



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

2. Februar 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 **András Bozóki** *Essay*

Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit?

5 **Wolfgang Ismayr**

**Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer
im Vergleich**

15 **Michael Dauderstädt**

**Transformation und Integration der Wirtschaft
der postkommunistischen Beitrittsländer**

25 **Albrecht Rothacher**

Die EU 25

Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung

35 **Anu Toots/Raivo Vetik**

Estland vor dem EU-Beitritt

41 **Barbara Dietz**

**Ost-West-Migration im Kontext
der EU-Erweiterung**

48 **Helmut Fehr**

**Eliten und Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa
(1968–2003)**

B 5–6/2004



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **Das Parlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Nach Jahrzehnten der betonierten Spaltung Europas treten am 1. Mai 2004 neben Zypern und Malta acht mittel- und osteuropäische Staaten der Europäischen Union (EU) bei. Ungarn, Polen, Tschechien, die Slowakei, Estland, Lettland und Litauen gehörten bis zur Zeitenwende 1989/90 zum sowjetischen Machtbereich, Slowenien war Teil des Vielvölkerstaates Jugoslawien. Für 2007 ist der Beitritt Bulgariens und Rumäniens vorgesehen.

■ Der historische Erweiterungsschritt zum Europa der 25 scheint die EU nicht nur quantitativ, sondern vor allem qualitativ tief greifend zu verändern. Doch die Stimmung in den bisherigen Mitgliedstaaten wie in den Beitrittsländern ist gedämpft. Einen Vorgeschmack auf künftige Verteilungskonflikte lieferte im Dezember vergangenen Jahres der ergebnislos abgebrochene Brüsseler Gipfel der Staats- und Regierungschefs, als der Verfassungsentwurf des Europäischen Konventes am Einspruch Spaniens und Polens gegen die Stimmenverteilung im Ministerrat scheiterte. Das Dokument sollte Werte und Ziele der vergrößerten EU kodifizieren. Schon werden wieder Stimmen laut, die ein „Kerneuropa“ fordern – eine EU gewissermaßen in den Grenzen, wie sie vor dem Fall der Mauern bestand.

■ Die irische Ratspräsidentschaft, die am 1. Januar den Stab von Italien übernommen hat, steht vor einem Scherbenhaufen. Zudem dürften die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni die Arbeit der EU-Kommission bis in den Herbst hinein lähmen. Die Hoffnung, die EU könne künftig außenpolitisch mit einer einheitlichen Stimme sprechen, war bereits während des Irak-Krieges zerstoßen. Damals weigerte sich das vom amerikanischen Verteidigungsminister so gescholtene „alte Europa“, der Koalition der Kriegswilligen, in der sich Polen und Ungarn besonders hervortaten, beizutreten.

■ In diesem Heft wird versucht, trotz der unüberhörbaren Unkenrufe eine nüchterne Einschätzung der Risiken und Chancen der EU-Osterweiterung zu geben. Der Erfolg des Projektes wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, den Bürgerinnen und Bürgern der Beitrittsländer ein Gefühl der Zugehörigkeit zu vermitteln, wie *András Bozóki* hervorhebt: Eine (Zwangs-)Mitgliedschaft ohne echte Zugehörigkeit wie in den dunklen Jahrzehnten des Warschauer Paktes bzw. des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe sei in Ungarn noch allzu präsent.

■ *Wolfgang Ismayr* und *Michael Dauderstädt* liefern Basisdaten des beeindruckenden Transformationsprozesses, der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der ehemaligen Ostblockstaaten seit 1990 erfasst hat und der noch längst nicht abgeschlossen ist. *Albrecht Rothacher* ist skeptisch, was die Handlungsfähigkeit der „EU 25“ betrifft. Weil eine Mehrzahl der Beitrittsländer die Prämissen der europäischen Integration bis heute nur unzureichend teile, sieht er eine Zeit „krisenhafter Verstärkung der Budgetdispute“ voraus. *Anu Toots* und *Raivo Vetik* liefern Innenansichten einer jungen Demokratie: Zwar sei in Estland die achtjährige Beitrittsphase zur EU innenpolitisch umkämpft gewesen, aber nicht nur die meisten Politiker und Wissenschaftler, sondern auch die Bevölkerung unterstützten die Rückkehr ihres Landes nach Europa.

■ In Deutschland wird von der Osterweiterung weithin ein Anstieg der legalen wie illegalen Einwanderung befürchtet. *Barbara Dietz* belegt, dass alle existierenden Studien auf eine Zunahme der Ost-West-Migration nach Deutschland hindeuten. Ein Bedrohungsszenario werde durch die Zahlen jedoch nicht belegt. Abschließend betont *Helmut Fehr*, welch reiches Erbe die Beitrittsstaaten zum Prozess der europäischen Integration beisteuern werden: die Erfahrung, friedlich und mit den Mitteln der Zivilgesellschaft einer Diktatur nicht nur getrotzt, sondern sie schlussendlich auch zu Fall gebracht zu haben.

Hans-Georg Golz ■

Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit?

Als Folge des Zweiten Weltkrieges waren Ungarn und die anderen mitteleuropäischen Länder mehr als 40 Jahre lang „Mitgliedstaaten“ des Ostblocks. Die Ungarn und die anderen Völker in diesem Teil Europas mussten lernen, wie man sich in informellen Netzwerken unterhalb der vereisten Strukturen aufgezwungener Formalien zu bewegen hatte. Das „System“ wurde ihnen von außen übergestülpt; sie wurden nicht um ihre Meinung gefragt. An erster Stelle lernten die Leute das Überleben. Eine Doppelstruktur formeller und informeller Zumutungen eines Unterdrückungssystems trug zu einem systematischen Vertrauensverlust im Verhältnis der Gesellschaft zum Staat bei. Diese Doppelstruktur bewirkte, dass das Verhalten vieler Bürgerinnen und Bürger in vielerlei Hinsicht unehrlich war. Diese Länder waren Teile des Ostblocks, ohne dass sich ein Gefühl der Zugehörigkeit einstellen konnte.

Es handelte sich um eine Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit. Die Bürgerinnen und Bürger dieser Länder spürten deutlich, dass sie kulturell zu „Europa“ gehörten, und entdeckten die schmerzhaft Diskrepanz zwischen ihrer kulturellen Herkunft und der tatsächlichen Lage ihres Landes als Satellit einer fremden Macht. Sie entwickelten zutiefst skeptische und zynische Einstellungen zu ihrer „Mitgliedschaft“ (so wie auf der individuellen Ebene zur Kommunistischen Partei), und sie versuchten, ihre utopischen Hoffnungen nicht sterben zu lassen, eines Tages doch einem Neuen Europa anzugehören, wie sie es sich vorstellten: integriert und ungeteilt.

Autoritäre politische Systeme lassen zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Regel nur wenig Raum, sich frei und spontan selbst zu organisieren. Die wichtigste Auswirkung einer langen undemokratischen Herrschaft ist deshalb der Mangel an „formalem Vertrauen“ in der Gesellschaft. Damit meine ich nicht an Personen gebundene, sondern institutionalisierte Formen des Vertrauens. Die Bürgerinnen und Bürger waren „Mitglieder“ in verschiedenen Organisationen, ohne irgendein Zugehörigkeitsgefühl zu empfinden. Ich will damit nicht sagen, dass Ungarn eine Gesellschaft ohne Vertrauen gewesen sei. Doch Vertrauen existierte nur auf der informellen Ebene, während Institutio-

nen generell als entfremdete, repressive und nicht vertrauenswürdige Körperschaften galten. In informellen, freundschaftlichen Kreisen der Zivilgesellschaft hingegen wurde den Leuten vertraut, während die offiziellen Staatsorgane als Feinde begriffen wurden.

Der sich herausbildende politische Pluralismus in Ungarn in den späten achtziger Jahren gründete sich auf einem kulturellen Pluralismus. Doch die Partieliten verschmolzen eng miteinander, und die Schere zwischen der Führung der demokratischen Parteien und dem Rest der Gesellschaft öffnete sich immer weiter. Ganz gewöhnliche Wähler wiederum empfanden häufig, dass die neuen Parteien über ihre Köpfe hinweg agierten, ohne sie über die wichtigsten Politikfelder zu befragen. Die politische Agenda strahlte daher nicht immer auf den Alltag aus. Die blutleere, herbeiverhandelte, von den Eliten angetriebene Verfassungsrevolution von 1989, so friedlich sie auch verlief, bot daher keine besonderen Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe.

Der sich rasch herausbildende neue Kapitalismus der neunziger Jahre und die breit angelegte Privatisierung des Staatseigentums verstärkte die allgemeine Wahrnehmung, nach der man „denen da oben“ nicht trauen dürfe. In dieser Periode des „Goldrausches“, des neuen, „ungebändigten“ Kapitalismus, war es nahezu unmöglich, formales Vertrauen wiederaufzubauen, denn die formalen Regeln änderten sich ständig. Das trug zum Überleben des informellen Vertrauens bei, verhinderte allerdings das Wiederentstehen von Vertrauen gegenüber Institutionen. Die von den Eliten vorangetriebene politische Demokratisierung ging Hand in Hand mit der von den „Experten“ betriebenen Privatisierung der Wirtschaft. Der Unterschied zwischen politischen und wirtschaftlichen Unternehmern war dabei nicht immer deutlich, eher schon identifizierte man beide miteinander. Die Ersteren akzeptierten eine minimalistische Vorstellung von Demokratie, während die Letzteren die neoliberale Ideologie der „spontanen“ Privatisierung propagierten. Die gegenseitige Durchdringung beider Gruppen war in der Tat groß.

Der Prozess der Transformation beruhte letztlich auf der Geduld der Armen. Die einfachen Leute

sahen in dem Regimewechsel vor allem einen weiteren Trick der herrschenden Klasse, mit dem es den alten Pionieren der Nomenklatura gelang, sich selbst als Vorhut einer neuen Bourgeoisie zu gerieren. Die ökonomische Schocktherapie stellte sicher, dass Ungarn auf dem Weltmarkt „wettbewerbsfähig“ blieb, indem die Durchschnittslöhne niedrig blieben, aber sie schrieb auch die großen sozialen Ungleichheiten von Gewinnern und Verlierern der Transformation fest. Die Ungarn mussten lernen, dass Institutionen keine Rolle spielen. Informelle Praktiken sind für die meisten nach wie vor das Wichtigste. Auf die politischen Institutionen ist kein Verlass, denn diese, so hatten sie es erlebt, arbeiteten ganz offenbar gegen die Interessen der einfachen Bürger.

Im April letzten Jahres, 13 Jahre nach dem Regimewechsel, wurde in Ungarn ein Referendum über den Beitritt zur Europäischen Union (EU) abgehalten. Die geringe Beteiligung scheint zu signalisieren: Dieses Referendum wurde über die Frage der Mitgliedschaft, nicht der Zugehörigkeit abgehalten. Vielleicht dachten die meisten Leute, dass Ungarns EU-Beitritt nur ein weiterer Trick der herrschenden Elite sei. So, wie sie den Transformationsprozess erlebt und negativ beurteilt hatten, sahen sie nun den Prozess der so genannten Osterweiterung: Beides wurde als miteinander verknüpfter Vorgang wahrgenommen, der entworfen und kontrolliert wurde von den herrschenden Eliten und nicht von ihnen, dem eigentlichen Souverän.

Einige Beobachter mögen nun einwenden, die Ungarn seien euroskeptisch. Aber das ist nicht wahr. Sie sind nur im besten Sinne skeptisch gegenüber einer neuen Form der Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit. Ein internationaler Vergleich fördert ein bestimmtes Abstimmungs- und Partizipationsverhalten zu Tage, das den Fall Ungarn in den Kontext eines verblüffenden regionalen Erklärungsmusters rückt.

Die Wählerinnen und Wähler in Mittel- und Osteuropa unterstützten den EU-Beitritt sehr stark: von Lettland und Estland mit mehr als 66 Prozent Ja-Stimmen über Polen und Tschechien mit fast 78 Prozent bis zu Slowenien, Litauen und der Slowa-

kei mit über 90 Prozent. Westeuropäische Länder hingegen hatten, als sie seinerzeit gefragt worden waren, keine derart hohe Unterstützung des Beitritts gezeigt, nicht zu reden von den skandinavischen Staaten, wo die Wahlbevölkerung von Norwegen den EU-Beitritt bereits zweimal abgelehnt hat. Auf der anderen Seite waren in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern die geringsten Wahlbeteiligungen zu verzeichnen. In Ungarn nahmen gar nur etwas über 45 Prozent der Wahlberechtigten teil, während es in der Slowakei, Tschechien, Polen und Slowenien zwischen 52 und 60 Prozent waren. Nur in den baltischen Staaten lag die Beteiligung etwas höher.

Es scheint also, dass man zwei in sich stimmige Muster ausmachen kann: Bei den EU-Ländern in West- und Nordeuropa, also den Staaten des „Alten Europa“, ging eine hohe Wahlbeteiligung mit relativ geringer Unterstützung des Beitritts einher – ein Zeichen für eine lebendige innenpolitische Streitkultur und für soziale Ausdifferenzierung. In den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern, also den Staaten des „Neuen Europa“, sind verhältnismäßig niedrige Wahlbeteiligungen und hohe Zustimmungquoten festzustellen – ein Zeichen für politische Apathie in einer wenig differenzierten Gesellschaft mit simulierter Unterstützung des Beitritts.

Die Herausforderungen für Ungarn und für die anderen mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländer in den letzten zehn Jahren waren gewaltig. Es ging um die vollständige Transformation eines gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Regimes und die Rückkehr nach Europa. Dieser Wandel in einer derart kurzen Zeitspanne ist ohne historisches Beispiel. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Ungarn, Polen, Slowaken, Slowenen und anderen diese Transformation vollendet wissen wollen, um ihre historischen Träume zu verwirklichen. Aber, welche Ironie: Als der Moment des „Einholens“ tatsächlich gekommen war, fühlten sich viele Ungarn (Polen, Slowaken, Slowenen und andere) nicht in der Lage dazu, diesen Schritt aktiv und enthusiastisch zu vollziehen. Bislang haben sie ihn nur passiv und zögerlich gebilligt.

Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich

Mit dem Ende der kommunistischen Regime ab 1989 hat sich die politische Landschaft in Osteuropa¹ grundlegend verändert. Der Prozess der Demokratisierung verlief im Zeichen zweier Besonderheiten: Die politische und die wirtschaftliche Transformation standen gleichzeitig an; zudem bildeten sich eine Reihe neuer Staaten. Von den 19 osteuropäischen Ländern entsprechen nach dem Zerfall der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei nur mehr Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Albanien vor 1989/90 bestehenden Nationalstaaten.

Inwieweit ist angesichts dieser besonderen Herausforderungen eine Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie gelungen? Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf die acht ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten, die ab 1. Mai 2004 der Europäischen Union (EU) angehören werden,² sowie Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt für 2007 in Aussicht gestellt wurde.³

Hoher Rang der Verfassung

In allen osteuropäischen Staaten bilden geschriebene Verfassungen die Grundlage staatlich-politi-

schen Handelns. Mittlerweile gelten in fast allen Staaten neue Verfassungen. In Lettland gilt wieder die Verfassung der vorsozialistischen Demokratie – ergänzt durch einen Grundrechtsteil und mit einer Reihe weiterer Änderungen. Nur in Ungarn wurde die sozialistische Verfassung von 1949 nicht durch eine neu geschriebene abgelöst, was mit den spezifischen Bedingungen eines „ausgehandelten Systemwechsels“ begründet wird.⁴ Faktisch handelt es sich dabei allerdings angesichts zahlreicher Änderungen um eine neue, demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung, doch haftet ihr weiterhin ein „provisorischer Charakter“ an.⁵

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung endet – so die plausible Einteilung Wolfgang Merkels – die Transformationsphase der Institutionalisierung der Demokratie, und es kann bei Respektierung der dadurch festgelegten Verfahren und Spielregeln die Konsolidierung beginnen.⁶ Der Verfassungsurkunde kommt in allen osteuropäischen Staaten Vorrang gegenüber einfachen Gesetzen zu; Verfassungsänderungen werden deutlich erschwert. Mehrere Verfassungen enthalten einen unveränderlichen Verfassungskern – so in Tschechien, Bulgarien und Rumänien. Die meisten Länder haben auf die nicht unproblematische „Ewigkeitsklausel“ verzichtet, doch sehen die Verfassungen mehrerer Staaten eine erhöhte Hürde für die Änderung besonders wichtiger Teile vor, darunter die Beitrittsländer Polen, Lettland, Litauen und die Slowakei. Nur in den drei ostmitteleuropäischen Ländern Polen, Ungarn und Tschechien liegt die Entscheidung über alle (verfassungsrechtlich möglichen) Verfassungsänderungen stets alleine beim Parlament. Ganz überwiegend entscheidet es mit Zweidrittel- oder Dreifünftelmehrheit.⁷

Die meisten osteuropäischen Verfassungen enthalten direktdemokratische Instrumente zur Verfas-

1 Im Folgenden wird der Begriff im weiteren Sinne verwendet. Er umfasst demnach alle postsozialistischen Staaten Osteuropas, somit die ostmitteleuropäischen, baltischen, südosteuropäischen Staaten sowie die europäischen GUS-Staaten. Bei verallgemeinernden Aussagen zu Osteuropa in diesem Beitrag sind Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro nicht einbezogen. Grundlage des systematischen Vergleichs sind insbesondere die Länderbeiträge in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2004².

2 Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen. Nicht behandelt werden hier Malta und Zypern. Vgl. hierzu Anita Bestler/Arno Waschkuhn, *Das politische System Maltas*, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 2003³, S. 731 ff., und Peter Zervakis, *Die politischen Systeme Zyperns*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 887 ff.

3 Im Februar 2003 beantragte auch Kroatien die Mitgliedschaft in der EU. Es wird erwartet, dass die EU bis Mitte 2004 über einen Kandidatenstatus entscheidet. Vgl. Nenad Zakošek, *Das politische System Kroatiens*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 723.

4 Vgl. Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Opladen 1999, S. 131 f.

5 András Körösiényi/Gabor G. Fodor, *Das politische System Ungarns*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 326; vgl. András Körösiényi, *Government and Politics in Hungary*, Budapest–New York 1999, S. 157 ff.

6 Vgl. W. Merkel (Anm. 4), S. 151.

7 Vgl. Wolfgang Ismayr, *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*, in: ders. (Anm. 1), S. 15.

sungsänderung. Ein generelles obligatorisches Verfassungsreferendum gibt es nur in Rumänien. Allerdings ist in mehreren Ländern die Änderung wichtiger Teile der Verfassung nur durch eine Volksabstimmung möglich (Lettland, Litauen, Slowakei). Daneben existieren vielfältige Formen eines fakultativen Verfassungsreferendums, so in Slowenien und der Slowakei sowie in Polen. Die verfassungsändernde Volksgesetzgebung ist ähnlich wie in Westeuropa (Schweiz) auch in Osteuropa die Ausnahme (Lettland, Slowakei und – umstritten – Ungarn). Trotz hoher Hürden haben mehrere osteuropäische Verfassungen mittlerweile bedeutende Änderungen erfahren. So wurde in der Slowakei 1999 die Volkswahl des Staatspräsidenten und eine gleichzeitige Schwächung seiner Kompetenzen durchgesetzt.

Beachtlich ist der hohe Wert, den die Bürgerinnen und Bürger der Verfassung beimessen. So empfinden nach einer neueren Erhebung für Ungarn, Polen, Slowenien, Tschechien, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien sowie Albanien und Russland mehr als 80 Prozent die Verfassung als „Basis der Gesellschaft“, und mit Ausnahme Russlands (39 Prozent) und Bulgariens (53 Prozent) sehen drei Viertel ihre Bürgerrechte gerade durch die Verfassung geschützt.⁸

Stark ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit

Dem Schutz der Verfassung dient eine stark ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit. Entsprechend dem „österreichischen Modell“ von 1920 wurden in allen osteuropäischen Ländern mit Ausnahme Estlands⁹ spezielle Verfassungsgerichte eingerichtet, die insbesondere für die Kontrolle der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zuständig sind. Neben dem österreichischen Verfassungsgericht diente häufig die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit als Vorbild.

Insgesamt gesehen sind die Kompetenzen der Verfassungsgerichte stärker ausgebaut als in Westeuropa. In allen Ländern wurden die konkrete Normenkontrolle auf Veranlassung eines Gerichts wie auch die abstrakte Normenkontrolle von Gesetzen

⁸ Vgl. Gert Pickel/Jörg Jacobs, Subjektive Legitimität, Rechtsstaat und Konsolidierung, in: Christian Boulanger (Hrsg.), *Recht in der Transformation*, Berlin 2002, S. 136.

⁹ Vgl. Mikko Lagerspetz/Konrad Maier, *Das politische System Estlands*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 100 f.

und untergesetzlichen Rechtsnormen eingeführt.¹⁰ In Rumänien ist die abstrakte Normenkontrolle allerdings in Anknüpfung an das „französische Modell“ nur präventiv – also vor Verkündung eines Gesetzes – möglich.¹¹ In allen Beitrittsländern kann die Initiative für die abstrakte Normenkontrolle auch von einer parlamentarischen Minderheit eingeleitet werden und ist somit als Oppositionsinstrument nutzbar. Von dieser Möglichkeit wurde unterschiedlich Gebrauch gemacht, doch kann sich eine solche Regelung auch präventiv auswirken.¹² Etwa zwei Drittel der osteuropäischen Länder haben nach deutschem und österreichischem Vorbild die individuelle Verfassungsbeschwerde eingeführt, so Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Polen (seit 1997), Lettland (seit 2001) und – mit erheblichen verfahrensmäßigen Einschränkungen – Ungarn.¹³

Insgesamt gesehen spielten die Verfassungsgerichte eine wichtige Rolle auf dem Wege der rechtsstaatlichen und demokratischen Konsolidierung. Ihre Entscheidungen hatten oft erhebliche politische Bedeutung und waren nicht selten umstritten. Die Beschlüsse der Verfassungsgerichte wurden in der Regel von den Institutionen respektiert, und die Verfassungsgerichte konnten – jedenfalls in den Beitrittsländern – weitgehend ihre Unabhängigkeit bewahren.

Verfassungsprinzipien rechtsstaatlicher Demokratie

Das Demokratieprinzip ist in allen osteuropäischen Verfassungen ausdrücklich verankert. Alle Verfassungen bekunden ein pluralistisches Demokratieverständnis – mit dem Recht der freien Gründung von Parteien und Vereinigungen. In

¹⁰ Vgl. auch Herwig Roggemann (Hrsg.), *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstext*, Berlin 1999, S. 124 ff.

¹¹ Das Anrufungsrecht steht neben dem Staatspräsidenten und einer parlamentarischen Minderheit von 50 Abgeordneten oder 25 Senatoren auch der Regierung, den Präsidenten der beiden Kammern und dem Obersten Gerichtshof zu (Art. 144 Verf.). In Polen und Ungarn besteht zusätzlich zur nachträglichen die präventive Normenkontrolle auf Antrag des Staatspräsidenten.

¹² Vgl. hierzu u. a. die Länderbeiträge von Karel Vodička (Tschechien), Klaus Ziemer/Claudia-Yvette Matthes (Polen), Igor Lukšič (Slowenien) und Anneli Ute Gabanyi (Rumänien) in: W. Ismayr (Anm. 1).

¹³ Vgl. u. a. Thomas Schmidt, *Das politische System Lettlands*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 146; A. Körösiényi/G. G. Fodor (Anm. 5), S. 363.

allen Verfassungen ist entsprechend dem offenbar rezipierten Verständnis der „abwehrbereiten Demokratie“ die Möglichkeit vorgesehen, Parteien und Vereinigungen als verfassungswidrig zu verbieten. In den meisten osteuropäischen Ländern entscheidet hierüber letztinstanzlich das Verfassungsgericht.¹⁴

In deutlicher Abkehr vom staatssozialistischen Verständnis begreifen sich alle osteuropäischen Staaten als Rechtsstaaten. Die Verfassungen enthalten ausführliche Grundrechtskataloge, die fast überall dem Organisationsteil vorangestellt sind. Fast alle Staaten haben den Schutz der Menschenwürde ausdrücklich in ihre Verfassung aufgenommen, wobei als Vorbild häufig Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes diente. Die Verfassungen gewährleisten die klassischen Freiheitsrechte, aber auch politische Grundrechte wie die Kommunikations-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, denen konstitutive Bedeutung für den pluralistisch-demokratischen Willensbildungsprozess zukommt. Die Bürger können sich vor Gericht auf die unmittelbar geltenden Grundrechte berufen.¹⁵

Die osteuropäischen Staaten begnügen sich nicht damit, Sozialstaatlichkeit und Umweltschutz als Staatszielbestimmungen zu verankern. In allen Verfassungen finden sich soziale Grundrechte, so durchweg ein ausdrückliches Recht auf soziale Sicherung, aber nur noch in der Hälfte der Länder auch ein Recht auf Arbeit. Allerdings kommt zumal angesichts ausgeprägter wirtschaftlicher Probleme den (zum Teil nicht einklagbaren) sozialen Rechten zumindest faktisch vornehmlich der Charakter von Staatszielbestimmungen zu.¹⁶ Der verfassungsrechtlich bemerkenswert hohe Stellenwert des Umweltschutzes zeigt sich darin, dass er in mehr als zwei Dritteln der Staaten nicht nur als Staatszielbestimmung verankert, sondern auch als Grundpflicht der Bürger normiert ist und diese fast überall ein Grundrecht auf eine gesunde Umwelt haben. Langfristig kann sich die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes auch dann auswirken, wenn angesichts drängender ökonomischer und sozialer Probleme vorerst andere Fragen im Vordergrund stehen.

14 Vgl. H. Roggemann (Anm. 10), S. 16f.; Theodor Schweisfurth/Ralf Alleweldt, Die neuen Verfassungsstrukturen in Osteuropa, in: Georg Brunner (Hrsg.), Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, Berlin 2000³, S. 76.

15 Vgl. Th. Schweisfurth/R. Alleweldt (ebd.), S. 88.

16 Vgl. z. B. Klaus Ziemer/Claudia-Yvette Matthes, Das politische System Polens, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 194; Th. Schmidt (Anm. 13), S. 115.

Dominanz parlamentarischer Regierungssysteme

In vielen osteuropäischen Ländern wurde das Staatsoberhaupt mit beachtlichen Kompetenzen ausgestattet. Allerdings hat sich nirgendwo in Osteuropa ein präsidentielles Regierungssystem nach US-amerikanischem Muster etabliert. Vielmehr verfügen diese Länder über eine geteilte Exekutive: ein Staatsoberhaupt und eine Regierung, an deren Spitze ein Ministerpräsident steht. In sämtlichen osteuropäischen Ländern kann die Regierung verfassungsgemäß durch ein parlamentarisches Misstrauensvotum gestürzt werden. Sie weisen somit das Hauptmerkmal parlamentarischer Regierungssysteme auf. Allerdings zeigten sich insbesondere in den ersten Jahren nach dem Umbruch von 1989/90 breite semipräsidentielle Tendenzen, welche die Diskussion über Regierungssystem-Typologien belebt haben. Diese Entwicklungen waren nur teilweise durch die Verfassungslage, in beachtlichem Umfang aber (auch) darin begründet, dass den Staatspräsidenten über ihre verfassungsmäßigen Zuständigkeiten hinausgehende Aufgaben zuwachsen oder sie diese für sich in Anspruch nahmen. Ursache hierfür waren die Instabilität von Parlamenten und Regierungen sowie teilweise auch entsprechende Erwartungen in der Bevölkerung. Von einem semipräsidentiellen System kann gesprochen werden, wenn die Regierungsmacht nicht allein bei Kabinett und Ministerpräsidenten, sondern in erheblichem Umfang auch beim direkt gewählten Staatspräsidenten liegt, der somit nicht nur die charakteristischen Aufgaben eines Staatsoberhauptes wahrnimmt.¹⁷

Stabilisiert hat sich dieser Typus nur in der Variante eines präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystems, und zwar in Russland, der Ukraine und Weißrussland. Diese Länder fallen hinsichtlich der Verfassung und mehr noch der Verfassungspraxis aus dem Rahmen und tragen semiautoritäre oder – im Falle Weißrusslands – autoritäre Züge.¹⁸ Im Unterschied zur Variante

17 Vgl. Maurice Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: *European Journal of Political Research*, 8 (1980), S. 165–187; vgl. u. a. Thomas Poguntke, Präsidiale Regierungschefs: Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?, in: Oskar Niedermayer/Bettina Westle (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden 2000, S. 361 f.; Gianfranco Pasquino, Semi-Presidentialism, in: *European Journal of Political Research*, 31 (1997), S. 128 ff.

