prag 2002, S. 26–29, hier: S. 26.

¹¹ Vgl. M. Myant (Anm. 7), S. 256.

¹² Zit. nach Jennifer Schevardo, *Blockierte Demokratie – Die Tschechische Republik 20 Jahre nach der Samtenen Revolution*, DGAP Analyse 8, September 2009, S. 10.

¹³ www.radio.cz/de/rubrik/tagesecho/fruehere-dissidenten-kritisieren-praesident-klaus-fuer-seine-warnung-vor-ngos (3.10.2015).

¹⁴ Vgl. M. Myant (Anm. 7), S. 261.

¹⁵ Vgl. Jiří Navrátil/Miroslav Pospíšil, *Dreams of Civil Society two Decades later*. Civic Advocacy in the Czech Republic, Brünn 2014, S. 24.

¹⁶ Vgl. M. Myant (Anm. 7), S. 254.

nächst als mustergültig. Auch die „zivile“ Teilung des Staates kontrastierte positiv mit der Entwicklung in anderen postkommunistischen Ländern wie etwa dem früheren Jugoslawien. Und während sich in den Nachbarländern – auch als Antwort auf wirtschaftliche Reformen und soziale Verwerfungen – bereits Regierungswechsel nach rechts und zurück zu den „sozialdemokratisierten“ kommunistischen Nachfolgeparteien vollzogen hatten, war Tschechien von Stabilität geprägt. Für die tschechische Gesellschaft spezifisch war und ist ein breiter antikommunistischer Konsens.¹⁷ Dieser steht nur auf den ersten Blick im Widerspruch zu der relativ starken politischen Linken, zu der auch die nichtreformierte Kommunistische Partei KSČM (Komunistická strana Čech a Moravy) gehört, die ein heterogenes Protestpotenzial vereint, aber bisher nicht auf die nationale Regierungsebene zurückgekehrt ist, da sie von den anderen Parteien aus taktischen Gründen lange Zeit offiziell ausgesperrt wurde. Charakteristisch für die Regierungsjahre unter Klaus waren in diesem Kontext eine starke Polarisierungsstrategie und Versuche, die politischen Gegner dadurch zu delegitimieren, dass sie in die Nähe der kommunistischen Ideologie und Vergangenheit gerückt wurden. Dies traf gleichermaßen ehemalige Dissidenten wie auch die langsam erstarkende Sozialdemokratie ČSSD (Česká strana sociálně demokratická), die erstmals 1996 im Parlament stärker Fuß fassen konnte.

Dieses Jahr stellte insofern eine Zäsur dar, als der Nimbus der ODS, alle Bereiche erfolgreich zu meistern, in kurzer Zeit dahin war: Die Regierung stürzte über Wirtschaftsprobleme und ihre Verwicklung in Skandale, die auch die rechtlichen Freiräume der frühen Transformationsjahre offenlegten. Doch wer gehofft hatte, dieser dramatische Einbruch werde zu einer Wende führen, sah sich enttäuscht. Denn der Regierungsantritt der Sozialdemokraten unter dem Ministerpräsidenten Miloš Zeman brachte keinen Neuanfang, da die ČSSD einen Burgfrieden mit der ODS schloss: Dieser sogenannte „Oppositionsvertrag“ sicherte ihr parlamentarische Unterstützung, die ODS konnte im Gegenzug mitentscheiden und erhielt wichtige Posten. Der politische „Deal“ und die Aufteilung des öffentlichen Lebens durch das

¹⁷ Vgl. Stanislav Holubec, *Ještě nejsme za vodou. Obrazy druhých a historická paměť v období postkomunistické transformace*, Prag 2015, S. 254.

„Machtduo“ Zeman und Klaus – ohne nennenswerte Opposition – rückten in den Vordergrund, Ende der 1990er Jahre häuften sich politische Skandale in der Regierung.¹⁸

Danke, tretet ab!

So hatte sich die Gesellschaft das Erbe von „1989“ nicht vorgestellt. Nach Jahren der Passivität erreichte die Unzufriedenheit mit der „parteipolitischen Politik“ und ihren Repräsentanten eine kritische Masse und mündete in öffentliche Proteste der Bürgergesellschaft. Bemerkenswert daran waren sowohl das Anknüpfen an die Bewegung von 1989 und ihre Werte als auch die Breite, in der die Bürger mobilisierbar waren. Und anders als in den ostmitteleuropäischen Nachbarländern setzten Proteste nicht bei den Sozial- oder Wirtschaftsreformen an, sondern bei der Moral und dem Gebaren der politischen Klasse. Hier manifestierte sich offen die politisch orientierte Zivilgesellschaft.

Den Anfang machte im Sommer 1999 die Initiative „Impulse 99“, in der rund 200 Intellektuelle ein kritisches Bild der politischen Lage zeichneten und zu einer Neubestimmung des Kurses, der „Erneuerung moralischer Werte“ und der Entwicklung der Zivilgesellschaft aufriefen.¹⁹ Explizit definierte sich die Initiative, der sich um die 2500 Unterstützer anschlossen, als „Alternative zu den politischen Parteien“ und offen für alle Bürger, was ein gemeinsamer Nenner der gesellschaftlichen Bewegungen um die Jahrtausendwende war.

In die Straßen getragen wurde dann der Aufruf „Danke, tretet ab!“ (Děkujeme, odejděte!) zum zehnten Jahrestag der Revolution am 17. November 1999, den sechs damals beteiligte Studentensprecher initiierten. Dieser Appell war direkt an die machthabenden Politiker und die „großen politischen Parteien“ ODS und ČSSD adressiert und forderte ihren Rücktritt. Die Gegenwartsanalyse und Bilanz der Ideale des Novembers verband sich auch hier wieder mit der Aufforderung, zu Anstand und

¹⁸ Vgl. J. Schevarado (Anm. 12), S. 13; Vorstand des Collegium Carolinum (Hrsg.), *Berichte zu Staat und Gesellschaft in der Tschechischen und der Slowakischen Republik*, (1999) 4, S. 1 f.

¹⁹ Vgl. *Berichte zu Staat und Gesellschaft* (Anm. 18), (1999) 3, S. 8 f.

Moral und einer „humanistischen Orientierung“ zurückzukehren. Die Initiative wuchs zu einer landesweiten Bürgerbewegung heran, die bald mehr als 170 000 Anhänger zählte.^{f20}

Das letzte Massenphänomen in dieser Reihe waren die öffentlichen Proteste um das öffentlich-rechtliche Fernsehen Česká televize zur Jahreswende 2000/01, die ebenfalls über die Landesgrenzen hinaus Aufmerksamkeit erhielten. Auslöser des „Fernsehstreits“ war die Neubesetzung der Intendantenstelle mit einem Kandidaten aus dem Sender, der wie der Fernsehrat als sehr regierungsnah galt. Zuvor hatte der neue Intendant einen Journalisten entlassen, der durch kritische Fragen in einem Interview den Ärger von Zeman und seinem Mitspieler Klaus auf sich gezogen hatte. Als Antwort traten Journalisten der Nachrichtenredaktion in den Streik und konnten über Kundgebungen auch die breitere Öffentlichkeit für ihr Anliegen mobilisieren; Unterstützung erhielten sie auch aus dem Umfeld der Bürgerbewegung „Danke, tretet ab“. Auch hier ging es um die parteipolitische Einflussnahme im ODS-ČSSD-Format, diesmal mit Folgen für die Meinungs- und Informationsfreiheit.

Es ist also auffällig, dass sich die gesellschaftliche Partizipation am öffentlichen Leben in Form breiten offenen Protests um die Jahrtausendwende verdichtete. Die Bürgerbeteiligung über Wahlen hatte zum vergleichbaren Zeitpunkt, im Jahr 2002, mit 58 Prozent einen Tiefpunkt erreicht. Charakteristisch für dieses Phänomen war die Rückbindung an Werte und „November-Ideale“ wie zugleich das „Abarbeiten“ an der politischen Klasse in ihrer besonderen Ausprägung. Allerdings waren diese sichtbaren massenhaften Aufbrüche kurzlebig.

Die da oben – wir da unten

Verglichen mit dieser großen Aufbruchswelle drängt sich heute der Eindruck einer tiefen gesellschaftlichen Verdrossenheit auf, die zur Abwendung von der Politik führt. Das Bild von Politikern und Parteien in Tschechien verbindet sich weithin mit Skandalen, Betrugsfällen und der „Selbstbedienung“ an öffentlichen Gütern und EU-Geldern, bei

^{f20} Vgl. Berichte zu Staat und Gesellschaft (Anm. 18), (1999) 4, S. 1 f.; S. 39 ff.

gleichzeitigem „Klammern“ am Amt auch nach dem Bekanntwerden größerer Verfehlungen. Ans Licht kamen zahlreiche Betrugsfälle bei öffentlichen Aufträgen, die auf eine Verquickung von Wirtschaft und Politik vor allem bei der ODS und der ČSSD hinweisen.

Doch ein genauerer Blick zeigt, dass die Suche nach Alternativen weitergeht, wenn auch in veränderter Form. Insbesondere seit Anbruch dieses Jahrzehnts bahnt sich die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der politisch-gesellschaftlichen Entwicklung erneut Wege.

Hier lässt sich die Bürgerinitiative „Öffentlichkeit gegen Korruption“ (Veřejnost proti korupci, 2011)^{f21} verorten, die auch personelle Kontinuitäten zu den früheren zivilgesellschaftlichen Bewegungen, auch von 1989, aufweist, beispielsweise mit der ehemaligen Studentensprecherin Monika Pajerová, der bekannten Soziologin Jiřina Šiklová und einigen anderen Intellektuellen, Journalisten und Wissenschaftlern. In ihrem Manifest verbinden sie eine kritische Analyse der gegenwärtigen Demokratie („Schädigung der moralischen Dimension vom November 1989“) mit der Forderung nach konkreten Prozeduren und legislativen Schritten zur Korruptionsbekämpfung, wie beispielsweise dem Verbot anonymer Aktien, mit denen Besitzverhältnisse verschleiert werden können, oder einer Einkommensoffenlegung der Politiker. Der Aufruf zur öffentlichen Unterstützung mündete zwar nicht in eine massenhafte Mobilisierung in den Straßen, allerdings ist in den vergangenen Jahren parallel zu dieser Bürgerinitiative ein Zuwachs von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu verzeichnen, die sich im Bereich Antikorruption engagieren.^{f22}

Die Suche nach Alternativen und Protest zeigen sich außerdem im Umbruch des tschechischen Parteiensystems, das sich 2010 von der Dominanz der beiden „Großen“ ODS und ČSSD und hoher Stabilität verabschiedete. Deutlich ist eine verstärkte Bereitschaft der Wähler, für Gruppierungen zu stimmen, die sich explizit als Alternative zu den etablierten Parteien – auch durch ihren Namen als „Be-

^{f21} Vgl. Helmut Fehr, Eliten und zivile Gesellschaft. Legitimitätskonflikte in Ostmitteleuropa, Wiesbaden 2014, S. 180; Manifest der Initiative unter www.pehe.cz/Members/redaktor/manifest-verejnost-proti-korupci (22. 10. 2015).

^{f22} Vgl. J. Navrátil/M. Pospíšil (Anm. 15), S. 69.

wegung“ – darstellen. Dieses Phänomen ist in Tschechien bekannt, allerdings bislang nach dem Muster, dass kleine Parteien aus der Zivilgesellschaft heraus entstehen, diese aber enttäuschen und wieder „abstürzen“. Die neuen, vermeintlich „antipolitischen“, aber vielmehr populistischen Protestparteien schreiben sich das Versprechen auf die Fahnen, „aufzuräumen“ und gegen Korruption vorzugehen. Hierzu gehört „Öffentliche Angelegenheiten“ (Věci veřejné, VV), die sich nach ihrem Erfolg bei den Parlamentswahlen 2010 (knapp elf Prozent) selbst in korrupte Praktiken verstrickte. Die Gruppierung „Aktion unzufriedener Bürger“ (ANO) des Milliardärs und Polit-Unternehmers Andrej Babiš erzielte bei den vorgezogenen Neuwahlen 2013 beachtliche 18 Prozent und ist aktuell an der Regierung beteiligt. Sie steht für einfache, entdifferenzierte Politiklösungen, die gerade nicht auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse setzen. Daneben gibt es auch ein stilles Zeichen breiter Unzufriedenheit und der Distanz der Bürger zum Parteien-Establishment: Mit einer Wahlbeteiligung von rund 59 Prozent (gegenüber 75 Prozent in den 1990ern) wurde 2013 ein Tiefpunkt erreicht, vergleichbar niedrig waren die Werte nur am Ende des „Oppositionsvertrags“ im Juni 2002.

„Organisierte“ Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Bewegungen, Massenprotest und Wahlbeteiligung sind wichtige Indikatoren für den Stand der Zivilgesellschaft, aber auch ihr organisiertes Segment ist für ein umfassendes Bild heranzuziehen. Die Bilanz der letzten Jahre fällt hier positiv aus: Die Zahl an registrierten zivilgesellschaftlichen Organisationen hat nach 1989 einen Boom erlebt und ist kontinuierlich angestiegen. Die zugrundeliegende Statistik umfasst dabei sehr unterschiedliche Formen, von Sportvereinen über NGOs und Gewerkschaften bis hin zu Stiftungen. Zu den Feldern, in denen die Aktivitäten am zahlreichsten und sichtbarsten sind, gehört zum einen der Umweltschutz, das Spektrum reicht hier von Naturschutzgruppen über Lobbyarbeit bis zur Kontrolle öffentlicher Politik.²³ Der Postmaterialis-

²³ Vgl. Tereza Vajdová, An Assessment of Czech Civil Society in 2004: After Fifteen Years of Development, Civicus Civil Society Index Report for the Czech Republic, Prag 2005, S. 12; J. Navrátil/M. Pospíšil (Anm. 15), S. 32.

mus spiegelt sich auch als alternativer, ökologischer Lebensstil in Teilen der Gesellschaft. Als weiteres Feld zivilgesellschaftlicher Aktivitäten sticht der Sozialbereich hervor. Am Beispiel der selbstverwalteten Regionen, die im Jahr 2000 eingeführt wurden und Kompetenzen in der Sozialpolitik erhalten haben, lässt sich dies gut veranschaulichen: Organisationen der Zivilgesellschaft haben in diesem Bereich, der in sozialistischer Zeit von staatlichen Einrichtungen monopolisiert war, klare Konturen und Sichtbarkeit erlangt. Zwar haben sie durch die Bereitstellung von Sozialdiensten in erster Linie eine Servicefunktion im Wohlfahrtssystem. Darüber hinaus und durch die Einbindung in die Planung der regionalen Politik entwickelt der Sektor aber auch eine innovative Rolle, die sich in neuen Konzepten beispielsweise bei der Arbeit mit Drogenabhängigen oder betreuten Werkstätten niederschlägt.²⁴

Dass heute ein stabiles und reges Netz zivilgesellschaftlicher Organisationen besteht, ist vor allem vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen bemerkenswert, die nicht endgültig konsolidiert sind und immer wieder von parteipolitischen Kämpfen behindert wurden. Ein unfreundliches Umfeld für den zivilgesellschaftlichen Sektor bereiteten insbesondere die Jahre der Klaus-Regierung, in denen bereits beschlossene Fördermaßnahmen aus der frühen Transformationszeit, wie die Einrichtung eines Stiftungsfonds, ausgebremst wurden. Erst 2014 wurden im neuen Zivilgesetzbuch auch Bürgervereinigungen und Stiftungen aufgenommen.²⁵ Schwierige Bedingungen zeigen sich auch bei der Finanzierung des Sektors, bei der staatliche Mittel den wichtigsten Posten darstellen. Vielen Organisationen fehlt eine zeitliche Perspektive für ihre Tätigkeit, da die Förderzeiträume oft kurz sind und stetige Antragsarbeit erfordern.²⁶

Und wie steht es um das Verhältnis zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den Bürgern? Wenn in Umfragen Mitgliedschaften abgefragt werden, offenbart sich eine große Kluft: Organisationen, die politisch-gesellschaftliche Anliegen vertreten, haben eine

²⁴ Vgl. S. Weiss (Anm. 9), S. 48, S. 89, S. 126 f.

²⁵ Vgl. J. Navrátil/M. Pospíšil (Anm. 15), S. 24 f., S. 36 f.

²⁶ Vgl. S. Weiss (Anm. 9), S. 92.

sehr schwache Basis (an allerletzter Stelle stehen allerdings die politischen Parteien), indessen sind viele Menschen Mitglieder in Sportvereinen. Eine neuere Untersuchung deutet auf ein geringes Bürgervertrauen in Gruppen dieser ersten Kategorie; ausgeprägt ist die Wahrnehmung, dass sie durchaus schlagkräftig seien, aber „nur ihre eigenen Interessen“ verfolgten.²⁷ Vertreter von NGOs gaben an, ihren Schwerpunkt in erster Linie auf ihre Mitarbeiter und Fachexpertise, weniger auf ihre Mitgliederbasis oder Sympathisanten, zu legen. Diese gegenseitige Distanz zeigt an, dass zivilgesellschaftliche Organisationen als intermediäre Akteure zwischen Bürgern und Staat nur wenig wirksam sind.²⁸ Dies kann verschiedene Ursachen haben. Es kann aber vermutet werden, dass bei den Bürgern auch hier das tradierte Misstrauen gegenüber jeglicher Form von Institutionalisierung durchschlägt, so wie es sich auch gegenüber den politischen Parteien und staatlichen Institutionen äußert.

Schlussbemerkungen

Seit 1989 offenbart sich in der tschechischen Gesellschaft immer wieder eine tiefe Unzufriedenheit mit dem Parteien-Establishment und der Gestaltung des öffentlichen Lebens. Einmal verharren die Bürger in Passivität, ein anderes Mal mündet sie in zivilgesellschaftliche Aktivität. Die Suche nach einer „anständigen“, moralischen Politik hat dabei ganz verschiedene Wege genommen und ist bis heute ergebnisoffen. Hier zeigt sich ein Segment der tschechischen Zivilgesellschaft, das sich politisch und ethisch-moralisch mit der Frage, wem der Staat gehört, und dem Zustand der Gesellschaft auseinandersetzt.

Die eindrückliche zivilgesellschaftliche Mobilisierung um die Jahrtausendwende war mit ihrer Forderung nach Anstand und Moral in der Politik singulär im Vergleich mit den ostmitteleuropäischen Nachbarländern und kann als spezifisch für den tschechischen Weg charakterisiert werden. Im Grunde genommen ist sie aber gescheitert und wurde von der Politik als „Träumerei“ abgetan.²⁹

²⁷ Vgl. J. Navrátil/M. Pospíšil (Anm. 15), S. 65, S. 8 f.

²⁸ Vgl. ebd., S. 85, S. 90.

²⁹ Berichte zu Staat und Gesellschaft (Anm. 18), (1999) 4, S. 2.

Vor allem ist es nicht gelungen, diese Impulse dauerhaft aufzunehmen in zivilgesellschaftliche Vermittlungsinstanzen zwischen Bürgern und Staat. Geglückt ist dies auch nicht den vielen kleineren Gruppierungen mit ähnlichen Ideen, die bis heute aus der Zivilgesellschaft heraus in die Politik gehen, dabei aber skeptisch gegenüber der Machtpolitik und einer festeren Organisationsform sind – und letztlich wieder verschwinden.

Auf der Bühne der „großen“ Politik hat sich der Konflikt in jüngster Zeit erneut kurzzeitig aufgetan, bemerkenswerter Weise bei den Präsidentschaftswahlen, die 2013 erstmals in direkter Persönlichkeitswahl durchgeführt wurden. Im zweiten, entscheidenden Wahlgang standen sich Miloš Zeman und Karel Schwarzenberg gegenüber: Der eine gibt sich national, volksnah, hat aber kein Interesse an Zivilgesellschaft und verkörpert eine „klientelistische Interessenpolitik“ – der andere steht für Internationalität, den moralischen Impetus und die Betonung der Zivilgesellschaft in Havels Tradition und kann die „Unpolitischen“ binden.³⁰ Der Wahlausgang, nur knapp zugunsten Zemans, zeigt, dass diese zweite Position nicht nur marginal Wähler binden konnte. In Bezug auf die parlamentarische Parteipolitik dagegen mischen sich zum einen die Verdrossenheit und der Rückzug der Bürger, zum anderen Proteste gegen das Parteien-Establishment „da oben“, die neuerdings in verschiedene Richtungen ausschlagen.

Während sich in den vergangenen Jahrzehnten in Tschechien ein differenziertes Gefüge organisierter Zivilgesellschaft herausgebildet hat, kommen Impulse für eine ethische, zivilgesellschaftlich basierte Politik immer wieder auf, lassen sich aber nicht binden und haben in ihrer Mobilisierungskraft nachgelassen. Ist dies die Normalität, mit der man zufrieden sein kann, oder darf man mehr erwarten?

³⁰ Vgl. Kai-Olaf Lang, Tschechien vor der Stichwahl zum Präsidentenamt, 16.1.2013, www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/tschechien-vor-der-stichwahl-um-das-praesidentenamt.html (22.10.2015).

Innen-, außen- und wirtschaftspolitische Setzungen des „Systems Orbán“

Viktor Orbán gehört zu den umstrittensten Politikern Europas. Nachdem er im April 2010 mit seiner Partei Fidesz-MPSZ (im

Kai-Olaf Lang

Dr. sc. pol., geb. 1967; Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
kai-olaf.lang@swp-berlin.org.

Verbund mit der kleinen christdemokratischen Gruppierung KDNP) einen triumphalen Wahlsieg eingefahren hatte und (bis Anfang 2015) mit Zweidrittelmehrheit regieren konnte, implementierte er eine weitreichende Politik des Umbaus von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, die mit einer Neujustierung der Außen- und Europapolitik einherging. Diese Setzungen sorgten für aufgeladene Debatten in Ungarn und in der Europäischen Union. Während Viktor Orbán und die Seinen behaupten, ein durch Vorgänger ruiniertes Land zu reformieren und zu modernisieren, werfen ihm Kritiker autoritäres Gebaren, die Isolierung Ungarns in der EU, ja sogar die Infragestellung demokratischer Grundprinzipien und westlicher Werte vor. Jüngstes Beispiel für derlei Auseinandersetzungen ist die Flüchtlingskrise. In dieser wird Ungarn vielfach ein brutales Umgehen mit Asylsuchenden vorgeworfen, wohingegen die Regierung Orbán erklärt, sie setze nur konsequent europäisches Recht um und wehre sich gegen einen von außen aufgezwungenen Zustrom von Menschen aus anderen Ländern und Kulturkreisen. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wie die Gesamtheit der inneren Reformschritte und der außenpolitischen Positionierungen der von Fidesz-MPSZ und KDNP getragenen Regierungen (nachfolgend kurz Fidesz-Regierungen) einzuschätzen ist. Kurz: Was sind die zentralen Bausteine des „Systems Orbán“?

Viktor Orbán ist mehr als ein bloßer Machtpolitiker. Amt und Herrschaft sind nicht nur Selbstzweck, sondern dienen auch der Umsetzung einer breiteren, ideologisch fundierten Agenda. Blickt man auf Wort und Tat der Orbán-Regierungen seit 2010, aber auch auf frühere Äußerungen des jetzigen ungarischen Regierungschefs, wird deutlich, dass sich der starke Mann des Fidesz als Staatsmann mit einer historischen Mission sieht und somit ein genuiner *policy seeker* ist. Hierbei orientiert er sich an einer Reihe von Prämissen, Zielen und Werten, die den weltanschaulichen Kanon der Fidesz-Politik sowie ihrer Regierungspraxis bilden. Angelpunkt dieser Überlegungen ist die Einschätzung, dass Ungarn sich nach einer langen Periode der Krise und des Niedergangs von Grund auf erneuern müsse. Die Ursachen für diese Fehlentwicklung seien im Übergang vom Kommunismus in neue Realitäten zu sehen. Dieser sei von teils alten, teils neuen liberalen und linken Eliten in deren Sinn und nicht zuletzt unter Wahrung spezifischer Bereicherungsinteressen gestaltet worden.

Der als Fidesz-Chefideologe geltende Orbán-Berater Gyula Tellér beschrieb das Ungarn der Nachwendezeit als dysfunktionales und liberal geprägtes „System des Systemwechsels“. Dieses habe sich erschöpft und werde nun durch ein „nationales System“ ersetzt, welches auf einer klaren „Gemeinschaftsorientierung“ beruhe. Die Gesellschaft sei demnach nicht nur eine „Menge aus Individuen, sondern eine Gemeinschaft, eine organische Struktur“.¹ Ungarn befinde sich deswegen jetzt am Beginn einer neuen Phase des Aufbaus und der Einigung der Nation. Es ist offensichtlich, dass ein solches Vorhaben nicht nur eine politische Zäsur bedeutet, sondern einen tiefen und umfassenden Umbau von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erfordert. Diese Umgestaltung hat insofern einen Doppelcharakter: Sie ist nachholender Systemwechsel und wertebundene Stärkung Ungarns.

¹ Ähnliche Formulierungen finden sich auch in der Rede, die Viktor Orbán am 26. Juli 2014 in Băile Tușnad/Tusnádfürdő hielt. Vgl. Gyula Tellér, Született e Orbán-rendszer 2010 és 2014 közzött?, in: Nagyvilág, S. 346–367, hier: S. 357, www.nagyvilag-folyoirat.hu/2014-03_beliv_OK.pdf (21.10.2015).

Im Zentrum des ungarischen Erneuerungs- und Umbauprozesses stehen Werte, Kategorien und Prinzipien, die sich im Großen und Ganzen unter der Überschrift „konservativ und patriotisch“ zusammenfassen lassen. Hierzu gehören das Bekenntnis zur Familie in ihrer klassischen Form wie auch die Betonung von Nation und Heimat oder die positive Bezugnahme auf Religion und das Christentum als identitätsstiftende Basis für Ungarn und Europa. Auffallend ist die immer wieder vorgetragene Aufwertung von „Arbeit“, die, als Wert und gesellschaftlich-staatliches Grundprinzip verstanden, gerechte und leistungsorientierte wirtschaftliche Aktivität symbolisiert – im Gegensatz zu als unfair empfundener Spekulation und zur „verkommenen“ Finanzwelt.

Prominent sind auch die historischen Referenzpunkte. Der Blick zurück und die Wertschätzung von Persönlichkeiten und positiven Momenten in der Vergangenheit soll mindestens zweierlei bewirken. Einerseits wird an die glorreichen Abschnitte der ungarischen Geschichte angeknüpft: Die jetzige Regierung sieht ihre Politik in einer Reihe mit den erfolgreichen Epochen Ungarns und mit Führungsfiguren, die sich in schwierigen Zeiten für die Nation aufopferten. Die Auflistung ungarischer „Helden, Könige und Heiliger“ (so der Titel einer Ausstellung, die auf der Budaer Burg bei Inkrafttreten der neuen Verfassung Anfang 2012 eröffnet wurde) soll Mut, Tragik und Kampfeswillen als permanenten Bestandteil des ungarischen Seins vor Augen führen. Andererseits sendet die orbánsche Geschichtspolitik ein außenpolitisches Signal. Trotz aller Beschränkungen und Anfeindungen ist Ungarn immer wieder in der Lage, sich äußerem Widerstand entgegenzustellen und sich zu behaupten.

Um diesen Normen Geltung zu verschaffen, bedarf es des Miteinanders, des Zusammenhalts und der Richtungsgebung. Ideen wie die der gesamtgesellschaftlichen harmonischen Kooperation (*nemzeti együttműködés*) und der nationalen Einheit werden flankiert von dem mehr oder minder offen formulierten Konzept des Fidesz als Hegemonialpartei mit politischer und gesellschaftlicher Integrationsfunktion. Diese Vorstellung schien auf im von Viktor Orbán einst formulierten Bild vom „zentralen Kraftfeld“ (*centrális erőter*), das der Fidesz im politi-

schen Spektrum darstellen sollte. Links und rechts hiervon würden kaum relevante Kräfte existieren. Begründet wird das Erfordernis des Zusammenwirkens mit der Dominanz wertrelativistischer Kräfte. Der „liberale Universalismus“ im In- und Ausland habe das ungarische Gemeinwesen geschwächt und insbesondere dessen althergebrachtes Wertefundament unterspült.¹² Ungarns moralischer Neubeginn und der Rekurs auf traditionelle Werte ist daher in fideszscher Lesart auch ein Feldzug gegen die vermeintliche ideologische und diskursive Vorherrschaft liberaler und kosmopolitischer Kräfte.

Machtkonzentration

Die seit Sommer 2010 in Ungarn unternommenen Schritte in Gesetzgebung und Regierungspraxis stellen nichts weniger als eine fundamentale Transformation von Staat und Politik dar. Diese ist nicht ohne Auswirkungen auf die Qualität und Realität der ungarischen Demokratie geblieben. So betrieb die Fidesz-Regierung von Anbeginn an eine Politik der systematischen Machtkonzentration. Mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, abgesichert durch die starke politische Stellung des Regierungs- und Parteichefs und flankiert durch zahlreiche institutionelle Reformen, die darauf abzielten, alternative Entscheidungszentren wie das Verfassungsgericht, die Justiz oder die Nationalbank in ihrer Autonomie oder ihren Befugnissen einzuschränken, ergab sich ein System der hierarchischen Machtballung mit ausgeprägten Zentralisierungstendenzen und starker Stellung der Regierung und ihrer Spitze.

Für wichtige Bereiche des öffentlichen Lebens hat sich die Regierungsmehrheit Lenkungs-, Einhegungs- und Kontrollinstrumente geschaffen. Personalpolitik, rechtliche Vorgaben oder neue Strukturen haben der Regierung beispielsweise im Justizwesen oder den öffentlichen Medien die Möglichkeit verliehen, Einfluss auszuüben und neue Loyalitätsstrukturen zu etablieren. Dazu kommen informelle Praktiken zur Limitie-

¹² So der Fidesz-Politiker György Schöpflin in: ders., *Why Western Liberals Misunderstand Hungary*, 10.10.2015, www.politico.eu/article/western-liberals-have-misunderstood-hungary-migration-geneva-convention/ (21.10.2015).

rung von kritischen Gegenöffentlichkeiten in der Medienlandschaft und dem Nichtregierungssektor. Die extensive Anwendung von „Kardinalgesetzen“, also Legislativakten, die nur mit Verfassungsmehrheiten beschlossen werden können, stellt die Frage nach der Reversibilität der durch die jetzige politische Option festgeschriebenen Regelungen.^F

Das Regierungslager argumentiert, dass es durch die übergroße Mehrheit im Parlament dazu mandatiert sei, auch radikale Veränderungen herbeizuführen. Damit wird der Gedanke der Mehrheitslegitimität in das Zentrum der politischen Rechtfertigungsdebatte gestellt. Andere Formen der Legitimitätsgewinnung etwa durch Verfahren, Deliberation, Kompromiss oder Inklusion werden hintangestellt. Prominentestes Beispiel hierfür war der Verfassungsprozess, der formal korrekt auf parlamentarischem Weg, aber im Eilverfahren umgesetzt wurde. Dabei ist die Dialog- und Kooperationsbereitschaft mit politischen Widersachern gering. Dies gilt mit wenigen Ausnahmen für alle Teile des politischen Spektrums und resultiert nicht zuletzt aus der immensen Polarisierung zwischen den großen politischen Blöcken.

Wie sind diese Entwicklungen ganzheitlich einzuschätzen und was bedeuten sie für das Funktionieren der ungarischen Demokratie? Seit 2010 haben die beiden Regierungen von Viktor Orbán den Charakter der ungarischen Demokratie verändert, diese aber nicht abgeschafft. Ungarn ist unter den Fidesz-Regierungen nicht zu einem autoritären oder semi-autokratischen Regime mutiert. Ebenso wenig existiert im Land an der Donau jedoch eine konsens- und kompromissbasierte Verhandlungsdemokratie, die auf das Gespräch

^F Die „Kardinalgesetze“ wurden nicht von der Regierung Orbán konzipiert, sondern gehören seit dem demokratischen Übergang zum ungarischen Verfassungssystem. Sie sind Ausdruck von Konsensdemokratie, da sie Regelungsgegenstände einfachem Mehrheitshandeln entziehen. Allerdings kehrt sich diese Logik in der Realität einer Zweidrittelmehrheit für eine einzige politische Option um. Diese kann nun ohne Zustimmung der Opposition Gesetze „in Stein meißeln“, da selbst bei einem Regierungswechsel abermals eine qualifizierte Mehrheit nötig ist, um die entsprechenden Legislativakte zu ändern. Allerdings kann eine derartige Regelung auch ein Handicap für die sie beschließende Seite sein – und zwar dann, wenn diese selbst der Zweidrittelmehrheit verlustig geht. Dies ist im Fall des Fidesz Anfang 2015 geschehen.

mit der Opposition setzt und die Einbeziehung einer Pluralität gesellschaftlicher Akteure in den politischen oder vopolitischen Prozess anstrebt. Ein selbstzugeschriebener transformatorischer Auftrag und die dazugehörige Machtkumulation haben im Kontext einer tief verwurzelten gesellschaftlichen Polarisierung einen konfrontativen Typus der Mehrheitsdemokratie hervorgebracht, bei der die Anliegen des minoritären Gegners unter Berufung auf die Legitimität der eigenen Sache und auf ein effizientes Regieren an den Rand geschoben werden. Insgesamt hat sich in Ungarn somit eine antagonistische Mehrheitsdemokratie mit veritabler Machtzentralisierung und Exekutivdominanz herausgebildet. Vorbedingung und Charakteristikum dieser Situation ist das Bestehen einer (in historischer Perspektive den ungarischen Normalfall darstellenden) Hegemonialpartei und einer fragmentierten Opposition. Ungarns politisches Gefüge bewegt sich dabei nach wie vor in den Bahnen eines kompetitiven und pluralistischen Repräsentativsystems, hat sich aber nahe an den Fahrspurrand der gewaltenteiligen parlamentarischen Demokratie manövriert.

Unorthodoxe Wirtschaftspolitik

Bei seinem Wahlsieg im April 2010 erbte Viktor Orbán eine Volkswirtschaft mit Schief-lagen, Ungleichgewichten und Großproblemen. Es war von Anfang an klar, dass Fidesz die von Haushaltsdefiziten, Überschuldung und sinkender Konkurrenzfähigkeit geplagte ungarische Wirtschaft nur mit entschlossenen Schritten aus dem Morast führen könnte, in den die Vorgängerregierungen sowie die internationale Finanzkrise sie manövriert hatten. Orbáns Antwort auf die Krise war eine „unorthodoxe“ Wirtschaftspolitik, ein Mix unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen, die weniger ein geschlossenes Programm als eine unkonventionelle Sammlung von Reformschritten teils marktkonformer, teils marktskeptischer Couleur darstellt. Dementsprechend finden sich in der fidesz-schen Wirtschaftspolitik einerseits Aktivitäten, die klar Richtung Marktwirtschaft und Haushaltssolidität deuten. Hierzu gehören die Einführung einer linearen Einkommensteuer, Arbeitsmarktreformen mit restriktiver Sozialhilferegulierung, das Eintreten für mehr Wettbewerbsfähigkeit und die Bejahung von

Defizitreduktion und Staatsschuldenabbau. Andererseits tragen Denken und Handeln der Fidesz-Regierungen spürbar etatistische und interventionistische Züge. Dies belegen der angestrebte Aufbau nationaler Champions oder die (Teil-)Rückführung strategischer Unternehmen in staatliches Eigentum etwa im Energiesektor. Zielstrebig wird insbesondere im Bankensektor vorgegangen. Viktor Orbán hatte frühzeitig angegeben, man wolle mehr als die Hälfte der im Land tätigen Kreditinstitute wieder in ungarische Hände bringen. Diese Marke wurde offensichtlich bereits 2014 übertroffen.¹⁴ Die Rolle des Staates wird auch anhand der großangelegten Entwicklungs- und Stimuluspläne (zum Beispiel der neue Széchenyi-Plan oder *Funding-for-growth*-Programme für die bessere Versorgung der Wirtschaft mit Krediten) deutlich, die in den vergangenen Jahren aufgelegt wurden und deren Effekte umstritten sind.

Augenfällig ist eine national-emanzipatorische Rhetorik, die explizite Kritik an den Finanzmärkten und internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds übt und gleichzeitig die Voraussetzung für eine unabhängige ungarische Wirtschaftspolitik schaffen möchte. Da sich Ungarn in einem „wirtschaftlichen Freiheitskampf“ (*gazdasági szabadságharc*) befinde, müsse der Staat ungarische Interessen schützen, sei es, dass ausländische Unternehmen nach Jahren satter Gewinne nun durch Sondersteuern zur Kasse gebeten werden, sei es, dass gesellschaftliche Gruppen real oder symbolisch unterstützt werden, etwa durch Deckelung von Wohnnebenkosten und Energiepreisen (*rezsicsökkentés*) oder die Zwangskonvertierung von Fremdwährungskrediten in ungarische Forint zu Lasten der Banken und zu Gunsten von Darlehensnehmern. Hierbei wird ersichtlich, dass die fideszsche Wirtschaftspolitik stets auch eine gesellschaftspolitische Dimension aufweist: Sie soll dazu beisteuern, ein „bürgerliches Ungarn“ zu schaffen – und hierfür braucht es eine starke Mittelschicht und einen nationalen Mittelstand.

¹⁴ Vgl. Palkó István, *Bankok magyar kézben: két lépésben teljesült Orbán álma*, Analyse des Nachrichtenportals Portfolio, 29.9.2015, www.portfolio.hu/finanszirozás/bankok/bankok_magyar_kezben_ket_lepesben_teljesult_orban_alma.220294.html (21.10.2015).

Nicht zu vergessen ist die Ausrichtung an einer produktions- und arbeitsbasierten Volkswirtschaft. Ungarns Reindustrialisierung, so das selbstgesetzte Ziel, soll das Land international konkurrenzfähig machen. Während das produzierende Gewerbe (gleich ob ungarischer oder ausländischer Herkunft) unterstützt wird, sieht sich der Dienstleistungs- und Finanzsektor Skepsis und Einigungstendenzen gegenüber. Eine solide gewerblich-industrielle Basis soll überdies einen zukunftsfesten Umbau der Sozialsysteme im Sinne eines *workfare state* ermöglichen.

Orbán's Wirtschaftspolitik kann in der Gesamtschau als Versuch interpretiert werden, eine Art *Budapest Consensus* zu etablieren, ein Wirtschaftsmodell in Abgrenzung zu Neoliberalismus und Kasinokapitalismus, das fiskalkonservativ und marktwirtschaftsorientiert, zugleich aber etatistisch und internationalisierungskritisch ist und letztlich an eine national-konservative innenpolitische Agenda angebunden bleibt. Ob dieser Weg gangbar ist, wird sich erst zeigen. In der Tat ist festzustellen, dass der unkonventionelle Ansatz zunächst einmal zur Stabilisierung einer maroden Wirtschaft beigetragen hat und Orbán's Ungarn trotz schwieriger Startbedingungen Verwerfungen wie in Griechenland vermeiden konnte. Zwar ist die Wirtschaftspolitik bislang keine Erfolgsgeschichte, aber sie hat bei allen weiterhin bestehenden Fragezeichen doch erste positive Resultate erzielt, mit denen in den ersten Jahren kaum jemand gerechnet hatte. Hierzu gehören ein moderates Wachstum und eine verantwortliche, wenn auch nicht radikale Konsolidierungspolitik. Größter Unsicherheitsfaktor bleibt aber weiterhin die Sprunghaftigkeit und Unberechenbarkeit etwa in der Steuerpolitik. Sie hat zu einem beachtlichen Vertrauensverlust beigetragen und ihre Verbindungen mit der politischen Macht haben den Verdacht von Klientelismus und Intransparenz eher geschürt als entkräftet. Die unorthodoxe Wirtschaftspolitik ist weder gescheitert noch durchweg glücklich. Und vor allem bleibt sie einen Nachhaltigkeitsbeweis schuldig.

Außen- und Europapolitik: Schaukeln zwischen West und Ost?

Es überrascht angesichts der innen- und wirtschaftspolitischen Ambitionen wenig,

dass die von Viktor Orbán geführten Regierungen auch in der Außen- und Europapolitik neue Akzente setzten. Zu einem Markenzeichen der Außenpolitik gehörte schon bald der Versuch, Ungarn stärker nach Osten hin zu orientieren (*keleti nyitás*). Die Idee, das Land gegenüber östlichen Partnern zu „öffnen“, hat primär mit Wirtschaft, Handel und Investitionen zu tun. Die Verbesserung ungarischer Exportchancen auf den Märkten Ostasiens und Russlands, in Zentralasien, im Südkaukasus oder im Nahen Osten seien für die außenhandelsstarke ungarische Volkswirtschaft von strategischer Bedeutung. Investitionen und möglicherweise Finanzierungshilfen aus diesen Ländern sollen zusätzliche Impulse für die ungarische Wirtschaft bringen. Kennzeichnend für die „Öffnung gen Osten“ ist die Hintansetzung von Werten: Im Umgang mit Partnerländern aus dem weit ausgelegten Begriff des Ostens dominiert ein pragmatischer, wirtschaftsbasierter Ansatz.

Dementsprechend wird diese Ausrichtung offiziell auch mit ökonomischen und handelspolitischen Argumenten begründet. Ähnlich wie andere europäische Länder trachtet Ungarn somit danach, seine Handelsströme und Wirtschaftsbeziehungen zu diversifizieren, um so die Angewiesenheit auf den EU-Binnenmarkt (wohin etwa drei Viertel der Ausfahrten gehen) zu reduzieren.

Die ungarische Regierung wird folglich auch nicht müde, die Hinwendung zu östlichen Gefilden als Außenwirtschaftspolitik und nicht als ideologisch motivierte Abkehr vom Westen darzustellen. Ungarn, so Außenminister Péter Szijjártó, wolle sich nicht vom Westen abkoppeln, sondern außenwirtschaftlich auf zwei Beinen gehen.¹⁵ Ministerpräsident Orbán betonte vor den Botschaftern seines Landes, dass es keinen Gegensatz zwischen der Westbindung Ungarns einerseits und der Vertiefung von Kooperationsbeziehungen mit Ländern des Ostens, aber auch des globalen Südens oder mit anderen Regionalpolitiken gebe, da Ungarn integraler

¹⁵ Vgl. Péter Szijjártó, A keleti nyitás fontos összetevője a magyar nemzetgazdaság sikerének, 5. 4. 2014, www.atv.hu/belfold/20140405-szijjarto-csak-egyeros-neppart-ad-vedelmet-a-jobbikkal-szemben (21. 10. 2015).

Bestandteil von EU und NATO sei und dieser Sachverhalt auch künftig nicht infrage gestellt werde.¹⁶

Es ist zutreffend, dass auch zahlreiche andere EU-Mitgliedstaaten ihre wirtschaftliche Präsenz gerade auf den „Zukunftsmärkten“ in Asien verstärken wollen und auch diese harte Interessenpolitik und nicht unbedingt Demokratieförderung betreiben. Gleichwohl ist im ungarischen Werben um östliche beziehungsweise asiatische Partner aber eine politische Dimension unverkennbar. Durch die Verflechtung mit nicht-westlichen und „illiberal“ regierten Staaten erhofft sich Budapest offensichtlich, ein Gegengewicht zu europäischem oder amerikanischem Einfluss zu schaffen – obschon hierdurch neue Abhängigkeiten entstehen können. Gerade die Zusammenarbeit mit Russland demonstriert die Ambivalenzen und möglichen Risiken eines intensivierten Austauschs mit einem wichtigen Partner aus dem Osten.

Viktor Orbán misst den Wirtschaftsbeziehungen Ungarns mit Russland besondere Bedeutung zu. Bei einem Treffen mit Vladimir Putin in Novo-Ogaryovo Anfang 2014 erklärte Orbán, Russland sei der wichtigste Partner Ungarns außerhalb der EU. Die wirtschaftliche Kooperation beider Länder habe „strategischen Charakter“.¹⁷ Insbesondere die energiewirtschaftlichen Kontakte haben sich in der Zeit seit 2010 vertieft. So wollte sich Ungarn am Bau der von Russland propagierten South-Stream-Gaspipeline (eines Gastransportkorridors durch das Schwarze Meer, der die Ukraine als Transitland umgehen würde) beteiligen. Nachdem das Projekt in seiner ursprünglichen Form gescheitert war, signalisierte Ungarn Interesse, sich an dem von Russland vorgeschlagenen Nachfolgeprojekt Turk Stream zu beteiligen. Im Januar 2014 wurde in Russland im Beisein von Viktor Orbán und Vladimir Putin ein bilate-

¹⁶ Vgl. Orbán Viktor beszéde a misszióvezetői munkaértekezleten, 9. 3. 2015, www.kormany.hu/hu/aminiszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-missziovezetoi-munkaertekezleten (21. 10. 2015).

¹⁷ Oroszország kiemelkedően fontos partnere Magyarországnak, 14. 1. 2014, www.fidesz.hu/hirek/2014-01-14/oroszorszag-kiemelkedoen-fontos-partnere-magyarorszag-nak/; Az oroszok építik Paks két új blokkját Az oroszok építik Paks két új blokkját, Meldung des Nachrichtenportals Index, 14. 1. 2014, <http://index.hu> (21. 10. 2015).

rales Abkommen unterzeichnet, das den Ausbau des Atomkraftwerks im ungarischen Paks vorsieht. Die Finanzierung soll durch einen russischen Kredit in Höhe von 10 Milliarden Euro sichergestellt werden. Die Rahmenbedingungen der Vereinbarung (es gab keine öffentliche Ausschreibung, die von Russland in Aussicht gestellten Kredite haben eine Laufzeit von drei Jahrzehnten und entsprechen etwa einem Zehntel der ungarischen Jahreswirtschaftsleistung) haben in Ungarn und der EU Kritik laut werden lassen. Denn während aus Sicht der ungarischen Regierung der Bau zweier neuer Reaktorblöcke in Paks Ungarns Energiesicherheit verbessern wird, ergibt sich aus der ohnehin hohen und nun wachsenden energiewirtschaftlichen und finanziellen Anbindung an Russland das Risiko zunehmender Abhängigkeit und politischer Nähe.

Eine wichtige Rolle in den Beziehungen zu Russland spielen überdies Gaslieferungen. Niedrige Energie- und speziell Gaspreise sind ein wichtiger innenpolitischer Faktor für Viktor Orbán. So spielte die Senkung der Wohnnebenkosten eine beachtliche Rolle im Wahlkampf zu den Parlamentswahlen von 2014. Daher war auch eine Nachfolgevereinbarung des Ende 2015 auslaufenden Liefervertrags für den Bezug von russischem Erdgas eine Priorität beim vieldiskutierten Budapest-Besuch Vladimir Putins Mitte Februar 2015. Dass Russland der ungarischen Seite die flexible Nutzung nicht verbrauchter Mengen in den kommenden Jahren zugestand und überdies auf eine Konventionalstrafe für die Unterschreitung von Abnahmeverpflichtungen aus der Vergangenheit verzichtete, soll Ungarn laut Premier Orbán mehrere Milliarden Euro erspart haben. Gerade die Zusammenarbeit im Gassektor deutet auf einen weiteren Aspekt der ungarisch-russischen Beziehungen hin: Skeptiker weisen darauf hin, dass intransparente Geschäftsbeziehungen, konkret die Existenz von Zwischenhändlern (allen voran die im Rohstoffhandel tätige MET-Holding), Gewinne abwerfen, von denen unter anderen ungarische oder Fidesz-nahe Akteure profitieren sollen. Derlei undurchsichtige Schemata existierten auch schon vor Fidesz-Zeiten und sind auch in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht ungewöhnlich.

Jenseits des wirtschaftlichen Kerns sind aber in den ungarisch-russischen Beziehungen auch zahlreiche politische Elemente au-

genfällig. Hierzu gehören die ungarische Kritik an der westlichen Sanktionspolitik gegenüber Russland vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise, traditionelle Parallelitäten mit Russland bezüglich des Eintretens für Landsleute jenseits der eigenen Grenze oder die Anerkennung russischen Engagements zur Stärkung christlicher Gemeinschaften.⁸ Sie sind zwar einerseits eine Manifestation ungarischer Interessenpolitik, doch gleichzeitig baut Ungarn offensiv ein Netzwerk von Kooperationsprojekten mit Russland auf und unterstreicht hierbei weltanschauliche Affinitäten. Dass Vladimir Putin im Februar 2015 nach Budapest kam, hob diese Nähe hervor und verlieh angesichts der angespannten Beziehungen zwischen dem Westen und Russland dem ungarisch-russischen Miteinander fast schon den Status einer Sonderbeziehung.

In der Europäischen Union eckte die Regierung Orbán schon bald nach dem Amtsantritt 2010 immer wieder an. So riefen umstrittene Maßnahmen wie die Verabschiedung des Mediengesetzes oder andere innere Reformen Brüsseler Institutionen auf den Plan. Die inneren Verhältnisse in Ungarn brachten eine EU-weite Diskussion über die Gefahren von Demokratierückbau und die Wirksamkeit der existierenden Instrumente zum Schutz von Rechtsstaat und Pluralismus.

Budapest reagierte hierauf abgestuft und durchaus elastisch. Sobald die Kommission tätig wurde und zum Beispiel Vertragsverletzungsverfahren drohten, war Ungarn bereit, in einen Dialog einzutreten und etwaige Anpassungen strittiger Normen vorzunehmen, sofern diese eindeutig nachweisbar waren. Instrukтив ist der Fall des Mediengesetzes. Budapest ging hier auf die von Brüssel beanstandeten Monita ein und führte die entsprechenden Gesetzesänderungen durch. Dabei handelte es sich um zwar nicht unerhebliche Modifikationen (so wurde die Pflicht zur „ausgewogenen Berichterstattung“ nicht mehr auf private Medien angewendet und der Quellenschutz besser geregelt), doch blieb die Substanz des Gesetzes

⁸ „Különösen nagy elismerésünket fejezzük ki az elnök úrnak az orosz külpolitikának a keresztény közösségek érdekében világszerte kifejtett munkásságáért“ (V. Orbán in Moskau), zitiert nach Oroszország kiemelkedően fontos partnere Magyarországnak, 14. 1. 2014, www.fidesz.hu/hirek/2014-01-14/oroszorszag-kiemelkedoen-fontos-partnere-magyarorszag-nak/ (21. 10. 2015).

gewahrt. Vor allem aber konnten andere, nicht durch das Mediengesetz geregelte Maßnahmen mit durchaus handfesten Konsequenzen für die Pressefreiheit umgesetzt werden. Hierzu gehören ein tiefgreifender Personalwechsel in den öffentlichen Medien (den es auch schon unter Vorgängerregierungen gab, was dieses Vorgehen aber nicht besser macht) oder das Herunterfahren von Annoncen öffentlicher oder Fidesz-naher Unternehmen in unabhängigen Zeitungen oder Rundfunksendern.