18 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 20 ff., und die Länderbeiträge von Margareta Mommsen (Russland), Ellen Bos

des parlamentarisch-präsidentiellen Systems besitzt der Staatspräsident dort die Möglichkeit, die Regierung gegen den Willen der Parlamentsmehrheit zu entlassen.¹⁹ Ansonsten bestehen mittlerweile fast überall in Mittel- und Osteuropa parlamentarische Regierungssysteme, während die parlamentarisch-präsidentielle Variante des semi-präsidentiellen Typus ihre anfängliche Bedeutung eingebüßt hat. Eine Ausnahme bildet allenfalls Polen – ein schwer einzuordnender „Grenzfall“.

In mehreren Ländern wurden die Kompetenzen der Staatspräsidenten ausdrücklich reduziert, während sie sich in anderen deutlicher auf ihre verfassungsmäßige Rolle beschränken.²⁰ Einen bemerkenswerten Wandlungsprozess hat Polen durchlaufen, wo die zunächst (sehr) starke Stellung des Staatspräsidenten schrittweise eingeschränkt wurde. Über die auch in parlamentarischen Regierungssystemen üblichen Regelungen hinaus verbleibt dem polnischen Staatspräsidenten nach der Verfassung von 1997 allerdings ein nur schwer überwindbares Veto bei der Gesetzgebung. Um dieses zurückzuweisen, bedarf es einer parlamentarischen Mehrheit von drei Fünfteln der Abstimmenden. Das Vetorecht bietet je nach personeller und parteipolitischer Konstellation unterschiedlich intensive inhaltliche Einwirkungsmöglichkeiten auf politische Entscheidungen. Während sich der seit 1995 amtierende Staatspräsident Alexander Kwaśniewski im Unterschied zu seinem Vorgänger Lech Wałęsa zunächst zurückhielt, nutzt er das Legislativ-Veto in jüngster Zeit stärker. Ob Polen angesichts dieser spezifischen Konstellation auch weiterhin als parlamentarisch-präsidentielles System einzuordnen sein wird, muss die zukünftige Verfassungspraxis erweisen.²¹ Litauen ist „nur auf den ersten Blick“ dem Typ parlamentarisch-präsidentieller Systeme zugehörig.²² Ungeachtet gewisser verfassungsmäßiger Zuständigkeiten in der Außenpolitik²³ fehlt es dem Staatspräsidenten an faktischen Kompetenzen zu einer selbständigen Außenpolitik.

Auch die im Falle Rumäniens übliche und bei Bulgarien (und Makedonien) gelegentlich vorgenommene Charakterisierung als „parlamentarisch-präsi-

dentiell“ oder „semipräsidentiell“ findet ihre Grundlage kaum in Kompetenzzuweisungen der Verfassung, sondern war in der Verfassungspraxis begründet. So stütz(t)en sich die rumänischen Staatspräsidenten auf einen umfangreichen Mitarbeiterstab und maßten sich bis zum erneuten Machtwechsel Ende 2000 „Prärogativen des Regierungschefs“ an.²⁴ Mit der im Oktober 2003 beschlossenen Verfassungsrevision wurden die Grenzen präsidialer Macht verdeutlicht. Nach Artikel 107 der Verfassung kann der Präsident den Ministerpräsidenten nicht entlassen. Auch kann er eine Regierungsumbildung, in deren Verlauf die Struktur oder die politische Zusammensetzung der Regierung verändert wird, nur durchführen, wenn das Parlament dem auf Vorschlag des Ministerpräsidenten zugestimmt hat (Art. 85).²⁵ In Bulgarien passten sich die Präsidenten seit Mitte der neunziger Jahre in der Praxis zunehmend ihrer verfassungsmäßigen Rolle im parlamentarischen System an.²⁶

Auch wenn die Staatspräsidenten in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern vornehmlich repräsentative Aufgaben wahrnehmen, sind sie doch in kaum einem Land darauf beschränkt, sondern haben darüber hinaus bestimmte Verfahrenskompetenzen und Reservefunktionen. So verfügt der Staatspräsident fast überall über ein (suspensives) Vetorecht bei der Gesetzgebung (Ausnahme: Slowenien). In allen Fällen kann das Veto des Präsidenten jedoch vom Parlament überstimmt werden, mit Ausnahme Polens mit einfacher oder absoluter Mehrheit. Insgesamt gesehen wurde das präsidiale Veto in den letzten Jahren seltener eingelegt und hat an Bedeutung verloren (Ausnahmen: Bulgarien, Polen). Dies wird auf unterschiedliche Weise durch eine Stabilisierung von Parteien(systemen) und Fraktionen bewirkt und ist auch davon abhängig, ob Staatspräsident und Premierminister unterschiedlichen politischen Lagern angehören (Kohabitation).

In einzelnen Beitrittsländern verfügt der Präsident über das Recht der Gesetzesinitiative (Polen, Ungarn, Litauen, Lettland; Estland bei Verfassungsänderungen), doch wird dieses insgesamt gesehen vergleichsweise selten genutzt. Die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes ist in den meisten Staaten Sache des Präsidenten, wobei unterschiedliche Regelungen der Gegenzeichnung bestehen. In zwei Dritteln der osteuropäischen

(Ukraine) und Silvia von Steinsdorff (Weißrussland) in: W. Ismayr (Anm. 1).

19 Vgl. W. Merkel (Anm. 4), S. 139.

20 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 22.

21 Vgl. K. Ziemer/C.-Y. Matthes (Anm. 16), S. 194, S. 199.

22 Joachim Tauber, Das politische System Litauens, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 158.

23 Nach Art. 84 der litauischen Verfassung entscheidet der Präsident „über die grundlegenden Fragen der Außenpolitik“. Allerdings „führt (er) die Außenpolitik zusammen mit der Regierung“.

24 Anneli Ute Gabanyi, Das politische System Rumäniens, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 562 f.

25 Vgl. ebd., S. 562.

26 Vgl. Sabine Riedel, Das politische System Bulgariens, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 598 f.

Länder wird der Staatspräsident direkt vom Volk gewählt, so auch in den Beitrittsländern Polen, Litauen, Slowakei und Slowenien sowie in Rumänien und Bulgarien. Für parlamentarisch gewählte Staatspräsidenten sind durchweg qualifizierte Mehrheiten vorgesehen. In allen mittel- und osteuropäischen Staaten wurden gewisse formale Vorkehrungen gegen einen Missbrauch des Präsidentenamtes getroffen. Die Amtszeit beträgt in fast allen Beitrittsländern fünf, in Lettland nur vier Jahre.²⁷ In allen östlichen Ländern ist zudem nur eine einmalige Wiederwahl in unmittelbarer Folge möglich.²⁸

Gewichtige Rolle der Parlamente

In keinem mittel- und osteuropäischen Land hat sich eine Konkurrenzdemokratie vom Typus des britischen Westminster-Systems entwickelt, die allerdings auch in Westeuropa eher die Ausnahme darstellt. Vielmehr werden Prozesse der Parteienkonkurrenz durch Aushandlungsprozesse ergänzt und modifiziert. Wie in den meisten westeuropäischen Ländern bestehen auch in den parlamentarischen Systemen der östlichen Beitrittsländer verfassungsrechtliche und -politische Rahmenbedingungen, die einem verhandlungsdemokratischen Willensbildungsprozess förderlich sind. Dazu gehören schwer veränderbare, geschriebene Verfassungen, eine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit, ausgeprägte Verfahrenskompetenzen des Staatspräsidenten, direktdemokratische Verfahren und in manchen Ländern auch eine Zweite Kammer mit bestimmten Vetofunktionen,²⁹ während bundesstaatliche Strukturen durchweg fehlen. Nicht zuletzt haben sich überall Arbeitsparlamente entwickelt, die eine vergleichsweise starke Stellung einnehmen.

Im Unterschied zum „negativen Parlamentarismus“ in einigen westeuropäischen Ländern³⁰ ist eine parlamentarische Vertrauensabstimmung oder eine formelle Wahl des Ministerpräsidenten oder der Regierung als Ganzes durch das Parla-

ment in allen osteuropäischen Ländern verpflichtend. Während ein Misstrauensvotum in den meisten Beitrittsländern auch gegen einzelne Minister möglich ist, ist der Sturz der Regierung zumeist erschwert. So wurde in Ungarn, Slowenien sowie 1997 in Polen nach deutschem Vorbild ein konstruktives Misstrauensvotum eingeführt, während in fast allen anderen Beitrittsländern für das Misstrauensvotum eine absolute Mehrheit erforderlich ist. Durch ein formelles Misstrauensvotum oder auch eine gescheiterte Vertrauensfrage wurde nur selten eine Regierung gestürzt. Nur einmal geschah dies durch konstruktives Misstrauensvotum (Slowenien 1992), durch einfaches Misstrauensvotum dreimal in Polen (1992/93) und einmal in der Slowakei (1994) und infolge einer Vertrauensfrage 1992 in Bulgarien und im April 2000 in Slowenien.³¹

Nirgendwo in Osteuropa steht dem Ministerpräsidenten oder der Regierung das Recht zu, das Parlament aufzulösen, und auch der Staatspräsident kann dies nirgendwo uneingeschränkt. Das verfassungsmäßige Recht der Selbstauflösung des Parlaments ist in den östlichen Beitrittsländern wesentlich stärker verbreitet als in Westeuropa. Es kann die Stellung des Parlaments stärken, wenn dafür eine breite Mehrheit erforderlich ist wie in Polen (Zweidrittelmehrheit), Litauen und der Slowakei (Dreifünftelmehrheit).³² Die zentrale verfassungsmäßige Stellung des Parlaments wird auch dadurch unterstrichen, dass – anders als in Deutschland – Errichtung und Auflösung von Ministerien und zumeist auch deren Zuschnitt überwiegend gesetzlich geregelt werden und der Zustimmung des Parlaments bedürfen. In der Praxis der üblichen Koalitionsregierungen wird dies in der Regel ohnehin unter den (künftigen) Koalitionspartnern ausgehandelt.

Die in modernen Rechts- und Sozialstaaten bestehende Vielfalt und Komplexität der parlamentarischen Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben wurde angesichts der politischen und sozioökonomischen Transformation und der angestrebten EU-Mitgliedschaft eher noch gesteigert. Dementsprechend haben sich in allen Parlamenten und häufig auch den (größeren) Fraktionen sukzessive arbeitsteilige Strukturen ausgebildet. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt in den Abgeordnetenhäusern aller Beitrittsländer mittlerweile bei überwiegend öffentlich tagenden, ständigen Ausschüssen. Sie sind durchweg an der Gesetzgebungsarbeit vorbereitend beteiligt, dienen aber

27 Dies galt bis Ende Oktober 2003 auch für Rumänien, wo durch Erhöhung auf fünf Jahre im Zuge der Verfassungsreform die Amtszeit des Präsidenten und die Wahlperiode des Parlaments „entkoppelt“ wurden.

28 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 25 f.

29 Vgl. ebd., S. 41 ff.; vgl. auch Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*, München 2000, S. 382 ff.

30 Vgl. Wolfgang Ismayr, *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*, in: ders. (Anm. 2), S. 18 ff.

31 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 22 f.

32 Vgl. ebd., S. 25.

auch der parlamentarischen Kontrolle der Regierung. In keinem osteuropäischen Land hat sich die für das Westminster-Modell typische Verfahrenspraxis durchgesetzt, wonach die Regierungsmehrheit auch formell weitgehend alleine bestimmt, worüber im Parlament entschieden und mit Präferenz debattiert wird. In den meisten osteuropäischen Ländern ist die Opposition an der Aufstellung der Tagesordnung beteiligt.³³

Bei den verabschiedeten Gesetzentwürfen dominiert die über einen Verwaltungsapparat verfügende Regierung inzwischen durchweg, bei den eingebrachten Gesetzesinitiativen zumeist. Allerdings liegt der Anteil erfolgreicher Entwürfe aus dem Parlament in einigen Ländern noch vergleichsweise hoch (Polen, Litauen, Estland), während er in Ungarn nur etwa ein Zehntel ausmacht.³⁴ Die Ursachen hierfür sind unterschiedlich. Allerdings lässt sich generell sagen, dass im Falle von (tolerierten) Minderheitsregierungen Einfluss- und „Mitregierungs“-Chancen der Opposition wachsen.

Von einschneidenden verfassungsrechtlichen Restriktionen bei der Gesetzgebung im Sinne eines „rationalisierten Parlamentarismus“ kann – mit Ausnahme hoher Hürden bei der Zurückweisung des durch den Staatspräsidenten eingelegten Vetos in Polen – in keinem Beitrittsland gesprochen werden. Dies schließt tief greifende Beeinträchtigungen auch bei der Gesetzgebung unter Missbrauch bestimmter Ausnahmeregelungen nicht aus, wie sich phasenweise im Falle Rumäniens und der Slowakei sowie bis 2000 in Kroatien gezeigt hat.³⁵

Die klassischen parlamentarischen Kontrollinstrumente wurden in den Beitrittsländern vergleichsweise stark als Minderheitenrechte ausgebaut. So ist das dem einzelnen Abgeordneten zustehende Fragerecht oft mit einer ausdrücklichen Antwortpflicht der Regierung verbunden. Die verschiedenen Formen von Anfragen werden vergleichsweise intensiv und öffentlichkeitswirksam genutzt.³⁶ In den meisten Beitrittsländern können Untersu-

chungsausschüsse von einer parlamentarischen Minderheit durchgesetzt werden³⁷ – viel häufiger als in Westeuropa.³⁸ Untersuchungsausschüsse spielten in mehreren Ländern eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Auseinandersetzung über Korruption und Begünstigung (Ungarn, Lettland, Slowenien, Polen). Zudem kann sich dieses Kontrollinstrument – zumal als Minderheitsrecht – präventiv auswirken.³⁹ Hinzu kommt in mehreren Ländern, dass nicht nur bei Verfassungsänderungen, sondern auch bestimmten verfassungsrelevanten Gesetzen (Organgesetzen) qualifizierte Mehrheiten vorgesehen sind, die eine Einbeziehung zumindest eines Teils der Opposition erforderlich machen. Besonders ausgeprägt ist dies in Ungarn.⁴⁰

Eine wichtige Kontroll- und Schutzfunktion nehmen im Übrigen ein oder mehrere, vom Parlament gewählte Ombudsmänner (Parlaments- bzw. Bürgerbeauftragte) wahr. Sie spielten in mehreren Ländern für die Entwicklung und den Bestand einer rechtsstaatlichen politischen Kultur eine wichtige Rolle.⁴¹

Legitimation durch Wahlen und Volksabstimmungen

Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts hat man in allen Beitrittsländern versucht, den Kriterien der Proportionalität und der Regierbarkeit Rechnung zu tragen. Ganz überwiegend wurden Verhältniswahlssysteme geschaffen, die typologisch betrachtet untereinander mehr Ähnlichkeiten aufweisen als in Westeuropa.⁴² So wurde nirgendwo die reine Verhältniswahl eingeführt. Auch kommen in Osteuropa weder die personalisierte Verhältniswahl nach deutschem Muster noch das in Irland und Malta geltende Verhältniswahlssystem mit übertragbarer Einzelstimme vor.⁴³ Überall wurde die Verhältniswahl im Interesse der Regierbarkeit Einschränkungen unterworfen. So gilt überall eine

33 Vgl. auch Susanne Kraatz/Silvia von Steinsdorff, „Rationalisierte Inklusion“ als bedingtes Erfolgsrezept, in: dies. (Hrsg.), *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, Opladen 2002, S. 317 ff.

34 Vgl. A. Körösnéyi/G. G. Fodor (Anm. 5), S. 339; S. Kraatz/S. Steinsdorff (Anm. 33), S. 322 f.

35 Vgl. A. U. Gabanyi (Anm. 24), S. 572 f.; seit der Verfassungsrevision 2003 muss bei Dringlichkeitsverordnungen die Dringlichkeit nachgewiesen werden. Vgl. Rüdiger Kipke, *Das politische System der Slowakei*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 292 ff.; N. Zakošek (Anm. 3), S. 686 f.

36 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 40.

37 So in Lettland, Litauen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Rumänien.

38 Vgl. W. Ismayr (Anm. 2), S. 35.

39 Vgl. z. B. Igor Lukšič, *Das politische System Sloweniens*, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 646; K. Ziemer/C.-Y. Matthes (Anm. 16), S. 207 f.; Th. Schmidt (Anm. 13), S. 122 f.; A. Körösnéyi/G. G. Fodor (Anm. 5), S. 333.

40 Vgl. A. Körösnéyi/G. G. Fodor (Anm. 5), S. 327 f., S. 341.

41 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 41.

42 Vgl. auch Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2000³, S. 223; Klaus Ziemer (Hrsg.), *Wahlen in postsozialistischen Staaten*, in: ders. (Hrsg.), *Wahlen in postsozialistischen Staaten*, Opladen 2003, S. 22 ff.

43 Vgl. W. Ismayr (Anm. 2), S. 38.

hohe Sperrklausel von vier oder fünf Prozent.⁴⁴ Für Wahlbündnisse wurden in mehreren Ländern noch höhere Hürden festgelegt, so in Polen, Tschechien und Rumänien. Zumeist bestehen Mehrpersonenwahlkreise, die eine natürliche Hürde gegen Parteienzersplitterung darstellen. Die nationale Liste ist durchweg starr, während auf Wahlkreisebene – häufiger als in westlichen Systemen – die lose gebundene Liste praktiziert wird, die eine Veränderung der Reihenfolge der Bewerber auf der Liste erlaubt.

Wie in drei weiteren osteuropäischen Ländern⁴⁵ bestehen auch in Ungarn und Litauen Wahlsysteme, in denen die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen mit der Verhältniswahl kombiniert wird. Das (überaus komplizierte) ungarische Wahlsystem hat dabei kompensatorischen Charakter; es ist darauf angelegt, die Mehrheitswahleffekte durch Verhältniswahlelemente auszugleichen.⁴⁶ Hingegen hat sich Litauen für ein segmentiertes Wahlsystem (Grabensystem) entschieden, in dem der eine Teil der Parlamentssitze durch Mehrheitswahl, der andere durch Verhältniswahl vergeben wird. Nach bisherigen Erfahrungen trugen Verhältniswahlsysteme mit Sperrklausel stärker zum Parteienbildungsprozess bei als die Mehrheitswahl.⁴⁷ Erst bei einer Stabilisierung der Parteien und Parteiensysteme könnten sich die Wirkungen des Mehrheitswahlrechts entsprechend den üblichen Erwartungen einstellen. Im Übrigen weist Dieter Nohlen mit Recht darauf hin, dass eine gewisse Fragmentierung als solche kein Problem darstellt, wenn sie sich nicht mit Polarisierung verbindet.

Zwar dominieren überall Verfahren der repräsentativen Demokratie, doch gibt es mit Ausnahme Tschechiens auf nationaler Ebene überall ergänzende direktdemokratische Verfahren bei einfachen Gesetzen und zumeist auch bei Verfassungsänderungen. Wie in allen anderen mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern wurde die Entscheidung über den EU-Beitritt auch in der Tschechischen Republik per Referendum getroffen, wofür ein spezielles Referendumsgesetz geschaf-

fen wurde.⁴⁸ In den meisten osteuropäischen Ländern kann eine bestimmte Anzahl von Staatsbürgern eine Volksabstimmung über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz durchsetzen, in manchen Staaten auch bei Verfassungsänderungen. Möglich ist dieses volksinitiierte Gesetzesreferendum in Lettland, Polen, Slowenien, Ungarn, der Slowakei (sowie in Albanien, Kroatien und der Ukraine). Eine parlamentarische Minderheit von einem Drittel aller Abgeordneten kann ein Referendum außerdem in Slowenien und Lettland initiieren. Das obligatorische Verfassungsreferendum und die (verfassungsändernde) Volksgesetzgebung (Volksbegehren und Volksentscheid) sind allerdings die Ausnahme.⁴⁹ Die Durchführung von Volksabstimmungen wird in einigen Ländern durch zum Teil schwer zu überwindende Barrieren oder Zusatzbedingungen erschwert. So gilt in manchen Ländern nicht nur bei Verfassungsänderungen, sondern auch bei einfachen Gesetzen ein hohes Abstimmungsquorum (Polen, Ungarn: 50 Prozent). In mehreren Staaten – so besonders in Ungarn – haben sich Entscheidungen des Verfassungsgerichts restriktiv ausgewirkt.⁵⁰

Die Institutionalisierung direktdemokratischer Verfahren ging in Osteuropa einer entwickelten demokratischen politischen Kultur voraus. Schon das Vorhandensein dieser Verfahren kann allerdings dazu beitragen, den politischen Willensbildungsprozess von den Bürgern hin zu den staatlich-politischen Institutionen und Akteuren offen zu halten und der Abschottung neuer oder alter politischer Eliten entgegenzuwirken. Insbesondere in Lettland wurden die dort vergleichsweise gut ausgebauten Verfahren seit 1998 zunehmend genutzt. Die dadurch veranlasste öffentliche Auseinandersetzung hat die intermediären Strukturen gestärkt – auch wenn die direktdemokratischen Verfahren nicht zuletzt aufgrund der hohen Quoren bisher nicht unmittelbar zum Erfolg führten.⁵¹ Referenden spielten auch in Slowenien und in der Slowakei eine Rolle.⁵²

Parteiensysteme und Regierungskonstellationen

Das Parteiensystem der meisten osteuropäischen Länder befindet sich noch immer – manchmal

44 Ausnahme: Makedonien seit der Wahlrechtsreform 2002.

45 Russland, Ukraine, Albanien. In Makedonien wurde 2002 das Grabensystem durch ein Verhältniswahlsystem in Mehrpersonenwahlkreisen ersetzt. Vgl. Heinz Willemsen, Das politische System Makedoniens, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 787.

46 Vgl. A. Körösnéyi/G. Fodor (Anm. 5), S. 343 ff.; D. Nohlen (Anm. 42), S. 357 ff.; Csilla Machos, Parlamentswahlen in Ungarn, in: K. Ziemer (Anm. 42), S. 347 ff.

47 Vgl. die Länderbeiträge in W. Ismayr (Anm. 1); D. Nohlen (Anm. 42), S. 227.

48 Vgl. Karel Vodička, Das politische System Tschechiens, in: W. Ismayr (Anm. 1), S. 281.

49 Vgl. Art. 79 der lettischen Verfassung.

50 Vgl. A. Körösnéyi/G. G. Fodor (Anm. 5), S. 342.

51 Vgl. Th. Schmidt (Anm. 13), S. 136 f.

52 Vgl. I. Lukšič (Anm. 39), S. 655 f.; R. Kipke (Anm. 35), S. 300 f.

auch erneut – in einer mehr oder weniger dynamischen Entwicklung, auch wenn in mehreren Staaten die oft extreme Instabilität der ersten Transformationsjahre überwunden zu sein scheint. Trotz der beschriebenen Wahlrechtshürden bestehen Mehr- oder Vielparteiensysteme. Absolute Mandatsmehrheiten einer Partei im Parlament kamen nur vereinzelt vor.⁵³

Systeme mit zwei Großparteien, die sich alleine oder mit dauerhaften Koalitionsparteien in der Regierung abwechseln, sind die Ausnahme. Eine solche Konstellation zeigt sich unter den Beitrittsländern bisher nur in Tschechien und neuerdings in Ungarn, wo infolge der Parlamentswahl 2002 die Sozialistische Partei MSZP die 1998 zur Großpartei aufgestiegene mitte-rechts stehende FIDESZ-MPP als große Regierungspartei ablöste.⁵⁴ In Tschechien hat sich ein stabiles Parteiensystem aus den beiden rivalisierenden Großparteien, den Sozialdemokraten (ESSD) und der Demokratischen Bürgerpartei (ČDS), zwei kleineren Parteien der Mitte und zwei systemfeindlichen Parteien⁵⁵ entwickelt. Ähnliches schien sich bis zur Bildung einer Minderheitsregierung der „Mitte“ aus zwei liberalen Parteien (2000–2001) auch in Litauen und bis zum Wahlsieg der neu gegründeten „Nationalen Bewegung Simeon II.“ im Jahre 2001 auch in Bulgarien abzuzeichnen.⁵⁶

In Ungarn hatten sich bis zur Parlamentswahl 1998 die Parteiformationen des „bürgerlichen Lagers“ noch wesentlich verändert. Dies gilt in ähnlicher Weise nach wie vor für Polen, wo die demokratische Linke (phasenweise zusammen mit der Bauernpartei) bisher einem allerdings sehr heterogenen und instabilen mitte-rechts stehenden Lager gegenübersteht, das aus der Solidarność-Bewegung hervorgegangen ist. Bei den Wahlen 2002 hat sich dieses Lager gründlich verändert und nach rechts verschoben.⁵⁷ Eine bipolare Parteienkonfiguration mit alternierenden Regierungskoalitionen entstand auch in der Slowakei. Dort verläuft die Trennlinie zwischen den Parteien mit autoritärem Profil (HZDS und SNS) und mehr demokratisch und rechtsstaatlich ausgerichteten Parteien. Diese bilden seit 1998 eine heterogene Mehrpar-

teienkoalition, die sich nach dem erneuten Wahlerfolg 2002 mitte-rechts formierte.

Im Unterschied zu Westeuropa ist derzeit kein osteuropäisches System auszumachen, in dem eine Großpartei eine dauerhaft dominierende Stellung aufgrund ihrer Stärke oder ihrer zentralen koalitionspolitischen Position im Parteiensystem einnehmen würde. Allerdings konnten sich im stark fragmentierten, aber gemäßigt pluralistischen Parteiensystem Sloweniens die „Liberaldemokraten Sloweniens“ (LDS) seit 1992 als stärkste Partei behaupten und – von wenigen Monaten im Jahre 2000 abgesehen – als Regierungspartei den Ministerpräsidenten stellen.⁵⁸ Demgegenüber sind in Estland und Lettland stark fragmentierte und instabile Vielparteiensysteme entstanden, in denen es üblich ist, über die Grenzen wenig ausgeprägter politischer Lager hinweg Mehrparteienkoalitionen („Regenbogenkoalitionen“) einzugehen.⁵⁹

Der Konflikt zwischen den Anhängern des alten kommunistischen Regimes und den Reformern, der mit unterschiedlicher Intensität und Dauer in den ersten Jahren der Systemtransformation getragen wurde, bildete in den meisten Ländern zunächst auch die Hauptkonfliktlinie des entstehenden Parteiensystems. In manchen Ländern wurden Regimekonflikte in der Folgezeit auch von Eliten einer neu gegründeten Partei geprägt, so phasenweise durch Vladimír Mečiar HZDS in der Slowakei oder die extremistische, populistisch agierende „Partei Großrumänien“.⁶⁰ In den baltischen Staaten sowie in den ostmitteleuropäischen Staaten Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und mittlerweile auch der Slowakei kann der Regimekonflikt als überwunden gelten; in Rumänien und Bulgarien zeichnet sich dies immerhin ab. Das hat „im Großen und Ganzen zur Entwicklung sachprogrammatyischer Konfliktlinien geführt“, ⁶¹ die den Bürgern allerdings noch nicht in allen Ländern auch eine verlässliche Zuordnung der Parteien erlauben. Bei grundsätzlicher Anerkennung der Marktwirtschaft durch die meisten relevanten Parteien bewegt sich die Auseinandersetzung – in Annäherung an die westeuropäischen Konfliktlinien – zwischen den Positionen eines strikten Marktliberalismus und ausgeprägter sozialstaatlicher Regulierungen.⁶²

53 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 49.