Orbán's Ansatz beruht also vielfach darauf, Dinge infrage zu stellen, die Reaktionen Brüssels zu testen, um danach formale Regeltreue zu demonstrieren. Dieser Legalismus, dessen eigentliche Idee darin besteht, politische Probleme in rechtliche Einzelfragen zu zerlegen, eignet sich gut, um Wertekonflikte in der Rechtsgemeinschaft EU technisch zu kanalisieren. Der gleichen Philosophie folgt Ungarns Vorgehen in der Flüchtlingskrise, wo man Budapest zwar ruppiges und inhumanes Verhalten, aber nur schwer Regelbruch vorwerfen kann. Im Gegenteil, Viktor Orbán argumentiert, dass Ungarn zu den wenigen Ländern gehöre, die die Vorgaben der europäischen Justiz-, Innen- und Asylpolitik stringent umsetzen. Wo Orbán, etwa aus innenpolitischen Gründen, klar und offen europäische Grundwerte infrage stellt und Taten zu ernsthaften Reaktionen seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten führen würden, rudert er aber auch wieder zurück. Anschaulichstes Beispiel hierfür sind Orbán's Überlegungen zur Einführung der Todesstrafe, die er nach eindeutigen Stellungnahmen aus Brüssel, die bis zur Ausschlussdrohung reichten, rasch fallen ließ. Seine Politik des Vorpreschens und der elastischen Dialogbereitschaft ist auch deswegen wichtig, weil sie ihm hilft, die eigene Politik gegenüber befreundeten Parteien in der EU (also vornehmlich den Schwestergruppierungen aus der Europäischen Volkspartei) als hart, aber konstruktiv zu präsentieren.

Bei alledem hält Budapest der ungarischen Opposition wie der europäischen Öffentlichkeit vor, die internationale und EU-weite Kritik an der Politik der Fidesz-Regierungen sei nur unzureichend informiert und habe ideologische Schlagseite. In diesem Zusammenhang wurde regelmäßig auf die in der Tat streckenweise verzerrte mediale Berichterstattung und den öffentlichen Diskurs

in zahlreichen Mitgliedstaaten über das Geschehen in Ungarn hingewiesen. Dem halten Viktor Orbán und der Fidesz ein grundsätzlicheres Narrativ der inneren und äußeren Emanzipation Ungarns entgegen. Dessen Tenor lautet: Mächtige „liberale“ Kräfte in der Außenwelt möchten die konservative Erneuerung Ungarns verhindern. Daher muss Ungarn seine nationale Bewegungsfreiheit sichern beziehungsweise wiedererlangen, da es sonst zu einer „Kolonie“ Brüssels werde. Dies alles müsse aber *in* der EU stattfinden, die ihrerseits jedoch die Falle eines überbordenden Supranationalismus vermeiden müsse. Die Orbán'sche Europapolitik wendet sich klar gegen ein Austreten aus der EU (wie von der Jobbik gefordert), doch gleichzeitig dürfe die „tausendjährige ungarische Staatlichkeit nicht auf dem Altar Vereinigter Staaten von Europa geopfert werden.“⁹ Eingebettet ist diese teils defensive, teils offensive Befreiungserzählung in eine grundsätzlichere Krisenanalyse. Dieser zufolge markieren die vielfachen Krisen Europas und des Westens „das Ende einer geistig-ideologischen Ära“, nämlich der des „liberalen Blabla“. Trotz vieler Risiken biete sich daher auch eine immense Chance: Das „national-christliche Gedankensystem“ könne nun „nicht nur in Ungarn, sondern in ganz Europa“ wieder eine Vormachtstellung erlangen.¹⁰ Trotz dieser kämpferischen Ansagen und der zahlreichen Zwisstigkeiten in Sachen Demokratiestandards und Rechtsstaatlichkeit blieb Budapest in vielen Bereichen der europäischen Politik ein eher unspektakulärer, ja letztlich kooperativer Partner. Dies gilt etwa für die großen Linien der EU-Wirtschafts- und Finanzpolitik. Hier unterstützt Ungarn einen Ansatz zielstrebigster Haushaltskonsolidierung und verbesserter Wettbewerbsfähigkeit – wie er von Deutschland und anderen Ländern des europäischen „Nordens“ favorisiert wird. Auch in der Ukraine-Krise zeigte Ungarn, dass es trotz enger Beziehungen zu Russland kein Störfaktor in der Sanktionsdebatte ist. Auch wenn Budapest gehörige Zweifel an der Po-

⁹ Csak EU tagországként fejleszthetjük a magyar gazdaságot, Orbán Viktor beszéde Móron, 21. 5. 2014, www.miniszterelnok.hu/beszed/csak_eu_tagorszagkent_fejleszthetjuk_a_magyar_gazdasagot (21. 10. 2015).

¹⁰ Orbán Viktor beszéde a XIV. kötcsei polgári pikniken, 17. 9. 2015, www.miniszterelnok.hu/beszed/orban_viktor_beszede_a_xiv_kotcsei_polgari_pikniken (21. 10. 2015).

litik der Ukraine hat, wird das ungarische Pipelinenetz für Gaslieferungen in das östliche Nachbarland genutzt.

Die ungarische Außen- wie auch die Europapolitik zeichnen sich in der Summe seit 2010 dadurch aus, dass sie von einer innenpolitischen Reformagenda geprägt sind, eine klare weltanschauliche Komponente aufweisen und eine explizite, ja angriffslustige Rhetorik immer wieder mit Taktieren und Realpolitik einhergeht. Die Regierung Orbán ist offenkundig bereit, gewichtige diplomatische und politische Konflikte mit Schlüsselpartnern im Westen (nicht zuletzt den USA) in Kauf zu nehmen. Sichtbar ist auch die ideologische Ummantelung einer nationalen Interessenpolitik, die ihrem Selbstverständnis nach pragmatisch sein will, aber faktisch sehr wohl von einem Set von Leitwerten inspiriert wird. Budapests „Öffnung nach Osten“ ist ebenso wie seine *special relationship* mit Russland weder ein ungarischer *pivot to Asia* noch eine Schaukelpolitik zwischen den Machtzentren. Vielmehr geht es um den ambitionierten (und wohl wenig realistischen) Versuch, Ungarn mit seinem spezifischen Erneuerungsansatz im Westen zu stärken und diesen Westen im Sinne einer Koexistenz liberaler und konservativ-traditioneller Gesellschafts- und Wirtschaftsmodelle zu rekonstruieren. Dies erfordert Handlungsspielräume und die Nichteinmischung von außen, also die Verteidigung von Kernbeständen nationaler Souveränität einschließlich deren kultureller und normativer Grundlagen.¹¹

Ausblick

Viktor Orbán bedient und bedient die Sehnsucht vieler seiner Landsleute nach Stabilität, besserer Regierungsführung und vor allem nach materieller und wirtschaftlicher Sicherheit. Sein Programm des Umbaus und der Erneuerung zielt aber weit über diese Erwartungen hinaus. Nach innen wie nach außen geht es ihm auch um die Realisierung einer ambitionierten politischen Agenda, die in ei-

¹¹ Im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise erklärte Viktor Orbán denn auch, dass Ungarn nicht nur seine territorialen Grenzen verteidigen müsse, sondern auch seine ethnische und kulturelle Zusammensetzung. Vgl. Orbán Viktor beszéde a XIV. köctői polgári pikniken (Anm. 10).

nem neotraditionalistisch-konservativen und national-etatistischen Grund verwurzelt ist. Getragen und katalysiert wird diese Agenda von der Durchsetzungsstärke und dem Selbstbehauptungswillen Viktor Orbáns. Die ständigen Erschütterungen, die sein Transformationsprogramm mit sich bringt, muten ebenso riskant an wie die immerwährenden Dispute mit der Außenwelt und den Partnern in der EU – stehen sie doch im Widerspruch zum Versprechen von Festigung und Normalität. Tatsächlich scheint aber gerade diese „permanente Unberechenbarkeit“,¹² also eine Art Dauerausnahmезustand das zu sein, was den *Modus Operandi* der orbánschen Regierung bestimmt und dem Chef von Regierung und Partei immer wieder aufs Neue Kraft verleiht.

Was im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise sichtbar wurde, nämlich Durcheinander und Unorganisiertheit, gereicht Viktor Orbán innenpolitisch ebenso zum Vorteil wie die Proteste der Opposition oder die Auseinandersetzungen mit multinationalen Konzernen. Viktor Orbán inszeniert sich hierbei als einzig effektiver Faktor, der Ordnung und Stabilität garantiert oder wiederherstellt. Die innen-, wirtschafts- und außenpolitischen Setzungen seit 2010 dienen daher sowohl der Verwirklichung des ideologischen Themenportfolios als auch der politischen Selbstreproduktion des Systems Orbán. Dementsprechend wird mit ihnen auch in Zukunft zu rechnen sein. Sollte sich das Modell verfestigen, ist überdies davon auszugehen, dass dieses in der EU und deren östlichen und südlichen Teilregionen Nachahmer finden wird.

¹² So der Begriff des Orbán-Kritikers Péter Tölgyessy in: ders., *Válság idején teremtett mozdíthatatlanság*, in: Tamás Kolosi/István Tóth (Hrsg.), *Társadalmi Riport 2014*, Budapest, 2014, S. 636–652.

Axel Wolz · Aaron Grau ·
Heinrich Hockmann · Inna Levkovych

Zur Entwicklung der polnischen Land- und Ernährungs- wirtschaft seit 1989

Schon Ende 1989 wurden in Polen erste Schritte für einen Übergang von der zentralen Planwirtschaft

Axel Wolz

Dr. agr., geb. 1954; Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Agrarpolitik am Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Theodor-Lieser-Straße 2, 06120 Halle/S. wolz@iamo.de

Aaron Grau

Dipl.-Geograph, geb. 1985; Doktorand der Abteilung Agrarmärkte am IAMO (s. o.). grau@iamo.de

Heinrich Hockmann

Dr. agr., geb. 1959; Professor an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Stellvertretender Leiter der Abteilung Agrarmärkte am IAMO (s. o.). hockmann@iamo.de

Inna Levkovych

Dr. agr., geb. 1974; Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Agrarmärkte am IAMO (s. o.). levkovych@iamo.de

nicht verstanden werden, wenn nicht die Politik der kommunistischen Regierungen seit Ende des Zweiten Weltkriegs berücksichtigt wird. Wie in den anderen sowjetisch besetzten Ländern wurde nach 1944/45 in Polen eine Landreform durchgeführt, die eine Besitzobergrenze von 100 Hektar (ha) Betriebsgröße festlegte. Die darüber hinausgehenden Flächen sowie der Grundbesitz der

hin zu einem marktwirtschaftlichen System eingeleitet. Nach mehr als einem Vierteljahrhundert kann man feststellen, dass die polnische Land- und Ernährungswirtschaft zu den Gewinnern der Transformationsprozesse sowie des EU-Beitritts zählt. Allerdings war dieser Erfolg zu Anfang nicht abzusehen. Vielmehr gab es erhebliche Anpassungsschwierigkeiten und ein „Tal der Tränen“ musste durchschritten werden. Dieser Beitrag analysiert die Entwicklung der Systemtransformation. Und es wird ein kurzer Vergleich zu den drei anderen Visegrad-Staaten gezogen.

Die neueren Entwicklungen können

vertriebenen Deutschen wurden enteignet. Zum Teil wurden Staatsbetriebe errichtet, aber der größte Anteil wurde an umgesiedelte Bauern und Kleinstbauern vergeben. Mehr als eine Million Bauern profitierten von dieser Landreform. Allerdings wurde schon Ende der 1940er Jahre mit der Kollektivierung der landwirtschaftlichen Betriebe in (unfreiwillige) landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften begonnen. Doch der Widerstand der landwirtschaftlichen Bevölkerung gegen die Kollektivierung war erheblich. Nach dem erfolgreichen Aufstand im Jahre 1956 wurde unter der neuen Regierung von Władysław Gomułka das Kollektivierungsvorhaben beendet und die Bauern konnten frei entscheiden, die Zwangsgenossenschaften zu verlassen. Die meisten nutzen diese Gelegenheit und nur in den ehemaligen deutschen Gebieten verblieben einige Produktionsgenossenschaften. Dort befanden sich auch die meisten staatlichen Agrarbetriebe¹.

So war Polen neben dem ehemaligen Jugoslawien das einzige sozialistische Land, das private Betriebe duldete. Es gab Ende der 1980er Jahre rund 2,2 Millionen landwirtschaftliche Familienbetriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsfläche von 6,3 ha. Sie bewirtschafteten gut drei Viertel der landwirtschaftlichen Flächen des Landes. Der Anteil der Staatsbetriebe lag bei knapp 20 Prozent, der der Genossenschaften bei etwa vier Prozent. Allerdings bedeutete dies nicht, dass die Bauern nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten produzieren durften. Vielmehr waren sie voll in das zentrale planwirtschaftliche System eingebunden. Ihre wirtschaftliche Lage war jedoch nicht schlecht, da auch in Polen gemäß des sozialistischen Ziels, die Stadt-Land-Unterschiede auszugleichen, die landwirtschaftlichen Erzeuger und Verbraucher erheblich subventioniert wurden. Und die Landwirtschaft war ein bedeutender Wirtschaftssektor: Ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag bei 12,9 Prozent und zur nationalen Beschäftigung bei 26,7 Prozent.²

¹ Vgl. Karl-Eugen Wädekin, Sozialistische Agrarpolitik in Osteuropa I. Von Marx bis zur Vollkollektivierung, Berlin 1974.

² Vgl. Jarka Chloupkova, Polish Agriculture: Organisational Structure and Impacts of Transition, Kopenhagen 2002 (Unit of Economics Working Papers 2002/3); European Commission-DG Agri, Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries – Poland, Brüssel 1998.

Auf dem Weg in die Marktwirtschaft

Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft begann eine kritische Phase in der Landwirtschaft.^P Die Abkehr von der zentralen Planung führte zu einem massiven Einbruch der Wirtschaftsleistung, Hyperinflation und rapidem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die hohen Subventionen wurden zurückgefahren mit der Folge, dass sich die Betriebsmittelpreise stark verteuerten. Auf der anderen Seite stagnierten die Produktpreise, sodass die landwirtschaftlichen Einkommen massiv sanken. Polen war seit vielen Jahren ein Nettoexporteur von Nahrungsmitteln, die primär in die anderen sozialistischen Länder exportiert wurden. Diese waren jedoch ebenso wie Polen von einer Wirtschaftskrise betroffen und fielen als Handelspartner nun fast völlig aus. Die sozialistische Handelsgemeinschaft „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) brach zusammen. Auf der anderen Seite strömten mit dem Abbau aller Handelsbarrieren und Zölle hochwertige Lebensmittel aus der Europäischen Union (EU) beziehungsweise den Weltmärkten in das Land, die von den Konsumenten bevorzugt wurden. Die polnischen Agrar- und Ernährungsgüter waren international wegen minderer Qualität nur bedingt konkurrenzfähig.

Neben einer Preisliberalisierung wollte die Regierung die staatlichen Flächen und die (Ernährungs-)Industrie privatisieren. Es ging um 20 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche, die in den folgenden Jahren sukzessive versteigert wurden. Ebenso mussten sich die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in marktwirtschaftlich kompatible Organisationen umwandeln; in der Regel transformierten sie sich in Genossenschaften mit freiwilliger Mitgliedschaft.

Ein massiver Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion war das Resultat. Während die Bodenproduktion in den ersten Jahren zurückging und ab 1993 wieder leicht anstieg, wurde die Fleisch- und Milchproduktion sehr stark eingeschränkt. Viele Kleinbetriebe konzentrierten sich im Zuge der schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen auf die Selbstversorgung ihrer Familien sowie zum Teil städtischer Verwandter und stellten den Verkauf ihrer Produkte ganz

ein. Die landwirtschaftlichen Betriebe waren ein wichtiger sozialer Sicherheitspuffer, der das Überleben in schwierigen Zeiten sicherstellte. Hinzu kam, dass das Bankwesen erst im Aufbau begriffen war und Kredite für landwirtschaftliche Betriebe nur in einem sehr geringen Umfang ausgereicht wurden. Kurz gesagt: Landwirtschaft wurde als nicht kreditwürdig eingestuft. Die Modernisierung der Produktion musste noch warten. Erst zum Ende des Jahrzehnts stieg sie wieder leicht an. Sie hatte aber zur Jahrtausendwende das Niveau von 1989 noch nicht wieder erreicht.

So sank der Beitrag der Landwirtschaft zum BIP stetig. Im Jahr 1997 betrug er nur noch sechs Prozent. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank nur leicht auf etwas mehr als zwei Millionen ab und die durchschnittliche Betriebsgröße stieg auf 7,9 ha an. Auf der anderen Seite waren immer noch 26,7 Prozent aller Beschäftigten in diesem Sektor tätig. Diese Werte zeigen die geringe Arbeitsproduktivität in jenen Jahren auf. Die nachlassende Agrarproduktion hatte auch ihren Niederschlag im Handel mit Agrar- und Ernährungsgütern. Bis 1991 war das Land ein Nettoexporteur von Nahrungsmitteln gewesen, ab 1992 wurde es zum Nettoimporteur.

Trotz dieser Phase der Stagnation waren die polnischen Bauern recht erfolgreich dabei, sich politisch zu organisieren. Schon ihre große Zahl machte sie zu einer bedeutenden Wählergruppe. Waren die ersten Jahre von einer sehr liberalen Wirtschaftspolitik geprägt, so gelang es ihnen 1992, Importzölle auf Nahrungsmittel und garantierte Mindestpreise für wichtige Agrarprodukte wie Weizen, Roggen oder Milch durchzusetzen. Seit dem Systemwechsel ist die Polnische Bauernpartei (PSL), wenn auch in unterschiedlichen Koalitionen, relativ regelmäßig Mitglied der Regierung. Die finanzielle Unterstützung für die Bauern wurde in den frühen 1990er Jahren ausgebaut, wobei der größte Teil (75 Prozent) in die Unterstützung der landwirtschaftlichen Alterssicherung ging. Darüber hinaus wurde ein Kreditprogramm aufgelegt, in dessen Genuss aufgrund des bescheidenen Budgets jedoch nur wenige Betriebe gelangten. Im Vergleich zu den anderen Visegrád-Staaten war die staatliche Unterstützung trotz der guten politischen Vertretung doch relativ gering.

^P Vgl. ebd.

Der starke politische Einfluss der PSL wurde jedoch auch als ein Grund dafür angesehen, dass sich die polnische Landwirtschaft nicht konsolidierte. So wurde ihre Lage Ende der 1990er Jahre auch im Vergleich zu der in den anderen Visegrád-Staaten als problematisch angesehen. Die Betriebe waren sehr klein, die Betriebsflächen in viele Parzellen aufgeteilt und es bestand ein erheblicher Überhang an Arbeitskräften. Mehr als ein Viertel der Betriebe war völlig auf die Selbstversorgung ausgerichtet.

Vergleich mit den anderen Visegrád-Staaten

In der Tschechoslowakei und Ungarn war die Landwirtschaft zu Beginn der 1960er Jahre völlig kollektiviert worden. Private Betriebe spielten mit einem Anteil von rund zwölf Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Ungarn, rund vier Prozent in der Slowakei und ein Prozent in Tschechien nur eine untergeordnete Rolle. Besonders in Ungarn waren sie in der Regel mit den Kollektivbetrieben eng verbunden. Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften bewirtschafteten 62 Prozent der Fläche in Tschechien, 69 Prozent in der Slowakei sowie 74 Prozent in Ungarn. Staatliche Betriebe (Volkseigene Güter) bewirtschafteten 37 Prozent der Fläche in Tschechien, 26 Prozent in der Slowakei und 13 Prozent in Ungarn. Die landwirtschaftliche Produktion spielte in der Wirtschaft und für die Beschäftigung also bei weitem nicht eine so große Rolle wie in Polen.

In allen drei Ländern^f war die Dekollektivierung der landwirtschaftlichen Produktion die herausragende Aufgabe in der ersten Phase der Transformation. Die Genossenschaften mussten sich in marktwirtschaftlich anerkannte Rechtsformen umwandeln oder auflösen. Die Flächen wurden an jene bezie-

^f Vgl. zu deren Entwicklung EU-DG Agri, Czech Agricultural Sector – Organisational Structure and its Transformation, Brüssel 2002; Axel Wolz/Gejza Blaas/Iveta Namerova/Stislav Buchta, Agricultural Transformation in Slovakia, Saarbrücken 1998; Erik Mathijs/Sándor Mészáros, Privatisation and Restructuring of Hungarian Agriculture, in: Johan F. M. Swinnen/Allan Buckwell/Erik Mathijs (Hrsg.), Agricultural Privatisation, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe, Aldershot 1997, S. 161–188.

ungsweise deren Erben zurückgegeben, die sie in die Genossenschaften hatten einbringen müssen. Viele der Begünstigten, die nun Land erhielten, waren aber längst in anderen Bereichen tätig, sodass die meisten ihren Boden an die neugegründeten Rechtsnachfolger der Kollektivbetriebe verpachteten. So kam es nicht zu der erwarteten Welle von Gründungen an Familienbetrieben. Nur in Ungarn spielen sie heute eine gewisse Rolle. So werden in Tschechien^f und der Slowakei^g mehr als 70 Prozent der Fläche (2013) von landwirtschaftlichen Unternehmen (GmbHs, Aktiengesellschaften sowie Genossenschaften) bewirtschaftet und in Ungarn^h knapp 60 Prozent (2010).

Wandel im Zuge des Beitritts zur EU

Die Jahre der Vorbereitung, aber besonders die Folgen des Beitritts^g am 1. Mai 2004 brachten nicht nur für die Landwirtschaft, sondern für die Wirtschaft Polens insgesamt einen großen Modernisierungsschub. Die Landwirtschaft profitierte außerordentlich von den hohen Beihilfen im Zuge der Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Diese Mittel wurden für Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe, aber unter anderem auch für die Steigerung der Qualitätsstandards, Verbesserung der Vermarktungswege oder auch Modernisierungsmaßnahmen in den Betrieben eingesetzt. Bedingt durch diese Zuflüsse, aber auch durch

^f Vgl. Statistisches Amt, Farm Structure Survey 2013. Prag 2013.

^g Vgl. Statistisches Amt, Green Report 2014. Bratislava 2015.

^h Vgl. Orsolya Tóth, Farm Structure and Competitiveness in Hungarian Agriculture, in: *Agroecologia Croatia*, 3 (2013) 1, S. 26–32.

ⁱ Vgl. hierzu Wiesław Lapaciuk/Adam Wasilewski Marek Wigier, Food Economy and Rural Areas in Poland – Structural Changes and Effectiveness of Public Policy, Warschau 2014; Wojciech Józwiak/Zofia Mirkowska, Polish Agricultural Holdings in the First Years of the EU Membership, in: Institute of Agricultural Economics (IAFE-NRI) (Hrsg.), *Problems in Agricultural Economics*, Warschau 2014, S. 76–89; Csaba Csaki/Attila Jambor, After the Transition: The Impacts of EU Membership upon the Agriculture of the New Member States, in: Ajal Kimhi/Zvi Lerman, (Hrsg.), *Agricultural Transition in Post-Soviet Europe and Central Asia after 25 Years*, Halle/S. 2015, S. 17–34; EUROSTAT, *Your Key to European Statistics: Agriculture*, www.ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database/ (30.9.2015).

hohe ausländische Direktinvestitionen erlebte das Land einen nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung. So verdoppelte sich das Pro-Kopf-Einkommen seit Beginn des EU-Beitritts bis 2012, während sich die Arbeitslosenrate halbierte.

Die Jahre nach dem Regimewechsel waren von einem extremen Verfall der landwirtschaftlichen Einkommen begleitet gewesen. So brachte der Beitritt zur EU den polnischen Bauern einen regelrechten „Geldregen“. Im Vergleich zu 2002/03 hatten sich die Einkommen im Jahr 2004 bedingt durch die Direktzahlungen verdoppelt. Auch in den folgenden Jahren stiegen sie stetig weiter an. Im Jahr 2012 waren sie vier Mal so hoch. Der Anteil der Subventionen und Beihilfen am gesamten landwirtschaftlichen Einkommen von rund 1,5 Prozent (2003) wuchs auf 15,3 Prozent (2006) und mittlerweile im Durchschnitt auf etwa die Hälfte an. Allerdings sind die durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen auch heute immer noch erheblich niedriger als die anderer Berufsgruppen.

Auch die Rolle der Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft veränderte sich seit den Jahren der Vorbereitung, aber besonders seit dem EU-Beitritt. Im Zuge des allgemein guten wirtschaftlichen Wachstums nahm ihre Bedeutung stetig ab. So sank ihr Beitrag zum BIP im Jahre 2010 auf drei Prozent, ihr Anteil an der Beschäftigung auf rund 15 Prozent. Allerdings sind diese Werte immer noch weit höher als im EU-Durchschnitt. Auch im Vergleich zu den drei anderen Visegrád-Staaten ist der Beitrag zum BIP zwar relativ ähnlich, aber der Anteil an der Gesamtbeschäftigung liegt mehr als doppelt so hoch.