54 Vgl. A. Körösenyi/G. G. Fodor (Anm. 5), S. 336 ff.

55 Der linksradikalen Kommunistischen Partei, die stets drittstärkste Partei war (Parlamentswahl 1998: 11, 2002: 18,5 Prozent der Wählerstimmen), und der seit 1998 nicht mehr im Parlament vertretenen rechtsextremen Republikaner-Partei; vgl. K. Vodička (Anm. 48), S. 262 ff.

56 Vgl. J. Tauber (Anm. 22), S. 166, S. 171 ff.; S. Riedel (Anm. 26), S. 593 f., S. 612 ff.;

57 Vgl. K. Ziemer/C.-Y. Matthes (Anm. 16), S. 349 ff.

58 Vgl. I. Lukšič (Anm. 39), S. 653, S. 659 ff.

59 Vgl. M. Lagerspetz/K. Maier (Anm. 9), S. 83 f.; Th. Schmidt (Anm. 13), S. 128 ff.

60 Vgl. W. Ismayr (Anm. 7), S. 50 ff.

61 Timm Beichelt, Demokratische Konsolidierung im post-sozialistischen Europa, Opladen 2001, S. 201.

62 Vgl. ebd., S. 204; vgl. auch: Florian Grotz, Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ost-

Trotz des kurzen Erfahrungszeitraums fand in den meisten Staaten ein Wechsel von Regierungskonstellationen und Regierungstypen statt. Einparteieregierungen mit einer parlamentarischen Mehrheit bilden die seltene Ausnahme. Koalitionsregierungen mit einer parlamentarischen Mehrheit kamen regelmäßig in Ungarn und der Slowakei zustande. Minderheitsregierungen gab es in fast allen Beitrittsländern, doch stellen sie in keinem osteuropäischen Land den vorherrschenden Regierungstypus dar.

Zu einem Machtwechsel kam es in den meisten osteuropäischen Staaten vornehmlich infolge von Parlamentswahlen, nur ausnahmsweise und kurzfristig durch ein formelles Misstrauensvotum (Slowakei 1994) oder eine gescheiterte Vertrauensfrage (Slowenien 2000). In mehreren Ländern führte bisher sogar (fast) jede Wahl zur Regierungsübernahme bisher oppositioneller bzw. neu gegründeter Parteien (Polen, Ungarn, Lettland, Litauen, Bulgarien). Bedingt war dies insbesondere durch oft tief greifende ökonomische und soziale Problemlagen sowie Personalkonflikte. Zudem erfolgten in vielen Staaten im Verlauf der Wahlperiode oft mehrere Regierungswechsel. Oft geschah dies allerdings ohne Austausch der (wichtigsten) Regierungsparteien. Ursache waren zu meist programmatisch oder personell bedingte parteinterne Konflikte oder Konflikte zwischen den Koalitionspartnern, die den Zerfall oder die Erweiterung von Koalitionen bzw. Partei- und Fraktionsspaltungen sowie -fusionen zur Folge hatten. In acht Beitrittsländern kam es mit sieben bis 13 Regierungen im Zeitraum von 1989/90 bis 2003 fast jedes Jahr zu einem Regierungswechsel. In fünf Ländern übten zwischen acht und zwölf Politiker das Amt des Ministerpräsidenten aus. Immerhin stellte sich eine ausgeprägte personelle Kontinuität in vier Beitrittsländern ein – in Ungarn, Tschechien, Slowenien und der Slowakei –, in den beiden letztgenannten Ländern trotz einer ausgeprägten Parteienvielfalt.⁶³

Demokratische Konsolidierung?

Den baltischen Staaten sowie den ostmitteleuropäischen Ländern Polen, Ungarn, Tschechien, Slo-

mitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen 2000.

⁶³ Vgl. Länderbeiträge in: W. Ismayr (Anm. 1); vgl. auch Jean Blondel/Ferdinand Müller-Rommel, *Cabinets in Eastern Europe*, Basingstoke 2001, S. 193 ff.

wenien und mittlerweile auch der Slowakei wird attestiert, dass sie auf dem Weg der demokratischen (und ökonomischen) Konsolidierung weit fortgeschritten sind, was Rückschlüsse nicht ausschließt.⁶⁴ Dies drückt sich auch darin aus, dass mit allen diesen Ländern seit 1998 bzw. 1999 Beitrittsverhandlungen geführt wurden, die im einstimmig gefassten Beschluss des Rats der EU am 16. April 2003 mündeten, diese Staaten in die EU aufzunehmen. Beitrittsverhandlungen werden allerdings auch mit den deutlich weniger konsolidierten Ländern Bulgarien und Rumänien geführt.

Die EU-Beitrittsperspektive hat zweifellos eine konsolidierungsfördernde Wirkung entfaltet, die sich auch an den Äußerungen der Bürger der Transformationsstaaten ablesen lässt.⁶⁵ Die Konsolidierungsfortschritte zeigen sich insbesondere bei der Anerkennung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze und Verfahren durch politische Eliten und Bürger, wobei ihnen verschiedene Defizite, insbesondere bei der Interessenvermittlung und der politischen Partizipation, gegenüberstehen.⁶⁶ Freie Wahlen werden in den Beitrittsländern auch faktisch gewährleistet – nach einigen Restriktionen mittlerweile auch in der Slowakei und Rumänien. Dies gilt auch für die Anerkennung der Wahlergebnisse. Verfassungsmäßig vollzogene Machtwechsel gelten einerseits mit Recht als Indikator für demokratische Konsolidierung. Andererseits sind die regelmäßigen Machtwechsel aufgrund starker Stimmenverluste der jeweils regierenden Parteien Ausdruck einer insgesamt gesehen noch immer schwach ausgeprägten Parteiidentifikation und großer Unzufriedenheit der Wähler mit den Ergebnissen der Regierungspolitik.

Die richterliche Unabhängigkeit konnte in den ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten weitgehend gesichert werden. Jedoch zeigen sich bei der Rechtsprechung noch beträchtliche Mängel hinsichtlich der Effizienz und Rechtssicherheit, die insbesondere durch die Umstellung auf ein neues, sich dynamisch entwickelndes Rechtssystem und den Mangel an geeignetem und erfahrenem Personal bedingt sind.⁶⁷ Dies gilt – mit Abstufungen –

⁶⁴ Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*, Bd. 1: Ergebnisse der internationalen Recherche, Gütersloh 2001, S. 65; T. Beichelt (Anm. 61), S. 311 ff.

⁶⁵ Vgl. Gert Pickel, *Die Osterweiterung der Europäischen Union als Konsolidierungsfaktor?*, in: Frank Brettschneider/Edeltraut Roller/Jan van Deth (Hrsg.), *Europäische Integration in der öffentlichen Meinung*, Opladen 2003, S. 155 ff.

⁶⁶ Zur Differenzierung von Konsolidierungsphasen vgl. W. Merkel (Anm. 4), S. 143 ff.

⁶⁷ Vgl. auch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Auf dem Weg zur Erweiterten Union. Strategie-*

umso mehr für die übrigen, weniger konsolidierten osteuropäischen Staaten.⁶⁸ Wie erwähnt spielten die Verfassungsgerichte in der Praxis eine wichtige Rolle bei der Sicherung des Rechtsstaatsprinzips und der Gewaltenteilung.

Erhebliche Probleme zeigen sich auch bei der Umsetzung von – oft rasch geänderten – Gesetzen. Insbesondere erweist sich der Aufbau eines politisch neutralen und professionellen Beamtenapparates auch in den ostmitteleuropäischen Ländern als langfristige Aufgabe.⁶⁹ Zwar wurden entsprechende Gesetze inzwischen in sämtlichen Beitrittsländern erlassen, doch wird eine angemessene Umsetzung noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Zudem erfordert die EU-Mitgliedschaft eine auf vielfältige Abstimmungs- und Kooperationsaufgaben eingestellte Verwaltung.

Korruption in Verwaltung, Justiz, Politik und Wirtschaft stellt in allen osteuropäischen Ländern ein Problem dar, auch in den Beitrittsländern. Schwerwiegend und Besorgnis erregend ist das Ausmaß der Korruption auch nach den jüngsten Berichten der EU-Kommission nicht nur in Rumänien und Bulgarien, sondern auch in Polen, Tschechien, Lettland und der Slowakei.⁷⁰ Es wurden allerdings insbesondere in den letzten Jahren eine Reihe rechtlicher und administrativer Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ergriffen. Dazu gehören Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz und der Professionalität und Neutralität der Verwaltung.⁷¹ Dass Korruption auch in einigen westeuropäischen Staaten beunruhigende Ausmaße angenommen hat, ist eine unerfreuliche Form der Konvergenz.

Die Entwicklung einer konsolidierten Bürgergesellschaft erweist sich in den ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten als langfristiger, vor Rückschlägen nicht gefeierter Prozess. Erst recht gilt dies (mit Abstufungen) für die übrigen osteuropäischen Staaten. Die Wahlbeteiligung ist seit den Gründungswahlen zwar überall zurückgegangen, liegt aber in den meisten Ländern noch bei mehr als 60 Prozent. Tendenziell lässt sich sagen, dass die orga-

papier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2002; Europäische Kommission, Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen, Brüssel 2003, S. 8 f.

68 So auch Bulgarien und Rumänien; vgl. S. Riedel (Anm. 26), S. 628 f. und A. U. Gabanyi (Anm. 24).

69 Vgl. z. B. die Länderbeiträge zu Ungarn (A. Körösnéyi/G. G. Fodor), Polen (K. Ziemer/C.-Y. Matthes) und Rumänien (A. U. Gabanyi) in: W. Ismayr (Anm. 1).

70 Vgl. Anm. 67.

71 Vgl. ebd. und die Länderbeiträge in: W. Ismayr (Anm. 1).

nisatorische Verankerung der Parteien zumeist schwach, deren Mitgliederzahl häufig bescheiden und parteipolitisches Engagement insgesamt noch wenig verbreitet ist – mit allerdings beachtlichen Unterschieden auch innerhalb der einzelnen Parteiensysteme. Ähnliches gilt für die Mitwirkung in Verbänden, Vereinen und bürgerschaftlichen Initiativen.⁷² Fast durchweg wird von Länderexperten unterstrichen, dass die politische Partizipationsbereitschaft und die tatsächliche Partizipation der Bürger an der Willensbildung noch vergleichsweise wenig ausgeprägt sind (wobei hierzu jedoch kaum empirische Untersuchungen vorliegen⁷³). Es gibt allerdings auch kaum größere, aktive antidemokratische Protestgruppen, die einen Umsturz seitens des Volkes bewirken wollen.

Die mit der ökonomischen Transformation verbundenen Umstrukturierungen führten bei vielen Bürgern zu Enttäuschungen über die wirtschaftliche und sozialstaatliche Leistungsfähigkeit des politischen Systems und seiner Eliten. Diese hat in vielen Ländern zu einer Abnahme des allgemeinen Systemvertrauens und mehr noch des Vertrauens in die politischen Institutionen sowie zu einer Schwächung der Partizipationsbereitschaft geführt. Bedingt auch durch die unterschiedlichen Traditionen der politischen Kultur, variieren allerdings Ausmaß und Ursachen in den einzelnen Ländern.⁷⁴

Während das demokratisch-rechtsstaatliche System (und die sozioökonomische Ordnung) grundsätzlich überwiegend bejaht und/oder als alternativlos angesehen werden, ist das Vertrauen in die politischen Institutionen und in die politischen Eliten zumeist schwach ausgeprägt.⁷⁵ Eine Zunahme der Demokratiezufriedenheit und des Vertrauens in die demokratischen Institutionen und möglicherweise auch der Partizipationsbereitschaft wird bis auf weiteres von ökonomischen und sozialen Verbesserungen abhängen.

72 Vgl. Zdenka Mansfeldová/Máté Szabó, Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß Ost-Mitteleuropas, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 5, Opladen 2000, S. 105 ff.

73 Vgl. aber: Hans-Joachim Lauth/Ulrike Liebert (Hrsg.), Im Schatten demokratischer Legitimität, Wiesbaden 1999.

74 Vgl. die Länderbeiträge in: W. Ismayr (Anm. 1); vgl. auch: Detlef Pollack/Jörg Jacobs/Olaf Müller/Gert Pickel (Hrsg.), Political Culture in Post-Communist Europe. Attitudes in New Democracies, Aldershot 2003; Hans-Dieter Klingemann, Unterstützung für die Demokratie. Eine globale Analyse für die 1990er Jahre, in: Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel/Christian Welzel (Hrsg.), Demokratisierung, Wiesbaden 2000, S. 266 ff.

75 Vgl. Gert Pickel, Legitimität von Demokratie und Rechtsstaat in den osteuropäischen Transformationsstaaten 10 Jahre nach dem Umbruch, in: Michael Becker/Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel (Hrsg.), Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden 2001, S. 299 ff.

Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer

Wenn im Mai 2004 acht Länder, die vor 15 Jahren noch Planwirtschaften des kommunistischen „Ostblocks“ waren, der Europäischen Union (EU) beitreten, haben sie einen langen und schmerzhaften Anpassungs- und Reformprozess hinter sich. Bevölkerung und Eliten der Beitrittsländer haben diese Belastungen auf sich genommen, um wichtige nationalpolitische Ziele, die innere Freiheit, die äußere Unabhängigkeit und die „Rückkehr nach Europa“, zu erreichen. Aber sie haben sich auch ein westliches Wohlstandsniveau erhofft, das der „reale Sozialismus“ nicht bieten konnte. Der schleichende Kollaps der Planwirtschaften war eine wichtige Ursache des politischen Wandels in Mittel- und Osteuropa. Die jungen Demokratien sahen sich also gleichzeitig mehreren Aufgaben gegenüber: in sechs der acht Länder (nur Polen und Ungarn existierten schon 1989 in ihren heutigen Grenzen) dem Aufbau eines neuen Nationalstaates, in allen der Demokratisierung der alten Parteidiktatur, dem Systemwechsel zur Marktwirtschaft und nach außen der Integration in den Weltmarkt und vor allem in die sich neu gestaltende europäische Wirtschaft.

Diese vier politischen und ökonomischen Transformationen sind aufs Engste miteinander verflochten. Zwischen den acht Ländern gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Größe, des Entwicklungsstandes und der Wirtschaftsstruktur. Das Spektrum reicht vom sehr großen, aber relativ armen Polen bis zum winzigen, aber relativ wohlhabenden Slowenien, dem in der Fläche kleinsten Land, mit dem die EU je Beitrittsverhandlungen führte (vgl. *Tabelle 1*).

Von der Plan- zur Marktwirtschaft

Der Umbau der Plan- zur Marktwirtschaft war eine beispiellose Herausforderung, zu der es weder Modelle noch akzeptierte theoretische Konzepte gab. Der Systemwechsel erforderte im Innern eine Liberalisierung und Privatisierung, die zwangsläufig mit dem Aufbau neuer Institutionen zur Regulierung der entstehenden Märkte verbunden waren. Der erste Schritt war die Freigabe der

meisten Preise – mit Ausnahme von Mieten, Energie, Transport und einigen Grundbedarfsgütern, die später folgten. Damit ergaben sich massive Veränderungen der Realeinkommen, vor allem bei Beziehern nominal fester Transfereinkommen (z. B. Renten).

Die Privatisierung gestaltete sich schwieriger und langwieriger als die Liberalisierung. Teilweise erhielten enteignete Alteigentümer vorrangige Eigentumsansprüche (z. B. in Tschechien und Lettland). Wohnungen und kleine Unternehmen wie Läden, Restaurants und Handwerksbetriebe fanden meist rasch neue Eigentümer. Bei der Privatisierung der großen Staatsunternehmen waren vielfältige Interessen und Ziele zu berücksichtigen. Die Ungarn übertrugen die Aufgabe einer staatlichen Institution ähnlich der deutschen Treuhandanstalt; die Tschechoslowakei entschloss sich zu einer radikalen und raschen Kuponprivatisierung, behielt aber eine Reihe „strategischer“ Unternehmen in Staatshand; die Slowakei verfolgte diesen Weg nicht weiter. Die Polen taten sich lange mit der Wahl der Privatisierungsmethode schwer und führten schließlich Investitionsfonds ein, an der die Bevölkerung Anteile erhielt. In Estland verkaufte die Regierung ihre Anteile an öffentlichen Unternehmen vorzugsweise an wenige ausländische Großinvestoren. Litauen entschied sich für die Kuponprivatisierung, während Lettland nach längerem Hin und Her die Aufgabe 1994 einer eigenen Agentur übertrug. Die Slowenen verfolgten einen Mix von Privatisierung über Zertifikate für alle Bürger und über einen zentralen Fonds.¹

„Freie“ Märkte und ihre privaten Marktteilnehmer brauchen Regeln und Institutionen, die der Staat bereitstellen muss. In fünf der acht Länder gehörte dazu eine neue Währung, damit verbunden eine Zentralbank und Regelungen für die Geld- und Währungspolitik, Devisen- und Kapitalmärkte. Die Slowakei behielt die tschechoslowakische Krone, aber mit dem Adjektiv „slowakisch“. Slowenien schuf anstelle des jugoslawischen Dinar den Tolar. Die baltischen Ländern führten drei Wäh-

¹ Vgl. Georg Brunner, Privatisierung in Osteuropa – eine typologische Skizze, in: Osteuropa, (1999), S. 2–43.

Tabelle 1: Strukturdaten der postkommunistischen Beitrittsländer (Stand: 2001)

Indikator/Land	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowakei	Slowenien	Lettland	Litauen	Estland
Unabhängig in den heutigen Grenzen seit	1945	1945	1992	1992	1991	1991	1991	1991
Fläche (in 1 000 qkm)	313	93	79	49	20	65	65	45
Bevölkerung (in Millionen)	38,6	10,2	10,2	5,4	2,0	2,4	3,5	1,4
Pro-Kopf-Einkommen (in 1000 Euro zu Kaufkraftstärken)	9,2	11,9	13,3	11,1	16,0	7,7	8,7	9,8
Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung (in Prozent)	19,2	6,1	4,6	6,3	9,9	15,1	16,5	7,1

Quelle: EU-Kommission, Strategiepapier Erweiterung 2002.

rungen ein, die jeweils den Rubel ablösten: Lats (Lettland), Litais (Litauen) und Kronen (Estland).

Die Finanzierung des Staates durch Steuern und Kredite auf dem eigenen Kapitalmarkt war ebenso neu zu organisieren wie der Arbeitsmarkt und die Märkte für Güter und Dienstleistungen. Bei der Ausgestaltung der Gesetze und Regeln spielte vor allem ab etwa 1993 das europäische Vorbild eine zunehmende Rolle, da das neue Recht mit dem EU-Recht, dem *acquis communautaire*, kompatibel sein musste. Aber wie die Vielfalt in der heutigen EU zeigt, erlaubt auch dies noch erhebliche Spielräume, vor allem in marktferneren Bereichen wie z. B. bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. In der Tat verfolgten einige Länder tatsächlich oder in der politischen Rhetorik eine radikal-liberale Ordnungspolitik. So eliminierte Estland alle Zölle und Agrarsubventionen und muss sie mit dem Beitritt wieder einführen; Tschechiens damaliger Premierminister und heutiger Staatspräsident propagierte „eine Marktwirtschaft ohne Adjektive“ (wie „sozial“), ohne dies de facto umzusetzen. Andere Länder (z. B. Polen, Ungarn, Slowenien) folgten kontinentaleuropäischen Vorbildern einer „sozialen Marktwirtschaft“. Einen Überblick zu den Systemreformen liefern die *Tabellen 2a* und *2b*.

Die neue Marktwirtschaft fand nur eine wenig stabile und in den meisten Ländern sinkende Zustimmung. Die Differenz zwischen Befürwortern und Gegnern („Nettozustimmung“) sank in Tschechien, Ungarn und Slowenien fast kontinuierlich von einem Höchststand 1990/91 auf nahezu Null 1997.² Detaillierte Untersuchungen und Umfragen in Polen, Ungarn und Tschechien machen die Ängste deutlich: Eine große Mehrheit der Bevöl-

kerung verlangte 1994/95 eine sozialere Ausgestaltung des Reformprozesses.³ Nach aktuelleren Meinungsumfragen hat sich die Zustimmung zum EU-Beitritt zwar erhöht, aber die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Lage ist weiterhin hoch.⁴

Die wirtschaftliche Entwicklung seit dem Umbruch

Die Enttäuschung über die Marktwirtschaft rührt vor allem von der schweren Rezession her, die den Umbau der Planwirtschaft begleitet. Sie war auch durch den Zusammenbruch der Exporte in die alten osteuropäischen Handelspartner, vor allem in die Sowjetunion bzw. nach Russland, bedingt. Das Bruttosozialprodukt bzw. das reale Bruttoinlandsprodukt (vgl. *Tabelle 3*) sank um ein Viertel bis ein Drittel und erreichte – wenn überhaupt – erst ab 1996 wieder das Niveau von 1988.⁵ Die vorher unbekannte offene Arbeitslosigkeit stieg auf etwa zehn Prozent. Nur in Tschechien blieb sie unter fünf Prozent. Erst Mitte der neunziger Jahre, also etwa zum Zeitpunkt der Aufnahmeanträge, wendete sich auch das wirtschaftliche Schicksal der Kandidatenländer. Nach mehreren Jahren sinkenden realen Bruttosozialprodukts konnten die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften wieder positive Wachstumsraten melden. Polen wies schon 1992 2,6 Prozent reales Wachstum auf –

3 Vgl. Hans Peter Haarmann/Hans-Joachim Nissen, *Der Transformationsprozess in Ungarn*, Köln 1996, S. 62.

4 Vgl. Europäische Kommission, *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in den Kandidatenländern*, Brüssel 2002. Die EU stellte die Eurobarometerumfragen in den Beitrittsländern zwischen 1997 und 2001 ein.

5 Die Zahlen stammen, soweit nicht anders angegeben, aus EBRD, *Transition Report 2002*, London 2002, oder UN ECE „Economic Survey of Europe“ 2003, No. 1, Genf 2003.

2 Vgl. European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer*, Nr. 8 (März 1998).

Tabelle 2a: Der Transformationsprozess im Überblick (Baltikum und Polen)

	Polen	Litauen	Lettland	Estland
1990	Preisliberalisierung; Außenhandelsliberalisierung; kleine Privatisierung; Wettbewerbskontrolle	Zentralbank		Zentralbank; Außenhandelsliberalisierung
1991	Börse	Kuponprivatisierung	kleine Privatisierung	kleine Privatisierung; Bodenrechte handelbar
1992	Steuerreform; Bankengesetz	Liberalisierung der Preise; Wettbewerbspolitik; Börse; Konkursrecht	Liberalisierung der Preise; Mehrwertsteuer; Zentralbank	Neue Währung; Currency board; große Privatisierung; Konkursrecht; Preisliberalisierung
1993	Massenprivatisierung; Mehrwertsteuer; erste Bank privatisiert	Neue Währung einziges Zahlungsmittel	Neue Währung; Eisenbahn wird AG; Markt in Staatspapieren	Börsenaufsicht; Privatisierungsrecht und -agentur; Zölle abgebaut
1994	Nationale Investitionsfonds (NIF)	Currency Board; Mehrwertsteuer; Währungskonvertibilität	Privatisierung mit Agentur	Mehrwertsteuer; Handelsschranken abgebaut; Währungskonvertibilität; BIZ-Regeln
1995	WTO-Beitritt; Währungskonvertibilität; Staatsunternehmen zu NIFs	Privatisierung	Aktienmarkt; erste Bank privatisiert	erste Bank privatisiert
1996	OECD-Beitritt; neues Privatisierungsgesetz		Konkursrecht	Börse aktiv
1997	Rentenreform	neues Konkursrecht	Wettbewerbsrecht	letzte Bank privatisiert
1998	unabhängige Geldpolitik; Banken- und Konkursrecht reformiert	Unternehmensrecht reformiert; Hypothekenregister	Monopolbehörde; Rentenreform	Rentenreform; Einlagenversicherung
1999	Renten- und Gesundheitsreform	Kapitalertragssteuer; private Rentenversicherung	WTO-Beitritt; Rentenreform	WTO-Beitritt; Banken- und Telekommunikationsrecht reformiert
2000	Unternehmensbesteuerung reformiert	WTO-Beitritt	Rentenreform	
2001	neues Handelsrecht	unabhängige Regulierungsbehörde für Telekommunikation	Regulierungsbehörde für öffentliche Versorgungssysteme	Kapitalverkehr liberalisiert; Rentenreform; neues Wettbewerbsrecht
2002	Kapitalertragssteuer	Währung an Euro gebunden; Antikorruptionsprogramm; Bankenprivatisierung abgeschlossen	neues Handelsrecht	neue Arbeitslosenversicherung

BIZ: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich; WTO: World Trade Organization.

Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report, London 1998 und 2002 (eigene Zusammenstellung).

nach Rückgängen um 11,6 im Jahr 1990 und um sieben Prozent 1991. Slowenien folgte 1993. Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Lettland konnten sich 1994 der ersten positiven Wachstumsraten erfreuen. Estland und Litauen bildeten 1995 das Schlusslicht nach fünf Jahren des Niedergangs.