Auch wenn die allgemeine Bedeutung der Landwirtschaft sank, war ihr Wachstum in Folge des EU-Beitritts sehr beeindruckend. Ihr Bruttoproduktionswert nahm in der Zeit von 2000 bis 2011 um rund 40 Prozent zu, während er in Ungarn stagnierte und in Tschechien um rund 5 Prozent und in der Slowakei gar um rund 15 Prozent abnahm. Steigende Einkommen der Gesamtbevölkerung führten in Polen zu einer steigenden Nachfrage nach Agrar- und Ernährungsgütern, während steigende landwirtschaftliche Einkommen zu steigenden Investitionen beitrugen. Diese kontinuierliche Entwicklung hin zur Modernisierung der Produktion schlägt

sich auch in einer stetig steigenden Flächenproduktivität nieder. Nach Slowenien und noch vor Ungarn erwirtschaften polnische Bauern den zweithöchsten Umsatz je Hektar innerhalb der Gruppe der EU-Beitrittsländer. Dennoch besteht im Vergleich zu den „alten“ EU-Staaten immer noch ein erheblicher Nachholbedarf.

Die schnelle wirtschaftliche Entwicklung sowie die steigenden landwirtschaftlichen Einkommen hatten einen erheblichen Einfluss auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel. Die Zahl der Betriebe sank von 2,2 Millionen im Jahr 2003 auf 1,5 Millionen im Jahr 2010. Auch nimmt die Bedeutung der größeren Betriebe (das heißt zwischen 20–50 ha sowie größer als 50 ha) stetig zu. Allerdings war der Hauptgrund für das Absinken der Anzahl der Betriebe darin begründet, dass Kleinstbetriebe statistisch nicht mehr erfasst werden. Auf der anderen Seite sind dem betrieblichen Wachstum enge Grenzen gesetzt. So dürfen Familienbetriebe nicht mehr als 50 ha bewirtschaften. Die durchschnittliche Betriebsgröße liegt immer noch bei (nur) 9,6 ha.

Zwar sank der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen auf 15 Prozent, doch ist ihre absolute Zahl beträchtlich. Der Sektor zählt immer noch mehr als zwei Millionen Arbeitskräfte. Die Landwirtschaft wird immer noch von arbeitsintensiven Produktionsverfahren bestimmt. Allerdings sind viele dieser Personen unterbeschäftigt oder üben als Nebenerwerbslandwirte einen weiteren Beruf aus. Trotz der guten wirtschaftlichen Entwicklung hat die Landwirtschaft daher immer noch die Rolle des sozialen Puffers. So war 2012 immer noch ein Sechstel aller Betriebe auf die reine Eigenversorgung ausgerichtet.

Neben den 1,5 Millionen landwirtschaftlichen Familienbetrieben gibt es rund 5000 landwirtschaftliche Betriebe, die als Unternehmen geführt werden. Die Mehrzahl von ihnen sind privatisierte ehemalige Staatsbetriebe. Ihr Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt bei etwa einem Fünftel. Im Durchschnitt bewirtschaften sie rund 300 ha und arbeiten sehr effizient. Allerdings weist die nationale durchschnittliche Betriebsgröße von rund 10 ha darauf hin, dass diese Betriebe – anders als in den

drei anderen Visegrád-Staaten – nur eine bescheidene Rolle spielen. Zwar ist in Ungarn die durchschnittliche Betriebsfläche ähnlich groß, aber hier werden zwei Drittel der nationalen Nutzfläche von landwirtschaftlichen Unternehmen bewirtschaftet. In der Slowakei liegt die durchschnittliche Betriebsgröße bei 80 ha, in Tschechien gar bei 150 ha. Die Agrarstruktur in Polen ist relativ homogen und nicht in zwei parallele Systeme gespalten, bei denen eine große Anzahl kleiner Betriebe nur einen kleinen Teil der nationalen Agrarfläche bewirtschaftet, während eine kleine Anzahl von Großbetrieben den größten Anteil der Flächen unter sich aufteilt.

Der EU-Beitritt hatte nur bedingt Auswirkungen auf die Produktionsausrichtung. War nach dem Übergang in die Marktwirtschaft besonders die Rindfleisch-, Milch- und Geflügelproduktion zurückgefahren worden, so stieg die Getreideproduktion an. Zum Ende der 1990er Jahre bestimmten Getreideanbau, Milch- und Schweinefleischproduktion die Produktionsstruktur der Betriebe. Nach dem EU-Beitritt wurde die Getreide-, Milch- und Geflügelproduktion ausgebaut. Der EU-Beitritt führte auch zu einer graduellen Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktivität. So stiegen die Flächenerträge stetig an, wie beispielsweise bei Weizen, einer der wichtigsten Agrarkulturen, von 38 Dezitonnen je Hektar (dt/ha) (1989) auf 43 dt/ha (2004) und 44 dt/ha (2012). Noch sehr viel höher war der durchschnittliche Anstieg der jährlichen Milchleistung je Kuh. Er stieg von 3358 kg (1989) auf 4269 kg (2004) und 5189 kg (2012). Im Zuge der Förderung von Bioenergie wurde der Rapsanbau erheblich erweitert.

Steigende Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Ernährungswirtschaft gehört zu den *success stories* der EU-Erweiterung. Sowohl die Importe als auch die Exporte von Agrar- und Ernährungsgütern nahmen nach dem Beitritt erheblich zu. Ein Grund waren die steigenden Pro-Kopf-Einkommen im Zuge der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung. In der Ernährungsindustrie wurde vor allem mit Hilfe ausländischer

Direktinvestitionen ein zügiger Modernisierungsprozess eingeleitet. Polnische Produkte, besonders verarbeitete Lebensmittel, wurden international wieder konkurrenzfähig. So konnte sich das Land auch im Gegensatz zu vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten erfolgreich im globalen Wettbewerb behaupten. Der Weltmarktanteil für Agrar- und Lebensmittelprodukte der EU sank aufgrund wachsenden Wettbewerbs mit Schwellenländern wie Brasilien und Russland von 47,2 Prozent auf 41,3 Prozent im Zeitraum von 2000 bis 2011 ab. Insbesondere die alten Mitgliedsstaaten verloren an Bedeutung. Ihr Weltmarktanteil fiel von 40,7 Prozent auf 36,8 Prozent. Im Gegensatz hierzu konnten die neuen EU-Staaten ihren globalen Exportanteil von 2,2 Prozent auf 4,5 Prozent steigern. Der größte Gewinner der Entwicklung war Polen, das seine Marktanteile auf knapp ein Prozent des globalen Handels ausweiten konnte.⁹

Die günstige Handelsentwicklung Polens auf den Weltagrarmärkten wurde von Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft und der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse begünstigt. Die Wettbewerbsfähigkeit („totale Faktorproduktivität“), insbesondere in der Getreideproduktion, hatte sich über die Jahre positiv entwickelt.¹⁰ Bei der Lebensmittelproduktion konnten ebenfalls Produktivitätszuwächse bei Fleisch- und Milchprodukten erzielt werden. Insbesondere bei verarbeiteten tierischen Erzeugnissen konnte Polen seine komparativen Exportvorteile nutzen und überproportionale Zuwächse verbuchen. Heute ist Polen der siebtgrößte Fleischexporteur der EU. Polnische Milcherzeugnisse konnten ebenfalls ihren Absatz deutlich steigern. Im Gegensatz hierzu musste die EU hinsichtlich beider genannten Produktgruppen Exportanteilsverluste verbuchen. Zwar liegt die polnische Lebensmittelindustrie in ihrer Produktivität bei der Herstellung von

⁹ Vgl. United Nations Statistical Division (UNSD), Commodity Trade Database (COMTRADE), verfügbar über World Bank's World Integrated Trade Solution (WITS), <http://wits.worldbank.org> (21.9.2015).

¹⁰ Vgl. Lukáš Čechura Aaron Grau/Heinrich Hockmann/Zdeňka Kroupová/Inna Levkovich, Total Factor Productivity in European Agricultural Production, COMPETE Working Paper 9/2014.

Fleisch- sowie Milchprodukten im EU-Vergleich im hinteren Mittelfeld, aber sie konnte ihre Produktivität dennoch steigern. Bei Getreideprodukten (Rang 12) sowie insbesondere bei Obst- und Gemüseprodukten (Rang 6) kann es Polen hingegen sehr wohl mit den alten Mitgliedstaaten aufnehmen.¹¹

Ein entscheidender Grund für die positive Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit Polens ist die Funktionsfähigkeit von Märkten entlang der Lebensmittelketten. Sowohl die Märkte für landwirtschaftliche als auch für Produkte der Verarbeitungsebene funktionieren im EU-Vergleich sehr gut. Dies bedeutet, dass weder auf der Ebene zwischen Bauern und Verarbeitern, noch zwischen Verarbeitern und Lebensmitteleinzelhandel Preise durch die Ausübung von Marktmacht deutlich höher oder niedriger waren als im Falle vom optimalen Marktergebnis. Beispielsweise wurde im Rahmen des EU-finanzierten und am Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) koordinierten Forschungsprojektes COMPETE geschätzt, dass auf den Märkten für Getreide- sowie Obst- und Gemüseprodukte seitens der Verarbeiter gegenüber dem Handel nur etwa zehn Prozent höhere Preise als im absoluten Wettbewerb verlangt wurden. Dies entspricht den branchenübergreifenden Gewinnraten.¹²

Die gestiegene Konkurrenzfähigkeit der polnischen Agrar- und Ernährungsindustrie schlägt sich positiv im Handel nieder. Nach mehr als einem Jahrzehnt als Nettoimporteur wurden im Jahr 2003 erstmals wieder mehr Nahrungsmittel aus- als eingeführt. Auch wenn sich die Nahrungsmittelimporte seitdem stetig erhöhen, steigen die Exporte deutlich stärker, so dass Nahrungsmittelexporte einen bedeutenden Beitrag zu Handelsbilanz leisten. Im Jahre 2014 betrug der Exportüberschuss bei Nahrungsmitteln rund 6 Milliarden Euro.

Nach dem EU-Beitritt stellten sich die Befürchtungen sehr viel kleiner dar als die Möglichkeiten.¹³ Die polnische Agrarwirtschaft und Ernährungsindustrie hat ihre Chancen auf dem lukrativen Markt für Nahrungsmittel innerhalb und auch außerhalb der EU sehr wohl genutzt. Gerade in arbeitsintensiven Bereichen ist sie gut aufgestellt. Der Beitritt brachte einen Einkommenschub für die Bauern mit sich. Die Hauptgewinner sind aber die polnischen Konsumenten, die nun mit qualitativ hochwertigen nationalen sowie internationalen Lebensmitteln zu relativ günstigen Preisen versorgt werden können.

Allerdings wird die polnische Agrar- und Ernährungsindustrie ihre Konkurrenzfähigkeit steigern müssen, verstärkte Investitionen werden notwendig sein. Es ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Betriebe der Ernährungsindustrie sinken, die durchschnittliche Betriebsgröße steigen und die Zahl der Arbeitskräfte erheblich abnehmen werden.

¹¹ Vgl. Lukáš Čechura/Heinrich Hockmann/Zdeňka Kroupová, *Productivity and Efficiency of European Food Processing Industry*, COMPETE Working Paper 7, Halle (Saale) 2014.

¹² Vgl. Lukáš Čechura/Heinrich Hockmann/Zdeňka Kroupová, *Market Imperfections in the European Food Processing Industry*, COMPETE Working Paper 12/2014.

¹³ Vgl. Andrzej Kowalski, *Polish Food Sector 5 Years after the Accession*, in: Institute of Agricultural Economics (IAFE-NRI) (Hrsg.), *Problems in Agricultural Economics*, Warschau 2014, S. 45–56.

Gerit Schulze

Dank Autobranche im Turbomodus: Die slowakische Wirtschaft

Die Wirtschaft der Slowakei hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine beispiellose Erfolgsgeschichte abgeliefert. Im Schatten des Vorzeige-

Gerit Schulze

Dipl.-Journalist, geb. 1973; Auslandskorrespondent der Germany Trade & Invest GmbH in Prag. Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland unterstützt deutsche Firmen bei ihrem Exportgeschäft und wirbt bei ausländischen Unternehmen für den Standort Deutschland.
gerit.schulze@gtai.de

Reformers Tschechien ist es Bratislava gelungen, den jungen EU-Staat auf Augenhöhe mit dem stets stärkeren Nachbarn in Böhmen und in Mähren zu bringen. Als die beiden Länder 2004 der Europäischen Union beitraten, lag die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung der Tschechischen Republik bei 79 Prozent des EU-Durchschnitts, die Slowakei kam auf gerade einmal 57 Prozent. Heute steht das Verhältnis bei 84 Prozent (Tschechien) und 76 Prozent (Slowakei).¹

Dabei war die Ausgangslage mehr als schwierig. Tschechien konnte aufbauen auf hundert Jahre Industrietradition: Maschinenbau in Plzeň (Pilsen) und Brno (Brünn), Flugzeugmotoren in Prag, Kohle und Stahl in Ostrava (Ostrau), Textilien in Liberec (Reichenberg), Autos in Mittelböhmen. Der slowakische Landesteil hingegen galt innerhalb der Tschechoslowakei immer als rückständiger, trotz großer Anstrengungen zur Industrialisierung seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Noch 1968 wurde die Aufholdauer der Slowakei gegenüber den tschechischen Landesteilen auf 20 Jahre geschätzt.² Die eilige Industrialisierung, die den Rückstand möglichst rasch überwinden sollte, hatte zwischen Košice (Kaschau) und Bratislava (Pressburg) einige Kollateralschäden verursacht. Zu ihnen gehörte die große Abhängigkeit von Rohstoffen aus der ehemaligen So-

wjetunion (Gas, Eisenerze, Öl) und die für die meisten Transformationsländer typische einseitige Ausrichtung auf Absatzmärkte im Osten. Die Industrielandschaft vieler Regionen kennzeichnete eine Monostruktur, bei der häufig ein Großbetrieb dominierte. Die Wertschöpfung war in der Regel gering, meist wurden nur Güter mit wenig Verarbeitungsstufen produziert.³

Als dann die Föderation mit Tschechien zerfiel und 1993 ein Neustart als souveräner Staat anstand, schien die Ausgangslage eher trist: Zur nicht mehr zeitgemäßen Industrie mit riesigen Metallurgie- und Maschinenbaukombinaten sowie dem starken Fokus auf Rüstungsprodukte kamen nun ausbleibende Transferzahlungen aus Prag und die Abwanderung kluger Köpfe. Durchgehende Verkehrsverbindungen innerhalb des Landes fehlten. Das ausgeprägte ökonomische West-Ost-Gefälle und der kleine Binnenmarkt waren schwere Bürden für den Sprung in die Marktwirtschaft. Die Schocktherapie der Couponprivatisierung,⁴ die noch zu tschechoslowakischen Zeiten begonnen hatte, beschleunigte zwar zunächst die Transformation. Doch der nach 1994 zunehmend autoritär regierende Ministerpräsident Vladimír Mečiar nahm das Tempo aus dem Reformprozess. Er stoppte die Öffnung der Wirtschaft und protegierte die großen Staatsbetriebe, deren Management entscheidenden Einfluss auf die Wirtschaftspolitik erlangte.⁵ Die Westbindung der Slowakei stand zu diesem Zeitpunkt noch auf der Kippe.

¹ Gerechnet in Kaufkraftstandards (PPS), Vergleichsbasis ist die Wirtschaftsleistung der heutigen 28 EU-Länder (= 100). Vgl. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat> (2.10.2015).

² Vgl. Alice Teichova, *Wirtschaftsgeschichte der Tschechoslowakei 1918–1980*, Wien u. a. 1988, S. 85.

³ Vgl. Karol Morvay et al., *Transformácia ekonomiky: Skúsenosti Slovenska* (Wirtschaftstransformation: Erfahrungen der Slowakei), Bratislava 2005, S. 274 ff.

⁴ Die Tschechoslowakei entschied sich bei der Privatisierung vieler „volkseigener“ Betriebe für eine Couponverteilung. Jeder Bürger bekam gegen Gebühr ein Couponheft mit Investitionspunkten, über die Anteile an Staatsfirmen erworben werden konnten. Die meisten Menschen übertrugen ihr Punkteheft den für diesen Zweck entstandenen Privatisierungsfonds und wurden so zum Fondsteilhaber. Problem der Couponprivatisierung war, dass Eigentum quasi verschenkt wurde, ohne frisches Kapital in die Unternehmen zu führen.

⁵ Vgl. Eleonora Schneider, *Quo vadis, Slowakei? Von der eingeleiteten Demokratie zum Autoritarismus?*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 36/1997.

Paukenschlag Flat Tax

Diese Befürchtungen waren jedoch mit dem Amtsantritt der neuen Regierung unter Mikuláš Dzurinda 1998 passé. Er öffnete die Wirtschaft wieder für ausländische Investoren und sorgte mit einem Paukenschlag für Aufmerksamkeit: der Einführung einer Flat Tax per 1. Januar 2004. Einkommen und Unternehmensgewinne wurden nun pauschal mit 19 Prozent besteuert. Ebenso wurde die Mehrwertsteuer auf diesen Satz vereinheitlicht. Experten und Investoren waren begeistert, die Steuereinnahmen begannen zu sprudeln. Da im Mai desselben Jahres die Aufnahme in die EU anstand, startete die Konjunktur des kleinen Landes richtig durch.

In den fünf Jahren nach dem EU-Beitritt verdoppelte sich der Bestand ausländischer Direktinvestitionen, das Bruttoinlandsprodukt legte um über ein Drittel zu. Europäische und asiatische Unternehmen engagierten sich besonders im Fahrzeugbau und der Elektrotechnik, aber auch in der Metall- und Holzverarbeitung, der Kunststoffindustrie oder der Produktion von Baustoffen. Neben dem verarbeitenden Gewerbe war die Bauwirtschaft eine tragende Säule des Wachstums. Erst 2009 kam es im Zuge der globalen Finanzkrise zum ersten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit einem Jahrzehnt. Doch auch von dieser Delle erholte sich die kleine Volkswirtschaft schnell. Anders als im Nachbarland Tschechien geht es seitdem ohne Pause bergauf.

Für 2015 und die kommenden drei Jahre erwartet das Finanzministerium jeweils ein Wachstum von über drei Prozent. Damit setzt sich die Slowakei in der Spitzengruppe der dynamischsten Volkswirtschaften Europas fest und dürfte den Rückstand zum Westen weiter verringern. Allerdings hängt der positive Ausblick von der Entwicklung im Rest Europas ab. Denn die Slowakei hat eine extrem hohe Exportquote von 90 Prozent (Verhältnis der Ausfuhren zum Bruttoinlandsprodukt). Rund 85 Prozent der slowakischen Exporte gehen in die EU. Allein auf Deutschland entfällt mehr als ein Fünftel der Ausfuhren. Umgekehrt bezieht das Tataland rund 75 Prozent seiner Importe aus dem EU-Raum.

Deutschland ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner. Das Volumen des bilateralen

Warenaustauschs wächst seit der Unabhängigkeit des Landes mit überdurchschnittlichem Tempo. Gestartet mit weniger als 1,5 Milliarden Euro im Jahre 1993 erreichten die gemeinsamen Güterströme 2014 bereits einen Wert von über 24 Milliarden Euro.¹⁶ Für deutsche Unternehmen ist die Slowakei als Absatzmarkt heute wichtiger als so große Länder wie Indien, Mexiko oder Brasilien. Sie verkauften 2014 zwischen Donau und Tatra Produkte für rund 11,3 Milliarden Euro.¹⁷ Am meisten gefragt sind deutsche Fahrzeuge und Kfz-Teile, Maschinen und Chemierzeugnisse.

Wie viele EU-Staaten profitiert die Slowakei vom hohen Bedarf deutscher Unternehmen nach Vorleistungsgütern. Diese Nachfrage sorgt laut einer Studie von Prognos für etwa fünf Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung.¹⁸ Etwa vier Prozent der Beschäftigten hängen direkt von der Nachfrage aus Deutschland ab. Dazu tragen in großem Maße auch die deutschen Investoren in der Slowakei bei, die dort Vorprodukte für ihre Muttergesellschaften herstellen.

Beliebter Investitionsstandort

Die Bedeutung der Slowakei dokumentieren ohnehin nicht mehr nur die Warenströme, sondern immer mehr auch die ausländischen Investitionen vor Ort. Da im Nachbarland Tschechien Gewerbeflächen knapper werden, die Kosten schneller steigen und Personal zunehmend schwieriger zu finden ist, rückt die Slowakei verstärkt ins Blickfeld. Hinzu kommen höhere Investitionsanreize und die Währungssicherheit durch die Mitgliedschaft im Euroraum.

Die Nationalbank in Bratislava verzeichnete Mitte 2015 einen Bestand ausländischer Direktinvestitionen (ADI) von über 52 Milliarden Euro.¹⁹ Die Bundesbank gab den Bestand der mittelbaren und unmittelbaren deutschen ADI in der Slowakei Ende 2013 mit 7,6 Mil-

¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, www-genesis.destatis.de (29.9.2015).

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Vgl. Prognos, Die Bedeutung der deutschen Industrie für Europa, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München, April 2014.

¹⁹ Vgl. Slowakische Nationalbank NBS, www.nbs.sk, berechnet nach der neuen Methode BPM6 (6.10.2015).

liarden Euro an. Davon sind 1,8 Milliarden Euro in den Kfz-Sektor geflossen, 800 Millionen Euro in IT und Telekommunikation sowie 500 Millionen Euro in die Energiebranche.¹⁰

In wichtigen Wirtschaftszweigen dominieren deutsche Investoren heute das Geschehen in der Slowakei. Besonders sichtbar ist das im Einzelhandel mit der Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland), dem Rewe-Konzern (Penny Market, Billa), dm-Drogeriemärkten oder der Metro Group (Cash & Carry Abholmärkte). RWE und Eon sind im Strom- und Gasgeschäft unterwegs. Im Bereich Telekommunikation hat die Deutsche Telekom 2015 vom slowakischen Staat die restlichen 49 Prozent an Slovak Telekom erworben und kontrolliert diese nun komplett. Das Unternehmen ist Marktführer bei Festnetz, Breitband und Bezahlfernsehen. Die meisten deutschen Investitionsprojekte wurden jedoch im Fahrzeugsektor realisiert. Die Leuchtturminvestition von Volkswagen in Bratislava hat viele Zulieferer für die Branche angezogen, unter anderem Continental, INA Schaeffler, Hella, Getrag Ford Transmissions oder ZF Friedrichshafen.

In jüngster Vergangenheit hat sich die Schlagzahl neuer Projektankündigungen in der Automobilindustrie noch einmal erhöht. Autositzspezialist Brose will bei Prievidza (Privitz) in der Zentralslowakei 50 Millionen Euro investieren und 600 Mitarbeiter einstellen. Die koreanischen Teilehersteller Sungwoo und Samhwa Tech kündigten neue Fabriken an. Österreichs ZKW vergrößert die Scheinwerferproduktion in Topoľčany (Topoltschan). Tajco aus Dänemark baut ein Zentrum zur Komplettierung von Auspuffen in Malacky (Malatzka). Honeywell erweitert die Fertigung von Turbogebläsen in Prešov und macht das Werk zur zweitgrößten Anlage weltweit für diese Produkte.

Auch die Automobilkonzerne haben Ausbaupläne. Volkswagen investiert in seine Werkhallen in Bratislava. Unter anderem sind eine neue Montagelinie für SUV-Fahrzeuge, ein Diagnosezentrum sowie eine Teststrecke geplant.

¹⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank, Bestandserhebung über Direktinvestitionen, Statistische Sonderveröffentlichung 10, April 2015, www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_10/2015.pdf?__blob=publicationFile (20. 10. 2015).

Wichtigste Nachricht des Sommers 2015 war aber die Ankündigung des indisch-britischen Autokonzerns Jaguar Land Rover, in Nitra (Neutra) eine Produktionsstätte für Luxusgeländewagen zu errichten. Die Fabrik soll über eine Milliarde Euro kosten und rund 4000 Menschen Arbeit bringen. Den geplanten Jahresausstoß gibt Jaguar Land Rover mit bis zu 300000 Fahrzeugen an, der ab 2018 erreicht werden könnte. Das Unternehmen nannte die dort „etablierte Premium-Automobilindustrie“ einen wichtigen Grund für die Standortentscheidung. Schließlich lässt Volkswagen in Bratislava bereits die großen SUV-Modelle VW Touareg und Audi Q7 montieren. Auch das dichte Zulieferernetz in der Nähe des westslowakischen Nitra dürfte Jaguar beeinflusst haben. Hinzu kommen finanzielle Anreize, mit denen die Regierung strategische Investoren anlockt. Laut Wirtschaftszeitschrift Trend könnte der zur indischen Tata Group gehörende Konzern direkte Zuschüsse oder einen Steuernachlass in Höhe von maximal 130 Millionen Euro bekommen.¹¹ Doch einer der ausschlaggebenden Faktoren dürften die gut ausgebildeten und vergleichsweise günstigen Fachkräfte sein. In der Automobilindustrie liegt der Durchschnittslohn bei 1160 Euro (erstes Halbjahr 2015).¹²

Immer weniger Fachkräfte

Bei der jährlichen Konjunkturumfrage der Deutsch-Slowakischen Industrie- und Handelskammer (DSIHK) unter ausländischen Unternehmen in der Slowakei gehören die Arbeitskosten stets zu den am besten bewerteten Standortfaktoren. Positiv sehen die Manager auch die Produktivität und Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer sowie deren Qualifikation. Größter Standortvorteil ist aus Sicht der befragten (meist deutschen) Unternehmen aber die Mitgliedschaft in der Europäischen Union.¹³

¹¹ Vgl. Čo prináša Jaguar Land Rover (Was bringt Jaguar Land Rover), in: Trend vom 20. 8. 2015, S. 20.

¹² Vgl. Statistikamt der Slowakischen Republik, Datenbank Slovstat, www.statistics.sk (7. 10. 2015).