Das neue Wachstum, so erfreulich es war, fiel schwächer aus als der vorherige Niedergang, dessen Raten sich oft im zweistelligen Bereich bewegt hatten. Polens Aufschwung erwies sich bis 1999 als am robustesten. Nach einem relativ langsamen Start (1993: 2,6; 1994: 3,8 Prozent) kletterte das

Tabelle 2b: Der Transformationsprozess im Überblick (südliches Mitteleuropa)

	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Slowenien
1990	zweistufiges Bankensystem	zweistufiges Bankensystem	große Privatisierung beginnt; „Treuhandgesellschaft“; Börse	
1991	Preisliberalisierung; Außenhandelsliberalisierung; kleine Privatisierung; Wettbewerbsrecht	Preisliberalisierung; Außenhandelsliberalisierung; kleine Privatisierung; Wettbewerbsrecht	Preisliberalisierung; Wettbewerbsrecht; kleine Privatisierung	Zentralbank; neue Währung
1992	Kuponprivatisierung; erste Bank privatisiert	Kuponprivatisierung	Konkursrecht	Unternehmensmodernisierung; Privatisierungsgesetz
1993	Mehrwertsteuer; Börse; Konkursrecht	neue Währung; Börse; Konkursrecht		Außenhandelsgesetz; Wettbewerbsrecht
1994	2. Kuponprivatisierung	Wettbewerbsrecht	erste Bank privatisiert	Konkursrecht; Preisliberalisierung
1995	WTO-Beitritt; Währungskonvertibilität; OECD-Beitritt	WTO-Beitritt; Währungskonvertibilität; 2. Kuponprivatisierung gestrichen	WTO-Beitritt; Börsenaufsicht; Privatisierungsgesetz; Telefonprivatisierung	Währungskonvertibilität; WTO-Beitritt; Wettbewerbsaufsicht
1996	Wettbewerbsaufsicht		Währungskonvertibilität; IWF-Programm; Zollgesetz; OECD-Beitritt	
1997	Sparprogramm	Gesetz zur Unternehmensbelebung	Rentenreform	Telekomgesetz
1998	Rentenreform	neues Konkursrecht; Gesetz zur Unternehmensbelebung aufgehoben	Wettbewerbsrecht; Währungskonvertibilität; Krankenversicherungsreform	letzte Bank privatisiert; Mindestlohn reformiert; Mehrwertsteuer
1999	Agentur zur Unternehmensrestrukturierung	neues Privatisierungsgesetz; Sparprogramm		Währungskonvertibilität
2000	größte Sparbank privatisiert; neues Konkursrecht	OECD-Beitritt; neues Konkursrecht; Großprivatisierungen (Stahl, Telekommunikation, Bank)	Wettbewerbsrecht reformiert	Rentenreform; Unabhängige Regulierungsbehörden für Versicherung und Energie
2001	Bankenprivatisierung beendet	neues Bankrecht	Kapitalgewinne besteuert; Übernahmerecht reformiert	Telekommunikation neu reguliert
2002	Gas und Telekommunikation privatisiert	Gas und Energieverteilung privatisiert; Kapital- und Arbeitsmarkt neu geregelt		Kapitalverkehrsfreiheit; neues Arbeitsrecht

Quelle: EBRD, Transition Report, London 1998 und 2002 (eigene Zusammenstellung).

Konjunkturbarometer auf über vier Prozent und blieb dort bis 2000, um dann wieder in eine Stagnationsphase abzustürzen. Die ungarische Wirtschaft wuchs deutlich langsamer; die Politik war 1995/96 angesichts steigender Inflation und Defizite im Außenhandel und Staatshaushalt zu einem Sparprogramm gezwungen, das die Wachstumsrate auf unter zwei Prozent drückte. Die in jener Zeit

durchgeführten Reformen legten allerdings die Grundlage zu einem neuen Aufschwung ab 1997.

Tschechien erlebte zunächst ein gutes Wachstum, das 1995 sogar 6,4 Prozent betrug. 1996/97 stürzte das Land jedoch in eine schwere Finanz- und Währungskrise, die zunächst einige Banken zusammenbrechen ließ. In der Folge verloren die Kapital-

Tabelle 3: Jährliche Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Prozent

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Polen	-11,6	2,6	5,2	6,0	4,8	4,0	1,0
Ungarn	-3,5	-3,1	2,9	1,3	4,9	5,2	4,0
Tschechien	-1,2	-0,5	2,2	4,3	-1,0	3,3	2,5
Slowakei	-2,5	-6,5	4,9	6,2	4,1	2,2	3,5
Slowenien	-4,7	-5,5	5,3	3,5	3,8	4,6	2,7
Lettland	2,9	-34,9	2,2	3,7	4,8	6,8	4,0
Litauen	-5,0	-21,3	-9,8	4,7	5,1	3,8	5,2
Estland	-6,5	-14,2	-2,0	3,9	4,6	7,1	4,0

Quelle: EBRD Transition Report, London 2002.

märkte das Vertrauen, als die Regierung Klaus bei Neuwahlen die absolute Mehrheit verfehlte. Eine Abwertung und ein Sparprogramm führten dann zu einem deutlichen Einbruch, der 1998 sogar einen Rückgang des Bruttosozialprodukts bewirkte. Erst ab 2000 kam es zu einer Erholung. Die slowakische Wirtschaft wuchs unter der umstrittenen Regierung Meciar rasch (von 1994 bis 1998 mit vier bis sechs Prozent), aber auf einer ungesunden Grundlage, was sich ab 1999 rächte. Erst 2002 kam das Land wieder aus der Stagnation. Slowenien wies ein weniger spektakuläres, aber dafür kontinuierliches Wachstum um etwa vier Prozent auf. Estland erreichte 1997 sogar eine Rate von 9,8 Prozent, die es aber – auch aus außenwirtschaftlichen Gründen – nicht halten konnte. Auch die litauische und die lettische Wirtschaft wuchsen insgesamt kontinuierlich mit drei bis sechs Prozent. 1999 traf alle eine Krise, die nur Lettland mit positivem Wachstum überstehen konnte.

Die positiven Wachstumsraten drückten sich nur bedingt auch in sinkender Arbeitslosigkeit aus, da die Unternehmen die enorme Überbeschäftigung aus der Planwirtschaft abbauen mussten, um die Produktivität zu steigern und wettbewerbsfähig zu werden. Zwar nahm die Arbeitslosigkeit in Polen, Ungarn und Slowenien ab, sie stieg aber in Polen ab 2000 wieder kräftig an. In den baltischen Ländern stieg sie trotz hohen Wachstums fast kontinuierlich, nur Lettland konnte eine leichte Erholung verzeichnen. In Tschechien stieg die an sich sehr niedrige Rate im Zuge der Krise 1997 wieder an und ging ab 2001 leicht zurück. Der slowakische Arbeitsmarkt wies einen starken Zyklus parallel zum Wachstum auf. Im Durchschnitt lagen die Raten 2002 zwischen ca. sieben (Ungarn, Baltikum) und 18 Prozent (in Polen und der Slowakei).

Parallel dazu brachten die Länder ihre Inflation unter Kontrolle, auch wenn die durchschnittlichen Raten sich mit etwa drei Prozent immer noch auf einem leicht höheren Niveau als in der EU bewegen. Bei der Preisstabilität schien Tschechien zunächst die besten Erfolge aufzuweisen. Es

konnte schon 1994 den Anstieg auf zehn Prozent senken und blieb bis 1997 deutlich darunter. Nach einem Schub auf über zehn Prozent 1998 fiel die Inflationsrate wieder auf zwei bis vier Prozent. Polen und die baltischen Staaten verzeichnen dagegen kontinuierliche Rückgänge, nachdem alle vier Länder vor 1994 eine extreme Inflation erlebt hatten. Sloweniens Preisanstieg bewegt sich seit 1996 im einstelligen Bereich. Ungarn dagegen, das schon 1994 unter 20 Prozent gekommen war, erlebte 1995/96 einen erneuten Anstieg, den es aber unter Kontrolle brachte.

Damit sind die Länder bei der Inflation nahe an der Erfüllung der Maastricht-Kriterien. Betrachtet man die Haushaltsdefizite, so ergibt sich ein gemischtes Bild. Kein Land weist einen Überschuss auf. 2002 dürften die Defizite nur in drei baltischen Ländern und in Slowenien unter drei Prozent gelegen haben. Tschechiens traditionell konservative Fiskalpolitik ist seit 2000 im Zuge der Konjunkturbelebung aus dem Ruder gelaufen. Auch Polen hat durch die Krise Rückschläge bei der bis 2000 erfolgreichen Haushaltskonsolidierung hinnehmen müssen, während sich Ungarn immer durch eine recht lockere Fiskalpolitik auszeichnete. Die Staatsverschuldung liegt überall bei unter 60 Prozent des BIP. Ungarn hat mit über 50 Prozent die höchste Verschuldung, Estland mit etwa fünf Prozent die niedrigste. Tschechien und Lettland liegen ebenfalls unter 20, Litauen und Slowenien weisen unter 30, Polen und die Slowakei knapp 43 Prozent auf.⁶

Im Ergebnis zeichnen sich die acht Beitrittsländer durch eine beachtliche Stabilität aus. Die größten Probleme liegen im zu niedrigen und zu unsteten Wachstum, das dazu geführt hat, dass das Pro-Kopf-Einkommen von 1989 im Baltikum immer noch nicht wieder erreicht und in den übrigen Ländern nur um durchschnittlich 15 Prozent übertroffen wurde. Dieses magere Ergebnis ist

⁶ Vgl. Deutsche Bank Research, Monitor EU-Erweiterung. Mittel- und Osteuropa, Nr. 9 vom 27. 9. 2002, S. 39.

ungleich verteilt. Es gibt kaum Belege, ob die unterschiedliche Performance mit bestimmten ordnungspolitischen oder institutionellen Entscheidungen verknüpft ist. Am ehesten kann gelten, dass die frühen und energischen Reformer, vor allem Polen, am schnellsten wuchsen.⁷ Nicht nur hält sich die Arbeitslosigkeit hartnäckig, auch die Einkommens- und Vermögensverteilung hat sich seit dem Ende des Kommunismus massiv verschlechtert. Dies trifft eine Bevölkerung, die weder Arbeitslosigkeit noch Armut im westlichen Sinne kannte. Sie reagierte in den vergangenen 15 Jahren damit, dass sie praktisch keine Regierung in ihrem Amt bestätigte, ohne dass jedoch die jeweils neuen Kräfte an der Macht vom Kurs schmerzhafter Reformen stärker abgewichen wären.

Durch außenwirtschaftliche Öffnung zur Peripherisierung?

Die zweite große Dimension des wirtschaftlichen Systemwechsels betrifft die Außenbeziehungen. Die alten Planwirtschaften waren stark in eine politisch verordnete Arbeitsteilung innerhalb des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW bzw. COMECON) eingebunden, in der die ostmitteleuropäischen Länder vor allem relativ (innerhalb des Ostblocks) hochwertige Konsum- und Investitionsgüter herstellten und dafür Rohstoffe aus der Sowjetunion bezogen. 1990 liberalisierten die heutigen Beitrittsländer die Außenwirtschaftsbeziehungen durch Austritt aus dem RGW, Umstellung auf Verrechnung zu Weltmarktpreisen und harte Währungen, Aufgabe des Staatsmonopols im Außenhandel, allgemeine Öffnung, den Abbau von Handelshemmnissen und die Abwertung der Währungen. Neue Grenzen und Währungen schufen aber auch neue Hindernisse.

In der Folgezeit brach der alte osteuropäische Handel zusammen, was wesentlich zur Transformationsrezession beitrug. Es folgte eine gewaltige Umorientierung des Außenhandels auf Westeuropa mit einer starken Ausweitung der Ein- und Ausfuhren in und aus der EU. Ausländische Direktinvestitionen flossen nach Mittel- und Osteuropa. Die Öffnung der westlichen Märkte, vor allem im Rahmen der Assoziierungsverträge mit der EU, sowie die Mitgliedschaft in internationa-

len Organisationen wie OECD, WTO, IWF und Weltbank begleiteten und bedingten diese Liberalisierungsprozesse. Alle acht Länder sind heute offene Volkswirtschaften, deren Exporte bzw. Importe je nach Größe der Volkswirtschaft zwischen etwa 20 (Polen) und 50 Prozent (Estland) ihres Bruttosozialprodukts betragen.

Das höhere Wachstum ab Mitte der neunziger Jahre ging in der Regel mit einer Verschlechterung der Leistungsbilanz einher: Den gestiegenen Importen stand keine gleich starke Zunahme der Exporte gegenüber. Zwar blieb das Defizit in vielen Fällen finanzierbar – nicht zuletzt dank der Hilfe der EU und ausländischer Investitionen. Aber in Ungarn oder in Tschechien erzwang das Außenhandelsdefizit eine Abschwächung des Wachstums, als das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte nachließ. Ungarn hatte 1993 und 1994 ein Leistungsbilanzdefizit von über neun Prozent des Bruttosozialprodukts, das es mühsam bis 1996 auf 3,7 Prozent absenken konnte. Tschechien, das 1993/94 praktisch eine ausgeglichene Bilanz vorlegte, verlor das Vertrauen der Kapitalmärkte nach Defiziten in Höhe von 7,6 (1996) und 6,1 Prozent (1997). Polen, das 1994 und 1995 noch einen Überschuss aufgewiesen hatte, drohte angesichts wachsender Defizite (1998: 4,4; 1999: 7,5; 2000: 6,3 Prozent) ein ähnliches Problem, das sich nur durch den Konjunkturerinbruch entschärfte. Auch die Slowakei gerät bei jeder Wachstumserholung wieder stark ins Defizit. Ähnliche Risiken weisen die baltischen Außenhandelsbilanzen auf, die seit 1994 durch ständig hohe Defizite gekennzeichnet sind. Dank ihrer *Currency-board*-Systeme blieben sie bisher von einer Vertrauenskrise verschont. Slowenien dagegen zeigt seit 1995 praktisch eine ausgeglichene Leistungsbilanz.

Die Finanzierung der Defizite wirkte sich auf die Auslandsverschuldung aus. Sie stieg in allen Ländern an. Ungarn konnte durch sein Sparprogramm die Verschuldung im Verhältnis zu den Exporten deutlich und im Verhältnis zum BIP geringfügig abbauen. Auch Polen und Tschechien gelang eine Stabilisierung, Polen anfangs sogar eine deutliche Schuldenreduzierung, ja eine Halbierung gegenüber dem Beginn der Transformation, als die Quote noch bei über 60 Prozent lag. Allerdings kam dabei auch der vom Westen gewährte Schuldenerlass zum Tragen. Sloweniens Verschuldung hält sich trotz leichten Anstiegs in vertretbaren Grenzen. Im Baltikum weist Lettland einen starken Anstieg auf über 150 Prozent der Exporte und über 70 Prozent des BIP auf, während Estland und Litauen sich auf hohem Niveau stabilisiert haben. Letzteres trifft auch auf die Slowakei zu.

⁷ Vgl. Lucjan T. Orlowski (Hrsg.), *Transition and Growth in post-Communist Countries. The Ten-Year Experience*, Cheltenham–Northampton 2001.

Eine wichtige Quelle ausländischen Kapitals (und Know-hows) waren die Direktinvestitionen. Ungarn gehörte von Anfang an zu den Hauptzielländern. Die Investoren entdeckten Tschechien und Polen erst ab 1995. Die Slowakei erlebte einen starken Zustrom ab 2000. Aufgrund der kleinen Märkte hielten sich die Investitionen in den anderen Ländern in bescheidenem Rahmen. Die Motive der Investoren waren zunächst die Bedienung des Binnenmarkts. Häufig übernahmen sie vorhandene Unternehmen und entließen dann einen Teil der Belegschaft. Erst langsam führten sie auch so genannte *Greenfield*-Investitionen durch, die neue Arbeitsplätze schufen, und benutzten die Beitrittsländer für die Produktion für den westeuropäischen Markt. Inzwischen sind ausländische Unternehmen für wichtige Teile der Exporte verantwortlich – häufig im Rahmen von Produktionsverbänden, bei denen arbeitsintensive Teilschritte nach Mittel- und Osteuropa ausgelagert wurden (z. B. Audi Ingolstadt–Győr/Ungarn). Die meisten Investitionen kommen aus der EU, mit Deutschland als wichtigstem Investor.

Die deutlich höhere Inflation als in der EU und Leistungsbilanzdefizite übten auf die Währungen der Beitrittsländer einen stetigen Abwertungsdruck aus. Polen und Ungarn gaben diesem Druck nach und erhielten sich damit ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Beide Länder wenden in der Wechselkurspolitik ein so genanntes *Crawling-peg*-Regime an, das periodisch kleinere Abwertungen gegenüber einem Währungskorb vorsieht. Tschechien und Slowenien setzen ihre Währungen dagegen einem so genannten *Managed-float*-Regime aus, bei dem der Markt im Prinzip die Kurse bestimmt, die Zentralbank jedoch korrigierend interveniert. Im Fall Tschechiens gelang es ihr 1997 nicht, die Krone gegen den Abwertungsdruck zu verteidigen, obwohl sie dabei einen spürbaren Teil ihrer Währungsreserven einsetzte. Die Slowakei hat einen flexiblen Wechselkurs (*float*). Estlands und Litauens *Currency-board*-Systeme sorgen für relativ geringe Schwankungen. Lettland hat einen festen Wechselkurs. Insgesamt erfüllen die Länder noch nicht die Maastricht-Kriterien bezüglich der Wechselkursstabilität.

In der regionalen Außenhandelsstruktur nahm das Gewicht der 15 EU-Staaten als Handelspartner immer mehr zu. Bei ca. 60 Prozent der Ein- und Ausfuhren scheint nach den starken Zunahmen bis 1995 eine „natürliche“ Sättigung erreicht zu sein, wie sie auch von Gravitationsmodellen vorhergesagt wird.⁸

8 Vgl. Christian Weise u. a. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU –

Das schließt weitere Schwankungen nicht aus, die durch die unterschiedliche Wachstums- und Nachfrageentwicklung in den verschiedenen Partnerregionen bedingt sind. So wuchs 1998 wegen der Krise in Russland das Gewicht der EU als Exportmarkt (vor allem für die baltischen Länder). Innerhalb der EU sind Deutschland mit fast der Hälfte des Handels sowie Österreich und Italien wichtige Handelspartner.

Die sektorale Zusammensetzung des Außenhandels der Kandidatenländer signalisiert für die drei reicheren Länder Ungarn, Tschechien und Slowenien eine relativ hohe Wettbewerbsfähigkeit. Der Grubel-Lloyd-Index, der die Spezialisierung im gegenseitigen Handel angibt, erreichte schon 1997 für Slowenien 70 Punkte, Ungarn und Tschechien 66, die Slowakei 61, jedoch für Polen und Estland nur 48. Während ein Wert von 100 bedeutet, dass der gesamte Handel in einer Branche stattfindet (reiner *intra-industry trade*), gibt ein Wert von 0 völlige Komplementarität an (reiner *inter-industry trade*). Ein Wert ab 60 wird als Zeichen relativer Wettbewerbsfähigkeit angesehen.⁹

Handel, Investitionen und – im geringeren Umfang – die Migration von Arbeitskräften haben eine neue Arbeitsteilung in Europa geschaffen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer beruhte bisher auf schwachen Wechselkursen oder auf im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und sonstigen lokalen Input-Kosten (nicht mehr wie vor 1989 als Anbieter mittlerer Technologie und hoch qualifizierter Arbeit im Ostblock). Der Bildungsstand ist relativ hoch, aber die Arbeitsproduktivität ist noch sehr niedrig. Es fehlt an moderner Infrastruktur und an Kapital; die Unternehmen müssen erheblich in Ausrüstungen und neue Produktionsorganisation investieren. Trotzdem hat sich ein Wandel der Industriestruktur ergeben.¹⁰ Vergleicht man die Beitrittsländer etwa mit den asiatischen Schwellenländern oder der europäischen Peripherie, so ähneln sie eher den iberischen Ländern. Sie haben es aber bisher kaum vermocht, weltwirtschaftliche Integration mit hohem Wachstum zu verbinden, sondern haben ausländische Investitionen und Auftragsproduktion nur in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt.

Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 167, Berlin 1997, S. 75 ff.

⁹ Vgl. euro-east, Nr. 64, March 1998, S. 33.

¹⁰ Vgl. Karl Aiginger u. a., The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition Countries, in: OECD, Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies, Paris 1998, S. 32 ff.

Um sich dem westlichen Wohlstandsniveau anzunähern, müssen die Kandidaten auch in Sektoren wettbewerbsfähig werden, die höhere Einkommen versprechen. Trotz einer Differenzierung zwischen Ungarn und Tschechien einerseits und Polen, der Slowakei und dem Baltikum andererseits dominieren im Außenhandel weiter arbeitsintensive und preissensible Produkte, die wenig forschungs- und ausbildungsintensiv sind, wie Analysen des Außenhandels und insbesondere der darin sichtbaren Struktur der komparativen Vorteile belegen.¹¹ Diese marktgesteuerte Entwicklung haben die Beitrittsländer nicht zuletzt durch eine voreilige Liberalisierungspolitik verursacht, die vorhandenes Kapital (Humankapital und Produktionsanlagen) dramatisch entwertete und durch die frühe Orientierung auf die EU eine Peripherisierung einleitete. Dies zeigt sich auch im Wandel der Warenstruktur des Exports nach 1989, als in vielen Ländern Rohstoffe Maschinen als Hauptexportgüter ablösten.¹² Dabei konzentriert sich der Außenhandel der Beitrittsländer mit der EU auf die Marktsegmente, die sich durch niedrige Qualität und Preise (*down market*) auszeichnen, wobei dies stärker für ihre Exporte als ihre Importe gilt.¹³

Nicht zuletzt durch Einbindung in europäische Produktionsverbände ist es inzwischen Ungarn und in zweiter Linie auch Tschechien und Slowenien teilweise gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch ein *up-grading* der Angebotsstruktur zu verbessern. Diese Länder weisen auch einen überdurchschnittlichen Anteil des intra-industriellen Handels am Handel mit der EU auf.¹⁴ Damit zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Beitrittsländern: Während sich einige mitteleuropäische Länder langsam aus dem typischen Niedriglohnbereich herausentwickeln, sind Polen, die Slowakei und die baltischen Länder noch auf diesen Wettbewerbsvorteil angewiesen.

Oft beruhen die notwendigen Produktivitätssteigerungen – vor allem in den privatisierten und von

ausländischem Kapital übernommenen Firmen – auf drastischen Personaleinsparungen. Zu realsozialistischen Zeiten waren die Unternehmen durch eine starke Überbelegung, also versteckte Arbeitslosigkeit, gekennzeichnet, die der Modernisierungsprozess nun in offene Arbeitslosigkeit verwandelt. Denn in der Regel stehen dem Abbau von Arbeitsplätzen in den alten staatlichen Industrien nicht im gleichen Umfang neue Arbeitsplätze in modernen Sektoren gegenüber. Nur in den Zentren wie Prag, Budapest oder Warschau gelingt der Strukturwandel relativ reibungslos. Dort entstehen neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (Verwaltung, Finanzsektor, Tourismus). Große regionale Unterschiede bei Arbeitslosigkeit und Einkommen kennzeichnen die Beitrittsländer. Sie verstärken die soziale Ungleichheit, die ohnehin durch die reale Entwertung von Transfereinkommen (Renten) und Löhnen einerseits und den neuen Reichtum der Transformationsgewinner andererseits stark angestiegen ist.

Die riskante Integration im erweiterten Europa

Die Europäische Union (EU) unterstützte den Prozess der Transformation – anfangs noch ohne Erweiterungsabsicht – von 1989 an. Hauptsäule des Hilfsprogramms war das PHARE-Programm (*Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy*), das alsbald auf alle Länder Mittel- und Osteuropas ausgedehnt wurde. Die jährlichen Hilfen stiegen von 475 Millionen Euro (1990) auf 1,6 Milliarden Euro (2000) und dienten anfänglich eher der Beratung. Später finanzierten sie auch Investitionen und konzentrierten sich immer stärker auf die Beitrittsvorbereitung. Ab 1999/2000 begann die EU mit zwei weiteren Programmen, einem zur Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development/SAPARD*) und einem dem Kohäsionsfonds ähnlichen strukturpolitischen Programm (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession/ISPA*). In den Jahren 2000 bis 2002 stellte die EU pro Jahr im Rahmen des PHARE-Programms etwa 1,1 Milliarden Euro, für SAPARD 0,54 Milliarden Euro und für ISPA 1,08 Milliarden Euro an Finanzhilfen zur Verfügung.¹⁵ Hinzu kommen Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB).

11 Vgl. Barry Eichengreen/Richard Kohl, *The External Sector, the State, and Development in Eastern Europe*, in: John Zysman/Andrew Schwartz (Hrsg.), *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, Berkeley 1998, S. 171 ff., Ch. Weise u. a. (Anm. 8), S. 85 ff., und OECD (Anm. 10).

12 Vgl. Todor Gradev, *The Evolution of Industrial Structures and the New Division of Labour: Integration into European and Global Production Chains?*, in: Brigitta Widmaier/Wolfgang Potratz (Hrsg.), *Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe*, Aldershot 1999, S. 60–91.

13 Vgl. Françoise Lemoine, *Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network*, BRIE Working Paper 107, Berkeley 1998.

14 Vgl. Claudia Buch, *Die Osterweiterung der EU aus ökonomischer Sicht*, in: *Die Weltwirtschaft*, (2003) 2, S. 186.

15 Vgl. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm> (PHARE, ISPA, SAPARD brochure).

Zwischen 1993 und 1996 schlossen alle Beitrittskandidaten Assoziierungsabkommen mit der EU, die neben Finanzhilfen auch die Liberalisierung des Handels vorsahen. Allerdings behielt sich die EU den Schutz ihrer Landwirtschaft und einiger sensibler Branchen (z. B. Stahl, Textil und Bekleidung) sowie die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen unter besonderen Umständen (z. B. *anti-dumping*) vor. Der Wegfall dieser Ausnahmen stellt den wichtigsten handelspolitischen Vorteil des Beitritts gegenüber der Assoziation dar. Weiter müssen die Kandidaten beim Beitritt den gemeinsamen EU-Außenzoll übernehmen, was gelegentlich geringeren Schutz, manchmal aber auch eine stärkere Abschottung bzw. höhere Preise für Importe aus Drittländern bedeutet.

Kurz nach den Assoziierungsabkommen, die wegen der in der Präambel vorgesehenen Beitrittsperspektive auch „Europaabkommen“ hießen, stellten die Partnerländer ihre Aufnahmeanträge, die von etwa 80 Prozent der Bevölkerung unterstützt wurden. Allerdings beruht vor allem die EU-Begeisterung der frühen Jahre kaum auf ausreichenden Kenntnissen über die EU, ihre Institutionen und Politiken.¹⁶ So sprachen sich bei denselben Meinungsumfragen (1991 und 1992), bei denen ca. 80 Prozent der Befragten in den fünf Ländern einen EU-Beitritt befürworteten, nur ca. 60 Prozent (1992 sogar nur um 55 Prozent) für die Marktwirtschaft aus. Mindestens ein Viertel der EU-Befürworter waren sich offensichtlich nicht bewusst, dass die EU vor allem ein großer (Binnen-)Markt ist, und hielten ihre Ablehnung der Marktwirtschaft für verträglich mit einer EU-Mitgliedschaft.¹⁷

Interessenkonflikte traten nur punktuell auf. Viele Menschen befürchteten, dass die Öffnung der Vermögensmärkte, vor allem für Grund und Boden, Immobilien und Unternehmen, dazu führt, dass wertvoller nationaler Besitz in die Hände ausländischer Investoren fällt. Dabei geht es zum einen um den Preis. Wegen der relativen Armut liegen die Vermögenswerte niedrig und sind im Vergleich zu entsprechenden Anlagen innerhalb der EU sehr billig (z. B. Boden diesseits und jenseits der deutsch-polnischen Grenze). Steigt im Zuge der weiteren Entwicklung – etwa nach dem Beitritt – der Preis stark an, so hätten die Ausländer den Gewinn. Ebenso wichtig sind aber auch Bedenken

bezüglich der nationalen Identität der Investoren. Polen, Tschechen und Slowenen befürchteten, dass Deutsche und Italiener auf dem Markt die Ergebnisse des verlorenen Krieges revidieren könnten. Dem wurde in den Beitrittsabkommen mit Übergangsfristen Rechnung getragen. Umgekehrt dürfen Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern nicht unmittelbar nach dem Beitritt in allen Mitgliedstaaten tätig werden. Die Abschottung gegenüber Drittländern, die das Schengen-Regime von den Kandidaten spätestens nach dem Beitritt erwartet, stört vor allem manche Polen und Ungarn. Der grenznahe Handel zwischen dem polnischen Osten und Belarus ist für diesen ärmsten Teil Polens von großer Bedeutung. Seine Einschränkung durch den Visumzwang für Weißrussen hat die polnische Grenzbevölkerung verärgert. Die Ungarn wiederum möchten gern ihre Grenzen für ungarischstämmige Einwohner Rumäniens und Jugoslawiens offen halten.

Aber der Preis der Abschottung wird weithin akzeptiert, da der EU-Beitritt gewichtige wirtschaftliche *Vorteile* verspricht. Neben dem erwähnten unbeeinträchtigten Marktzugang und der Mitsprache bei der weiteren Ausgestaltung der Integration sind es vor allem die erwarteten Transferzahlungen aus den EU-Fonds, die zwischen 2004 und 2006 40,8 Milliarden Euro betragen werden,¹⁸ wobei eine diskriminierende Obergrenze von vier Prozent des BIP des Empfängerlandes vorgesehen ist, die bei früheren Erweiterungen nicht galt.

Dagegen sind einige *Nachteile* abzusehen. Ob tatsächlich eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums eintritt, muss sich zeigen. In der Wirtschaftspolitik gibt es einen klassischen Streit über die optimalen Bedingungen von Wachstum: Aus marktliberaler Sicht gilt das EU-Modell als zu interventionistisch. Es verhindert durch regulatorische Eingriffe das freie Spiel der Marktkräfte und führt zu Verzerrungen in der Preisstruktur und zu einer nicht optimalen Allokation der Ressourcen. Schon innerhalb der Alt-EU ist diese Politik auf nationaler und EU-Ebene angeblich für schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und defizitäre Staatshaushalte verantwortlich. Ihre Übertragung auf die Neumitglieder, vor allem die umwelt- und sozialpolitischen Regelungen, würde deren Wachstumschancen reduzieren.¹⁹ Eine marktkritische

16 Vgl. R. Rose/C. Haepfner, Democracy and Enlarging the European Union Eastwards, in: Journal of Common Market Studies, 33 (1995) 3, S. 427–450.

17 Vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, Nr. 8 (März 1998).

18 Vgl. Wim Kok, Enlarging the European Union. Achievements and Challenges, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole 2003, S. 47.

19 Vgl. dazu z. B. die thatcheristische Position von: Bill Jamieson/Helen Szamuely, Coming Home or Poisoned Chalice,

Perspektive sieht dagegen aufholende Entwicklung in der Tradition von List („Schutzzölle“) und in entsprechender Interpretation des südostasiatischen Modells als Ergebnis staatlicher Intervention in den Wirtschaftsprozess.²⁰ Diese Schule befürchtet von einer Marktöffnung und der schutzlosen Integration armer, schwacher Wirtschaften in reiche, starke Wirtschaften eine Fixierung der ökonomischen Hierarchie, welche die weniger entwickelten Ökonomien langfristig auf die Rolle von Produzenten und Exporteuren rohstoff- und arbeitsintensiver Erzeugnisse mit niedriger Wertschöpfung festlegt. Sie fordert daher größere nationale wirtschaftspolitische Kompetenzen und Spielräume, als sie eine EU-Vollmitgliedschaft gewährt. Insbesondere müssten Unternehmen und Branchen übergangsweise Zollschutz genießen, um Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Gleichzeitig müssten Exportförderungsmaßnahmen die Position nationaler Unternehmen auf dem Weltmarkt stärken.²¹

In der Außenwirtschaft haben die Neumitglieder wahrscheinlich mit einem starken Anstieg der Importe und der Handelsdefizite zu rechnen, der zwar durch die höheren EU-Transfers (Agrar-, Struktur- und Regionalfonds) und ebenfalls wachsende Direktinvestitionen zu finanzieren ist, aber trotzdem die einheimische Industrie einer massiven Importkonkurrenz aussetzt. Außerdem dürfte der Kapitalzustrom zu einem Anstieg der Vermögenspreise führen, der die Besitzer begünstigt. Gleichzeitig bleiben die Reallöhne unter Druck, wenn die Produktivität nicht so schnell steigen kann, wie sich die Preise der handelbaren Güter dem EU-Niveau annähern.

Die Übernahme des *acquis* wird zudem gewaltige Kosten verursachen, die teils vom Staat, teils von Unternehmen, Haushalten und Konsumenten zu tragen sein werden. Die Kandidaten erhoffen sich zwar einen Ausgleich durch die EU-Fonds, deren

Centre for Research into Post Communist Economics, London 1998; Jürgen B. Donges u. a., Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen, Bad Homburg 1998, S. 82; Peter Achten, Die Osterweiterung der Europäischen Union. Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Lohmar 1996; Ansgar Belke/Martin Hebler, EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, München–Wien 2002.

²⁰ Vgl. Alice H. Amsden u. a., *The Market Meets its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Cambridge, Mass.–London 1994.

²¹ Diese Position vertreten etwa John Eatwell u. a., *Not Just Another Accession. The Political Economy of EU Enlargement to the East*, London IPPR 1997, S. 44 f. Eine gute, aber kritische Darstellung des Arguments zum Erziehungszoll und zur strategischen Handelspolitik im Rahmen der Osterweiterung bietet P. Achten (Anm. 21), S. 20–39.

Ausgestaltung aber auch noch Gegenstand von Reformen ist. Die Kosten sind dagegen schon absehbar. So haben z. B. im Bereich des Umweltschutzes Berechnungen des ifo-Instituts einen Investitionsbedarf in Höhe von rund 60 Milliarden Euro ergeben. Schätzungen aller Kosten für Ungarn geben die Kosten für die Übernahme des *acquis* mit 50 bis 120 Prozent des Volkseinkommens an. Zwar sind diese Ausgaben über Jahre zu strecken, aber sie stellen eine gewaltige Belastung der Kandidaten dar.²²

So könnte die EU-Mitgliedschaft in wirtschaftlicher Hinsicht den Neumitgliedern durchaus unangenehme Überraschungen bereiten. Der erste Beitritt eines postkommunistischen Landes zur EU, der Beitritt der DDR im Zuge der deutschen Vereinigung, war zwar ein Sonderfall, der durch eine Superschoktherapie der plötzlichen Übernahme des nahezu gesamten bundesrepublikanischen Rechts (und damit des *acquis*) und eine Überbewertung der Währung gekennzeichnet war. Aber er zeigt die Risiken einer voreiligen Öffnung, welche die einheimische Industrie der Konkurrenz hoch produktiver Unternehmen im Binnenmarkt aussetzt. Dagegen helfen auch gigantische Transferzahlungen nicht.

Auch die Erfahrungen anderer Beitritte (Irland, Griechenland, Spanien, Portugal) zeigen, dass die Neumitglieder keinesfalls eine Wachstumsgarantie erhalten. Zwar nahm in Portugal nach dem EU-Beitritt das Wachstum zu, aber in Spanien blieb es fast unverändert, und in Griechenland sank es sogar massiv. Irland, das Wirtschaftswunderland der EU der neunziger Jahre, erlebte diesen Aufschwung erst 20 Jahre nach seinem Beitritt, dem zunächst eine lange Phase unspektakulären Wachstums (unterbrochen von Rezessionen) folgte. Dieser Aufschwung ist vor allem ein Anstieg der Gewinne der dort tätigen multinationalen Unternehmen, die zulasten von Löhnen und Steuern vom irischen BIP inzwischen ein Fünftel kassieren und ins Ausland abfließen lassen.²³ Diesem „Erfolgsmodell“ folgt vor allem Ungarn. Die gemischte Erfahrungspalette beweist, dass es letztlich vor allem von der eigenen Wirtschaftspolitik der Neumitglieder abhängt, was sie aus der Mitgliedschaft machen.

²² Vgl. dazu Michael Dauderstädt, *EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern*, in: *Integration*, (1998) 3, S. 149–167 sowie die dort zitierte Literatur, vor allem S. 153 ff., Fn. 24–37.

²³ Vgl. ders./Lothar Witte (Hrsg.), *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*, FES, Bonn 2001.

Die EU 25

Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung

Noch bewegt sich die Diskussion um die politischen Folgen der fünften EU-Erweiterung zwischen naivem Optimismus von Sonntagsreden,¹ die schon ex ante Erfolgsgeschichten postulieren, und schwärzestem Pessimismus, der angesichts der Vorbereitungsängel auf beiden Seiten das Ende der Integrationsgeschichte kommen sieht.² Offenkundig ist bei dieser Einschätzung die Beurteilung der künftigen Rolle Polens entscheidend, der einzigen Mittelmacht unter den zehn Beitrittsländern, mit 50 Prozent der EU-Neubürger. Auch hier gibt es eine bemerkenswerte Spannweite an Prognosen. Sie reicht von Friedbert Pflüger, der für Polen eine Integrationsrolle ähnlich der Frankreichs vorhersieht,³ bis zu kritischen Analysen, die angesichts des schlechten Vorbereitungsstandes des Landes, seines bisherigen Verhandlungsverhaltens und der nationalistischen Geisteshaltung eines Gutteils seiner politischen Klasse eine Stärkung des europaskeptischen Lagers in der EU, verbunden mit harten Verteilungskämpfen, befürchten.⁴

Doch lassen sich auch jenseits wohlfeilen Agitprops („win, win“)⁵ und summarischer Befürchtungen durch eine Analyse der historischen Erfahrungen der mittelosteuropäischen

Transformationsländer, ihrer politischen Ökonomie und ihrer unterschiedlichen Vorbereitungsgrade, Transformationserfolge und -probleme sowie ihrer konkreten Verhandlungspositionen die künftigen Europapolitiken länderspezifisch differenziert sowie die neue Gesamtorientierung der Unionspolitik insgesamt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorhersagen. Schon die Parteinahme der mittelosteuropäischen Transformationsländer zugunsten des US-Kriegs gegen den Irak hätte die deutsch-französische Diplomatie nicht überraschen dürfen.⁶

Die Souveränitätsfrage

Jahrhundertlang, nicht erst während der 40 Jahre dauernden Fremdbestimmung unter dem Diktat von Moskau (für Slowenien: Belgrad), mussten die Völker Mittelost- und Osteuropas im Gegensatz zu den meisten Nationen Westeuropas die Erfahrung eines vorenthaltenen Selbstbestimmungsrechts machen. Bis zum Berliner Kongress 1878 etwa waren die Flächenfarben in Ost- und Mitteleuropa, in dem sich heute 22 unabhängige Staaten tummeln, sehr übersichtlich: Sie bestanden ausschließlich aus denen des Russischen Reiches, des Deutschen Reiches, Österreich-Ungarns und des Ottomanischen Reiches. Trotz dieser historischen Brüche ihrer Staatlichkeit blickten Polen, Litauer, Ungarn und Bulgaren stolz auf ihre tausendjährige Geschichte. Andere haben ihre nationale Identität erst im 19. Jahrhundert entwickelt.

Slowenien ist seit 1991 erstmals ein unabhängiger Staat, die Slowakei, abgesehen von der Kriegszeit (1939–1944), ebenfalls. Die Balten konnten 1991 an ihre nur zwei Jahrzehnte währende Unabhängigkeit bis zur sowjetischen Annexion 1940 anknüpfen. Umso stolzer sind alle Osteuropäer auf die alt-neuen nationalen Symbole, von Münzen bis zur Landesflagge, und auf die Mythen und

1 Vgl. z. B. SPD Leitantrag „Verantwortung für Europa“ vom 30. 4. 2001: „Politisch und wirtschaftlich wird die Osterweiterung der EU sowohl für die Beitrittskandidaten als auch für die jetzigen Mitgliedsstaaten ein Gewinn. (...) Der Vertrag von Nizza stellt sicher, dass die EU nach ihrer Erweiterung handlungs- und beschlussfähig bleibt.“

2 Vgl. Ludwig Watzal, Editorial, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 52–53/2000, S. 2: „Die EU steht vor der Gefahr, sich mit der angestrebten Mitgliederzahl von fast 30 Staaten zu Tode zu integrieren und handlungsunfähig zu werden“, und Paul Welfens, Anpassungsprobleme in post-sozialistischen Ländern Osteuropas im Vorfeld der EU-Osterweiterung, in: APuZ, B 3–4/99, S. 29–42, hier: S. 41: „Statt in der Politik Vorrang für Produktivitätsfortschritt und Wachstum zu setzen, dürften in einer EU-26-Gemeinschaft die Umverteilungsaktivitäten dominieren; damit aber drohen Stagnation und EU-interne Spannungen.“

3 Vgl. Friedbert Pflüger, Polen – unser Frankreich im Osten, in: Wolfgang Schäuble/Rudolf Seiters (Hrsg.), Außenpolitik im 21. Jahrhundert, Bonn 1996.

4 Vgl. John Reed, Is Poland the new Greece?, in: Financial Times vom 9. 12. 2002; Bruxelles met en garde la Pologne, mal préparée à l'élargissement, in: Le Monde vom 8. 10. 2002.

5 Vgl. z. B. Europäische Kommission, Die Erweiterung der EU. Eine historische Gelegenheit, Brüssel 2002.

6 Für eine gut recherchierte Darstellung des Ablaufs und der Rolle des Wall Street Journal in der Entstehung des „Briefes der Acht“ vgl. Financial Times vom 27. 5. 2003.

Großtaten der Nationalgeschichte.⁷ Dagegen ist nichts einzuwenden, doch reagierten in der Folge die politischen Klassen und Medien ausgesprochen allergisch gegen Einschränkungen ihrer neuen nationalen Souveränität,⁸ so, als seien sie nicht gewahr, dass es sich bei der europäischen Integration, an der sie sich durch ihr Beitrittsansuchen unumkehrbar beteiligen wollen, zuvörderst um eine gemeinsam ausgeübte Souveränität handelt, die den nationalen Entscheidungsrahmen notgedrungen durch freiwillige vertragliche Bindungen einschränkt. Diese Gretchenfrage der Integration ging in den Debatten vor den Referenden in den Kandidatenländern (abgesehen von Malta), bei denen es hauptsächlich um den politischen und wirtschaftlichen Aufschluss zum Westen ging, weitgehend unter. Vaclav Klaus, der die EU gerne mit der UdSSR vergleicht und einen europäischen Föderalismus strikt ablehnt,⁹ blieb in der tschechischen Diskussion zumeist unwidersprochen. Falls positive europäische Erfahrungen und eine systematische integrative Bildungsarbeit unter der Bevölkerung der Neumitglieder ausbleiben sollten, ist bei weiteren Integrationsschritten mit Widerstand zu rechnen, vor allem in solchen Ländern, in denen der Überschwang patriotischer Leidenschaften am leichtesten zu wecken ist.

7 Weniger erfreulich ist in diesem Zusammenhang die Weigerung der tschechischen und der slowenischen Regierung, die Vertreibungs-, Enteignungs- und Entrechtungsdekrete der Nachkriegszeit gegenüber Deutschen und Ungarn in Tschechien (Benes-Dekrete) und in Slowenien (AVNOJ-Dekrete) förmlich aufzuheben. In der Slowakei bzw. in Kroatien ist dies bereits erfolgt. Es ist kaum vorstellbar, dass vor dem EuGH, der in Fragen des nationalen Diskriminierungsverbots sehr sensibel judiziert (nachdem die Kommission das heikle Thema faktisch ignorierte, vgl. Günter Verheugen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung/FAZ vom 2. 7. 2002), diese manifesten Unrechtsbestimmungen Bestand haben. Vgl. auch Dieter Blumenwitz, Gutachten: Entfalten die Benes-Dekrete und das (...) Straffreiheitsgesetz noch heute eine diskriminierende Wirkung, die dem Völkerrecht und dem Recht der EU entgegenstehen?, 7. 10. 2002. Siehe auch: The Benes decrees. A spectre over Central Europe, in: The Economist vom 17. 8. 2002; Le contentieux des sudetes empoisonne l'Europe centrale, in: Le Monde vom 27. 3. 2002; Zugespitzter Disput um die Benes-Dekrete, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. 5. 2002. Mittlerweile blockiert die tschechische Weigerung, den als angeblich deutsches Feindeigentum beschlagnahmten Besitz des liechtensteinischen Fürstenhauses herauszugeben, die Osterweiterung des EWR.

8 So rechtfertigte der polnische Außenminister Wlodzimir Cimoszewicz das Ansuchen, die Ergebnisse des Verfassungskonvents wieder aufzuschnüren, mit dem Argument: „Niemand kann unser Recht, unsere Interessen zu verteidigen, einschränken.“ Zit. in: The Economist vom 20. 9. 2003.

9 Vgl. The Economist vom 8. 3. 2003 und 1. 11. 2003. Der tschechische Präsident gab deshalb auch keine Wahlempfehlung bei dem Beitrittsreferendum, vgl. Financial Times vom 16. 6. 2003.

Die Umverteilungsdimension

Die Beitrittsreferenden von 2003 erbrachten überwältigende Zustimmungsraten bei allerdings oft bescheidenen Wahlbeteiligungen. Fast alle Regierungen stellten die Aussicht auf materielle Vorteile in den Vordergrund. In Litauen wurde in der Beitrittswerbung gar das grimmsche Märchen vom Sterntaler bemüht, um die Brüsseler Golddukaten für die bedürftige und gottesfürchtige Nation zu veranschaulichen.¹⁰ Robert Fico, Vorsitzender der slowakischen SMER-Partei, meinte, seine Landsleute hegten nun die unerfüllbare Erwartung, am Beitrittstag sofortigen Reichtum und Wohlstand genießen zu können.¹¹ Damit stehen sämtliche Regierungen der Neumitglieder unter enormem Erwartungsdruck, dem sie angesichts der in den Beitrittsverträgen beschränkten Transfers, ihrer schon in den Programmen der Beitrittsvorbereitung (PHARE, ISPA und SAPARD) reichlich demonstrierten begrenzten „absorptiven“ Fähigkeiten zur Mittelverwendung und letztlich auch angesichts allzu knapper Eigenmittel zur Kofinanzierung allerdings kaum werden entsprechen können. So plant der neue polnische Wirtschaftsminister Jerzy Hausner für die mittelfristige Finanzplanung eine um acht Milliarden US-Dollar aufgestockte Neuverschuldung, um zur Nutzung der EU-Mittel eine kreditfinanzierte nationale Kofinanzierung zu leisten.¹² Dies ist nicht gerade der Königsweg zum Euro. Angesichts der Schwäche der polnischen Finanzverwaltung, ihrer häufigen Selbstblockaden und der Korruptionsproblematik bestünde sogar das Risiko, in den Anfangsjahren der Mitgliedschaft zum Nettozahler zu werden,¹³ wären nicht für diesen „Notfall“ Rückerstattungsklauseln in die Beitrittsverträge eingebaut worden.¹⁴

Umso attraktiver sind die Agrarfonds der EU, bei denen Kofinanzierungen nicht geleistet werden müssen. Die Beitrittsverträge sehen einen graduellen Teileinstieg in die direkten Einkommenszahlungen an die Bauern vor. 2004 sollen sie 25 Prozent der Subventionsrenten ihrer EU-Kollegen erhalten, ein Anteil, der bis 2013 auf 100 Prozent steigen soll.¹⁵ Da das ursprünglich

10 Vgl. Der Tagesspiegel vom 11. 5. 2003.

11 Vgl. Financial Times vom 15. 5. 2003.

12 Vgl. Financial Times vom 1. 7. 2003.

13 Vgl. Special report on Poland and the EU, in: The Economist vom 30. 8. 2003.

14 Vgl. The Economist vom 26. 10. 2003.

15 Vgl. Financial Times vom 10. 12. 2002.

von der Kommission geplante Vorenthalten dieser Zahlungen – sie sollten die Landwirte eigentlich für längst vergangene Preiskürzungen „entschädigen“, sind aber inzwischen zu Dauersubventionen für mehr oder minder seriöse Öko- und Qualitätsauflagen mutiert – an die Bauern der Beitrittsländer nur schwer zu rechtfertigen war und auch die jetzigen Teilbeträge als politischer Kompromiss diskriminierend wirken, dürften mit dem Auslaufen des EU-Gesamtfinanzpakets („Agenda 2000“) im Jahre 2006 mit einiger Wahrscheinlichkeit die Agrarfinanzen zur stürmischen Neuverhandlung anstehen. Nach spanischem Vorbild dürfte dann die nächste polnische Regierung mit der Unterstützung der meisten anderen Beitrittsländer auf voller Teilhabe an allen EU-Förderprogrammen bestehen.¹⁶ Ob diese Forderung und ihre Einlösung den Strukturproblemen der polnischen und anderer kleinbäuerlich strukturierter Agrarwirtschaften wie des Baltikums und Sloweniens hilft, ist zweifelhaft, da sie für jene dort unterbeschäftigten 25 Prozent der Bevölkerung künstliche Anreize schafft, in einer mit sechs Hektar Ackerfläche und drei Kühen Durchschnittsbesatz perspektivlosen Jobfalle zu verharren.¹⁷

Weil auch mit der viel versprechenden „Reform“ von 2003 für die Gemeinsame Agrarpolitik unter dem Druck von Frankreich und den Mittelmeerstaaten (und wie üblich deutschem Nachgeben) ohne Lösung der wieder steigenden Überschussprobleme wesentlich nur Kostensteigerungen von 40 auf 49 Mrd. Euro (ohne Einschluss zusätzlicher Förderungen der Beitrittsländer) beschlossen wurden,¹⁸ ist ihre Zahlungsunfähigkeit ab Vollteilhabe der jetzigen Neumitglieder (also schon vor der bulgarischen und rumänischen Mitgliedschaft, deren Bauernzahlen im Zuge der dortigen Industriekrise rapide steigen) eine Gewissheit.¹⁹

16 Vgl. *The Economist* vom 14. 6. 2003.

17 Im Gegensatz dazu bleiben die Agrarwirtschaften Tschechiens und der Slowakei mit Durchschnittsgrößen von 700–1 200 ha voll kollektiviert. In Ungarn und Polen (dort in den ehemaligen deutschen Ostgebieten) koexistieren große Genossenschaftsfarmen mit Kleinbauernstellen. In jedem Fall sind Direktzahlungen pro ha Nutzfläche und Rindvieh fraglich, wenn sie wie im Fall der EU für Kosten- und Einkommenssituationen mittelgroßer selbständiger Höfe in westlichen Industriegesellschaften als angemessen berechnet waren und nun entweder Kolchosarbeitern einer industriemäßig betriebenen Landwirtschaft oder hoffnungslosen Subsistenzwirtschaften zugute kommen sollen. Zu den Strukturdaten siehe: OECD, *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, Paris 1999. Vgl. auch: Stefan Wagstyl, CAP doesn't fit for Poland, in: *Financial Times* vom 13. 6. 2002.

18 Vgl. *FAZ* vom 27. 6. 2003.

Die EU-Transferpolitik kennt eine leuchtende Erfolgsgeschichte (Irland) und einige Misserfolgsgeschichten: Griechenland in den ersten zwei Jahrzehnten seiner Mitgliedschaft bis zum Greifen der Reformen von Simitis; das italienische Mezzogiorno; die neuen Bundesländer, die mittlerweile in der gleichen Liga als wettbewerbsschwache Dauersubventionsvertilger spielen; Portugal und Spanien als teure Fallbeispiele für Teilerfolge. Während die Griechen unter Papandreu mit EU-Mitteln den öffentlichen Dienst aufblähten und die Mitteldeutschen ökologisch wertvolle Industrieparks schufen, steckte Irland sein Geld in den Ausbau eines mustergültigen modernen Bildungssystems für seine rasch wachsende Bevölkerung und eine moderne Infrastruktur, die zusammen mit attraktiven Steuerkonzessionen von internationalen Investoren auch an der europäischen Peripherie gerne angenommen wurde. Unter den Beitrittsländern gibt es nach den Transformationserfahrungen der letzten Jahre durchaus Kandidaten für eine Wiederholung der irischen Erfolgsgeschichte: Estland zum Beispiel, möglicherweise auch Slowenien, Lettland, Ungarn oder selbst Litauen, Staaten, die ihre Strukturreformen und Beitrittsvorbereitungen unerschrockener und trotz aller Opfer konsistenter angepackt haben als ihre größeren, politisch begünstigteren Nachbarn und damit viel eher in der Lage sein werden, auf dem Binnenmarkt wirtschaftlich zu bestehen und die EU-Fördermittel dank professionalisierter nationaler und regionaler Verwaltungen sachgerecht einzusetzen.

Für Heather Grabbe vom Centre for European Policy Reform läuft Polen, das bis zur letzten Verhandlungsrunde in Kopenhagen im Dezember 2002 am härtesten um höhere Zuschüsse gepokert hatte,²⁰ am ehesten Gefahr, ähnlich wie Spanien der Obsession, kurzfristig ein Maximum an EU-Mitteln akquirieren zu müssen, anheimzufallen²¹ und dabei das reale Entwicklungsziel, die Förderung des Humankapitals und die Attraktion produktiven Auslandskapitals, aus den Augen zu verlieren. Das Ergebnis wären jene Vielzahl „weißer Elefanten“, die in jedem EU-Rechnungshofbericht zur Genüge als traurige Symbole gut gemeinter, aber gescheiterter Entwicklungsprojekte aufgeführt werden, und eine kofinanzierungsbedingte Verschuldungsfalle, die unter anderen Vorzeichen schon dem mit deutschen Krediten wohl versorg-

19 Vgl. Hilary und Mike Ingham, *The Problem of Agriculture*, in: dies. (Hrsg.), *EU Expansion to the East*, Cheltenham 2002, S. 110–133, hier: S. 111.

20 Vgl. *Ran an den Topf!*, in: *Focus*, Nr. 14 (2002).

21 Vgl. *The Economist* vom 14. 6. 2003.

ten Regime von Edward Gierek zum Verhängnis wurde. Die Lehren der Geschichte scheinen einmal mehr ungehört zu verhallen. Der „Economist“ warnte zu Recht: „The getting and spending of quick money risks being the main activity by which Polish governments and Polish public opinion will measure the country’s ‚success‘ in Europe.“²² Wie das Beispiel Griechenlands, dessen Volkswirtschaft jährlich in Höhe von sechs Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus Brüssel alimentiert wird (im Gegensatz dazu bleiben die weitaus besser absorbierten Nettoszahungen nach Spanien, Portugal und Irland stets unter 2,5 Prozent des dortigen BIP), zur Genüge beweist, ist der Mitteltransfer kaum ein hinlänglicher Indikator für den Beitrittserfolg.²³

Deshalb hat die Europäische Kommission in ihren Jahresberichten auf die Umsetzung marktwirtschaftlicher Reformen gedrängt und die Wettbewerbsstärke der Beitrittsländer relativ ausführlich zu begutachten versucht. Denn es ist nicht der höhere Sinn der Mitgliedschaft, dass die Wirtschaft der Beitrittsländer, die im Binnenmarkt ungeschützt von Zöllen und Staatshilfen im EU-weiten Wettbewerb bestehen muss, dort ebenso untergeht wie die mitteldeutsche Industrie 1991/92, der, mit östlicher Produktivität operierend, übergangslos der westliche Kostendruck aufgelastet wurde.