¹³ Vgl. Stimmungsumfrage 2015 bei europäischen Investoren in der Slowakei, Bratislava, März 2015, www.dsihk.sk/fileadmin/ahk_slowakei/Dokumente/Presse/Ergebnisse_Konjunkturumfrage_2015.pdf (20. 10. 2015).

Kaum Bewegung gab es in den letzten Jahren bei den negativ bewerteten Faktoren. Dazu zählen die ausländischen Firmenvertreter die mangelnde Bekämpfung der Korruption, die geringe Transparenz öffentlicher Vergabeverfahren, Probleme mit der Rechtssicherheit und der schwierige Zugang zu EU-Fördermitteln. Immer häufiger wurde zuletzt auch die nachlassende Verfügbarkeit von Personal als Bremsklotz für die Entwicklung genannt. In den Boomregionen wie dem Hauptstadtbezirk ist es schon heute schwierig, Fachkräfte zu finden. Engpässe gibt es bei Informatikern, Elektrotechnikern, CNC-Maschinenfahrern oder Mechanikern. Gesucht werden außerdem Werksleiter mit Fremdsprachenkenntnissen, Controller und Qualitätsmanager.

Gleichzeitig sind aber trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs noch über 11 Prozent der Erwerbsfähigen ohne Arbeit. Der Grund ist häufig eine zu geringe Qualifizierung oder fehlende Mobilität bei der Jobsuche. Oft entspricht die theorielastige Ausbildung nicht den modernen Anforderungen der Wirtschaft. Die Regierung des Landes führt deshalb ein duales Ausbildungssystem nach dem Vorbild der deutschsprachigen Länder ein. Seit dem Schuljahr 2015/16 können Berufsschulen und Unternehmen gemeinsam praxisorientierte Lehrberufe anbieten. Zu den Vorreitern gehören deutsche Investoren wie T-Systems, Volkswagen, Hella oder Vacuumschmelze. Das Interesse der Schüler war zum Start aber gering. Trotz 1440 angebotener Ausbildungsplätze schlossen nur 422 Lehrlinge einen Ausbildungsvertrag nach dem neuen System ab.¹⁴ Auf diesem Gebiet ist noch viel Überzeugungsarbeit nötig, um die Slowakei langfristig als attraktiven Investitionsstandort zu sichern.

Ohnehin schneidet das Land in internationalen Rankings längst nicht so gut ab, wie bei den ausländischen Unternehmen, die bereits vor Ort engagiert sind. Im Global Competitiveness Index des World Economic Forum rangiert die Slowakei 2015 nur auf Platz 67 von 140 untersuchten Volkswirtschaften. Das war zwar ein deutlicher Sprung nach

vorn gegenüber dem Vorjahr (Platz 75). Doch die drei wichtigsten Wettbewerber innerhalb der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Ungarn) finden sich in der Tabelle durchweg weiter oben. Selbst vermeintlich schwierige Standorte wie Ruanda oder Kasachstan haben bessere Platzierungen erreicht. Die Autoren des Competitiveness Index kritisieren in der Slowakei vor allem Bürokratie und Korruption, die Steuererhebung und die restriktiven Regulierungen am Arbeitsmarkt. Bei den Themen wirtschaftliche Reife und Innovation belegt das Land nur einen Platz im Mittelfeld.¹⁵

Besser bewertet der Doing Business Report der Weltbank die Slowakei. Die Studie untersucht die Standortbedingungen für Unternehmen und ordnet das Land 2015 auf Platz 37 von 189 Staaten ein. Damit liegt es vor Tschechien (44) und Ungarn (54). Allerdings hat auch die Weltbank einige Kritikpunkte. Sie betreffen vor allem die Vergabe von Baugenehmigungen (Platz 110), die Steuerpraxis (100) oder die komplizierten Prozesse bei der Gründung einer Firma (77).¹⁶

Von der einst hoch gelobten Flat Tax ist heute nicht mehr viel übrig. Seitdem die sozialdemokratische Partei Smer-SD 2012 die absolute Mehrheit im Parlament errungen hat, lässt Regierungschef Robert Fico den einheitlichen Steuersatz aushöhlen. Zuerst wurden Besserverdienende zur Kasse gebeten. Sie müssen seit 2013 auf Einkommen, die 35 000 Euro im Jahr übersteigen, 25 Prozent Steuern zahlen. Für Unternehmen kletterte die Körperschaftsteuer 2013 auf 23 Prozent, bevor sie ein Jahr später wieder um einen Prozentpunkt gesenkt wurde. Schließlich führte die Regierung 2014 eine sogenannte Steuerlizenz ein. Diese Mindeststeuer von 480 bis 2880 Euro müssen alle Unternehmen zahlen, unabhängig davon, ob sie Gewinne erzielen oder nicht. Außerdem wurden unter Premierminister Fico die Beitragsbemessungsgrenzen für die Sozialversicherungen erhöht und das Arbeitsrecht auf Druck der Gewerkschaften reformiert. Die Probezeiten

¹⁴ Vgl. Firmy budú musieť viac lákať deviatikov (Firmen müssen mehr Neuntklässler anwerben), Tageszeitung Pravda, 27.9.2015, <http://spravy.pravda.sk> (7.10.2015).

¹⁵ Vgl. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2015–2016, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016> (20.10.2015).

¹⁶ Vgl. World Bank Group, Doing Business 2015, www.doingbusiness.org/rankings (20.10.2015).

haben sich verkürzt, Kündigungsfristen und Abfindungsregeln im Sinne der Arbeitnehmer wurden angepasst.

Rentner fahren gratis Bahn

Skeptisch beäugt die Wirtschaftswelt auch die ständig neuen „Sozialpakete“, die die sozialdemokratische Regierung mit Blick auf das Wählerklientel schnürt. Schließlich stehen im Frühjahr 2016 Parlamentswahlen an. Zu den umstrittenen Maßnahmen zählen kostenlose Bahnfahrten für Rentner, Schüler, Behinderte und Waisenkinder. Berufspendler bekommen staatliche Zuschüsse für Zeitkarten. Der Mindestlohn steigt 2016 von derzeit 380 Euro auf 405 Euro. Zu den weiteren Plänen gehören geringere Zuzahlungen für Medikamente, der Neubau von Grundschulen und die Halbierung des Mehrwertsteuersatzes für einige Grundnahrungsmittel wie Fleisch und Brot.

Noch kann sich Bratislava diese Mehrausgaben leisten. Das Haushaltsdefizit soll 2016 auf unter zwei Prozent des BIP sinken (nach geplanten 2,7 Prozent Defizit für 2015). Bis 2018 will der Finanzminister sogar einen ausgeglichenen Etat vorlegen. Doch die Zukunftsfähigkeit der Slowakei sichern die „Sozialpakete“ kaum. Denn während im Nachbarland Tschechien Themen wie Industrie 4.0 oder Forschung und Entwicklung längst auf der politischen Agenda stehen, verpasst Bratislava hier wichtige Trends.

Bei den Innovationen zeigt sich das besonders deutlich. Laut Eurostat gibt die Slowakei pro Jahr nur 0,8 Prozent des BIP für Forschung und Entwicklung aus (2013). Das ist deutlich weniger als der Durchschnitt der 28 EU-Mitglieder (2,0 Prozent). Alle Nachbarländer, mit denen der Transformationsstaat in direkter Konkurrenz steht, stecken mehr Geld in die Forschung: Polen 0,9 Prozent des BIP, Tschechien 1,9 Prozent und Ungarn 1,4 Prozent. Deutschland (2,9 Prozent) und Österreich (2,8 Prozent) spielen ohnehin in einer anderen Liga.

Als Volkswirtschaft, deren Wirtschaftsleistung zu fast einem Drittel in der Industrie entsteht, muss die Slowakei ihre Anstrengungen bei der Entwicklung innovativer Produkte aber erhöhen. Auch die Digitalisierung der

Wertschöpfungsstufen unter dem Stichwort Industrie 4.0 darf sie dabei nicht vernachlässigen.

Die Wirtschaftspolitik hat bislang zu sehr auf die Ansiedlung reiner Produktionsstätten und auf die Schaffung von Arbeitsplätzen gesetzt. Doch solche Fabriken sind schnell demontierbar und wandern weiter, wenn der Lohndruck steigt. Das musste die Slowakei in jüngster Vergangenheit besonders in der Elektroindustrie erfahren. Panasonic, Emerson, Elektroconnect, Lenovo oder Leoni hatten Produktionsstätten geschlossen und diese nach Osteuropa oder Nordafrika verlegt. Das betraf vor allem die Montage von Fernsehgeräten, die zu den wichtigsten Exportgütern gehören. Erst langsam steuert die Regierung um und setzt bei der öffentlichen Förderung von Investitionsprojekten mehr Akzente auf Wertschöpfung. Seit 2015 können 25 Prozent der Ausgaben für die Entwicklung innovativer Produkte die Steuerbasis noch einmal zusätzlich verringern. Daneben wirken sich weitere 25 Prozent der Lohnkosten für Absolventen, die extra für Forschungsarbeiten eingestellt werden, steuermindernd aus.

In Übereinstimmung mit den EU-Regelungen bekommen Unternehmen auf Antrag auch direkte Zuschüsse und Steuererleichterungen für Forschungsarbeiten. Die maximale Förderung beträgt dabei 15 Millionen Euro pro Firma und Projekt bei experimenteller Forschung (höchstens 25 Prozent der Gesamtkosten); 20 Millionen Euro für industrielle Forschung (höchstens 50 Prozent der Gesamtkosten) und 40 Millionen Euro für Grundlagenforschung (bis zu 100 Prozent der Gesamtkosten). Für kleinere Unternehmen können die Fördersätze in Ausnahmefällen auch höher liegen.

Grundsätzlich hat die Slowakei vier Bereiche definiert, in die öffentliche Investitionsförderung vorrangig fließen soll: verarbeitende Industrie, Technologiezentren, Shared Service Center (SSC) und Tourismus.¹⁷

¹⁷ Vgl. Germany Trade & Invest, Nationale Investitionsförderung – Slowakei, 1.6.2015, www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaefstpraxis/nat-investitionsfoerderung,t=nationale-investitionsfoerderung-slowakei,did=1251408.html (12.10.2015).

Tabelle 1:
Ausländische Direktinvestitionen nach Regionen,
Bestand zum Jahresende 2012 (in Mio. Euro)

Region	Kumulativer Bestand insgesamt
Bratislava	28 946
Žilina	2 688
Košice	2 476
Trnava	2 364
Trenčín	1 990
Nitra	1 724
Banská Bystrica	1 075
Prešov	517
Insgesamt	41 780

Quelle: Slowakische Nationalbank

Rückgrat der Industrie bleibt aber trotz aller Bestrebungen zur Diversifizierung die Automobilbranche. In den drei großen Fabriken von Volkswagen (Bratislava), PSA Peugeot Citroën (Trnava, deutsch Tyrnau) und Kia (Žilina) laufen jährlich rund eine Million Fahrzeuge vom Band. Pro Kopf gerechnet ist die Slowakei das Land mit dem größten Pkw-Ausstoß weltweit. Je 1000 Einwohner wurden im letzten Jahr 183 Fahrzeuge produziert. Im Umfeld der Werke sind nach Angaben des Verbands der Automobilindustrie ZAP SR bereits über 320 Hersteller von Kfz-Teilen tätig.

Abhängig vom Fahrzeugbau

Schon jetzt entfällt über ein Viertel der slowakischen Ausfuhren auf Produkte des Fahrzeugbaus. Die Branche trägt mit rund zwölf Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei, deutlich mehr als im Nachbarland Tschechien (sieben Prozent). Mit 80 000 Beschäftigten sind die Kfz-Hersteller und ihre Zulieferer ein wichtiger Arbeitgeber.¹⁸ Wenn Jaguar Land Rover seine Fabrik bei Nitra errichtet, rückt das Tatra- und Donauland endgültig in die Reihe der großen Automobilnationen vor. Mit einer Fahrzeugproduktion von künftig 1,3 Millionen Einheiten pro Jahr würde die Slowakei dann sogar das fast doppelt so große

¹⁸ Vgl. Slovensko je i přes pokles největším výrobcem automobilů na hlavu (Die Slowakei ist trotz Rückgangs der größte Automobilhersteller pro Kopf), Meldung der Nachrichtenagentur ČTK vom 11. 8. 2015.

Nachbarland Tschechien hinter sich lassen. Im Osten Europas hätte nur noch Russland eine größere Fahrzeugindustrie. Allerdings steigt auch die Abhängigkeit von der Fahrzeugbranche weiter. Nach Berechnungen der slowakischen Nationalbank würden zwischen 2018 und 2021 rund 0,6 Prozentpunkte des Wirtschaftswachstums allein auf die Großinvestition von Jaguar entfallen.¹⁹

Zudem wird diese Investition das starke West-Ost-Gefälle in der Slowakei zementieren. Bis jetzt sind die westlichen Landesteile wirtschaftlich viel stärker als der Osten des Landes. Fast 70 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen sind in den Bezirk Bratislava geflossen, der laut Eurostat die sechstreichste Region in Europa ist.²⁰ Seine Wirtschaftskraft pro Kopf lag 2013 um 84 Prozent über dem EU-Durchschnitt. Mit 49 000 Euro BIP (in Kaufkraftstandards) erwirtschaftet ein Bewohner der slowakischen Hauptstadt und ihres Umlands mehr als einer in so reichen Regionen wie Paris, Oberbayern oder Wien. Dagegen kommt die Ostslowakei nur auf 13 800 Euro und die Zentralslowakei auf 15 900 Euro.²¹

Das Gefälle drückt sich auch in der Arbeitslosenstatistik aus. So verzeichnete Bratislava im August 2015 mit sechs Prozent Arbeitslosigkeit nahezu Vollbeschäftigung. In den Bezirken Košice und Prešov, die an die Ukraine grenzen, waren 15 bis 16 Prozent der Erwerbsfähigen als arbeitslos registriert, ebenso in der Region Banská Bystrica an der Grenze zu Ungarn. Dort sucht in manchen Kreisen wie Rimavská Sobota oder Revúca offiziell sogar jeder Vierte einen Job. Entsprechend groß ist die Lohnspreizung. Arbeitnehmer verdienen laut Statistikamt im Bezirk Bratislava 30 bis 40 Prozent mehr als in anderen Bezirken. Die Hauptstadt war 2014 die einzige Region mit einem Durchschnittslohn von über 1000 Euro (1110 Euro). Dagegen betragen die Gehälter im Bezirk Prešov nur rund 660 Euro.

¹⁹ Vgl. Mittelfristige Prognose der slowakischen Nationalbank, 29. 9. 2015, www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/PREDIK/2015/protected/P3Q-2015.pdf (20. 10. 2015).

²⁰ Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ausgedrückt in Kaufkraftstandards, vgl. Eurostat Newsrelease 90/2015, 21. 5. 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/1-21052015-AP> (20. 10. 2015).

²¹ Vgl. ebd.

Doch trotz der günstigen Löhne und besseren Verfügbarkeit von Arbeitskräften bleibt die Magnetwirkung der Ostslowakei bislang aus. Wichtigster Grund ist die schlechte Verkehrsanbindung. Züge zwischen Bratislava und Košice sind mindestens fünf Stunden unterwegs. Für Autos und Lkw gibt es keine durchgehende Autobahn. An der lebenswichtigen Verkehrsader D1 wird seit über 40 Jahren gebaut, doch immer noch fehlen große Teilstrecken östlich von Žilina (Sillein). Rund 70 Kilometer sind derzeit nach Angaben der zuständigen Autobahngesellschaft NDS in Bau. Jede Übergabe einer Neubautrecke wird in der slowakischen Presse frenetisch gefeiert. Dank einer effizienteren Ausschöpfung der EU-Mittel für den Straßenbau will die Regierung die Bauarbeiten nun beschleunigen. Bis 2019 sollen die beiden wichtigsten Städte des Landes per Autobahn miteinander verbunden sein.

IT-Valley im Osten

Ein Zukunftssektor, der weniger Betonpisten, und dafür eher eine Datenautobahn benötigt, hat sich im Osten des Landes schon jetzt etabliert: die IT-Branche. Košice ist zu einem kleinen Silicon Valley geworden. Bekannte internationale Branchengrößen beschäftigen dort bereits über 6000 Software-Experten. Bis 2020 soll ihre Zahl auf 10000 steigen. Microsoft, Cisco, IBM und Siemens sind präsent. Daneben haben sich interessante einheimische Startups angesiedelt. Zu ihnen gehören Games Farm, Inlogic Software oder Awaboom, die weltweit die Computerspielszene aufmischen. Erst dieses Jahr hatte der US-Riese GlobalLogic den Aufbau eines Entwicklungszentrums für ganz Mitteleuropa in der ostslowakischen Großstadt bekannt gegeben. 500 Beschäftigte sollen dort Mobilfunk-Apps programmieren.

Mehr als die Hälfte der Mitarbeiter in Košices Hightech-Branche sind bei deutschen Unternehmen beschäftigt. Allein bei T-Systems arbeiten etwa 3200 Fachkräfte. Sie betreuen die Netzwerke internationaler Kunden, entwickeln Software oder betreiben Telekommunikationsanlagen für den Mutterkonzern, zum Beispiel Firewalls. Schon seit 1995 lässt der Siemens-Konzern in Košice Software für Computertomografen, Ultra-

schall- oder Röntgengeräte entwickeln. Er hat dort ein Entwicklungszentrum für Medizintechnik aufgebaut.

Wichtigste Gründe für den Gang nach Osten sind das Fachkräftepotenzial und die Kostenvorteile. Während ein Programmierer in Bratislava laut Statistikamt durchschnittlich 2200 Euro pro Monat verdient, bekommt sein Kollege in Košice nur 1500 Euro. Noch größer ist der Gehaltsunterschied zu Deutschland, was das ostslowakische IT-Valley zunehmend interessant macht für die Auslagerung von Programmierarbeiten und anderen IT-Prozessen. Die deutschen Manager vor Ort schätzen außerdem die Netzinfrastruktur, die nach ihren Aussagen auf dem neuesten Stand sei. Breitbandanschlüsse bis ins letzte Haus und Datentransfers ohne Limits in alle Welt sprechen für Košice.

Solche Erfolgsgeschichten über die regionale und sektorale Ausdifferenzierung braucht die Slowakei, um sich für die Zukunft zu wappnen. Denn wie gefährlich die Abhängigkeit von wenigen starken Wirtschaftszweigen sein kann, zeigen die Sorgen um die aktuelle VW-Abgasaffäre. Sollte der Skandal den Volkswagen-Konzern in Schräglage bringen, so hätte das direkte Auswirkungen auf das Werk in Bratislava und die zahlreichen slowakischen Zulieferer der Wolfsburger. Investitionen würden gestrafft, Arbeitsplätze stünden zur Disposition, der Aufschwung wäre in Gefahr.

Dennoch steht das Land inzwischen weit aus besser da als zum Start seiner Transformationsperiode. Die Slowakei ist heute ein wettbewerbsfähiger Standort, der weltweit gefragte Güter wie Autos, Elektronik, Software, Möbel, Metallprodukte oder Kunststoffe produziert. Und anders als zu Beginn der 1990er Jahre hat Bratislava mit Brüssel einen potenten Geldgeber für den weiteren Umbau der Volkswirtschaft an der Seite. Allein im aktuellen Förderzeitraum 2014 bis 2020 stehen über 15 Milliarden Euro aus EU-Fonds bereit. Vorausgesetzt, die Abschöpfung gelingt dieses Mal effizienter als in den abgelaufenen Perioden. Nutzt die Slowakei diese Chance, dann wird sie ihre wirtschaftliche Erfolgsgeschichte fortschreiben und die Schatten der Vergangenheit endgültig hinter sich lassen.

Die Visegrád-Staaten und die europäische Flüchtlingspolitik

Das aktuelle Flüchtlingsproblem in Europa und die Lösungsvorschläge der EU-Kommission: Wie positionieren sich die Regierungen der Visegrád-Staaten, welche Kontroversen werden ausgetragen und wie verhalten sich die Zivilgesellschaften?

Hans-Jörg Schmidt

Tschechien

In der Öffentlichkeit Bonmots von sich zu geben, gehört zu den Lieblingstätigkeiten des tschechischen Präsidenten Miloš Zeman.

Hans-Jörg Schmidt

Dipl.-Journalist, geb. 1953;
Korrespondent in Prag;
Tigridova 11, 140 00 Praha 4/
Tschechien.
schmidt.prag@gmail.com

Mitunter kann man über die auch tatsächlich lachen. Bei manchen bleibt einem das Lachen allerdings im Halse stecken. Mitte Oktober 2015 etwa, als Zeman die Provinz be-

suchte und sich vor Bürgern eines kleinen Ortes über die Flüchtlinge wie folgt äußerte: „Die islamischen Flüchtlinge werden sich nicht an die Gesetze des Gastlandes halten. Sie werden das Scharia-Recht befolgen, das heißt untreue Ehefrauen werden gesteinigt, und Verbrechern werden die Hände abgehackt.“ Die Frauen müssten die Burka tragen. „Ich kann mir Frauen vorstellen, bei denen das eine Verbesserung wäre, aber nur wenige“, fügte der Staatschef mit einem süffisanten Lächeln hinzu.

Nein, das ist nicht das Niveau, auf dem das Flüchtlingsproblem generell in Tschechien diskutiert wird. Aber es wird – wie auch in der Slowakei – „Flüchtling“ in der Regel mit „Islamist“ gleichgesetzt. Das schürt die Sorgen der Menschen, vor allem derer, die noch nie einen lebhaften Muslim gesehen haben. Und das hat Wirkung: Nach der jüngsten Meinungsumfrage des Meinungsforschungsinstituts STEM in Prag stellt der islamistische Fundamentalismus für 85 Prozent der Tschechen die größte Gefahr für das Land dar. Gleich dahinter kommt mit 76 Prozent die Zuwanderung von Flüchtlingen. Beide Werte sind seit der

letzten Umfrage zu diesem Thema im Mai 2015 um drei beziehungsweise um fünf Prozent gestiegen. Die Angst der Tschechen vor der Politik Russlands – um ein Gegenbeispiel zu nennen – sank im genannten Zeitraum von 59 auf 43 Prozent. In etwa diesem Ausmaß fürchten sich die Tschechen auch vor den USA.

Fragt man nach den Ursachen für die Angst vor Flüchtlingen namentlich aus dem islamischen Kulturkreis, hört man immer dieselbe Antwort: Die Tschechen hätten in der Zeit des Sozialismus 40 Jahre nahezu abgeschlossen von der Außenwelt gelebt. Dass der Fall des Eisernen Vorhangs mittlerweile aber auch schon 25 Jahre her ist, wird dabei übersehen. Es ist im Übrigen auch nicht so, dass nur ältere Menschen Angst vor Fremden äußern. Auch junge Leute sagen einem auf der Straße unverblümt, dass sie diese Leute aus islamischen Ländern unter keinen Umständen bei sich wünschen.

Die regierenden Sozialdemokraten blasen ins gleiche Horn. Und sie werden vor sich hergetrieben von Zeman und dessen politisch immer noch aktivem Vorgänger Václav Klaus. Zeman ist die Haltung der eigenen Regierung zu lasch. Er hat deshalb demonstrativ mit dem slowakischen Premierminister Robert Fico telefoniert und ihm alles Glück für seine Klage beim Europäischen Gerichtshof gegen die von den EU-Innenministern am 22. September 2015 mehrheitlich und gegen den Willen unter anderem Tschechiens und der Slowakei beschlossene Quotenregelung gewünscht. Tschechiens Premierminister Bohuslav Sobotka hatte angekündigt, auf eine Klage verzichten zu wollen, um den Streit mit Deutschland und Brüssel nicht noch weiter eskalieren zu lassen.

Die Kontroverse über die Quoten zwischen den Regierungen in Berlin und Prag soll so heftig gewesen sein, dass es Bundeskanzle-

rin Angela Merkel abgelehnt haben soll, sich die Argumente von Premierminister Sobotka am Telefon erläutern zu lassen. Das berichtete die Wirtschaftszeitung „Hospodarske noviny“ unter Berufung auf Quellen im tschechischen Außenministerium. Dort wurde hierzu verlautet, dass die tschechisch-deutschen Beziehungen durch die Flüchtlingsfrage auf das Niveau von vor 20 Jahren zurückgefallen seien. Sobotka wollte diese Meinung bei einem Empfang der deutschen Botschaft zum 25. Jahrestag der deutschen Einheit jedoch nicht teilen. Fakt ist aber, dass derzeit niemand mehr von der Strategischen Partnerschaft spricht, die Berlin und Prag vor einem halben Jahr feierlich begründet hatten.

Hinzu kommt, dass es in der tschechischen Presse noch nie so viele deutschlandkritische Kommentare wie in den vergangenen Wochen und Monaten gegeben hat. Namentlich die konservative „Lidove noviny“ fährt einen scharfen Kurs gegen Berlin. Am 2. September 2015 etwa schrieb sie in einer Art Generalabrechnung: „Deutschland nötigt alle anderen, wozu auch immer es ihm passt. Es hat die Regeln des Stabilitätspakts verletzt, wonach man anderen Euro-Ländern nicht hilft, nur um die eigenen Banken zu retten. Es drückte anderen einen verbindlichen Anteil alternativer Energiequellen auf, obwohl die gar nicht die Bedingungen dafür haben. Es erklärte einseitig die Abschaltung seiner AKW, ohne nach den Konsequenzen für andere zu fragen. (...) Jetzt fordert es, dass alle Länder Flüchtlinge aufnehmen sollen, ohne Rücksicht auf die Regeln. Dabei ist überhaupt nicht klar, wie sich Deutschland die Verteilung der Migranten im Rahmen der EU-28 vorstellt. (...) Wenn die Flüchtlinge die Lager in Tschechien oder Polen verlassen, gehen sie am Ende ja doch nach Deutschland.“ Eine Woche darauf hieß es in dieser Zeitung, Deutschland sehe seine großzügige Flüchtlingspolitik offenbar als Buße für das von ihm verschuldete Grauen in der Vergangenheit.

Und als eine weitere Woche später Berlin zeitweilige Kontrollen an der Grenze zu Österreich einführte, vermutete das Blatt dahinter eine Rache an Prag für dessen Widerspenstigkeit: „Wenn der Weg über Wien versperrt ist, könnte die Flut der Flüchtlinge nach Tschechien führen. Vielleicht, so die Rechnung, werden wir im Angesicht von zehntausend syrischen Familien an unserer Grenze um die Quote betteln, laut der uns nur ein paar tausend zugeteilt

werden. (...) Hoffentlich dauert die ‚zeitweilige‘ deutsche Maßnahme nicht 23 Jahre (wie die sowjetische Besatzung der Tschechoslowakei nach der gewaltsamen Zerschlagung des Prager Frühlings 1968, H.-J. S.)“.

Tschechien hat mittlerweile selbst den Grenzschutz nach Österreich hin verstärkt, mit mäßigem Erfolg. An einem Oktoberwochenende gingen 700 aufgebotenen Grenzschützern ganze sieben Flüchtlinge ins Netz. Dass die Flüchtlinge bislang um Tschechien einen großen Bogen machen, hat wohl vor allem mit den Berichten aus den Abschiebelagern zu tun. In diese Haftzentren werden alle Flüchtlinge eingewiesen, die das Land „illegal betreten“. Die Zustände dort können von Journalisten nicht überprüft werden, weil man ihnen den Zutritt verwehrt. Es gibt aber Informationen aus Nichtregierungsorganisationen und von Anwälten, die von Bedingungen erzählen, die schlimmer als in regulären Haftanstalten seien.

Martin Rozumek, Anwalt und Direktor der Nichtregierungsorganisation Organizace pro pomoc uprchlikum (Organisation für die Flüchtlingshilfe) schilderte im Oktober 2015 gegenüber dem Schweizer Hörfunk SRF seine Eindrücke: „Es ist eine Schande und widerlich, wie die tschechischen Behörden die Flüchtlinge behandeln. Ich darf die Flüchtlinge nur an einem Fenster und unter Polizeiüberwachung sprechen. Doch freiwillige Helfer von uns haben Zugang zu den Häftlingen. Sie sahen Kinder ohne Schuhe und in schlechten Kleidern und sie waren sicher, dass die Kinder Hunger hatten. Die Leute wissen nicht, warum und für wie lange sie eingesperrt sind. Es fehlt an Dolmetschern und an Rechtsberatung.“ Solche Bedingungen seien illegal und widersprüchen der Europäischen Menschenrechtskonvention, erklärte Rozumek.

In solchen Abschiebelagern saßen im Oktober 2015 über 700 Migranten, darunter 109 Kinder und 51 Jugendliche. Es waren vor allem Menschen aus Syrien, Irak und Afghanistan. Leute, die zumeist aus Zügen Richtung Deutschland herausgeholt wurden, weil sie kein gültiges Visum hatten. In den Lagern werden ihre Habseligkeiten von der Polizei einkassiert, darunter Geld und auch die Mobiltelefone.

Die Inhaftierten müssen in der Regel 42 Tage in den Abschiebelagern zubringen. Haben sie sich auf dem Weg von der Heimat nach Tsche-

chien schon in einem anderen Land registrieren lassen, müssten sie eigentlich dorthin abgeschoben werden. Doch diese Länder nehmen die Menschen nicht mehr zurück. Also drückt man ihnen einen Zettel in die Hand, auf dem sie angewiesen werden, das Land innerhalb einer Woche zu verlassen. Da die meisten nach Deutschland wollen, zeigt man ihnen auch noch den Weg zum Bahnhof. Vorher bekommen sie die konfiszierten Gegenstände zurück und das Geld. Das ist jedoch sehr viel weniger geworden in der Zwischenzeit. Die Tschechen verrechnen nämlich den Aufenthalt, den die inhaftierten Flüchtlinge auch noch selbst bezahlen müssen. 244 Kronen pro Tag, umgerechnet etwa 9 Euro, werden einbehalten. Rozumeks Organisation hat wiederholt vor Gerichten gegen die Behandlung der Insassen der Lager geklagt, erfolgreich. Doch für Innenminister Milan Chovanec, so sagt er, zählt das Recht nicht. „Im Ministerium ist man sogar stolz darauf, wie gut und wirksam die Abschreckung durch die Lager funktioniert.“ Diejenigen, die die Haftzentren durchlaufen haben, so die Überlegung der Verantwortlichen in Prag, werden ihren Landsleuten schon vermitteln, was es bedeutet, tschechisches Territorium auf dem Weg nach Deutschland zu betreten.

Damit die ungeliebten Fremden das Land rasch verlassen, haben Unbekannte im Oktober 2015 im tschechisch-deutschen Grenzgebiet Verkehrsschilder Richtung Sachsen mit den arabischen Schriftzeichen für „Deutschland“ ergänzt.



Hans-Jörg Schmidt

Slowakei

Andrej Kiska ist ein zupackender Mann. Dies hat der amtierende slowakische Präsident schon als Auswanderer in den USA unter Beweis gestellt. Als sich 1989 die Grenzen in Europa öffneten, gehörte er nicht zu denen, die glaubten, dass sich die damalige Tschechoslowakei binnen 20 Jahren in eine zweite Schweiz verwandeln würde. So beschloss er mit seiner Familie, dass er von

Amerika aus für die Daheimgebliebenen sorgen würde. Dorthin hatte es in der Geschichte schon mehr als eine Million Slowaken gezogen, die in Übersee ihr Glück suchten.

Kiska hatte es schwer in Amerika. Niemand wollte 1990 einen Elektroingenieur aus dem Ostblock einstellen. Also putzte er Böden, schuftete auf dem Bau und arbeitete in einer Tankstelle. 100 Stunden in der Woche bei einem Stundenlohn von 4 Dollar. Nach eineinhalb Jahren erfolgloser Suche nach Arbeit in seinem Beruf in Zeiten der Rezession in den USA und von der Sehnsucht nach seiner Familie geplagt, gab Kiska auf. Mittellos kam er in die Heimat zurück. Er hatte aber in den USA gelernt, dass man am besten selbst ein Unternehmen aufmacht. Das gelang ihm in der Slowakei. Als er 2005 seine Anteile verkaufte, war er steinreich. Seither setzt er sein Geld für karitative Zwecke ein und kandidierte 2014 als Präsident seines Landes. Zur großen Überraschung aller gewann er auch die Stichwahl gegen den amtierenden links-populistischen Premierminister Robert Fico und trat sein Amt im Juni 2014 an.

Das eigene Erleben in der Fremde macht es Kiska leichter, sich zum aktuellen Flüchtlingsproblem zu äußern und die Beweggründe der Menschen aus dem Nahen Osten und aus Afrika zu verstehen. Seine Haltung unterscheidet sich diametral von der der Masse der Slowaken und auch von der der Regierung. Er ist zu einem einsamen Rufer in der Wüste geworden, wenn er immer wieder, auch in zwei emotionalen Auftritten vor dem Parlament, Toleranz, Großherzigkeit und humanitäre Aufnahmebereitschaft seiner Landsleute einfordert. Obwohl der Präsident allgemein ein sehr hohes Ansehen genießt – in dieser Frage will ihm die große Mehrheit bislang nicht folgen.

80 Prozent der Slowaken sind Umfragen zufolge strikt gegen die Aufnahme von Flüchtlingen. Der Hauptgrund dieser europaweit höchsten Ablehnungsrate: die Angst vor Fremden. Kiska bringt dafür ein gewisses Verständnis auf: „Viele Slowaken haben einst das Land verlassen, aber es ist im Gegenzug niemand anderes in dieses Land gekommen“, sagt er im Oktober 2015 im Interview mit der „Welt“. Die Slowaken hätten nicht die Erfahrung anderer Völker wie die Deutschen, Schweden oder Österreicher, die seit langem Menschen aus anderen Ländern bei sich aufnehmen und

von deren Zuzug letztlich profitierten. Zu dieser Unerfahrenheit komme ein zweiter Aspekt hinzu: „Unsere Leute sehen ständig im Fernsehen, wie brutal die Terroristen des Islamischen Staates gegen Andersgläubige vorgehen. Die Menschen fürchten, dass das mit den Flüchtlingen auch zu uns kommen könnte.“

Schlimmer als die Furcht der Slowaken ist, dass die Regierung diese Furcht immer noch weiter anheizt. Die Flüchtlinge sind für sie zu einer höchst willkommenen Waffe vor den kommenden Parlamentswahlen im März 2016 geworden. Premierminister Robert Fico und sein für die Flüchtlinge zuständiger Innenminister Robert Kalinak malen bei jedem öffentlichen Auftritt im eigenen Land Horrorgemälde über „Horden von Islamisten“ an die Wand. In ihrer Argumentation werden sie auch regelrecht zynisch: „Wir kommen noch nicht mal mit der Integration unserer Roma zurecht. Wie sollen wir dann Islamisten bei uns integrieren?“, fragen sie etwa. Oder: „Wir haben nicht eine einzige Moschee in der Slowakei. Wie sollen sich die Flüchtlinge da wohl fühlen bei uns?“

In Brüssel zeigten sich Fico und Kalinak unerbittlich, lehnten jede Quote für die Verteilung von Flüchtlingen strikt ab. Als die Innenminister der EU-Staaten am 22. September 2015 mehrheitlich eine Quote für die Verteilung von 120000 Flüchtlingen beschlossen, stimmten die Slowaken mit den Tschechen, den Ungarn und den Rumänen dagegen. Fico sprach hinterher von einem „Diktat“ und kündigte eine Klage beim Europäischen Gerichtshof an.

Ein Teil der Presse stimmte Fico zu. Das Wirtschaftsblatt „Hospodarske noviny“ etwa schrieb von einen „Blitzkrieg Deutschlands und Brüssels“, der den Slowaken „das letzte Stückchen Selbstbestimmung genommen“ habe. Die linke Tageszeitung „Pravda“ beklatschte die Worte des Premiers, so lange er im Amt sei, werde die Slowakei den Beschluss nicht umsetzen, mit den Worten: „Die Krise wird mit der Quote nicht kleiner, sondern größer. Menschenschmuggler können sich die Hände reiben. Und die Migranten wissen, dass die EU sie aufnimmt und sie schlimmstenfalls in eines der ärmsten postkommunistischen Länder geschickt werden. (...) In ein paar Monaten wird sich die Diskussion vermutlich um das tatsächliche Problem drehen – den Schutz der EU-Außen-

grenze. Doch damit verlieren wir wertvolle Zeit, weil immer weitere Flüchtlinge kommen. Niemand kann Solidarität erzwingen.“

Präsident Kiska wirkt regelrecht verzweifelt angesichts der populistischen Haltung seiner Regierung und von Teilen der Presse. Er ist auch nicht glücklich über ein Quotensystem. Aber aus einem anderen Grund: Er will einen positiven Ansatz. „Es sollte gar keine Quoten brauchen. Ein Land wie unseres sollte von sich aus sagen, dass es bereit ist, Menschen aufzunehmen. Wir haben tausende Menschen, hunderte Organisationen, wir haben auch die Kirchen, die bereit wären, zu helfen. Dementsprechend erwarte ich ein positives Herangehen an diese Sache.“

Kiska fürchtet, dass die Slowakei sich isoliert: „Mich ärgert, dass wegen des Verhaltens unserer Regierung im alten Europa so ein Eindruck aufkommt, dass wir die EU nur als eine Art Geldautomaten betrachten. Nach dem Motto: ‚Wenn wir Hilfe brauchen, dann helft uns. Aber erwartet im Gegenzug nichts von uns.‘ Eine Geste zumindest in der Flüchtlingsfrage kann man von uns aber erwarten. Ich kann verstehen, dass das alte Europa derzeit nicht glücklich mit uns ist“, sagte er der „Welt“. Ein Zerbrechen Europas an der Flüchtlingsfrage befürchtet das Staatsoberhaupt dennoch nicht: „Krisen hat es in der EU immer gegeben. Die zerbricht daran nicht so leicht. Jedes Land hat andere historische Erfahrungen, verhält sich in bestimmten Situationen auch anders als die Nachbarn. Das ist auch völlig in Ordnung. Nicht in Ordnung ist dagegen, wenn Krisen durch nationale Egoismen entstehen.“ Und diesen Egoismus macht Kiska vor allem bei seiner eigenen Regierung aus.

Anders als Fico beurteilt er auch die Rolle Angela Merkels in der Flüchtlingsfrage: „Ich schätze die Haltung von Bundeskanzlerin Merkel sehr hoch. Sie hat an einem äußerst schwierigen Punkt gesagt: Menschen, die von Krieg und Gewalt betroffen sind, denen helfen wir. Das war für mich ein starkes Signal der Humanität. Und es war auch ein Signal für die ganze EU. Die ist eine starke Kraft und muss das jetzt auch zeigen.“ Man müsse aber auch klar unterscheiden zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und denen, die wirklich verfolgt sind. Letzteren müsse geholfen werden. Argumente, dass die Flüchtlinge in der Slowakei nicht klar kommen könnten, weist der Präsident anhand eines Beispiels

zurück: „Wir haben bei uns beispielsweise 10000 Vietnamesen. Die leben seit langem hier, haben auch ihr eigenes religiöses Leben. Das geht völlig problemlos. Das ist eine Frage der Toleranz, und die ist in unserem Europa das A und O.“ Die Slowakei wäre nach seinen Worten auch problemlos in der Lage, größere Mengen an Flüchtlingen aus der Ukraine aufzunehmen, sollte der Konflikt dort mit den moskautreuen Separatisten neuerlich eskalieren.

Sehr bedauerlich ist, dass die Nichtregierungsorganisationen und die ansonsten so einflussreiche katholische Kirche dem Präsidenten bislang nicht ausdrücklich genug beipflichten. Die einst in der Tschechoslowakei überaus beliebte Schauspielerin Magda Vasaryova, die später Botschafterin in Wien und Warschau war, ist in einem Interview des tschechischen Fernsehens am 7. Oktober 2015 hart mit den „christlichen“ Slowaken ins Gericht gegangen. Wenn sie im Internet den Fall eines überfahrenen Tieres schildern würde, dann bekäme sie unzählige Mails des Bedauerns. Wenn sie dort für die Aufnahme von Flüchtlingen eintrete, die vor Krieg und Verfolgung in der Slowakei Schutz suchten, dann ernte sie nur Häme. „Wie sind nicht wirklich christlich, sonst würden wir Slowaken uns ganz anders in der Flüchtlingsfrage verhalten“, warf sie ihren Landsleuten vor. Das Interview, das danach auch in der Slowakei Thema war, schlug hohe Wellen und war ihrer Beliebtheit im eigenen Land äußerst abträglich.

In einem Punkt fühlen sich die Regierungen in Bratislava – wie auch die in Prag – auf der sicheren Seite. Niemand in Brüssel konnte ihnen bislang erklären, wie die EU es bewerkstelligen will, die Flüchtlinge dazu zu bewegen, beispielsweise nicht in Deutschland, sondern in der Slowakei um Asyl nachzusuchen. Aus dem Regierungsamt heißt es dazu nur lakonisch: „Selbst wenn sie hier bei uns gezwungenermaßen einen Asylantrag stellen würden und der auch genehmigt würde, würden die Menschen danach keine Minute länger in der Slowakei bleiben. Sie würden sich sofort auf den Weg machen, um in ein Land wie Deutschland zu kommen, wo sie ihre Träume besser verwirklichen könnten.“ Für jeden, dessen Asylantrag genehmigt worden sei, gelte danach die Freizügigkeit im Schengen-Europa. Im Grunde werde so nur die Zuwanderung dieser Menschen nach Deutschland, Schweden oder Österreich zeitlich ein wenig gestreckt.

Zunächst einmal hat die Regierung entschieden, wie Tschechien und Polen Grenzpolizisten an die Außengrenze Ungarns zu schicken, um die „schützen zu helfen“. In Berlin und Brüssel schüttelt man über derlei nur den Kopf. Der Streit um eine einheitliche EU-Flüchtlingspolitik geht somit unvermindert weiter.



Edit Inotai

Ungarn

Die Flüchtlingsfrage ist für den ungarischen Regierungschef Victor Orbán keine humanitäre Frage oder sicherheitspolitische Herausforderung, sondern Teil eines machtpolitischen Spiels. Noch bevor die Migranten massenweise an den ungarischen Grenzen auftauchten, hatte Orbán bereits begonnen, Stimmung gegen sie zu machen. Mit der sorgsam ausgeklügelten Strategie bezweckte er, den spürbaren Rückgang der Popularität seiner Partei, der Fidesz, aufzuhalten, der ultrarechten Jobik den Wind aus den Segeln zu nehmen und ein neues Feindbild zu schaffen. Wie die Meinungsumfragen zeigten, erwies sich diese Strategie als erfolgreich: Die Beliebtheit von Fidesz ist laut Meinungsforschungsinstitut Medián in vier Monaten von 28 auf 32 Prozent gestiegen.

Viktor Orbán und die ungarische Regierung haben von Anfang an zu verstehen gegeben, dass die Flüchtlingskrise, oder wie Fidesz es unablässig bekundet: der „Migrationsdruck“, kein ungarisches Problem sei. Ungarn bräuchte keine Immigranten, obwohl die Geburtenzahl auch im europäischen Vergleich sehr niedrig ist und die Abwanderung in den Westen zunimmt. Tief blicken lässt Orbáns Formulierung nach dem Attentat auf die Redaktion der Pariser „Charlie Hebdo“ im Januar 2015, als die europäischen Politiker für friedliches Zusammenle-

Übersetzung aus dem Ungarischen: Angelika Máté, Berlin.

Edit Inotai

PhD, geb. 1970; Senior Fellow am Center for Euro-Atlantic Integration and Democracy (CEID), József krt. 53, Budapest 1085/Ungarn. edit.inotai@ceid.hu

ben warben: „Wir müssen ganz entschieden klar machen, dass wir, zumindest solange ich Ministerpräsident bin, nicht zulassen werden, dass Ungarn zum Ziel der Immigranten wird. (...) Wir wollen um uns herum keine beträchtliche Minderheit mit anderen kulturellen Eigenschaften und anderem kulturellen Hintergrund sehen, die sich wesentlich von uns unterscheidet. Wir wollen Ungarn als Ungarn beibehalten.“

Dann verkündete die Regierung im April 2015 eine nationale Konsultation über „Einwanderung und Terrorismus“. Es wurden acht Millionen Fragebögen an die Bürger verschickt, und auch wenn davon nur eine Million ausgefüllt zurückkam, wurde es von der Regierung als Sieg verbucht, dass sich 90 Prozent der Antwortenden gegen die Aufnahme der Flüchtlinge aussprachen. Die darauf folgende, ebenfalls aus Steuergeldern finanzierte Plakatkampagne, in der den Ungarn Angst gemacht wurde, dass die Ankömmlinge ihnen die Arbeit wegnähmen, diente eindeutig dazu, die Öffentlichkeit noch mehr gegen die Flüchtlinge aufzuwiegeln.

Die Regierung hämmerte der Öffentlichkeit wirkungsvoll ein, man habe Ungarn mit dem Problem, für das es nichts könne und an dessen Lösung es sich nicht beteiligen wolle, alleine gelassen. Ein Symbol für diese Einstellung ist die Errichtung eines Zauns an der ungarisch-serbischen (und später an der kroatischen und der rumänischen) Grenze, der ebenfalls dazu dient, das Problem auf andere zu verlagern.

Ein neues Zeichen dafür, dass die Flüchtlingskrise einfach abgewälzt werden soll, war Viktor Orbáns Erklärung im Europäischen Parlament, die Flüchtlingssituation sei „kein europäisches, sondern ein deutsches Problem“. Damit spielte er auf die Angela Merkel zugesprochene Erklärung an, Deutschland nähme die syrischen Flüchtlinge auf. Die deutschen und österreichischen Politiker mit ihren zweideutigen Botschaften haben die Lage der ungarischen Regierung zweifellos nicht gerade erleichtert: Einerseits üben sie seit Herbst 2014 Druck auf die ungarische Regierung aus, die südliche Landesgrenze strenger zu kontrollieren, und andererseits griffen sie diese nach Errichtung des Zauns mit ausschließlich humanitären Argumenten an.

Ogleich der Ministerpräsident den Flüchtlingsstrom als eine schwere Bedrohung für Europa ansieht und von einer neuzeitlichen Völ-

kerwanderung spricht, kann er sich die Lösung nur in nationalstaatlichen Rahmen vorstellen. Die Flüchtlingskrise ist nur ein neues Argument für seine gerne verlaute These, die Europäische Union sei außerstande, konstruktiv auf die Herausforderungen zu reagieren, sodass die Nationalstaaten sich selbst beschützen müssten. All dies ist ein triftiges (und leider nicht ganz unbegründetes) Argument für das euroskeptische Lager in Europa. Die EU hat auf die Flüchtlingskrise verspätet und zögerlich reagiert. Orbán merkt mit gutem Gespür, dass es auch in den westeuropäischen Gesellschaften eine tiefsitzende Angst vor den überwiegend muslimischen Einwanderern gibt, wobei die Integration von deren Vorgängern in den letzten Jahrzehnten nicht gerade einwandfrei gelungen ist. Orbán versucht, durch Hervorheben der negativen Beispiele auf diese Ängste zu setzen, und so schafft er es, einen Großteil der ohnehin misstrauischen ungarischen (und osteuropäischen) Bevölkerung hinter sich zu stellen.

Die ungarische Regierung war von Anfang an gegen die auf Quoten basierende Flüchtlingspolitik, die ihrer Meinung nach die Souveränität des Landes verletzt, und sie bot auch kein freiwilliges Aufnahmekontingent an. Zwar behauptete der Sozialminister Zoltán Balog, Ungarn habe insgeheim tausend koptische Familien aus Ägypten aufgenommen, doch in den Statistiken ist keine Spur davon zu finden. Die Regierung argumentierte damit, und nicht ganz falsch, dass sich die Krise nicht durch Quoten lösen ließe. Die Europäische Union hinkt den Problemen hinterher. Während 40 000 Flüchtlinge unter den Ländern aufgeteilt werden sollen, gibt es bereits zweimal so viele, und während 120 000 verteilt werden sollen, sind alleine in Deutschland bereits 200 000 neue angekommen.

Nicht ganz unbegründet ist auch die Argumentation der ungarischen Regierung, die Flüchtlinge könnten zwar durchaus nach Quoten unter den verschiedenen Ländern aufgeteilt werden, doch damit sei noch lange nicht gesagt, dass sie wirklich dort bleiben wollen. „Tiszaújváros (Kleinstadt in Ostungarn, E.I.) ist ein ansehnlicher Ort“, meinte dazu Orbán, „doch alle wollen nach Berlin“. Mit der rigiden Ablehnung der Quoten beim Treffen der EU-Innenminister am 22. September 2015 hat es die ungarische Regierung jedoch versäumt, grundsätzlich Solidarität zu zeigen und signalisierte damit wieder einmal, dass sie von der

EU und ihrer Politik nur wissen will, wenn es ihr Vorteile bringt. Erfolgreich war die Ablehnung der Quoten dagegen insofern, als dass es der bis dahin isolierten ungarischen Regierung gelungen ist, mit den Visegrád-Ländern (außer mit Polen, das sich im letzten Moment zurückzog), den baltischen Staaten und Rumänien eine starke Koalition zu schmieden. Damit konnte sie zwischen den westlichen und östlichen Teil der EU einen Keil treiben, was unabsehbare Folgen haben kann. Innenpolitisch hat Orbán jedoch das Image des starken Politikers gestärkt, eines Politikers, der sich nicht scheut, sich den europäischen Großmächten, selbst dem für die ungarische Wirtschaft und Politik so wichtigen Deutschland, zu widersetzen.

Was die Regierung in der Versorgung der Flüchtlinge monatelang vernachlässigt hat, haben NGOs übernommen. Freiwillige von Migration Aid und MigSzol versorgten und informierten die Asylsuchenden über Monate hinweg aus privaten Spenden und in ihrer Freizeit. Der Staat sorgte ausschließlich für Flüchtlingsheime, in denen die Zustände bis zum Sommer unzumutbar geworden waren, ohne dass man an Abhilfe gedacht hätte. Nach einem Bericht von Amnesty International gab die ungarische Regierung dreimal so viel für den Bau des Grenzzauns aus wie für die Versorgung der Asylsuchenden. Auch die Kirchen und ihre karitativen Organisationen schalteten sich erst viel später ein.

Die ungarische Gesellschaft legte jedoch eine immense Hilfsbereitschaft gegenüber den Flüchtlingen an den Tag: Es wurden massenhaft Kleidung und Lebensmittel gespendet. Obwohl das Gros der Gesellschaft die Ansicht des Ministerpräsidenten teilt, dass Ungarn kein Zielland der Flüchtlinge sein soll, gewann die humanitäre Annäherung doch oft die Oberhand über die politischen Ansichten. Und einzeln half jeder, der konnte.