Die Übernahme des Gemeinschaftsrechtes

Die Übernahme fremdgesetzten Rechtes ist nirgendwo eine vergnügungssteuerpflichtige Veranstaltung. Doch half die Annahme der Unionsnormen im öffentlichen und Wirtschaftsrecht, die rechtliche Modernisierung in EU-kompatible Bahnen zu lenken und von amerikanischen und Weltbank-Missionaren angebotene Irrlehren und -wege zu vermeiden. Dabei reichte die formale Übernahme (bei der sich viele Balkanländer mit 1:1-Annahmen übersetzter westlicher Gesetzesvorlagen hervortaten) allein offenkundig nicht aus. Zur effektiven Umsetzung war neben der Einführung einer marktwirtschaftlichen Praxis in den privatisierten Betrieben, ihren neuen Unternehmensfüh-

22 Special report on Poland (Anm. 13).

23 Laut Karen Midelfart-Knarvik/Henry Overman, *Delocation and European integration – is structural spending justified?*, in: *Economic Policy*, Oktober 2002, verzerren EU-Regionalprogramme so marktwidrig die Investitionsentscheidungen, dass es selbst für die begünstigten Regionen besser wäre, es gäbe sie überhaupt nicht.

rungen, umgeschulten Belegschaften und modernisierten Anlagen (bei Großbetrieben, Banken und Versicherungen war dies nur mit Hilfe ausländischer Beteiligungen oder Übernahmen möglich) die Errichtung kompetenter Aufsichtsbehörden vonnöten, die für eine funktionierende Marktwirtschaft unabdingbar sind: Banken- und Börsenaufsichten, Zoll- und Finanzämter, Arbeitsinspektorate, eine Lebensmittelpolizei, Handelsgerichte, Umweltschutz- und Kartellämter. Diese unspektakulären, aber wie die Umsetzung des EU-Rechts für den Transformationserfolg entscheidenden Verwaltungsreformen wurden mit EU-Mitteln und mit Hilfe von erfahrenen Entsendekräften aus allen EU-Ländern jahrelang intensiv gefördert.

Der Fortgang der Wirtschafts- und Verwaltungsreformen ist weder linear noch einheitlich. Er hängt ab vom Ausmaß der Erblasten der staatssozialistischen Misswirtschaft, der Größe der sanierungsbedürftigen Schwerindustrien (besonders ausgeprägt in Polen, Tschechien, der Slowakei und Rumänien)²⁴ und der tradierten Zentralbürokratien, deren Abwesenheit in den jungen Hauptstädten Laibach (Ljubljana), Preßburg (Bratislava), Wilna, Riga und Tallinn Wunder wirkte. Am wichtigsten ist der nachhaltige, systematische Reformwille der meist schismatischen (anti-/post-kommunistischen) politischen Klasse über alle Regierungswechsel hinweg. Dieser Reformwille betrifft einmal den Strukturwandel der Wirtschaft bis hin zur Modernisierung der Unternehmensführungen nach ihrer Privatisierung, dann die vorbereitende Einführung des Unionsrechtes („*acquis communautaire*“), das zur erfolgreichen Teilnahme am Binnenmarkt und dem Integrationsgeschehen insgesamt sowie später an der Währungsunion unabdingbar ist. Für die meisten Kandidatenländer wirkte die Aussicht auf die Unionsmitgliedschaft beim schwierigen und gelegentlich schmerzlichen Reformprozess beflügelnd. Aber die Ergebnisse waren unterschiedlich: In Rumänien und Bulgarien verlängerte und verschärfte die lange Herrschaft reformfeindlicher postkommunistischer Parteien die Transformationskrise. Entsprechend rudimentär und selektiv war dort bislang die Umsetzung des EU-Rechts, so dass mit einem EU-Beitritt frühestens 2007 zu rechnen ist.

Auch bei den erfolgreicheren Transformationsländern musste die Europäische Kommission in ihrer

24 Ein Land wie Slowenien, das schon zu Titos Zeiten das Exportfenster Jugoslawiens war und die Rohstoffe und Halbfabrikate des Südens in weltmarktorientierten Mittelbetrieben zu Arzneimitteln, Kühlschränken und Lkws veredelte, hatte es sicher leichter; siehe: OECD, *Economic Survey Slovenia*, Paris 1997, S. 6.

letzten Serie der „Fortschrittsberichte“ weniger als sechs Monate vor der vereinbarten Vollmitgliedschaft teilweise noch erhebliche Umsetzungsmängel feststellen. Bei den meisten sind es die „üblichen Verdächtigen“: fehlende EU-weite Ausschreibungsverfahren im öffentlichen Beschaffungswesen, verdeckte Staatshilfen für die noch staatliche Schwerindustrie, Steuerprivilegien in polnischen Sonderwirtschaftszonen, der mangelnde Schutz geistigen Eigentums, eine langsame und fehlerhafte Rechtsprechung in Wirtschaftssachen, Korruption im unterbezahlten öffentlichen Dienst sowie die mangelhafte Umsetzung der Hygienenormen in der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie, v. a. bei tierischen Produkten.²⁵ Diese Probleme sind in Polen besonders stark ausgeprägt: einmal aufgrund der tradierten Probleme der unterstrukturierten ländlichen Räume Ost- und Südostpolens, der ökologischen und wirtschaftlichen Problemregion Oberschlesien, der Massenarbeitslosigkeit und Landflucht in Hinterpommern, dem südlichen Ostpreußen und den Masuren.²⁶ Sie wurden verstärkt durch die Reformunlust der regierenden Sozialisten (1993–1997 und seit 2001), die auf eine von ihnen kontrollierte Industriepolitik, etwa durch die Schaffung privilegierter, mittlerweile gescheiterter Industriekonglomerate wie die Elektrim-Gruppe, die Stettiner Werft und ein Stahlkartell, sowie eine fortgesetzte staatliche Kontrolle der Schwerindustrien (Kohle, Stahl, Werften, Rüstung, Ursus) setzten.

Gleichzeitig hörte man besonders laut aus Berlin seit den Tagen der Kohl-Regierung die Versicherung, eine erste Osterweiterungsrunde ohne Polen sei „undenkbar“. Diese gut gemeinte Integrationsrhetorik hatte leider den vorhersehbar kontraproduktiven Effekt, seit der Schlussphase der zerfallenden AWS-Koalition (ab etwa Sommer 2000) die ohnehin nie sonderlich stark ausgeprägten polnischen Vorbereitungsarbeiten weiter abzuschwächen und die Kompromissfindung in den Beitrittsverhandlungen zu belasten.²⁷ Anderen, weniger

strategisch gelegenen Kleinstaaten wie Estland, Lettland, Slowenien und der Slowakei wurden solche Zusicherungen nie gemacht. Entsprechend stärker war ihre Vorbereitungsarbeit, und umso günstiger ist nunmehr die Aussicht auf einen erfolgreicherer Start ihrer Vollmitgliedschaft.²⁸

Einem weniger gut vorbereiteten Land wie Polen droht hingegen ein Fehlstart. Ohne ein funktionierendes System der Agrarfinanzverwaltung können die Subventionen nicht fließen.²⁹ Bei der fortgesetzten Nichteinhaltung der Hygienerichtlinien droht der Ausschluss polnischer Lebensmittel vom Binnenmarkt. Bei der Nichtumsetzung der Abfallentsorgungsvorschriften müssen Frachten nach Polen wegen des Risikos illegaler Giftmülltransporte weiter kontrolliert werden. In umgekehrter Richtung bleiben Personenkontrollen an Oder und Neisse bestehen, solange die polnische Ostgrenze³⁰ mit ihrer ausgedehnten Schmuggel- und Basarwirtschaft nicht „schengenreif“ ist. Ferner droht eine Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren am Europäischen Gerichtshof (EuGH), die finanzielle Sanktionen nach sich ziehen können – Schadensersatzzahlungen, das Vorenthalten von EU-Fördermitteln und Rückerstattungsforderungen an von illegalen Staatshilfen und Steuerkonzessionen begünstigte Unternehmen.³¹ Diese Aussichten stoßen im offiziellen Warschau auf ein bemerkenswertes Maß an Gleichmut.³² Am schlimmsten wäre es, wenn, wie von der OECD befürchtet,³³ eine Vielzahl bisher geschützter polnischer Betriebe der Schwer- und Lebensmittelindustrie

Folge im Lichte der höheren strategischen Einsichten des Kommissars zugunsten Polens (und möglicherweise auch Tschechiens) geschönt worden, so Markus Ferber MdEP nach der synoptischen Lektüre der Berichte im November 2000 im Focus. Vgl. auch Markus Ferber, Pressemitteilung: Fortschrittsberichte betreiben Schönfärberei, Brüssel, 13. 11. 2001, und Piotr Cywinski in: Wprost 940 vom 3. 12. 2000. AWS = Akcja Wyborcza Solidarność/Wahlaktion Solidarität.

²⁸ Damit sind nicht alle Beitrittsländer zum Misserfolg verdammt, wie dies Catherine Sauvary annimmt: *L'adhésion coutera cher à l'Est*, in: *Le Monde Diplomatique*, Juni 2000, S. 14 f.

²⁹ Vgl. Poland may lose EU farm aid, in: *Financial Times* vom 5. 11. 2003. Beim Aufbau des notwendigen Verwaltungs- und Kontrollsystems (IACS) haben allerdings auch Ungarn, die Slowakei und Malta noch Probleme.

³⁰ Vgl. zu diesem Thema Romane wie z. B. Sergiusz Piasecki, *Der Geliebte der großen Bärin*, München 1971. Leider sollte eine Schengen-Außengrenze die dichterische Phantasie nicht länger inspirieren. Siehe auch *Le controle de la frontière orientale de l'UE reste l'un des grands défis de l'élargissement*, in: *Le Monde* vom 1. 8. 2001.

³¹ Vgl. EU launches scathing attack on Poland, in: *Financial Times* vom 6. 11. 2003.

³² Vgl. *Hannoversche Allgemeine* vom 6. 11. 2003.

³³ Vgl. OECD, *Country Report Poland*, Paris 2002.

²⁵ Vgl. *Financial Times* vom 6. 11. 2003.

²⁶ Vgl. Grzegorz Weclawowicz, *Contemporary Poland*, London 1996, S. 146 ff.

²⁷ Es gibt Beobachtungen, dass die Kommission nach dem Wechsel von der Santer- zur Prodi-Präsidentschaft in der Erweiterungsfrage einen Paradigmenwechsel vom ursprünglichen „objektiven“ Differenzierungsansatz, der auf den Kopenhagener Vorgaben von 1995 beruhte, zu einem „politischen“ Vorgehen vollzog, so der neue Kommissar Verheugen in einem Pressegespräch mit der Zeitung *Die Welt* vom 2. 12. 1999. Vgl. auch Lars Knuchel, *Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen*, Basel 2002, S. 29 ff. Entsprechend seien die Schlussfolgerungen der Fortschrittsberichte in der

im freien Wettbewerb des Binnenmarktes Schaden nähme und sich die Regionalprobleme und die hohe Arbeitslosigkeit (trotz eines schwachen Zloty beträgt sie 20 Prozent) weiter verschärfen würden.

Die künftige Außen- und Sicherheitspolitik

Dank Donald Rumsfelds plakativer Rede vom „neuen Europa“ der mittelosteuropäischen Beitrittsländer, die er fest im atlantischen Lager wähnt, sind jene angeblich einheitlichen strategischen Orientierungen der Neumitglieder zum Gemeinplatz des politischen Diskurses geworden. Im Falle Polens, das seine neue Generation von Kampfflugzeugen (F-16) für 3,5 Mrd. US-Dollar demonstrativ aus den USA bezieht,³⁴ ist dies keine Überraschung. Dank einer hohen Migration in die USA sind die verwandtschaftlichen Bande eng. Gleichzeitig nimmt es Polen weniger den Amerikanern als den Briten übel, in Jalta und Potsdam an Stalins Nachkriegsherrschaft und durch die Westverschiebung verraten worden zu sein. Noch gravierender ist für die aktuelle Politikergeneration das Verhalten der Kontinentaleuropäer und des offiziellen Deutschland in Sonderheit, welche die Ausrufung des Kriegsrechts, das 1981/82 tausende polnischer Patrioten und Demokraten ihrer Freiheit beraubte, im Interesse der „Entspannung“ begrüßten.³⁵ In der Zeit der Repression war es einzig das Amerika Ronald Reagans (und der Vatikan), welche die polnische Freiheit in Gestalt der Solidarność effektiv unterstützten.

Auch im so genannten Weimarer Dreieck hat Polen das nicht unbegründete Gefühl, trotz allen Überschwangs wohlfeiler Rhetorik weder von Frankreich noch von Deutschland als gleichwertiger Partner akzeptiert zu werden³⁶. Beim Treffen Kwasniewskis mit Schröder und Chirac in Breslau im Mai 2003 wurden nur Allgemeinplätze abgehandelt und Austauschprogramme ohne politischen Gehalt vereinbart.³⁷

34 Vgl. Poland snubs EU by buying US fighter jets, in: Straits Times vom 20. 4. 2003.

35 Theo Sommer wünschte damals General Jaruzelski Erfolg, vgl. Timothy Garton Ash, Im Namen Europas, Frankfurt/M. 1995, S. 426 f.

36 Vgl. In Polen sind zum Treffen mit Berlin und Paris Zweifel an dem Bündnis laut geworden, in: Der Tagesspiegel vom 10. 5. 2003; vgl. auch The Economist vom 14. 6. 2003.

37 Vgl. Financial Times vom 9. 5. 2003.

Tatsächlich sucht die öffentliche Meinung in den mittelosteuropäischen Beitrittsländern gute Beziehungen sowohl zu den USA als auch zur EU.³⁸ Auch Warschau will nicht das Trojanische Pferd der USA sein, übersieht allerdings, dass die selbst ernannte Position des Mittlers zwischen den USA und Kontinentaleuropa bereits vom Vereinigten Königreich eingenommen wird.³⁹

Das Stimmverhalten der Beitrittsländer in der UNO ist seit dem Umbruch 1989/91 mit stetig wachsender Konvergenz inzwischen weitgehend identisch mit dem Stimmverhalten der EU-Staaten, zumal sie sich den Stellungnahmen des Rates zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) regelmäßig anschließen. Dies schließt „heikle“ Themen wie Kritik an der Todesstrafe in den USA und am israelischen und palästinensischen Konfliktverhalten durchaus ein.⁴⁰ Auch an der Reorientierung der NATO (die 2004 mit der Erweiterung von 19 auf 26 Mitglieder alle EU-Kandidatenländer – außer Zypern und Malta – einschließen wird) in Richtung weltweit mobilisierbarer Interventionstruppen als veredelter Fremdenlegion dürften die Neumitglieder ebenso wenig interessiert sein wie die meisten kontinentalen Altmitglieder. Ihr Interesse liegt im effektiven Grenzschutz und in der Territorialverteidigung gegen Osten und vorbeugend in der aktiven Stabilisierung der Ukraine,⁴¹ der Demokratisierung Weißrusslands und Moldawiens sowie positiven Beziehungen zu Russland⁴² und der wirtschaftlichen Entwicklung seiner westlichen Grenzregionen von Karelien bis Königsberg. Dies scheint in Summe ein realistisches, für die erweiterte EU strategisch sinnhafteres Engagement zu sein als die unseriösen Erweiterungsofferten des italienischen Premierministers⁴³ und ein weltweiter, halbinformierter militärischer Aktionismus.⁴⁴

38 Vgl. Financial Times vom 12. 8. 2003.

39 Vgl. Is Poland America's donkey or could it become NATO's horse?, in: The Economist vom 10. 5. 2003.

40 Vgl. Paul Luif, The Voting Behavior of the EU member states in the G. A. of the UN, Wien 2002, zit. in: Financial Times vom 31. 1. 2003.

41 Vgl. Grzegorz Grodzinski, Polish Views of EU's Future Policy towards Ukraine, in: NGO News (Freedom House), 22 (Sommer 2003); vgl. auch. Warsaw Voice vom 24. 7. 2003.

42 Vgl. Iris Kempe et al. (Hrsg.), Die EU-Beitrittsstaaten und ihre östlichen Nachbarn, Gütersloh 1999; Vortrag Botschafter Stanislaw Komorowski, What future membership of the EU means for a larger new member state, London, 4. 3. 2003.

43 Vgl. Ukraine seizes on Berlusconi backing, in: Financial Times vom 9. 10. 2003.

44 Vgl. William Shawcross, Deliver us from Evil. Peacekeepers and Warlords in a World of Endless Conflict, London 2000.

Die neuen geopolitischen Orientierungen der erweiterten Union dürften sich auch auf ihre Entwicklungspolitik auswirken. Wie jeder größere frühere Erweiterungsschritt (Großbritannien: Commonwealth und Asien; Spanien/Portugal: Lateinamerika; EFTA-Erweiterung: Ostsee) transzendiert die bevorstehende Erweiterung die traditionelle, entwicklungspolitisch weitgehend gescheiterte Afrikazentrierung der meisten EWG-Gründungsmitglieder und bereichert sie um ein neues geopolitisches Entwicklungsinteresse, das, in der Ukraine und in Moldawien beginnend, den Transkaukasus einschließlich bis nach Zentralasien reicht, wo die erfolgreicherer Transformationserfahrungen und einschlägigen Kultur- und Sprachkenntnisse der Neumitglieder sinnvoll zum Einsatz gebracht werden könnten.⁴⁵

Sektorielle Unionspolitiken

Die künftigen politischen Orientierungen der Neumitglieder in dem weiten Bereich der bereits (im „ersten Pfeiler“) vergemeinschafteten EU-Politiken werden neben ihren Umverteilungsinteressen in hohem Maße von ihrer Umsetzungsproblematik als kapitalarme Transformationsländer bestimmt. In solchen Politikfeldern, in denen ihnen bereits der existierende „acquis“ oft jahrzehntelange Übergangszeiten zur vollen Umsetzung abverlangt, dürften sie weiteren Fortschritten in Gestalt verschärfter oder teurer Vorschriften abhold sein. Sie dürften auch in der Lage sein, vermittels der neuen Mehrheiten im Verein mit den Mittelmeerländern und Großbritannien solche Richtlinien zu verhindern. Dies betrifft einen Großteil der umweltpolitischen Auflagen,⁴⁶ den Arbeitsschutz und die erst rudimentären EU-Sozialrechte⁴⁷, die Lebensmittelhygiene und jene Elemente des Wettbewerbsrechts und des öffentlichen Beschaffungswesens, die eine interventionistische Industriepolitik, die der postkommunistischen Elite am Herzen liegt, einschrän-

45 Vgl. *The Economist* vom 16. 8. 2003.

46 Vgl. Stefani Bär/Alexander Carius/Andreas Krämer, *Umweltpolitische Aspekte der EU Osterweiterung*, Berlin 1998.

47 Vgl. Daniel Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham 2003, und ders., *L'élargissement de l'UE: Une fuite en avant?*, in: *Notre Europe. Policy Paper No 5*, Sept. 2003. Der Autor befürchtet eine bewusste Absicht, durch die Osterweiterung die EU-Sozialstandards zu drücken. Auch Wim Kok erwartet in der Folge Druck auf Leichtlohngruppen und wenig qualifizierte Arbeitnehmer: *Die Erweiterung der EU. Errungenschaften und Herausforderungen*, Florenz, EHI 26. 3. 2003, S. 44.

ken.⁴⁸ Die EU-Wettbewerbspolitik, die ohnehin von einer unheiligen subventionsfreudigen Koalition bestehend hauptsächlich aus den Wachstums-schlusslichtern Deutschland, Frankreich und Italien unter Beschuss geraten ist⁴⁹, wird mit der aktuellen Neigung Polens, Tschechiens und (in geringem Maße) Ungarns, ihre stark gewerkschaftlich organisierte Schwerindustrie, Energiewirtschaft und den Bergbau ohne Aussicht auf Wettbewerbsfähigkeit mit Dauersubventionen über Wasser zu halten⁵⁰, kollidieren. Ähnliches gilt für die zahlreichen Sonderwirtschaftszonen in Polen, in denen das Finanzministerium nach nicht nachvollziehbaren Kriterien Steuergeschenke in Höhe von bis zu 50 Prozent der Investitionskosten gewähren kann.⁵¹ Ob die Wettbewerbspolitik, das Kernelement eines funktionsfähigen, fairen, rechtsgeleiteten Binnenmarkts, sich dieses vorhersehbaren Zuwachses an Attacken unbeschadet erwehren kann, ist noch offen.

Auch für die gemeinsame Außenhandelspolitik der EU, die sich seit einem Jahrzehnt einem eher liberalen Credo verschrieben hat, drohen vermutlich verstärkte protektionistische Versuchungen, sollten Polen und Tschechien, die in der Vergangenheit bei Handelsdisputen gerne protektionistische Reflexe zeigten,⁵² in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Es gibt auch Ratgeber, die den Neumitgliedern nahe legen, sie sollten EU-Normen, zu deren Übernahme sie sich vertraglich verpflichtet haben, nicht umsetzen, weil sie sonst ein Bauernsterben auslösen würden.⁵³ Angesichts des vereinbarten Subventionsniveaus und seiner wahrscheinlichen Steigerung ist allerdings eher mit dem ebenso unerfreulichen Gegenteil zu rechnen.⁵⁴ Auch dies indiziert dringenden Reformbedarf.

Die ersten Sündenfälle der erstaunlich lernresistenten Regional- und Verkehrspolitik der EU mit ihrer Präferenz für den hurtigen, bei allen Regionalpolitikern beliebten Straßenbau gibt es bereits. Am notorischsten ist sicher das Autobahnprojekt

48 Vgl. *Der Spiegel* vom 29. 7. 2002; vgl. auch *The rise and fall of Elektrim*, in: *The Economist* vom 21. 9. 2002.

49 Vgl. *Financial Times* vom 10. 9. 2003.

50 Vgl. Weltbank, *From Plan to Market. World Development Report*, Washington D.C. 1996, S. 31.

51 Vgl. *Financial Times* vom 27. 9. 2003.

52 Vgl. George Blazyca, *The Polish Case*, in: H. und M. Ingham (Anm. 19), S. 205–221, hier: S. 219.

53 Vgl. Sir Julian Rose vor dem Sejm, zit. nach: *Christian Science Monitor* vom 28. 12. 2001.

54 Vgl. Marcin Zaborowski, *Poland, Germany and EU Enlargement*, ZEI Discussion Paper C 51, Bonn 1999, S. 24.

der Via Baltica von Warschau via Bialystok quer durch den mitten in den masurischen Seen und Wäldern gelegenen Biebrza-Nationalpark, der Europas größtes noch zusammenhängendes Seen-, Sumpf- und Urwaldgebiet darstellt, wo sich Elche, Wisente, Luchse, Bären, Wölfe, Dachse, Biber, Otter und 180 Vogelarten ungestört tummeln. Eine den Nationalpark umgehende, kürzere Trasse wurde auf Druck von Lokalpolitikern aus Bialystok verworfen, die ihr Maximum an EU-Strukturfondsmitteln 2004–2006 für den Schnellstraßenbau verwenden wollen⁵⁵ – als hätten die Beitrittsländer nicht ein einzigartig dichtes Eisenbahnnetz, das dringend der Elektrifizierung und Modernisierung harret.

Die Währungsunion

Ursprünglich hatten die Beitrittsländer schon zum frühestmöglichen Termin, nämlich 2006, zwei Jahre nach ihrer EU-Mitgliedschaft, im Lichte ihrer vertraglichen Verpflichtungen vor, den Euro einzuführen,⁵⁶ der vor allem für kleine, offene, in die europäische Volkswirtschaft bereits voll integrierte Nationalökonomien gut geeignet ist. Allerdings bleiben die Inflationsraten (um zehn Prozent in Ungarn und der Slowakei und um sieben in Polen und Slowenien) zu hoch. Ebenso betragen die Haushaltsdefizite in Ungarn 9,4 Prozent des BIP (2002), in Tschechien 7,3, in Polen 5,7 und in der Slowakei 5,5 Prozent, mit meist steigender bzw. auf unakzeptabel hohem Niveau stabiler Tendenz. Die desolante Haushaltslage ist in Polen und Ungarn hauptsächlich das Ergebnis der Wahlgewinne der Wendekommunisten und in Tschechien der Sozialdemokraten,⁵⁷ die mit Versprechen sozialer Wohltaten⁵⁸ und des Arbeitsplatzzerfalls in Staats- und Rüstungsindustrien, in der Energiewirtschaft und bei den Staatsbahnen gewählt worden waren.⁵⁹ Jetzt stagnieren die Wirtschaften außerhalb des Baltikums mit Jahresraten von ein

55 Vgl. WWF w polce. Motorway via swamps and forests, in: Europe Newsroom vom 31. 1. 2003; Ros Coward, EU funded road set to ruin Poland's wildlife paradise, in: The Observer vom 19. 5. 2002.

56 Vgl. Financial Times vom 14. 11. 2002.

57 Vgl. FAZ vom 12. 6. 2002.

58 Nach Weltbankdaten betragen in Polen die Ausgaben für die soziale Sicherung 20 Prozent des BIP und 45 der öffentlichen Haushalte – für ein Transformationsland, das den Aufschwung noch vor sich hat, deutlich zuviel. Besonders generös und beliebt sind Invaliditätsrenten: vgl. Country Report Poland (Anm. 33).

59 Vgl. Der Spiegel vom 29. 7. 2002; FAZ vom 22. 7. 2003.

bis drei Prozent. Mit verbliebenen Staatsquoten von 45 bis 60 Prozent (in Polen allein sind 3 000 Unternehmen noch in Staatsbesitz) bleiben Privatisierungserlöse zunehmend aus. Die zur Wirtschafts- und Infrastrukturmodernisierung dringend nötigen Auslandsinvestitionen sind seit 2000 in der Region rückläufig. Erfolgsgeschichten sehen anders aus.

Mit der mangelnden Haushaltskonsolidierung, vor allem in Ungarn, Tschechien und Polen,⁶⁰ rutscht die Einführung des Euro als Zwangsjacke der makroökonomischen Solidität durch die Nichteinhaltung der Einführungskriterien (maximal drei Prozent Haushaltsdefizit, 60 Prozent Staatsschuldenanteil am BIP; Binnen- und Außenwertstabilität der Währung) für die meisten Neumitglieder in weite Ferne,⁶¹ und das ist gut so für alle Beteiligten. Lediglich Slowenien und die Balten – Estland hält seit 1993 seine Krone zur DM und später zum Euro stabil und hat ausgeglichene Haushalte – können den Beitritt zur Währungsunion früher schaffen, zumal sie als kleine, offene Volkswirtschaften besser in die EU und ihren Wirtschaftszyklus integriert sind.

Europapolitische Folgen

Die Osterweiterung wird die künftige Europapolitik der Altmitglieder nachhaltig beeinflussen. Durchaus könnte sich, angesichts der wahrscheinlichen Härte der Verteilungsdebatten um den Haushaltsdisput von 2006, der schlechten Umsetzung des EU-Rechts und der geringen Integrationsneigung der Neuen, der Eindruck verbreiten, die Erweiterung sei mit unzureichend vorbereiteten Kandidaten überstürzt vorgenommen worden⁶² und einige Länder, darunter Polen und vermutlich auch Tschechien, hätten vielleicht doch erst in einer zweiten Phase um 2006 zugelassen werden sollen. Auch das Verhandlungsverhalten von Kommission und Rat wirkt befremdlich, denkt man etwa an die in diesem Ausmaß noch nie gewährte Vielzahl an Ausnahmen und Übergangskonzessionen. Das beginnt beim Singvogelfang auf Malta und Batteriehühnerkäfigen allenthalben und endet bei einer 12-jährigen

60 Vgl. FAZ vom 30. 7. 2003; Financial Times vom 1. 3. 2003 und vom 5. 7. 2002.

61 Caio Koch-Weser hält das neue deklarierte Zieldatum von 2008 für „überoptimistisch“, vgl. Financial Times vom 5. 9. 2003.

62 So Karel Van Miert in: Focus Nr. 9 (2003).

Übergangsfrist für Landkäufe in Polen durch EU-Ausländer.⁶³

Es ist in der Folge sehr gut möglich, dass sich unter dem Eindruck der Probleme der aktuellen Erweiterungsrunde weitere Erweiterungsschritte um Bulgarien, Rumänien, Kroatien und erst recht die Türkei wesentlich verzögert oder gar endgültig auf Eis gelegt werden könnten, womöglich auch durch ein Veto aus dem Kreis der Neumitglieder selbst. Die Ablehnung der Osterweiterung durch eine Bevölkerungsmehrheit in Frankreich⁶⁴ hat auch in der politischen Klasse in Paris, die ihren politischen Einfluss im erweiterten Europa (mit der deutsch-französischen Achse als zunehmend vernachlässigbare Minderheitenveranstaltung⁶⁵) unwiederbringlich schwinden sieht, zu einer deutlichen europapolitischen Desillusionierung geführt.⁶⁶ Mit dem üblichen zeitlichen Verzug werden sich solche Einsichten spätestens nach dem ersten Post-Erweiterungsgipfel auch in Berlin verbreiten. Ian Davidson hält die Rückkehr des Interregionalismus nicht nur für einen Ansteckungseffekt des amerikanischen Unilateralismus, sondern auch für den erweiterungsbedingten Reflex europäischer Mittelmächte gegen ihren drohenden Einflussverlust.⁶⁷

Schlechte Vorbereitung ist kein Privileg der Neumitglieder. Obwohl die neuen Herausforderungen einer erweiterten Union spätestens 1994 bekannt waren⁶⁸, gelang trotz wiederholter, missratener Anläufe (Amsterdam, Nizza) weder eine föderalistische Verfassung noch die effektive Etablierung des Subsidiaritätsprinzips oder eine echte Reform der Finanzordnung und der großen Ausgabenprogramme der Agrar- und Regionalpolitik. In der Tat hat der aktuelle EU-Haushalt eine verblüffende Ähnlichkeit mit dem einer übergroßen Sowjetkolchose, zumal er ähnlich verwaltet wird. Der Pfuscher von Nizza, wo ohne Not die Stimmrechte Spaniens und Polens mit 27 den 29 für das doppelt so große Deutschland sowie Frankreich,

Italien und Großbritannien angenähert wurden, trug dazu bei, dass aufgrund des Widerstandes beider gegen den Entzug jener Abstimmungsprivilegien⁶⁹ das ehrenwerte Verfassungspaket des Konventes nicht verabschiedet werden konnte.

Die nunmehr zu 25 einstimmig zu bewältigende Lösung dieser konstitutionellen Fragen wird durch die chronische politische Instabilität der Beitrittsländer, die durch die anhaltende Transformationskrise und das Schisma zwischen Post- und Antikommunisten bedingt ist, nicht gerade erleichtert. Oft genug gewannen rechts- und linksnationalistische Populisten oder „Sofaparteien“⁷⁰ mit Hilfe undurchsichtiger Sponsoren angesichts der allgemeinen Entfremdung von der jeweils aktuellen Regierung von Lettland bis zur Slowakei parlamentarische Mehrheiten. Withold Zygulski sieht nach dem EU-Beitritt eine Zunahme der politischen Instabilität voraus.⁷¹

Derweil sind ein Gutteil der Energien zumal der derzeit in Polen, Litauen, Ungarn und Slowenien herrschenden Postkommunisten von der nahenden Herausforderung absorbiert, weniger belastete Kader in Lebenszeitstellungen in Brüssel unterzubringen.⁷² Der polnische Außenminister verlangt dort 2 000 Dienststellen für seine Landsleute.⁷³ Nach den Erfahrungen der früherer Erweiterungen – als Führungsfunktionen von andalusischen Jungsozialisten bis zu rot-schwarz akkordierten Österreichern⁷⁴ gefüllt wurden – wird ihnen die politisch einschlägige Besetzung von EU-Führungspositionen wohl gelingen.

Für den europäischen Stimmbürger der Alt-EU verstärkt der Gesamteindruck der Osterweiterung die ohnehin latente Entfremdung von der europäischen Idee. Zwar wurde und wird die europäische Identität, die auf der abendländischen Zivilisations- und Kulturgemeinschaft beruht, oft beschworen und in der notwendigen Abgrenzung zu anderen Kulturkreisen trefflich definiert,⁷⁵ doch wurde

63 Nach dem Ablauf der Frist im Jahre 2016 wird auch das jüngste Vertriebenenkind jenseits der 70 sein. Diese Konzession schädigt übrigens durch den Nachfrageentzug die Entwicklung des polnischen Bodenmarkts und der Landwirtschaft schwer, da der Bodenwert für die Bauern die einzig relevante Beleihungsgröße für Hypothekenkredite darstellt. Vgl. *The Economist* vom 23. 3. 2002.

64 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer 57/2003.

65 Vgl. *The Franco-German Monster*, in: *The Economist* vom 25. 10. 2003.

66 Vgl. *The Economist* vom 4. 10. 2003.

67 Vgl. Ian Davidson, *Big Bang EU faces new woes in a new world*, in: *The Straits Times* vom 17. 12. 2002.

68 Vgl. Graham Avery/Fraser Cameron, *The Enlargement of the EU*, Sheffield 1998, S. 17.

69 So angekündigt von Polens Präsident Kwasniewski, vgl. *Financial Times* vom 22. 8. 2003.

70 So genannt, weil alle Parteimitglieder auf einem Sofa Platz finden.

71 Vgl. *Warsaw Voice* vom 6. 2. 2003.

72 Vgl. *Après le ‚oui‘ à l'Europe la fonction publique hongroise est tentée par l'exode vers Bruxelles*, in: *Le Monde* vom 15. 4. 2003; John Reed, *From communism to Unionism*, in: *Financial Times* vom 26. 3. 2002.

73 Vgl. Włodzimierz Cimoszewicz, *Polen will Führungspositionen*, in: *FAZ* vom 26. 11. 2002.

74 Als Leiter der EU-Vertretung in Wien habe ich 1995/96 den sehr erfolgreichen Modus Operandi der österreichischen Personalpolitik live erleben dürfen.

75 Vgl. Hagen Schulze, *Europäische Identität aus europäischer Sicht*, in: Wilhelm Henrichsmeyer et al. (Hrsg.), *Auf*

sie gleichzeitig zunehmend unter dem Einfluss des Multikulturalismus als beliebige Leerformel der Substanz beraubt.⁷⁶ Dies wurde der Öffentlichkeit zumal im Zuge der Rechtfertigungen der (freilich nicht terminierten) Beitrittsversprechen des Europäischen Rats an die Türkei deutlich. Die Kombination von vermehrten Verteilungskonflikten, sachpolitischen Blockaden, von Europäischen Räten,⁷⁷ die als entschlusschwache Selbstdarstellungsbühnen wahrgenommen werden, der Misswirtschaft mit EU-Mitteln, verbunden mit Entfremdungseffekten aus schwindendem nationalen Einfluss und schwächelnder persönlicher Identifikation bewirkt eine echte europäische Legitimationskrise, die wie alle Krisen der europäischen Integration⁷⁸ nach einer Reform an Haupt und Gliedern im föderalistischen Sinne schreit.

Trotz dieser ursprünglich vermeidbaren Probleme und ihrer künftigen krisenhaften Zuspitzung darf nicht übersehen werden, dass die Mitgliedschaft der mittelosteuropäischen Länder die EU insgesamt kulturell, menschlich und historisch bereichern wird, dass die Qualität der gemeinsamen

der Suche nach europäischer Identität, Bonn 1995, S. 17–43; Jacques Le Goff, *Das alte Europa und die Welt der Moderne*, München 1994; Heinrich Schneider, *Dimensions du fondement historique et culturel de l'identité européenne*, in: Thomas Janssen (Hrsg.), *Reflexions sur l'identité européenne*, Working Paper EU KOM, Brüssel 1999, S. 7–22; sowie Claus Schöndube, *Charta der europäischen Identität*, in: *Europäische Zeitung*, April 1995.

76 Vgl. Karl A. Schachtschneider, *Wider diese Fassung der Charta der Grundrechte der EU*, in: *FAZ* vom 5. 9. 2000.

77 Dabei sei auch an die Rolle des einstigen Regierungschefs Maltas, Dom Mintoff, erinnert, der in den siebziger Jahren mit der Forderung nach Entschädigungen für die britische Kolonialherrschaft monatelang die KSZE blockierte. Die britische Ratsblockade im Zuge der BSE-Krise war kürzer und weniger effektiv, ist dafür jüngerer Datums.

78 Zum Thema Krisen als Chance vgl. Romain Kirt, *Europa in der Krise*, in: ders. (Hrsg.), *Die EU und ihre Krisen*, Baden-Baden 2001, S. 17–39, hier: S. 32 ff.

Außen- und Sicherheitspolitik durch ihre neue Ostdimension strategisch und durch neues Expertenwissen gewinnen wird und dass viele Politikfelder wie der Umweltschutz, die Energiesicherheit, die Verkehrsinfrastruktur und die Innere Sicherheit erst durch eine gesamteuropäische Dimension ihre volle Wirkung entfalten können. Das bereichernde Element dieser Erweiterung zeigt sich in einer Vielzahl kooperativer Politikbereiche, etwa in der Zusammenarbeit in Wissenschaft und Forschung, der Kooperation einer neuen Generation von Euregios mit gemeinsamen Initiativen im Umweltschutz, in der polizeilichen Zusammenarbeit⁷⁹ und in der Regionalentwicklung.

Unter der Voraussetzung des Gelingens der Erweiterung (d. h. der Kombination einer erfolgreichen Transformation mit der EU-Rechtsumsetzung) dürfte auch die europäische Wirtschaft in der Arbeitsteilung mit den Neumitgliedern (die sich in der Textil-, Möbel-, Baustoff-, Elektronik- und Automobilindustrie bereits abzeichnet) mit dem alten Kontinent als Produktionsstandort mit neuen qualifizierten Arbeitskräften und neuen Wachstumsmärkten deutlich an globaler Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Der sicherheitspolitische Gewinn einer erweiterten Zone von Frieden und Sicherheit in Europa steht außer Frage. Die gelungene Transformation und europäische Integration einstiger kommunistischer Diktaturen und Armenhäuser hat zudem eine Vorbildfunktion nicht nur für die Staaten des Balkan und der GUS, sondern auch für Länder wie China, Vietnam, Laos, Nordkorea und Kuba, deren diktatorische Führungen eine Demokratisierung wegen ihrer angeblichen Unvereinbarkeit mit ihren Entwicklungszielen ablehnen.

79 Vgl. Wolfram Hilz, *Deutschland und seine Nachbarn Polen und Tschechien*, in: *APuZ*, B 3–4/99, S. 43–54.

Estland vor dem EU-Beitritt

Estland erfuhr aufgrund seines schnellen Wandels zur Demokratie breite internationale Aufmerksamkeit. Einer der Indikatoren der erfolgreichen Transformation war ein rascher europäischer Integrationsprozess. Estland überreichte seine Bewerbung um die EU-Mitgliedschaft im Jahr 1995; die Beitrittsverhandlungen begannen im Frühjahr 1998 und wurden Ende 2002 erfolgreich abgeschlossen. Der Beitrittsvertrag wurde im April 2003 beim EU-Gipfel in Athen unterzeichnet, und ein halbes Jahr später sprachen sich die estnischen Bürgerinnen und Bürger in einem Referendum für die Mitgliedschaft aus.

Eine Mehrheit betrachtet diese achtjährige Periode als Erfolgsstory. Doch nicht jeder teilt diese optimistische Sichtweise. Alar Streiman, der offizielle Leiter der estnischen Verhandlungsdelegation, betont, dass die estnische Regierung ursprünglich ehrgeizigere Integrationspläne hatte. Gemäß dem Aktionsplan der Regierung hätte Estland schon im Jahr 2003 EU-Mitglied werden sollen, doch erwies sich der Verhandlungsprozess als weit komplizierter als erwartet. Jedes Jahr wurde rund ein Drittel der nationalen Gesetzgebungen, die mit dem *acquis communautaire* harmonisiert werden sollten, verschoben. Streiman behauptet, dass einer der vielen Gründe dafür die Schwierigkeit gewesen sei, einen Kompromiss in den Fragen zu erreichen, bei denen die politischen Parteien unterschiedliche Positionen vertraten und die innenpolitische Debatte darüber immer noch andauerte, ob bestimmte Lösungen in den EU-Verhandlungen festgelegt werden müssen.¹

In der Folge verlief die EU-Integration nicht so glatt, wie es auf den ersten Blick scheint. Auf der einen Seite gibt es innerhalb der EU anhaltende Debatten bezüglich institutioneller Reformen und der Zukunft der erweiterten Union. Auf der anderen Seite wirkten sich nationale innenpolitische Zusammenhänge auf die Integration Estlands aus. Folglich wird die estnische EU-Politik vom Zusammenspiel innerer und äußerer Faktoren geprägt. Während sich äußere Elemente wie insti-

tutionelle Reformen und die Beitrittsverhandlungen schnell entwickelten, verlangten innenpolitische Faktoren – die öffentliche Debatte und die Bildung von Einstellungen zur EU – nach einer längeren Kristallisationsphase. Estnische Politiker mussten nicht nur die Entwicklungen in der EU-Politik berücksichtigen, sondern auch die Einstellungen und Bedürfnisse der Wähler. Dies galt umso mehr, als der Beitrittsbeschluss in eine Zeit fiel, in der in Estland reguläre Wahlen stattfanden.

Einstellungen gegenüber der EU

Meinungsumfragen vor dem Referendum zeigten, dass weit mehr estnische Wähler gegen den EU-Beitritt stimmen würden als in der Wählerschaft in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten. Vor diesem eher euroskeptischen Hintergrund ließe sich annehmen, dass die Einstellungen gegenüber der EU sowie den möglichen Auswirkungen des Beitritts ebenfalls größtenteils negativ seien. Überraschenderweise zeigte eine Erhebung, dass dies nicht der Fall ist.² Nicht nur die Befürworter, sogar die Gegner gingen davon aus, dass die EU viele positive Züge aufweist. Das generelle Bild, das die Gegner von der EU haben, ist eher neutral als negativ. Nur jede(r) dritte Befragte in der Anti-EU-Gruppe glaubt, dass sich sein/ihr Leben nach dem EU-Beitritt verschlechtern werde. Fast zwei Drittel der Antwortenden stimmten der Aussage zu, dass der Beitritt letztendlich von Vorteil sei, selbst wenn er Estland zunächst einige Probleme bereiten würde. Ein bemerkenswerter Anteil der Bevölkerung (rund ein Drittel) glaubt, dass die EU überhaupt keinen Einfluss auf ihr Leben haben werde, was wahrscheinlich einer der Gründe für die unterkühlte Haltung der Öffentlichkeit gegenüber der europäischen Integration ist.

Was sind die Hauptfaktoren, welche die Bildung von positiven oder negativen Einstellungen zur EU bestimmen? Mit Bezug auf Umfragedaten werden wir drei miteinander verknüpfte Faktoren diskutie-

Dt. Übersetzung des englischen Originaltextes: Dagmar Schittly, Berlin.

1 Vgl. Alar Streiman, Liitumisläbirääkimistest liitumislepinguini, in: Riigikogu Toimetised, 7 (2003), S. 40–46; engl. Zusammenfassung: www.riigikogu.ee/rva/toismetised.

2 Vgl. Raivo Vetik (Hrsg.), Eesti avalik arvamus ja Euroopa Liit. Forschungsbericht „Estonian public opinion on the EU“, Juni 2001, Tallinn 2001.

ren: das Vertrauen in staatliche Institutionen, die Sozialstruktur und die Kenntnisse über die EU.

Laut der erhobenen Daten sind die Einstellungen zum EU-Beitritt stark mit dem Vertrauen in die staatlichen Institutionen verknüpft. Eine ähnliche Korrelation offenbarte sich in einer Reihe von EU-Staaten, in denen Personen, die mit ihrer Regierung zufrieden sind, der EU-Integration deutlich positiver gegenüberstehen.³ Im Falle der Institutionen, die in die Untersuchung einbezogen wurden, war das Vertrauen unter EU-Befürwortern am höchsten und unter Euroskeptikern am niedrigsten, während diejenigen mit einer neutralen EU-Einstellung zwischen diesen beiden Gruppen lagen. Trotz der Tatsache, dass diese Ergebnisse vorherzusehen waren, ist es doch überraschend, wie deutlich sie voneinander abgegrenzt sind.

Nur der Präsident Estlands (zu jener Zeit Lennart Meri) bildete eine Ausnahme hinsichtlich des ausgesprochen geringen Vertrauens, das den politischen Institutionen entgegengebracht wurde. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass dem Präsidenten auch von denjenigen vertraut wurde, die nicht mit einigen seiner Standpunkte übereinstimmten. Es ist allgemein bekannt, dass Präsident Meri den EU-Beitritt stark unterstützte.

Bei großen sozialpolitischen Projekten gibt es immer Gewinner und Verlierer. Die wirtschaftliche Entwicklung Estlands scheint im Verlauf der vergangenen zehn Jahre, generell betrachtet, erfolgreich gewesen zu sein. Die sozialen Kosten jedoch sind hoch. Estlands Gini-Index (ein mathematischer Maßstab zur Messung sozialer Ungleichheit) ist der höchste unter den EU-Kandidatenstaaten und rückt das Land näher an Russland als an die EU. Soziale Ausgrenzung und hohe Armutsraten haben lange Jahre ernsthafte Sorgen bereitet, und es ist keine Besserung in Sicht.

Bei früheren EU-Erweiterungen standen stets die wohlhabenden Schichten der Gesellschaft auf der Gewinnerseite.⁴ Estland ist in dieser Hinsicht kaum eine Ausnahme. Dies gilt teilweise auch für die unterschiedliche Unterstützung des Beitritts von Seiten der Eliten und der Bevölkerung. Für Letztere scheint der europäische Markt wenig zu bieten, und sie zeigt deshalb einen entsprechend geringen Enthusiasmus. Das Ergebnis einer Meinungsumfrage, nach der 40 Prozent der Befragten meinen, die Anwendung der EU-Standards sei

3 Vgl. M. Franklin/C. van der Eijk/M. Mars, Referendum outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht, in: J. Hayward (Hrsg.), *The Crisis of Representation in Europe*, London 1995, S. 101–117.

4 Vgl. B. Barnard, *Euro Enlargement*, in: *Europe*, 3 (1999).

gleichbedeutend mit dem Verfolgen privater Interessen durch die Eliten, kann nicht verwundern.⁵

Ein höherer sozioökonomischer Status ist in der Regel mit einer positiven Bewertung der EU-Mitgliedschaft verbunden.⁶ Unsere Untersuchungen bestätigen, dass die Gegner des EU-Beitritts in erster Linie zu benachteiligten sozialen Gruppen gehören. Während dieses Ergebnis zu erwarten war, zeigten der Bildungs- und der ethnische Hintergrund kompliziertere Auswirkungen auf die Einstellungen gegenüber Europa. Umfragedaten verdeutlichten, dass unter höher gebildeten Personen der Anteil derjenigen, die gegen den EU-Beitritt stimmen wollten, der größte war. Dies kann mit der allgemeinen Sozialkritik erklärt werden, die typisch ist für höhere Schichten in entwickelten Ländern.

Eine Analyse der Einstellungen der russischsprachigen Bevölkerung sorgte ebenfalls für ein unerwartetes Ergebnis – das Wissen von Nicht-Esten über die EU ist niedriger, und sie betrachten die möglichen Ergebnisse eines Beitritts eher als nachteilig. Unter estnischen Forschern war allgemein angenommen worden, dass die russische Minderheit die europäische Integration deshalb stark befürworten wird, weil sie hofft, dass im Rahmen der europäischen Institutionen ihre Staatsbürgerschaftsprobleme gelöst würden. Die russischsprachige Minderheit ist allgemein unzufrieden mit der Politik der estnischen Regierung, die Estnisch zur Amtssprache machte und das Prinzip der Rechtsnachfolge anwandte. Diese Politik hinderte sowjetische Immigranten daran, automatisch die Staatsbürgerschaft zu erhalten; sie müssen sich einem Einbürgerungsverfahren unterziehen.⁷

Die verschiedenen Aspekte des EU-Beitritts sind ein relativ neues Thema in der estnischen Öffentlichkeit, und deshalb verfügen die Menschen nur über ein geringes Wissen darüber. Dies stimmt mit der Behauptung von Millard überein, nach der die Öffentlichkeit in osteuropäischen Ländern relativ uninformiert über die EU ist und sich die Einstellungen aus Mythen, Stereotypen, Ängsten und Hoffnungen zusammensetzen.⁸ Unsere Umfrage

5 Vgl. Aksel Kirch/Marika Kirch, *National and European Identities in the EU Enlargement: A View from Estonia*. Beitrag zur Konferenz „National and European Identities in the EU Enlargement“, Prag, 6.–8. 12. 2000.

6 Vgl. M. Gabel/H. Palmer, *Understanding variation in public support for European integration*, in: *European Journal of Political Research*, 27 (1995) 1, S. 3–19.

7 Vgl. Raivo Vetik, *The Model of Democratic Multiculturalism in Estonia*, in: Marju Lauristin/Mati Heidmets (Hrsg.), *The Challenge of Russian Minority*, Tartu 2002.

8 Vgl. F. Millard, *Polish domestic politics and accession to the European Union*, in: K. Henderson (Hrsg.), *Back to Eu-*

bestätigte, dass die Mehrheit der Befragten entweder nur wenig an der EU interessiert war oder überhaupt kein Interesse zeigte. Vier von fünf Befragten wussten die Zahl der EU-Mitgliedstaaten nicht, mehr als die Hälfte der Befragten kannte weder den Namen der EU-Präsidentschaft noch den Sitz der Europäischen Kommission. Die Umfrage legt die Vermutung nahe, dass das Wissen über die EU stark mit der positiven Einstellung verknüpft ist: Je höher der Kenntnisstand, umso mehr Menschen stimmen der Aussage zu, dass die EU für Estland attraktiv ist, sowohl hinsichtlich der Sicherheit als auch einer Verbesserung des Lebensstandards.⁹ 70 Prozent derjenigen, die sich für EU-Fragen interessieren, sagten, dass sie beim Referendum für den Beitritt stimmen würden.¹⁰

Das Referendum

Im Frühjahr 2002 fanden Kommunalwahlen statt, und im Frühjahr 2003 folgten Parlamentswahlen. Es war zu erwarten, dass die EU-Integration und ihre Folgen sehr hoch auf der Wahllagenda standen. Daher sollen im Folgenden die Positionen der wichtigsten politischen Parteien näher untersucht werden.¹¹

Es gibt in Estland keine politische Partei, die als antieuropäisch bezeichnet werden kann. Doch lassen sich Unterschiede hinsichtlich der Bedeutung feststellen, welche der EU-Integration zugeschrieben wird. Etwas überraschend hat eine auf Experteninterviews basierende Studie ergeben, dass die Oppositionsparteien stärkere Befürworter der europäischen Integration sind als die Regierungskoalition.¹² Hierfür gibt es zwei Gründe. Der erste liegt in den früheren politischen Aktivitäten der Oppositionsparteien. Da sie in den ersten Jahren an der Macht waren, sind sie die eigentlichen Initi-

rope: Central and Eastern Europe and the European Union, London 1999, S. 185–202.

9 Vgl. Sigrid Kaasik, Ajakirjanduse voim ja vastutus, und Raivo Vetik (Toim.), EL ja Eesti avalik arvamus. The power and responsibility of media, in: The EU and Estonian Public Opinion, Tartu 2001, S. 82–96.

10 Vgl. R. Vetik (Anm. 2).

11 Es gibt in Estland 18 offizielle politische Parteien, aber nur sechs haben Sitze im Nationalparlament. Der Beitrag befasst sich nur mit den Parteien im Parlament, weil die übrigen kaum einen Einfluss auf die Politik haben. In der Regel hat jede dieser Parteien weniger als ein Prozent Unterstützung in der Bevölkerung.

12 Vgl. Külliki Tafel/Erik Terk (Toim.), Euroopa Liidu tulevik ja Eesti: Kolm institutsionaalset tulevikuvisioni. The Future of EU and Estonia: Three institutionalist visions, Tallinn 2003, S. 25.

atoren des Beitrittsprozesses und trugen zu seiner Entwicklung bei. Der zweite Grund liegt in den ideologischen Plattformen: Parteien, die auf dem traditionellen Konservatismus basieren oder vorrangig die Interessen von Bauern vertreten, sind zurückhaltender bei der Befürwortung eines schnellen EU-Beitritts. Einer der Koalitionspartner beispielsweise – die Konservative Bürgerunion (CAP) – nimmt eine kritische Haltung gegenüber der gemeinsamen Agrarpolitik und der Freizügigkeit der Arbeit ein.

Die Parteien setzen unterschiedliche Prioritäten hinsichtlich der Politikbereiche, in denen die nationalen Interessen bei den EU-Verhandlungen unbedingt geschützt werden sollten. Diese Prioritäten werden von innenpolitischen Zielen und den entsprechenden Wählerinteressen bestimmt. Da das Referendum in zeitlicher Nähe zu regulären Wahlen abgehalten wurde, nahm diese Ausrichtung auf die Wahl entsprechenden Einfluss. Obwohl die wichtigsten Parteien eine proeuropäische Haltung teilten, überschatteten verschiedene Positionen zu innenpolitischen Problemen die Beitrittsdiskussion. Schon während der Parlamentswahl im März 2003 wurde die Dominanz innenpolitischer Themen über europäische Fragen deutlich. Niedrige Geburtenraten, eine unbefriedigende Familienpolitik, die Absenkung der Einkommensteuersätze, die Moral von Politikern und die Verringerung der Staatsausgaben waren die Hauptthemen im Wahlkampf. In dieser Hinsicht zeigte Estland ein deutlich anderes Muster als die skandinavischen Länder, in denen die nationalen Wahlen von der EU-Debatte dominiert wurden.

Angesichts dieser Tatsache ist es keine Überraschung, dass das EU-Referendum der Öffentlichkeit als Angelegenheit der Parteien präsentiert wurde und nicht als gemeinsame nationale Leistung zur Rückkehr in den Kreis der westlichen Demokratien. Die wichtigsten Koalitionspartner – die Reformpartei und die Res Publica Union – verdeutlichten im Wahlkampf, wie nah ihre Parteiprogramme den Zielen der EU stünden. In dieser Situation, als das Thema EU-Beitritt von der Regierung „besetzt“ wurde, hatten die Oppositionsparteien Schwierigkeiten bei der Formulierung ihrer politischen Position.

Dieses Problem wurde bei der Zentrumspartei besonders deutlich, der stärksten oppositionellen Kraft, die über die größte öffentliche Unterstützung verfügte (20 bis 25 Prozent). Einerseits haben die Zentrumspartei und ihre Spitzenpolitiker entscheidend zur EU-Integration beigetragen, als sie an der Macht waren. Andererseits konnte ein heu-

tiges klares Ja zum EU-Beitritt als Zugeständnis gegenüber der Regierungspolitik verstanden werden. Die Zentrumspartei fürchtete durch den Verlust des Oppositionsimages auch die Unterstützung ihrer Wähler zu verlieren. Innerparteiliche Unstimmigkeiten erreichten einen Monat vor dem EU-Referendum ihren Höhepunkt, als der Parteikongress nicht in der Lage war, eine einstimmige Erklärung zur Beitrittsfrage zu verabschieden. Die vom Parteivorsitzenden angeführte Anti-EU-Gruppe konnte sich nicht durchsetzen, während die konkurrierende Parteilite große Unterstützung für ihr europäisches Bekenntnis erhielt. Die Zentrumspartei befand sich am Rande ihres organisatorischen Zusammenbruchs. Als Ergebnis dieses Zauderns nahm die öffentliche Unterstützung für die Zentrumspartei massiv ab. Eine Meinungsumfrage zeigte, dass unter ihren Anhängern der Anteil derjenigen, die sich nicht entschließen konnten, ob sie an dem Referendum teilnehmen sollten, am größten war – er lag bei 15 Prozent.¹³ Die Bedeutung der Parteizugehörigkeit für die Abstimmung beim Referendum wurde auch bei einer skandinavischen vergleichenden Studie deutlich: Parteien, die für ein Ja beim Referendum warben, konnten einen hohen Prozentsatz ihrer Anhänger mobilisieren.¹⁴

Die Wahlbeteiligung

Da das EU-Referendum von den wichtigsten politischen Parteien dominiert wurde, ließe sich vermuten, dass die Beteiligungsmuster denen bei Parlamentswahlen entsprechen. Einige Meinungsforschungsinstitute hatten zwar eine hohe Beteiligung vorausgesagt, indem sie sich auf die strategische Bedeutung des Referendums für die nationale Entwicklung beriefen, diese Annahme erwies sich jedoch als falsch. Die Wahlbeteiligung lag bei 64 Prozent, nur sechs Prozent höher als bei den letzten Parlamentswahlen im Frühjahr 2003. Nur Malta und Lettland wiesen ähnlich niedrige Zahlen auf, während die Bürger anderer Beitrittskandidaten deutlich begeisterter waren, ihre Meinung zum Ausdruck bringen zu können.