Zu Massendemonstrationen, zu Sympathiekundgebungen für die Flüchtlinge ist es jedoch nicht gekommen. Die Ressourcen der Zivilorganisationen waren voll und ganz damit beschäftigt, die Krisensituation zu managen. Zwar wurden die Gesetze vom 15. September 2015, die eine Notlage ausriefen, von einer Gruppe unabhängiger Juristen kritisiert, sie seien nicht mit der ungarischen Verfassung und mit den Genfer Konventionen zu vereinbaren, doch zu einer großen Aufruhr führten auch diese Gesetze nicht.

Die politische Opposition war monatelang ratlos und wusste nicht, wie sie auf die aggressiv fremdenfeindliche Politik von Fidesz reagieren sollte. Die rechtsextreme Jobbik schaute verblüfft zu, wie sich Fidesz ihre Politik aneignete. Die linken Parteien lehnten den Zaun ab, machten aber keine konstruktiven Vorschläge und versuchten auch nicht, die Gesellschaft zu mobilisieren. Mangels kohärenter Vorstellungen strebten sie auch eher nach innenpolitischen Lorbeeren: Die Sozialisten sprachen davon, dass die Regierung Chaos verursache und in der internationalen Arena das Land unmöglich gemacht habe. Der frühere Premierminister Ferenc Gyurcsány, Vorsitzender der Demokratischen Koalition, nahm sogar demonstrativ in seinem Privathaus einige Flüchtlinge auf und beschäftigte damit tagelang die ungarischen (und zum Teil auch die internationalen) Medien.

Insgesamt können wir sagen, dass die Mehrheit der ungarischen Gesellschaft der Meinung ist, es handele sich um ein europäisches Problem, zu dessen Lösung es eines gesamteuropäischen oder gar eines weltweiten Zusammenhalts bedürfte, doch es überwiegt die Ansicht, dass die Europäische Union falsch und verspätet auf die Entwicklung reagierte und die ungarische Regierung deshalb besondere Maßnahmen ergreifen musste.



Justyna Segeš Frelak

Polen

Polen wird in den nächsten Jahren mehrere Tausend Flüchtlinge im Zuge des von der Europäischen Kom-

mission vorgeschlagenen Quotensystems aufnehmen. In Anbetracht der Einwohnerzahl und des Ausländeranteils von etwa einem Prozent sind das keine hohen Zahlen. Flüchtlinge stellen ohnehin nur einen Bruchteil der Migranten in Polen dar.¹ Im Jahr 2014 beispielsweise ha-

Justyna Segeš Frelak

M. A., geb. 1979; Leiterin des Programms für Migrationspolitik des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten (Instytut Spraw Publicznych, ISP), ul. Szpitalna 5/22, 00-031 Warszawa/Polen. justyna.frelak@isp.org.pl

ben 8193 Menschen den Flüchtlingsstatus beantragt, erhalten haben ihn nur 732 Personen.¹

Bisher kommen die meisten Flüchtlinge aus Russland (86 Prozent davon sind Tschetschenen), der Ukraine und Georgien. Die Zahl der Asylbewerber aus Syrien und aus Nordafrika lag 2014 bei etwa 150 und 2015 von Januar bis Juni bei etwa 70. Trotzdem hat die Flüchtlingskrise in Europa in Polen eine Debatte ausgelöst, deren Umfang bis heute beispiellos ist. Sie war zugleich ein entscheidendes Element im Wahlkampf vor den Parlamentswahlen am 25. Oktober 2015.

Die Haltung der Regierung

Anfangs hat sich die gesamte Visegrád-Gruppe den Plänen der EU-Kommission für die quotierten Aufnahme von Flüchtlingen widersetzt und damit harsche Kritik von Seiten einiger EU-Länder auf sich gezogen. Die Gruppe sprach sich für die Beibehaltung der „Freiwilligkeit der Solidaritätsmaßnahmen der EU“ aus und für alternative Lösungen, um die Flüchtlingskrise zu überwinden. Die polnische Regierung nahm die Rolle eines harten Verhandlungspartners ein, der nicht zu den Anhängern der Aufnahme von Flüchtlingen gehörte. Nach langen Verhandlungen unterstützte die Regierung dann aber doch den Modus für die Aufteilung der Geflüchteten und so werden in den kommenden zwei Jahren rund 7000 Personen zu uns kommen.

Premierministerin Ewa Kopacz rechtfertigte die Entscheidung in einer öffentlichen Rede am Rande eines Wirtschaftstreffens Anfang September 2015, in der sie davon sprach, dass es eine Pflicht sei, Flüchtlinge aufzunehmen. Es sei „ein Test für den Anstand“. Obwohl die Regierung so letzten Endes ihre Bereitschaft bekräftigte, an der Überarbeitung des Asylsystems in Europa mitzuwirken, hat das mehrmonatige Zögern und das Zusammenhalten mit den anderen Visegrád-Staaten das Bild Polens in der EU beschädigt. Nach dem Ausscheren aus der Visegrád-Koalition sah sich die Regie-

Übersetzung aus dem Polnischen: Markus Nowak, Berlin.

¹ Vgl. die aktuellen Polen-Analysen, www.bpb.de/internationales/europa/polen/40857/polen-analysen (3.11.2015) (Anm. d. Red.).

² Daten des Amtes für Ausländerangelegenheiten [Urząd do Spraw Cudzoziemców] für das Jahr 2014.

rung der Kritik der Opposition, hauptsächlich durch die Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) ausgesetzt: Man habe Verrat am eigenen Land und an der Visegrád-Gruppe begangen.

Während der Parlamentsdebatten zum Flüchtlingsthema im Sommer 2015 kam aus den Reihen der PiS das Argument, Flüchtlinge seien nicht ein polnisches Problem, sondern ein deutsches. Zudem solle der polnische Steuerzahler nicht für die Folgen der Kolonialpolitik einiger EU-Mitgliedstaaten aufkommen. Politiker des rechten Parteienspektrums bedienten sich des Arguments der im Ausland lebenden Polen und Personen polnischer Herkunft: Demzufolge müsse sich Polen darauf konzentrieren, die Wiedereinwanderung von Auslandspolen zu fördern oder die Repatriierung von Menschen polnischer Abstammung, die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion leben, zu erleichtern.

Bemerkenswert ist dabei, dass der Koalitionspartner der regierenden Bürgerplattform (PO), die Bauernpartei PSL, keinen Standpunkt zur Flüchtlingsfrage einnahm. Die Stimmen der linken Parteien drangen nicht durch.

Gespaltene Gesellschaft

Wie blickt die Gesellschaft auf das Migrations- und Flüchtlingsproblem? Aus Meinungsumfragen geht vor allem hervor, dass die Menschen in Polen ein beschränktes Wissen über das Flüchtlingsthema haben. Untersuchungen des Meinungsforschungsinstituts CBOS in den vergangenen Monaten zeigen, dass sich im Zuge der Eskalation der europäischen Flüchtlingskrise die Ansichten geändert haben. Gegenwärtig spricht sich etwas mehr als die Hälfte der Polen (56 Prozent) für die Aufnahme von Flüchtlingen aus Ländern aus, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind. In den vergangenen Monaten ist die Zahl der Aufnahmegegner aber signifikant gewachsen (von 21 auf 38 Prozent). Die Hälfte der Polen findet, Geflüchtete könnten in Polen nur für eine bestimmte Zeit unterkommen.

Neueste CBOS-Untersuchungen, in denen Wähler der beiden großen Parteien PiS und PO gefragt wurden, ob Polen einen Teil der Flüchtlinge aufnehmen solle, zeigen große Unterschiede. Unter den PiS-Anhängern sind zwar die Flüchtlingsgegner in der Mehr-

zahl (52 Prozent), aber mehr als zwei Fünftel (42 Prozent) sind für die Aufnahme von Geflüchteten. Unter den PO-Wählern sind deutlich mehr für als gegen die Aufnahme von Flüchtlingen (70 zu 28 Prozent).

Polen ist in der Flüchtlingsfrage tief gespalten, das zeigen nicht nur die Umfragen. Ein Teil der Bürger organisiert oder schließt sich Demonstrationen unter dem Motto „Flüchtlinge gern gesehen“ an, andere gehen zu Protestaktionen wie „Wir wollen Repatrianten statt Immigranten“. Schockierend ist auch eine Welle von Hasskommentaren im Internet.

Gleichzeitig sprechen sich sowohl Vertreter der Wissenschaft als auch von NGOs für die Aufnahme einer höheren als der in Brüssel vereinbarten Zahl an Flüchtlingen aus, so beim Aktionstag „Solidarität mit Flüchtlingen“ am 15. Oktober 2015, an dem sich rund 130 Institutionen, darunter Theater und Museen, beteiligt haben. Aber auch die Aufklärungskampagne „Mehr Wissen – weniger Angst – Flüchtlinge in Polen“ ist zu nennen, bei der mehr als 40 Redaktionen zusammen mit dem Amt für Ausländerangelegenheiten das Ziel verfolgten, über die Flüchtlingsproblematik seriös zu informieren. Die Initiative „Refugees Welcome Polska“ hilft unter anderem bei der Suche nach Unterkünften für Flüchtlinge. In den vergangenen Wochen fanden schließlich auch eine Reihe von Expertenpodien und Bildungs- und Aufklärungsveranstaltungen statt, in denen die Herausbildung einer Willkommenskultur als notwendig erachtet und wirksame Integrationspolitik, insbesondere was Antidiskriminierung angeht, diskutiert wurde.

Zwei Grundhaltungen

Am Anfang der Auseinandersetzungen stand eine Kontroverse über die Aufnahme von syrischen Christen durch die Stiftung „Ester“. Es ging dabei vor allem darum, ob die Auswahl bestimmten Kriterien (wie der Religion, A. d. Ü.) folgen sollte. In den folgenden Wochen konzentrierte sich die Diskussion auf die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Aufteilung der Flüchtlinge auf die EU-Mitgliedsländer. Einem Bericht des „Observatoriums für öffentliche Debatten“ (Observatorium Debaty Publicznej) zufolge dominieren in den Medien gegenwärtig zwei Grundhaltungen: Bedenken wegen des Zusammenpralls

verschiedener Kulturen beziehungsweise eines „Kampfes der Kulturen“ auf der einen und die Bereitschaft, aus moralischer Pflicht Flüchtlinge aufzunehmen, auf der anderen Seite.¹³

Zu migrantenfeindlichen Parolen, die in Polen salonfähig sind, gehören Argumente wie die, dass Flüchtlinge und Migranten nicht integrationsfähig seien, Arbeit und Sozialhilfe wegnähmen oder terroristischen Vereinigungen angehörten. In der Presse des rechten Spektrums wird immer wieder hervorgehoben, Polen habe der Europäischen Kommission und vor allem Deutschland nachgegeben.

Befürworter der Aufnahme von Flüchtlingen unterstreichen dagegen den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt, den demografischen Wandel sowie die Solidarität mit diesen Menschen.

Die Ängste in der Gesellschaft sind bis zu einem gewissen Punkt verständlich. Ihre Ursachen sind vor allem das fehlende Wissen, Stereotype und die Furcht vor dem Unbekannten. Das Maß an negativen Emotionen allerdings überrascht angesichts der Tatsache, dass es bislang in Polen nur ganz wenige Asylbewerber aus dem Nahen Osten oder Nordafrika gibt und die Flüchtlinge auf ihrem Weg über Südeuropa oder Ungarn es noch gar nicht nach Polen geschafft haben. Mehr noch: Polen hat mehrere Jahre lang Tausende Geflüchteter aus Tschetschenien aufgenommen, ohne dass solch starke Ängste geschürt wurden, wie sie die Perspektive der Aufnahme von viel weniger Flüchtlingen jetzt hervorrufen.

Bedauerlicherweise hat die bisherige Opposition gemerkt, dass sie mit diesem Thema Wahlkampf machen kann und ist im Oktober 2015 siegreich aus den Wahlen hervorgegangen. Die Frage ist, inwieweit die flüchtlingsfeindlichen Parolen aus dem Wahlkampf die künftige Politik in Migrationsfragen beeinflussen werden. Mit Sicherheit braucht niemand darauf zu zählen, dass jetzt die Integration, der virulenteste Bereich der Migrationspolitik, beschleunigt wird.

¹³ Vgl. Ł. Bertram, M. Jędrzejek, Analiza Specjalna Obserwatorium Debaty Publicznej: Islamskie hordy, azjatycki najazd, socjalny dżihad. Jak polskie media piszą o uchodźcach, in: Kultura Liberalna vom 14. Oktober 2015.

Dieter Segert

Von Musterschülern zu Problemkindern? Zwischenbilanz der politischen Transformation

Die vier Visegrád-Staaten wurden in den 1990er Jahren als Vorreiter des Transformationsprozesses von autoritären Regimen zur Demokratie betrachtet.

Dieter Segert

Dr. sc. phil., geb. 1952; Universitätsprofessor für Transformationsprozesse in Ostmittel-, Südost- und Osteuropa und Leiter des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Wien, Universitätsstraße 7, 1010 Wien/Österreich. dieter.segert@univie.ac.at

1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn der NATO bei, die Slowakei folgte 2002, 2004 wurden die vier Staaten EU-Mitglieder. Elf Jahre danach sind alle vier Länder jedoch mit spezifischen Problemen der demokratischen Entwicklung konfrontiert und das Außenbild hat sich, vor allem im Falle Ungarns, deutlich ins Negative verändert. Im Beitrag wird diese Bilanz aus politikwissenschaftlicher Sicht analysiert und bewertet: Hat dieser Wandel von Musterschülern zu Problemkindern vielleicht nur in den Augen der Betrachter stattgefunden? War die Einschätzung der anfänglich positiven Entwicklung der vier Staaten nur Wunschdenken? Darüber hinaus wird der Kern der Demokratieprobleme in den vier Staaten aus Sicht der Demokratietheorie betrachtet. Schließlich wird nach den Lehren für uns gefragt: Können die „alten Demokratien“ aus den Problemen der „Visegrád 4“ etwas lernen?

Erste Anzeichen politischer Probleme ab 2000

In den 1990er Jahren wurde die demokratische Entwicklung in den vormaligen Reformstaaten Polen und Ungarn als sehr positiv wahrgenommen:¹ Die bis 1989 regierenden Kommunisten wurden spätestens 1991 durch andere Parteien abgelöst. Auch weitere Regie-

rungswechsel gingen durch freie Wahlen problemlos über die Bühne. Neue Verfassungen wurden verabschiedet. In Ungarn entstand bis 1998 ein stabiles Zweiparteiensystem. In Polen waren die Verhältnisse auf Ebene der Parteien instabiler, doch die beiden großen politischen Lager, Postsolidarność-Parteien und postkommunistische Parteien, erfüllten eine ähnliche Funktion beim friedlichen Wechsel von Regierung und Opposition. Die Tschechoslowakei entwickelte sich unter der Präsidentschaft des im Westen bekannten und anerkannten Präsidenten Václav Havel ebenfalls sehr positiv. Die Teilung des Landes in die Tschechische und die Slowakische Republik zum 31. 12. 1992 verlief im Unterschied zu der Jugoslawiens friedlich. Bezogen auf die Slowakei wurden mit der nationalpopulistischen Regierung unter Vladimír Mečiar ab 1994 die ersten Probleme wahrgenommen. Aber mit der neuen Regierung unter Mikuláš Dzurinda ab 1998 wandelte sich auch diese Wahrnehmung ins Positive.

Bereits vor Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise und den damit verbundenen Turbulenzen tauchten Anfang der 2000er Jahre in den vier Staaten die ersten Probleme auf. Polen machte den Anfang. Hier vollzog sich 2005 der Zusammenbruch eines der zentralen Akteure des Parteiensystems der vorangegangenen Jahre: Die bis dahin mehrfach regierende postkommunistische Demokratische Linksallianz (SLD) verlor 2005 nicht nur die Mehrheit, sondern ihre Unterstützung schmolz auf ein Viertel der 2001 erreichten Größenordnung zusammen. Seither lösen sich zwei erst 2001 gegründete Parteien des Solidarność-Lagers an der Regierung ab: Bürgerplattform (PO) und Recht und Gerechtigkeit (PiS). Die Wahlbeteiligung fiel bei die-

¹ Siehe den ersten Bericht von „Nations in Transit“ 2003, der die 1990er Jahre resümiert: Ungarn wurde mit der Gesamtbewertung 1,96 als konsolidierte Demokratie wahrgenommen, Polen (mit 1,75) stand noch besser da, Tschechien war mit 2,33 in derselben Gruppe, die Slowakei hatte inzwischen die bessere Note bekommen, 2,08. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2003#VcHF7fIQ107> (5. 8. 2015). Im ersten Bertelsmann Transformation Index (BTI) aus demselben Jahr waren die Wertungen der politischen Entwicklung ebenso positiv. Ungarn stand hier an der Spitze aller Staaten, die Slowakei, Tschechien und Polen folgten kurz darauf. Vgl. BTI 2003, Status Index, <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html?&L=1Jamaica> (5. 8. 2015).

**Tabelle 1: Umbruch der Parteiensysteme
(Angaben in Prozent der Wählerstimmen bei Parlamentswahlen)**

Land	Parteien	Wahl 1	Wahl 2 (Jahr des Umbruchs)	Wahl 3
Polen (2001, 2005, 2007)	Demokratische Linksallianz (SLD)/ Linke und Demokraten (LiD) (2007)	41,0	11,3	13,2
	Bürgerplattform (PO)	12,7	24,1	41,5
	Recht und Gerechtigkeit (PiS)	9,5	27,0	32,1
Ungarn (2006, 2010, 2014)	Ungarische Sozialistische Partei (MSzP)/ E 14 (2014)	43,2	19,3	25,7
	Ungarische Bürgerunion (Fidesz)	42,0	52,7	45,0
	Bewegung für ein besseres Ungarn (Jobbik)	2,2	16,7	20,3
Tschechien (2006, 2010, 2013)	Tschechische Sozialdemokratie (ČSSD)	32,3	22,1	20,5
	Demokratische Bürgerpartei (ODS)	35,4	20,2	7,7
	Tradition, Verantwortung, Prosperität (TOP 09)	–	16,7	12,0
	Öffentliche Angelegenheiten (VV)	–	10,9	–
	Aktion unzufriedener Bürger (ANO)	–	–	18,7
Slowakei (2006, 2010, 2012)	Richtung – Sozialdemokratie (Smer-sd)	29,1	34,8	44,4
	Freiheit und Solidarität (SAS)	–	12,1	5,9
	Slowakische Nationalpartei (SNS)	11,7	5,1	4,6

ser Wendewahl mit knapp 41 Prozent selbst für Polen niedrig aus. Größere Aufmerksamkeit erzielte die nationalpopulistische PiS in den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2005. Bis 2007 regierte dann eine Koalition aus drei populistischen Parteien.

Nach den Problemen in Polen kam es in Ungarn 2006 zu politischen Ausschreitungen. Ausgehend von einer ursprünglich internen Rede in der Parlamentsfraktion der Regierungspartei Ungarische Sozialistische Partei (MSzP), die aber kurz vor den Regionalwahlen im Herbst 2006 veröffentlicht wurde, kam es zu teilweise gewaltsamen Demonstrationen in Budapest. Die Opposition stellte die parlamentarische Zusammenarbeit ein und ging auf Konfrontationskurs. Zwar hielten die Sozialisten bis zur regulären Parlamentswahl 2010 durch, aber sie verloren massiv an Unterstützung. 2010 erhielten sie dann weniger als die Hälfte der Stimmen der vorangegangenen Wahl. Die bisherige Oppositionspartei Ungarische Bürgerunion (Fidesz) gewann dank eines disproportionalen Wahlsystems eine für Verfassungsänderungen ausreichende Mehrheit der Mandate. Drittstärkste Partei wurde die rechtsradikale Bewegung für ein besseres Ungarn (Jobbik). Letztere vertrat ethnisch-

nationalistische, rassistische Ansichten insbesondere gegenüber den Roma. Mit Fidesz und Jobbik gelangten anti-europäische und nationalistisch-revisionistische Ansichten zu politischer Bedeutung.

In den verbleibenden zwei Staaten kam es etwas später zu demokratiepolitisch bedenklichen Umbrüchen. In der Slowakei war bereits 2006 mit der Slowakischen Nationalpartei (SNS) eine Partei in der Regierung vertreten, die ethnisch-nationalistisch argumentierte und den konservativ-autoritären slowakischen Staat während des Zweiten Weltkrieges positiv bewertete. Die stärkste Regierungspartei Richtung Sozialdemokratie (SMER-sd) gewann Einfluss durch populistische Parolen. In Tschechien gewannen seit den Wahlen 2010 die populistischen Parteien Tradition, Verantwortung, Prosperität (TOP 9) und Öffentliche Angelegenheiten (VV) an Einfluss und wurden Teil der Regierungskoalition.

Ausgehend von diesen problematischen Tendenzen in den vier Staaten muss man sich rückblickend die Frage stellen, ob es nicht schon in den 1990er Jahren verdeckte Demokratiedefizite gegeben hat, die nur unter

Tabelle 2: Volatilität bei den Wahlen zu den nationalen Parlamenten von 1990 bis Sommer 2015

Land	2./1. Wahl	3./2. Wahl	4./3. Wahl	5./4. Wahl	6./5. Wahl	7./6. Wahl	8./7. Wahl	Durchschnitt der Wahlen seit 1990 ²
Polen	21	21	42	29	22,5	10	–	24,3
Tschechien	12 ¹	19	15,5	8	16	25,6	30,7	16,7
Slowakei	16 ¹	7	19	31	20	23,7	17,4	19,2
Ungarn	16	27	20	3	32,7	8,8	–	17,9

In Prozent der Wählerstimmen, eigene Berechnungen. ¹ Erste und zweite Wahl noch in der Tschechoslowakei, daher hier die Daten für die jeweiligen Republikparlamente; ² als Jahr der ersten freien Wahl wird für Polen 1991 angenommen, 1989 mit halbfreien Wahlen wird nicht berücksichtigt.

dem Eindruck der positiven Grundhaltung gegenüber dem postsozialistischen Osteuropa in der westlichen Öffentlichkeit übersehen wurden (und teilweise noch heute – was die Demokratiemessung durch „Nations in Transit“ beziehungsweise BTI betrifft² – übersehen werden).

Bei genauerem Hinsehen fallen die abnehmende Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger auf, sich politisch zu engagieren sowie die Instabilität der Institutionen der repräsentativen Demokratie. Auf dieser Grundlage wurde bereits vor einigen Jahren eine selektive Demokratie beziehungsweise eine latente Krise der repräsentativen Demokratie ausgemacht³.

Die Schwäche der Institutionen wurde besonders in der geringen Fähigkeit der Parteien sichtbar, die einmal errungene Wählerschaft an sich zu binden. In der Politikwissenschaft wird diese Fähigkeit als „Volatilität“ des Parteiensystems gemessen (Tabelle 2). Hier war

² Siehe dazu die aktuellen Werte der beiden genannten Demokratieindizes: Allein die Lage in Ungarn wird von „Nations in Transit“ und BTI als deutlich verschlechtert dargestellt. In NiT wird das Land nunmehr als „halbkonsolidierte Demokratie“ eingestuft. Bei allen anderen Staaten werden nur graduelle Veränderungen im Bereich der konsolidierten Demokratien festgestellt, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2015/overview-ratings-changes#VcRUEvQ104> (7.8.2015). Für den Trend seit 2005 siehe die Daten im Bericht NiT 2014, Tabellen, <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Data%20tables.pdf> (7.8.2015).

³ Vgl. Anette Freyberg-Inan/Mihai Varga, Demokratie okay, aber für alle? Demokratieunzufriedenheit und selektive Demokratie in Mittel- und Osteuropa, in Berliner Debatte Initial, 20 (2009) 4, S. 104–119, sowie Dieter Segert, Parteiendemokratie in der Krise. Gründe und Grundlagen in Ostmitteleuropa, in: Osteuropa, 58 (2008) 1, S. 49–62.

auch die Annahme formuliert worden, dass die Verankerung eines jungen Parteiensystems im Prozess der Demokratisierung relativ schnell nachlassen würde. Die in den 1990er Jahren gemessenen Werte einer Volatilität von 20 und mehr Prozent, so war die Annahme, würden bald auf die in den etablierten Demokratien üblichen etwa fünf Prozent zurückgehen.⁴ Das war allerdings weder in den späten 1990er Jahren noch ist es bis heute anhaltend der Fall. Eine einmal gewonnene Stabilität ging in den darauffolgenden Wahlen in der Regel verloren.

Mindestanforderungen an eine Demokratie und Einbettung in die Gesellschaft

Was wir als Problem wahrnehmen, hängt von unserem Maßstab der Bewertung ab. Demokratie als politische Ordnung kann unterschiedlich definiert werden. Es gibt eine minimale und eine erweiterte Definition: Die erste sieht Demokratie nur als Regime, in dem die Regierungen in freien Wahlen bestimmt werden, die Wahlen und deren Qualität werden als einziger Maßstab herangezogen. In einem erweiterten Sinne werden die rechtlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen von Demokratie einbezogen. Dafür wird in der Politikwissenschaft der Begriff einer eingebetteten Demokratie verwendet.⁵ Die Konzepte von

⁴ Vgl. Philip E. Converse, Of Time and Partisan Stability, in: Comparative Political Studies, 2 (1969) 2, S. 139–171.

⁵ Vgl. Merkels Begriff der eingebetteten Demokratie: Wolfgang Merkel, Embedded and Defective Democracies, in: Democratization, 11 (2004) 5, S. 33–58.

minimaler oder eingebetteter Demokratie lenken den Blick auf jeweils unterschiedliche notwendige und hinreichende Bedingungen politischer Regime.

Der Enthusiasmus, mit dem im Westen die Demokratisierung Osteuropas nach 1989 wahrgenommen wurde, erwuchs zunächst aus der erfolgten Bestätigung der Überlegenheit der eigenen politischen und wirtschaftlichen Ordnung gegenüber dem konkurrierenden System des Staatssozialismus. Anfang der 1990er Jahre galten überall, ob in Ungarn, Albanien oder Russland, freie Wahlen der Parlamente als einzig legitimer Weg zur Bestellung der eigenen Regierung. Was zunächst nicht so deutlich wahrgenommen wurde, war die Art und Weise, mit der die Wahlen von den neuen politischen Klassen genutzt wurden, um möglichst lange an der Macht zu bleiben. Am deutlichsten zeigte sich das anfangs in Südosteuropa und im postsowjetischen Raum. Die bewaffnete Auseinandersetzung des russischen Präsidenten Boris Jelzin mit dem Parlament 1993⁶ konnte als Menetekel für die russische Demokratie angesehen werden. In Ostmitteleuropa hingegen waren die Wahlen in den 1990er Jahren frei und weitgehend fair.

Die Nachhaltigkeit von Demokratie erfordert mehr als freie Wahlen. Ohne eine funktionierende Gewaltenteilung und die Kontrolle der Politiker durch die Bevölkerung kann sie auf Dauer nicht überleben. Die Institutionen, die die voneinander unabhängigen Gewalten konstituieren konnten, mussten erst geschaffen werden. Das geschah in Ostmitteleuropa relativ erfolgreich in den 1990er Jahren mit den neuen Verfassungen, der Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte, durch die Herausbildung einer professionellen politischen Klasse und vermittels der Ausbildung einer pluralen Medienlandschaft. Aber auch in jenem Jahrzehnt wurden immer wieder Übergriffe auf die Unabhängigkeit der Gewalten beobachtet, durch das Korumpieren von Richtern oder Politikern, vermittels einer umfangreichen Besetzung staatlicher

⁶ Im September 1993 löste Präsident Jelzin in einem Machtkampf mit dem Parlament dieses auf. Als die Abgeordneten dem Beschluss nicht Folge leisteten, begann eine bewaffnete Auseinandersetzung, bei der die Armee auf Seiten Jelzins gegen das Parlament voring. Siehe zu dieser Entwicklung u. a. Felix Jaitner, Einführung des Kapitalismus in Russland. Von Gorbatschow zu Putin, Hamburg 2014, S. 87–99.

Verwaltungsstellen durch „die eigenen Leute“, durch Versuche, die Massenmedien, vor allem Radio und Fernsehen, zu Sprachrohren der jeweils Regierenden zu machen.

Insbesondere zwei Prozesse aber waren es, die das neue politische System für Machtmissbrauch anfällig machten: die im Prozess der radikalen und schnellen Privatisierung entstehende, bedeutende Ungleichheit der Vermögensverhältnisse und der wirtschaftliche und soziale Existenzkampf großer Teile der Bevölkerung. Die Ungerechtigkeiten der Privatisierung erzeugten das Bedürfnis der kleinen Gruppe Superreicher, ihre wirtschaftliche Macht durch politische Macht abzusichern. Eine öffentliche Kontrolle über die demokratische Politik wurde erschwert, weil die Bevölkerung mit dem sozialen Überleben beschäftigt war und die Kraft für ein intensives politisches Engagement fehlte.

Der zweite Prozess wurde im Westen auch als Schwäche der Zivilgesellschaft gedeutet und deren Ursache als kulturelles Erbe der vorangegangenen autoritären Ordnung. Doch diese ergab sich – von jenen kulturellen Bedingungen abgesehen – auch objektiv aus den schon erwähnten sozialen Härten der Transformationsperiode.

Welche Probleme wahrgenommen werden, ergibt sich aus der Betrachterperspektive. Ein minimaler Demokratiebegriff weist den sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen eine geringe Rolle zu, für einen eingebetteten Demokratiebegriff gewinnen diese Determinanten hingegen einen hohen Stellenwert. Aus letztgenannter Perspektive wird es im Nachhinein klar, warum die Demokratisierung der Staaten Osteuropas auch nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts der 1990er Jahre nicht abgeschlossen sein konnte. Das trifft, wie sich ab 2005 zeigte, auch für die Visegrád-Staaten zu.

Die für das Funktionieren der Demokratie störende politische Rolle Superreicher trat in Ostmitteleuropa erst nach Beginn des zweiten Jahrzehnts der Transformation in den Vordergrund.⁷ In Polen und Ungarn

⁷ Üblicherweise wird dieser Prozess in den Ländern des Westens anhand des Konzepts „Postdemokratie“ analysiert. Siehe u. a. die Arbeit von Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2008.

trugen die Debatten um Korruption im Prozess der Privatisierung des Staatseigentums zu den Umbruchwahlen 2005 und 2010 bei. Die Korruptionsvorwürfe richteten sich vor allem gegen die vormaligen sozialdemokratischen Regierungsparteien SLD und MSZP. In Tschechien und der Slowakei traten erfolgreiche Unternehmer direkt als politische Akteure in Erscheinung: Andrej Babiš, einer der reichsten Tschechen, ist mit der von ihm gegründeten Partei Aktion unzufriedener Bürger (ANO) seit 2013 in der tschechischen Regierungskoalition vertreten, Andrej Kiska, der aktuelle slowakische Präsident, ist ebenfalls reich. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit korrupten Politikern zeigt sich in den Abstürzen vorhergehender Regierungsparteien und den Aufstiegen populistischer Parteien besonders in Tschechien ab der siebten Wahl 2010 und einer entsprechend ansteigenden Volatilität (Tabelle 2).

Die Interferenzen zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht werden begleitet von der politischen Abstinenz großer Teile der Bürgergesellschaft. Einerseits haben die Parteien und Interessenverbände in den Ländern der Region relativ wenige Mitglieder. Anfangs waren es vor allem die aus dem Staatssozialismus überlebenden Parteien, welche mitgliedstärker waren⁸. Dieser Mitgliederüberhang resultierte aus der Trägheit der früheren Mitgliedschaften und war weniger ein Ausdruck eines tatsächlichen Engagements für die neue politische Ordnung.

Diese politische Apathie wurde zuerst durch Erfahrungen mit „der“ Partei im Staatssozialismus begründet,⁹ ebenso wie die kleine und sinkende Zahl von Gewerk-

schaftsmitgliedern.¹⁰ Die Grenzen dieser Deutung werden aber sichtbar, wenn man sich mit der niedrigen Wahlbeteiligung auseinandersetzt. In Tschechien und der Slowakei ist sie von über 80 Prozent in den Wahlen der 1990er Jahre auf etwas über oder um 60 Prozent seither gesunken. In Polen liegt die Wahlbeteiligung in beiden Perioden bei durchschnittlich unter 50 Prozent. Einzig in Ungarn beteiligen sich jeweils etwas mehr als 60 Prozent an den Wahlen.¹¹ Die sinkende Wahlbeteiligung verweist auf die Erschwerisse der Transformationsphase.

Denn der Systemwechselprozess erzeugte im Alltag der Osteuropäer erheblichen sozialen Stress. Dazu kam die Frustration darüber, dass die anfänglichen, geradezu utopischen Erwartungen an Demokratie und Marktwirtschaft nicht realisiert werden konnten. Der ungarische Wirtschaftswissenschaftler János Kornai hat 2006 diese Situation mit den Worten beschrieben „Rightful hopes were intermingled with misconceptions and false illusions. Expressions like the ‚West‘, the ‚market‘, ‚competition‘ and ‚democracy‘ resulted in mythical images that promised light without shade.“¹² Stress und Frustration wurden aber auch dadurch verstärkt, dass sich die Ordnung des Westens, auf die man sich orientiert hatte, gerade selbst in einem tiefgreifenden Wandlungsprozess befand. Westen und Osten machten einen Prozess sich gegenseitig beeinflussender Koevolution¹³ durch.

Der Kapitalismus des Nordens und Westens hatte sich ab Mitte der 1980er Jahre radikal zu wandeln begonnen und folgte ei-

⁸ Siehe die Angaben bei Richard Stöß/Dieter Segert, Entstehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 – Eine Bilanz, in: D. Segert/R. Stöß/Oskar Niedermayer (Hrsg.), Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen 1997, S. 379–428, hier: 418ff.; Dieter Segert/Csilla Machos: Parteien in Osteuropa, Opladen 1995, S. 242ff.

⁹ Siehe dazu etwa Beate Hoecker/Gesine Fuchs (Hrsg.), Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa. Bd. 2: Die Beitrittsstaaten, Wiesbaden 2004, S. 18. Vgl. auch die empirische Studie zur Schwäche der Zivilgesellschaft in Russland und Ostdeutschland von Marc Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge 2003.

¹⁰ Mit Ausnahme der Slowakei existieren in den betrachteten vier Staaten zumindest drei gewerkschaftliche Dachverbände. Vgl. die entsprechenden Länderanalysen von Astrid Matthes und Zdenka Mansfeldová sowie Werner Reutter/Hendrik Träger in: W. Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der EU*, Wiesbaden 2012, S. 551ff., S. 753ff., S. 783ff.

¹¹ Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben aus „Parties and elections in Europe“, www.parties-and-elections.eu/ (7.8.2015).

¹² Janos Kornai, *The Great Transformation of Central Eastern Europe. Success and Disappointment*, in: *Economics of Transition*, 14 (2006) 2, S. 207–244, hier: S. 235.

¹³ Vgl. Philipp Ther, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent: Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Berlin 2014.

Tabelle 3: Unterstützung für den Übergang zur Marktwirtschaft in Prozent der Befragten

Land	1991	2009	Differenz
Ungarn	80	46	-34
Polen	80	71	-9
Tschechien*	87	79	-8
Slowakei*	69	66	-3

* 1991 beziehen sich die Daten auf die beiden Teilrepubliken der Tschechoslowakei.

nem neuen Konzept des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat, in dem der Sozialstaat am ehesten als Kostenfaktor erschien, der im Interesse eines ausgeglichenen Staatshaushaltes minimiert werden müsste. Gerade jener Sozialstaat hatte aber bisher die westliche Demokratie stabilisiert. Die politische Klasse des postsozialistischen Kapitalismus Osteuropas passte sich diesem „Zeitgeist“ besonders gefügig an. Der Alltag von Millionen Menschen wandelte sich in kurzer Zeit radikal, alte Routinen wurden entwertet: Die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse fand ein Ende und führte zu einem in einigen Staaten hohen Grad von Arbeitslosigkeit. Die Rolle des Geldes veränderte sich grundlegend. Steuern und Versicherungen erhielten einen viel höheren Stellenwert als im alten System. Die Beschäftigten wurden unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen einer viel strikteren Leistungsbewertung als bisher unterworfen. Das förderte zwar die wirtschaftliche Produktivität, brachte aber auch die Möglichkeit des persönlichen Scheiterns hervor. Die sich ausdifferenzierende Gesellschaft führte in ihren unterschiedlichen Konsummöglichkeiten für Gewinner und Verlierer den weniger Erfolgreichen ihren Misserfolg zudem deutlicher vor Augen als zuvor.¹⁴

Im Ergebnis dieser Prozesse verloren Marktwirtschaft und Demokratie viel von ihrem ursprünglichen Glanz. Am sichtbarsten wird das in Umfragen des Pew Global Center von 1991 und 2009 zur Marktwirtschaft, deren Unterstützung zwischen 1991

¹⁴ Siehe hierzu genauer Dieter Segert, *Social Transformations in Eastern Europe after 1989 and their Preconditions*, in: Wolfgang Mueller et al. (Hrsg.), *The Revolutions of 1989. A Handbook*, Wien 2015, S. 469–489.

Tabelle 4: Unterstützung für den Parteienpluralismus in Prozent der Befragten

Land	1991	2009	Differenz
Ungarn	74	56	-18
Polen	66	70	+4
Tschechien*	80	80	0
Slowakei*	70	71	+1

* 1991 beziehen sich die Daten auf die beiden Teilrepubliken der Tschechoslowakei.

und 2009 besonders stark in Ungarn sank, sie ging aber auch in den anderen Ländern zurück.¹⁵

Die Unterstützung für den Parteienwettbewerb und damit für die Demokratie sank insbesondere in Ungarn deutlich. In den anderen Staaten blieb sie hingegen gleich oder vergrößerte sich.¹⁶

Die Bedeutung des eigenen Wohlstandsgewinns seit 1989 für die Bewertung des Systemwechsels wird aus dieser Umfrage ebenfalls deutlich. Zumindest in zwei der betrachteten Länder wurden 2009 die zwanzig Jahre seit 1989 als Verschlechterung wahrgenommen, in Ungarn von 72 Prozent der Befragten, in der Slowakei waren es immerhin noch fast die Hälfte mit 48 Prozent. In Polen und Tschechien sieht die relative Mehrheit der Bevölkerung hingegen einen Wohlstandsfortschritt.¹⁷ In Polen, Ungarn und Tschechien wurde 2009 die Korruption der Politiker als wichtigstes nationales Problem angesehen.¹⁸

Wie das Eurobarometer im Frühjahr 2015 zeigte, wird das Funktionieren der Demokratie im eigenen Land in den vier Staaten ebenfalls unterschiedlich wahrgenommen. Während in Polen und Tschechien eine absolute Mehrheit eher zufrieden ist, sind in Ungarn und der Slowakei 60 Prozent oder mehr der Befragten eher unzufrieden mit ihr.¹⁹

¹⁵ Pew Research Center, *Two Decades After the Wall's Fall. End of Communism Cheered but now with more Reservations*, Umfrage vom November 2009, www.pewglobal.org/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations/ (7.8.2015).

¹⁶ Vgl. ebenda.

¹⁷ Pew Research Center (Anm. 15), S. 40.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 76.

¹⁹ Siehe Standard Eurobarometer 83 (Frühjahr 2015), Tabellenanhang S. 78, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_anx_en.pdf (7.8.2015).

Osteuropa als Lackmustertest für die Belastbarkeit der Demokratie?

Insgesamt zeigt sich, dass in den Visegrád-Staaten die Unterstützung für die Demokratie als System der Bestimmung der Regierung durch die Entscheidung der Bevölkerung im Großen und Ganzen zwar gesichert ist und somit die Voraussetzungen für eine minimale Demokratie vorhanden sind, aber die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, gesunken ist. Dieses niedrige Engagement zeigt sich unter anderem in den niedrigen Mitgliederzahlen von Parteien und Gewerkschaften sowie der gesunkenen Wahlbeteiligung. Ob man in den Ländern also von einer nachhaltigen Demokratie sprechen kann, scheint zweifelhaft. Dagegen entwickelt sich ein Misstrauen zwischen breiten Schichten der Bevölkerung und ihren politischen Repräsentanten, das sich in niedrigen Vertrauenswerten gegenüber den Institutionen der repräsentativen Demokratie ausdrückt. Obgleich in den Zeiten der Finanzkrise auch in den etablierten Demokratien dieses Vertrauen schwindet, ist es doch in den Transformationsstaaten Osteuropas immer noch deutlich niedriger. Im Eurobarometer vom Frühjahr 2015 liegt das Vertrauen in die politischen Parteien in den 10 2004 und 2007 aufgenommenen Staaten Osteuropas bei knapp 12 Prozent, in den Staaten der EU15 lag es dagegen bei knapp 21 Prozent. Wenn man aus dieser zweiten Gruppe von EU-Mitgliedsstaaten die Krisenstaaten Südeuropas und Irland herausnimmt, dann liegt dieses Vertrauen in den etablierten Demokratien ohne direkte wirtschaftliche Krisensituationen bei im Durchschnitt 25,6 Prozent, also über doppelt so hoch wie im Osten Europas. In den wirtschaftlichen Krisenstaaten unter den alten EU-Mitgliedsländern liegt es im Durchschnitt bei 11 Prozent.²⁰ Es liegt auf der Hand, dass das Vertrauen in die politischen Repräsentanten im Maße der wirtschaftlichen Zumutungen sinkt, die der Bevölkerung auferlegt werden. Der „Süden“ hat sich in diesem Sinne in der Krise dem „Osten“ angenähert.²¹

²⁰ Ebd., S. 33.

²¹ Das kann man prüfen, indem man die Daten vom Frühjahr 2005 (EB 63, einer Eurobarometerumfrage vor Beginn der Finanzkrise) heranzieht. In diesen Daten war die Lage der Länder Osteuropas bezogen auf das niedrige Vertrauen in die politischen Parteien noch exzeptionell, dies auch im Vergleich mit den alten Mitgliedsstaaten Südeuropas. Die Durchschnittswerte der EU15 liegen bei 21 Prozent, die der (damals 8 neuen Mitgliedsländer) bei 9 Prozent, die Daten für die heutigen Krisenländer liegen noch

Diese Annäherung der etablierten Demokratien des „Südens“ an die jungen Demokratien des „Ostens“ verweist darauf, dass die Erfahrungen der Transformationsländer Osteuropas für die Demokratietheorie insgesamt von Bedeutung sein können.²² Die minimale Demokratie wird zwar durch schwierige soziale und wirtschaftliche Entwicklungen nicht gefährdet. Unter dem Blickwinkel einer „eingebetteten Demokratie“ hingegen führt eine solche Situation zur Instabilität. Wenn über eine längere Zeit die wirtschaftlichen Interessen breiter Bevölkerungsschichten nicht in genügendem Maße beachtet werden und somit die Ungleichheit schnell wächst, sich eine große Gruppe von wirtschaftlichen Verlierern herausbildet, sinkt die Unterstützung für die Institutionen der repräsentativen Demokratie. Dadurch reduziert sich deren Stabilität. Populistische und autoritäre Politiker gewinnen an Einfluss. Es kann zu einer regressiven Entwicklung kommen. Ungarn ist das Land Ostmitteleuropas, in dem sich diese Tendenzen am deutlichsten abzeichnen. Aber der plötzliche Aufstieg populistischer Akteure wie in Polen 2005 oder in Tschechien seit 2010 ist ebenfalls ein Zeichen für eine verdeckte Krise der repräsentativen Demokratie. Die globale Finanzkrise brachte in der südeuropäischen Peripherie ähnliche Probleme hervor.

Wenn die konkreten Ergebnisse der Politik demokratischer Staaten über längere Zeit nicht in der Lage sind, die Erwartungen der Bevölkerungsmehrheit an die Verbesserung des persönlichen und familiären Lebensniveaus zu erfüllen, wird auch die Überzeugung brüchig, dass die Demokratie eine grundsätzlich überlegene politische Ordnung ist. Die Bereitschaft, sich für sie zu engagieren oder gar sie gegen Widerstände nichtdemokratischer Kräfte zu verteidigen, erodiert. Das ist zumindest eine problematische Ten-

leicht über dem Durchschnitt der EU15 bei 22 Prozent. Diese Werte sind teilweise eigene Berechnungen auf Grundlage des Standard Eurobarometer 63, Gesamtbericht (Frühjahr 2005), S. 213, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.pdf (7.8.2015).

²² Vgl. dazu auch Dieter Segert, Transformationen in Osteuropa im 20. Jahrhundert, Bonn 2014, S. 235–252.

denz in den Staaten, in denen die Bilanz der wirtschaftlichen Transformation ambivalent geworden ist.

Was lässt sich ändern?

Anhand der Entwicklung in den hier betrachteten vier Staaten Ostmitteleuropas lässt sich allerdings auch einiges lernen über die Lebensfähigkeit der demokratischen Ordnung. Das politische Engagement kann durchaus steigen, wenn die politische Klasse sich um Unterstützung bemüht, wie es sich in den Wahlen 2007 in Polen zeigte. Die Ablehnung der von der Koalition populistischer Parteien unter Führung der PiS realisierten Politik führte zu einem ansteigenden Engagement vornehmlich der jüngeren, akademisch gebildeten und urbanen Bevölkerung. Die Wahlbeteiligung stieg von 41 Prozent bei den Wahlen des Jahres 2005 auf 54 Prozent. Das Vertrauen in politische Parteien blieb allerdings trotz dieser Mobilisierung durch die Gegner populistischer Politik niedrig.

Grundsätzlich scheint die Umkehr des Trends zur immer geringeren Unterstützung der Institutionen der repräsentativen Demokratie aber nur zu erreichen sein, wenn die sozialen und wirtschaftlichen Ergebnisse der Politik vorteilhafter für die Bevölkerungsmehrheiten ausfallen. Das wäre eine Lehre aus der goldenen Zeit des kontinentalen Nachkriegskapitalismus in Westeuropa. Für eine stabile demokratische Ordnung ist nicht nur die normative Überzeugung der Überlegenheit der Demokratie gegenüber nichtdemokratischen Regierungsformen erforderlich, sondern auch ein dauerhafter sozialer Ausgleich, wie er im kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaat jener Jahre verwirklicht werden konnte. Wissenschaftler haben für diesen Typ des Kapitalismus den Begriff des „TeilhabeKapitalismus“ gefunden.²³

Das soll nun allerdings nicht als Plädoyer für eine Rückkehr zu einer vergangenen Epoche missverstanden werden. Die Bedingungen damals waren andere, die nicht reproduzierbar sind. Trotzdem gibt es auch heute

politische Alternativen. Die Entwicklung in Osteuropa zeigt wie in einem Laboratorium: Eine Ordnung der politischen Gleichheit ist in kapitalistischen Marktgesellschaften nur zu erreichen, wenn die im unregulierten wirtschaftlichen Wettbewerb entstehende soziale Ungleichheit immer wieder nach dem Maßstab einer politisch auszuhandelnden Vorstellung von Gerechtigkeit begrenzt und zurückgedreht wird.

Eine andere Alternative scheint allerdings auch möglich, sie lässt sich erahnen, wenn man Orbáns Wort vom illiberalen Staat ernst nimmt: Die Anziehungskraft leistungsfähiger autoritärer Regime hat sich seit Chinas Aufstieg zur Supermacht vergrößert. Die mangelnde Kongruenz zwischen marktradikaler Entwicklung und nachhaltiger Demokratie ließe sich auch in die andere Richtung überwinden, durch Ausbau der autoritären Tendenzen im politischen System.

²³ Vgl. Rainer Land/Ulrich Busch, *TeilhabeKapitalismus. Aufstieg und Niedergang eines Regimes wirtschaftlicher Entwicklung am Fall Deutschland 1950 bis 2010*, Norderstedt 2013.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 49/2015 · 30. November 2015

Hunger

Martín Caparrós

Der Hunger

Michael Brüntrup

Welthunger

Steven Engler · Anna Bönisch · Esther Trost

Nachhaltigkeit als Ausweg aus den globalen Ernährungskrisen

Christian Gerlach

Hunger in der Geschichte des 20. Jahrhunderts

Frederike Felcht

Hunger als literarisches Experiment

Max Buschmann

Hungerstreiks

Christiane Eichenberg

Hungern im Netz



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
6. November 2015

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefer Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung **Das Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg) werden mit 5,00 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen in **Aus Politik und Zeitgeschichte** stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar; sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Tom Thieme*
3–10 **Die (post)kommunistischen Eliten und der Systemwechsel**
Waren einige kommunistische Regime tatsächlich durch die Realitätsverweigerung ihrer Führung zusammengebrochen, oder waren nicht vielmehr Liberalisierungen der Anfang vom Ende? Der Vergleich der Überlebensstrategien der politischen Eliten ist aufschlussreich.
- Stephanie Weiss*
11–16 **Zivilgesellschaft in Tschechien**
Ein Wechselspiel von Aufbruch und Passivität kennzeichnet die bisherige Entwicklung. Charakteristisch sind Forderungen nach einer besseren, wertbasierten Politik auf Basis der Ideale von 1989 und nur geringe Vermittlungswirkung zwischen Bürgern und Staat.
- Kai-Olaf Lang*
17–24 **Politische Setzungen des „Systems Orbán“**
Ministerpräsident Viktor Orbán regiert Ungarn seit 2010 mit klaren Mehrheiten. Seitdem kam es zu ebenso weitreichenden wie umstrittenen Reformen. Was für seine Partei Fidesz legitime Schritte der Erneuerung sind, ist für Kritiker semi-autoritäre Machtpolitik.
- Axel Wolz · Aaron Grau · Heinrich Hockmann · Inna Levkovych*
25–30 **Die polnische Land- und Ernährungswirtschaft seit 1989**
Die polnische Agrarwirtschaft zählt zu den Gewinnern der Transformationsprozesse und des EU-Beitritts. Es gab jedoch erhebliche Anpassungsschwierigkeiten und kleine Betriebe herrschen weiterhin vor. Der Strukturwandel wird sich fortsetzen.
- Gerit Schulze*
31–37 **Im Turbomodus: Die slowakische Wirtschaft**
Trotz schwieriger Startbedingungen hat die kleine Republik zwischen Donau und Tatra in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte abgeliefert. Für deutsche Exporteure ist dieser Markt heute wichtiger als Indien oder Brasilien.
- Hans-Jörg Schmidt · Edit Inotai · Justyna Segeš Frelak*
38–46 **Die Visegrád-Staaten und die europäische Flüchtlingspolitik**
Das aktuelle Flüchtlingsproblem in Europa und die Lösungsvorschläge der EU-Kommission: Wie positionieren sich die Regierungen der Visegrád-Staaten, welche Kontroversen werden ausgetragen und wie verhalten sich die Zivilgesellschaften?
- Dieter Segert*
47–54 **Zwischenbilanz der politischen Transformation**
Nach gut 25 Jahren fällt die Demokratie-Bilanz für Ostmitteleuropa leider nicht so gut aus, wie erhofft. Denn trotz unbestreitbarer Erfolge gab es auch unliebsame Überraschungen. Was können ältere Demokratien aus diesen Entwicklungen lernen?