Die übliche Wahlbeteiligung hat sich bei verschiedenen Wahlen in Estland auf einem sehr niedrigen

Niveau von unter 60 Prozent eingependelt. Schätzungsweise ein Drittel der Bevölkerung hat keine eindeutigen Parteipräferenzen oder ideologische Orientierung. Hinsichtlich dieser grundsätzlichen Merkmale konnte auch das EU-Referendum das Eis nicht brechen und festgefahrene Muster der politischen Beteiligung verändern. Eine vergleichende Studie von Lawrence le Duc zeigte, dass ein ähnliches Bild in anderen europäischen Staaten (Frankreich, Norwegen, Schweden) zu finden ist, in denen die Wahlbeteiligung bei EU-Referenden ähnlich hoch liegt wie bei nationalen Wahlen. In allen drei Fällen fielen die Referenden mit allgemeinen Wahlen zusammen.¹⁵

Eine Analyse der Referendumsergebnisse in verschiedenen Regionen Estlands zeigte ein ähnliches Bild wie bei der Parlamentswahl, wenngleich die Wahlbeteiligung beim Referendum konstanter ist. In Regionen, in denen mehr Bürger zur Wahl zum Parlament gingen, war auch die Wahlbeteiligung beim Referendum höher und umgekehrt. Die niedrigste Wahlbeteiligung fand sich in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Durchschnittseinkommen.

Welches waren die wesentlichen Bestimmungsfaktoren des Wahlverhaltens? Fast alle Meinungsumfragen betonen die Bedeutung sozioökonomischer Faktoren wie den sozialen Status oder die persönliche Situation.¹⁶ Die Menschen in den beiden Städten Tallinn und Tartu sowie die Bewohner der sie umgebenden Vororte waren überwiegend für den Beitritt. Große Städte in Estland sind durch einen bemerkenswert hohen Lebensstandard und einen größeren Anteil von gut ausgebildeten, qualifizierten Arbeitskräften gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu befinden sich Bezirke mit weniger Ja-Stimmen zumeist in abgelegenen Gegenden in weiterer Entfernung zur Hauptstadt. Sie haben eine benachteiligte Sozialstruktur, die durch ein hohes Abhängigkeitsverhältnis, einen großen Anteil alter Menschen, einen industriellen oder landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt und ein niedriges Einkommensniveau verdeutlicht wird.

Das Abstimmungsverhalten der russischen Minderheit hat großes wissenschaftliches und politisches Interesse geweckt. Einige Studien deuten darauf hin, dass es ein ernsthafter Vorhersageindikator für die Referendumsergebnisse ist, während andere

13 Vgl. Meinungsumfrage von Faktum Ltd.: Avalik arvamus Eesti liitumisest Euroopa Liiduga. Ülevaade avaliku arvamuse küsitlusest, Tallinn 2003, www.riigikogu.ee/?id=9263.

14 Vgl. Ola Listhaug/Sören Holmberg/Risto Sänkiäho, Partisanship and EU Choice, in: A. Jenssen/P. Pesonen/M. Gilljam (Hrsg.), To Join or Not to Join: Three Nordic Referendums in the European Union, Oslo 1998.

15 Vgl. Lawrence le Duc, Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy, in: ders./Richard Niemi/Pippa Norris (Hrsg.), Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting, London 2002.

16 Vgl. Aksel Kirch/Tarmo Tuisk, Eesti elanike väärtused ja identiteedi arengutendentsid EL integratsioonis. Sotsioloogiline analüüs, Tallinn 2002, www.riigikogu.ee/?id=9262.

behaupten, dass Ethnizität kein Faktor ist, welcher die Unterstützung für die EU beeinflusst.¹⁷ Beim Blick auf die Ergebnisse des Referendums scheint sich Letzteres zu bestätigen. Nicht die Nationalität, sondern die Frage des Grenzverkehrs spielte die größte Rolle beim Wahlverhalten. Die drei Bezirke mit dem höchsten Anteil an Nein-Stimmen sind Grenzregionen zu Russland. Wie eine Fachstudie zeigte, haben rund 50 Prozent der Einwohner der Stadt Narva Verwandte auf der anderen Seite der Grenze – in Russland. Deshalb betrifft die Mehrheit der Bürgeranfragen im Informationsbüro der Gemeinde russische Visa, Ausweisangelegenheiten und Grenzübertritte.¹⁸ In einer Situation, in der sich die formalen zivilen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Estland und Russland nur sehr langsam entwickeln, regeln die Menschen ihre Probleme selbst. Dies bedeutet diverse legale und illegale Arten der Grenzüberschreitungen aus unterschiedlichsten Gründen – um Verwandte zu besuchen, landwirtschaftliche Produkte zu verkaufen oder um billig Wodka und Benzin einzukaufen. Wenn Estland EU-Mitglied wird, ist die derzeitige „weiche“ Grenze eine EU-Außengrenze. Ein rasches Überqueren dieser Grenze wird nicht mehr so leicht sein. Folglich war der Grund, gegen den EU-Beitritt zu stimmen, für viele Bürger eine Frage des täglichen Brotes.

Ein anderes, unerwartetes Ergebnis des Referendums war die niedrige Wahlbeteiligung unter Jungwählern. Da Meinungsumfragen unter den jungen Leuten eine hohe Zustimmung zur EU-Erweiterung zeigten, wurde allgemein angenommen, dass sie zahlreicher zur Wahl gehen würden als üblich. Dies geschah dennoch nicht – junge Menschen waren der am wenigsten aktive Teil der Wähler. Erwähnenswert ist, dass sich beim lettischen Referendum das gleiche Bild zeigte. Folglich kann dieses altersspezifische Wahlverhalten als eine zusätzliche Bestätigung der Ähnlichkeiten zwischen dem Europareferendum und nationalen Wahlen gesehen werden.

Gewinner und Verlierer

Die Ergebnisse von Meinungsumfragen zum EU-Referendum zeigten, dass die Wahlentscheidung

17 Vgl. Piret Ehin, Determinants of public support for EU membership: Data from the Baltic countries, in: *European Journal of Political Research*, 40 (2001), S. 31–56.

18 Vgl. Anu Toots, Information Services of Local Self Governments and Public Involvement: A Comparative Case Study. Abschlussbericht für die John & Catherine MacArthur Foundation, Tallinn 2001.

stark von der Einschätzung der zukünftigen Veränderungen für das persönliche und soziale Leben abhängt. Bürger, die glauben, dass sich ihr Leben nach dem Eintritt in die EU verbessern wird, stimmten dafür, diejenigen mit einer pessimistischen Sicht stimmten dagegen oder weigerten sich, überhaupt an dem Referendum teilzunehmen. Aksel Kirch und Tarmo Tuisk meinen, dass viele der Menschen mit einer ablehnenden Haltung zur europäischen Integration damit ihre Enttäuschung über die Sozialpolitik der Regierung ausdrücken und eigentlich nicht gegen die EU eingestellt sind.¹⁹

Es gibt in der Bevölkerung keine einheitliche Einschätzung der Veränderungen. Man kann von drei nahezu gleich großen Gruppen sprechen: Ein Drittel glaubt an eine Verbesserung, ein weiteres Drittel glaubt, dass sich das Leben verschlechtern wird, der gleiche Anteil glaubt nicht, dass es irgendwelche Veränderungen geben wird. Es ist bemerkenswert, wie wenig sich diese Orientierungen in den letzten Jahren verändert haben. Soziologische Umfragen, die 2001, 2002 und 2003 durchgeführt wurden, zeigen trotz der massiven Informationskampagne über die EU die gleiche Verteilung von Einstellungen. Dieses Ergebnis wird auch durch die Stabilität des Vertrauens der Öffentlichkeit in die EU bestätigt, das sich nach dem Referendum nicht verändert hat.²⁰ Darum lässt sich schlussfolgern, dass eine Kampagne die öffentliche Meinung nicht mobilisieren kann, wenn es nur wenig oder keine Veränderungen beim Lebensstandard der Menschen gibt. Gemäß der Umfrageergebnisse wurzeln die Einstellungen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung (ebenso wie das Wählerverhalten) im sozialen Status der Befragten. Menschen in der Nähe des Rentenalters, Arbeiter mit niedrigem Einkommen und Bauern sind hinsichtlich ihrer Zukunft in der EU skeptischer. Es ist beachtlich, dass der Bildungsstand oder der Wohnort (Stadt, ländliche Gegend) keinen ausgeprägten Einfluss haben, sehr wohl aber die Beschäftigung oder das Einkommensniveau. Diejenigen Bürger, die mit der sozialen Entwicklung zufrieden sind, sehen in der europäischen Integration ebenfalls mehr positive als negative Aspekte.

Nicht-Esten sind fast doppelt so pessimistisch hinsichtlich ihrer Zukunft als Esten. 43 Prozent von ihnen befürchten, dass sich ihr persönliches Wohl verschlechtern wird, nachdem das Land der EU beigetreten ist. Dieser Pessimismus kann mit der

19 Vgl. A. Kirch/T. Tuisk (Anm. 16).

20 45 Prozent vertrauen der EU, unter Nicht-Esten liegt der Wert nur bei 36 Prozent. Daten aus der Meinungsumfrage „Riik ja Rahvas“.

höheren strukturellen Arbeitslosigkeit unter Nicht-Esten erklärt werden sowie mit ihrer überwiegenden Beschäftigung im industriellen Sektor, der wahrscheinlich weiter schrumpfen wird. Junge Menschen, insbesondere Studenten, schauen mit der größten Hoffnung auf ihre Zukunftsaussichten. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem hohen Anteil derer geschenkt werden, die an keinerlei Veränderung glauben. Bei fast allen sozialen Gruppen machen sie ein Viertel oder sogar mehr als ein Drittel aus. Höchstwahrscheinlich entsprechen diese Personen den 36 Prozent, die am Tag des Referendums zu Hause blieben.

Die größten Disparitäten zwischen Optimisten und Pessimisten liegen auf dem Gebiet des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes. 88 Prozent der EU-Befürworter glauben, dass die Wirtschaft schneller wächst, während diese Einstellung unter den Gegnern nur halb so oft vorkommt.²¹ Die Gegner betonen im Gegenteil die „dunklere“ Seite der wirtschaftlichen Entwicklung – 92 Prozent glauben, dass künftig Ausländer Eigentümer von Land und Besitz in Estland werden, 72 Prozent fürchten die steigende Arbeitslosigkeit. Ebenso glauben sie, dass die europäische Integration die nationale Identität und Kultur ernsthaft bedrohen kann.

Einige dieser Hoffnungen und Ängste der Öffentlichkeit werden auch von den Eliten geteilt. Die derzeitige Regierungskoalition hat sehr hohe Erwartungen hinsichtlich ausländischer Investitionen und Unterstützungen aus dem Strukturfonds der EU. Fast die gesamte Erhöhung des Staatshaushaltes für 2004 basiert auf diesen Prämissen, was zu starker Kritik sowohl von der parlamentarischen Opposition als auch von Experten des Internationalen Währungsfonds (IWF) geführt hat. Die politischen Eliten schätzen auch eine höhere Sicherheit in der Zukunft und die Erweiterung von Bildungschancen, während Nationalkultur und Identität für sie keine große Besorgnis darstellen.²²

Wenn ein Nachbar zum Mitglied wird

Nach dem 1. Mai 2004 wird sich die EU in einem radikal veränderten Umfeld weiterentwickeln.

21 Vgl. Meinungsumfrage (Anm. 13).

22 Vgl. Toomas H. Ilves, Suur laienemine ja suur Euroopa müür, in: Riigikogu Toimetised, 7 (2003), S. 27–40; engl. Zusammenfassung: www.riigikogu.ee/rva/toimetised.

Zehn neue Mitglieder werden nicht nur die Innenpolitik der Union verändern, sondern ebenso neue Herausforderungen in der internationalen Geopolitik entstehen lassen. Einer der estnischen Spitzenpolitiker, der ehemalige Außenminister und Anwalt der europäischen Integration Toomas Hendrik Ilves warnt davor, den Nachbarn von morgen – Russland, Ukraine und die Balkanstaaten – nicht genug Beachtung zu schenken. Laut Ilves sollte die EU eine solche Entwicklung verhindern, bei der eine Mauer zwischen dem Europa der 25 und seinen neuen Nachbarn errichtet wird.

Die postkommunistischen Staaten, die eingeladen werden, der EU beizutreten, haben sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung als auch der staatsbürgerlichen Freiheiten rasche Fortschritte gemacht. Bei denjenigen, die noch draußen stehen, hat sich nach dem Zusammenbruch der totalitären kommunistischen Regime die Lage nur wenig verbessert. Die jüngsten Wahlen in Georgien und Russland zeigen, wie schwach die liberalen Demokratien in diesen Ländern noch sind.

Welchen Einfluss könnte Estland bei der Antwort auf diese geopolitischen Herausforderungen haben? Estland wird der Mitgliedstaat mit der östlichsten EU-Außengrenze sein, deshalb sollte es besonders an einer positiven Entwicklung Russlands und der anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion interessiert sein. Höchstwahrscheinlich haben die neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder nicht die Macht, die EU in Richtung der nächsten Erweiterung zu bewegen, und wahrscheinlich sind sie nicht einmal daran interessiert, da dies bedeuten würde, dass die Mittel der Europäischen Strukturfonds zwischen einer größeren Anzahl von Nachfragenden verteilt werden müssten.

Was Estland und andere neue Mitglieder zu bieten haben, ist die spezielle Kenntnis über erfolgreiche Transformationsprozesse. Die baltischen Staaten haben eine gute Sachkenntnis bei der Schaffung eines effizienten Zoll- und Grenzkontrollsystems, bei der Vereinigung der Interessen des privaten und des öffentlichen Sektors und bei der friedlichen Konfliktregelung in multiethnischen Gesellschaften. Selbst wenn die östlichsten europäischen Staaten in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren nicht in die EU eingeladen werden, braucht die Union zivilisierte und zumindest bescheiden wohlhabende Nachbarn. Die neuen EU-Mitglieder können dazu mit ihrer einzigartigen Erfahrung bei der sozialen Transformation beitragen.

Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung

Die Erweiterung der Europäischen Union wird nicht nur zu freien Kapital- und Handelsbewegungen zwischen den west- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten führen, sondern früher oder später auch zur Aufhebung aller Migrationsbarrieren. Dies wird es osteuropäischen Bürgerinnen und Bürgern erlauben, sich unbeschränkt in den anderen Staaten der EU niederzulassen. Obwohl westliche Politiker seit Jahrzehnten Reisefreiheit für Osteuropäer einfordern, sehen sie die Realisierung dieses Persönlichkeitsrechtes nun mit Besorgnis. Die großen Einkommensdifferenzen zwischen West und Ost, die wachsende Arbeitslosigkeit in den Transformationsländern und die dort immer wieder aufflammenden politischen und ethnischen Konflikte konfrontieren Westeuropa, vor allem Deutschland, mit einem beachtlichen Migrationspotential.

Tatsächlich entwickelte die Ost-West-Wanderung mit der politischen Transformation in Osteuropa Ende der achtziger Jahre eine neue Dynamik. Seit diesem Zeitpunkt stieg die Migration aus Osteuropa in den Westen deutlich an. Das mit Abstand wichtigste Zielland ist Deutschland, das, ohne die Rückwanderung von Aussiedlern einzurechnen, etwa 60 Prozent aller Ost-West-Migranten aufnahm. Dies mag überraschen, setzt sich die deutsche Politik doch nachdrücklich für eine weitgehende Begrenzung der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten ein. Vor dem Hintergrund politischer Entscheidungsprozesse und der geltenden Zuwanderungsbestimmungen lässt sich aber die dominante Position Deutschlands im Kontext der Ost-West-Wanderungen unschwer nachvollziehen.

Dieser Aufsatz untersucht den Hintergrund und die Entwicklung der Ost-West-Wanderung nach Deutschland seit dem Ende der achtziger Jahre.¹

Der Aufsatz entstand im Rahmen des Forschungsvorhabens „Europäische Integration von unten? Die osteuropäische Migrantenbevölkerung in Deutschland und die Rolle transnationaler Räume im Erweiterungsprozess“, das dankenswerterweise durch den Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost) unterstützt wird.

1 Die betrachteten osteuropäischen Staaten sind Bulgarien, Ungarn, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Rumänien. Die EU-Beitrittskandidaten Slowenien, Lettland, Estland und Litauen werden hier aufgrund ihrer sehr geringen Ost-West-Wanderungen nicht berücksichtigt.

Daneben nimmt er zur Frage Stellung, wie viele Zuwanderer aus Osteuropa in Deutschland erwartet werden können, wenn es im Zuge der Osterweiterung keine Wanderungsbeschränkungen mehr gibt.

Wer konnte bisher kommen?

Während die osteuropäischen Staaten seit dem Ende der achtziger Jahre die Ausreise ihrer Bürger schrittweise großzügiger gestalten, versucht die Bundesrepublik, die neue Ost-West-Wanderung zunehmend einzuschränken. Dabei können Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten ohnehin nur im Rahmen vergleichsweise eng gesteckter Aufnahmebedingungen nach Deutschland kommen. Differenziert nach dem Rechtsstatus sind dies Aussiedler, Flüchtlinge und Asylbewerber sowie Arbeitsmigranten und deren Familienangehörige.

Bis zum Beginn der neunziger Jahre waren Aussiedler- und Asilmigrationen von herausragender Bedeutung für das Ost-West-Wanderungsgeschehen. Dagegen nahmen legale Arbeitsmigrationen einen vergleichsweise geringen Raum ein. Sie wurden seit der politischen Transformation in Osteuropa auf der Basis bilateraler Abkommen reguliert und in den meisten Fällen auf eine kurzfristige Erwerbstätigkeit begrenzt.²

Das Recht auf Rückkehr: die Aufnahme von Aussiedlern

Die Aufnahme von Aussiedlern basiert auf einer grundgesetzlichen Garantie (GG Artikel 116), die Angehörigen der deutschen Minderheit in Osteuropa und der (vormaligen) Sowjetunion das Recht auf Zuwanderung und Einbürgerung in Deutschland einräumt.³ Obschon Aussiedler seit Beginn der fünfziger Jahre nach Deutschland kommen, wurde diese Gruppe erst mit der Transformation in Osteuropa migrationspolitisch relevant.

2 Die Problematik der illegalen Beschäftigung osteuropäischer Zuwanderer, die durchaus von Gewicht für einzelne Arbeitsmarktsegmente ist, wird in dieser Arbeit nicht untersucht.

3 Die Situation von Aussiedlern aus der vormaligen Sowjetunion wird im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Infolge einer deutlich gestiegenen Immigration von Aussiedlern aus Polen und Rumänien zu Beginn der neunziger Jahre befürchtete die deutsche Regierung eine nicht mehr kontrollierbare Zuwanderung bei gleichzeitig ernsthaften Problemen der Integration dieser Gruppe in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Als Folge davon wurden verschiedene gesetzliche Regelungen auf den Weg gebracht, die zum Ziel hatten, die Aussiedlermigration zu regulieren und zu begrenzen. Die wichtigste Gesetzesmaßnahme bestand im Beschluss des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes (1993), das sowohl ein jährliches Zuwanderungskontingent⁴ festlegte als auch die Immigration von Aussiedlern aus Polen und Rumänien nur noch unter der Voraussetzung zuließ, dass diese nachweislich aufgrund ihrer deutschen Herkunft diskriminiert worden waren. Da in den neunziger Jahren so gut wie keine ethnische Diskriminierung Deutscher in Polen und Rumänien mehr zu belegen ist, kam die Aussiedlerzuwanderung aus diesen Ländern seit dem Jahr 1993 nahezu zum Erliegen.

Humanitäre Rechte: die Asylwanderung

Der politische Umbruch in Osteuropa und die damit einhergehenden ökonomischen und politischen Krisensituationen ließen die Asylwanderung aus osteuropäischen Staaten nach Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre deutlich ansteigen. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Asylrecht für die meisten Migranten aus osteuropäischen Ländern die einzige Möglichkeit war, nach Deutschland zu kommen.

Die starke Zunahme von Asylbewerbern in Deutschland führte zu einer heftigen Debatte über die erwarteten Konsequenzen dieser Immigration. Kritiker der Asylgesetzgebung argumentierten in erster Linie mit den hohen sozialen und ökonomischen Lasten dieser Wanderungen. Trotz gewichtiger humanitärer Gegenargumente wurde das Asylgesetz grundlegend geändert. Die Neufassung trat am 1. Juli 1993 in Kraft. Das neue Asylgesetz erschwerte die Zuerkennung von politischem Asyl deutlich, und es schließt Personen, die aus so genannten sicheren Staaten kommen, vollkommen vom Asylverfahren aus.⁵ Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt alle hier betrachteten osteuropäischen

Länder „sichere Staaten“ sind, gibt es so gut wie keine Asylwanderung aus diesen Gebieten mehr. Es ist zu erwarten, dass sich nach der Erweiterung der EU die Asylproblematik an den neuen Grenzen nach Osten wiederholen wird.

Das Recht auf Arbeit: bilaterale Verträge zur Arbeitskräftemigration

Aus deutscher Sicht ließ sich mit dem Fall des Eisernen Vorhangs eine Ost-West-Arbeitskräftemigration nicht mehr ausschließen. Um diese Bewegungen zu kontrollieren, schloss die deutsche Regierung mit einer Reihe von osteuropäischen Staaten bilaterale Verträge zur Arbeitskräftemigration ab. Im Rahmen dieser Abkommen wurden für osteuropäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschiedene Zuwanderungsoptionen im Bereich der Saison-, Werkvertrags-, Gast- und Grenzarbeit geschaffen.

Saisonarbeiter dürfen für maximal drei Monate im Jahr eine Tätigkeit in Deutschland annehmen, wenn keine deutschen oder ihnen gleichgestellten Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Saisonarbeiter müssen dieselbe Entlohnung wie vergleichbare deutsche Arbeiter erhalten, und ihre Tätigkeit ist den deutschen Standards entsprechend sozialversicherungspflichtig.⁶ Ihre Beschäftigung ist auf die Land- und Forstwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe, auf Obst- und Gemüseanbau sowie auf die Arbeit in Sägewerken begrenzt.

Werkvertragsarbeiter sind Beschäftigte osteuropäischer Firmen (Subunternehmen), die mit deutschen Firmen kooperieren. Werkvertragsarbeiter können maximal für zwei Jahre in Deutschland arbeiten. Ihre Zahl ist jährlich und in Bezug auf das Herkunftsland begrenzt. Diese Beschäftigten sind nicht in Deutschland, sondern weiterhin in ihren Herkunftsländern, entsprechend den dort herrschenden Vorschriften, sozialversicherungspflichtig. Ihre Entlohnung muss dem deutschen Niveau entsprechen. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitern konzentriert sich hauptsächlich auf das Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie auf Montagetätigkeiten.

Gastarbeiter sind ausländische Fachkräfte, die in Deutschland ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse erweitern wollen. Sie können hier für maximal 18 Monate eine Beschäftigung auf-

4 Zum damaligen Zeitpunkt belief sich das Kontingent auf etwa 220 000 Aussiedler pro Jahr, 2000 wurde es auf 100 000 Personen gesenkt.

5 Unter „sicheren Staaten“ werden solche Länder verstanden, in denen die legale und die politische Situation Verfolgungen und inhumane Behandlungen ausschließen. Vgl. Wolfgang Bosswick, *Asylum Policy and Migration in Germany*, in: Friedrich Heckmann/Wolfgang Bosswick (Hrsg.),

Migration Policies in a Comparative Perspective, Stuttgart 1995, S. 305–335.

6 In Deutschland fallen Sozialversicherungszahlungen erst nach einer Beschäftigung von über 50 Tagen pro Jahr an. Viele Arbeitgeber beschäftigen Saisonarbeiter aber weniger als 50 Tage.

nehmen. Die Zahl der Gastarbeitnehmer ist kontingentiert, wobei die Zulassungsbescheinigungen unabhängig von der Arbeitsmarktlage erteilt werden. Nahezu die Hälfte der Gastarbeitnehmer war im Jahr 1997 im Hotel- und Gaststättengewerbe beschäftigt.

Grenzarbeitnehmer können in Deutschland eine Arbeiterlaubnis erhalten, wenn sie täglich in ihr Herkunftsland zurückkehren oder höchstens zwei Tage pro Woche (zu gleichen Arbeitsbedingungen wie deutsche Erwerbstätige) arbeiten.

Mit den Abkommen zur Arbeitskräftemigration war von deutscher Seite eine Reihe von politischen und ökonomischen Zielen verbunden. Zunächst sollte die wirtschaftliche Situation der Herkunftsländer über die (kurzfristige) Erwerbstätigkeit heimischer Arbeitskräfte in Deutschland verbessert werden. Weiterhin war angestrebt, den Migrationsdruck auf Deutschland zu verringern, langfristige bzw. dauerhafte Zuwanderung zu vermeiden und illegale Arbeitsmigration zu verhindern. Osteuropäische Arbeitsmigranten sollten zudem dazu beitragen, die Nachfrage nach saisonalen Arbeitskräften und bestimmten Beschäftigungsgruppen in Deutschland zu befriedigen.

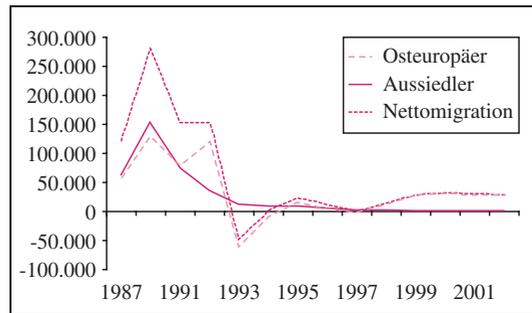
Wer ist gekommen?

Aus ökonomischer Sicht wäre zu vermuten, dass die jüngsten Ost-West-Wanderungen vor allem durch die großen Einkommens- und Wohlfahrtsunterschiede zwischen Deutschland und den osteuropäischen Staaten bedingt waren. Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Einkommensdifferenzen in den neunziger Jahren ist es umso erstaunlicher, dass die Ost-West-Nettomigration nach Deutschland zwischen 1989 und 1993 drastisch zurückging. Während der Wanderungssaldo im Jahre 1989 über 400 000 Personen auswies, verließen im Jahre 1993 um 48 000 Personen mehr das Land, als zugewandert waren.⁷

Diese Bewegung lässt sich allein durch die Restriktionen der Aufnahmebestimmungen in Deutschland erklären. Festzuhalten ist, dass die Aussiedlerzuwanderung von Beginn der neunziger Jahre an zunehmend begrenzt und mit der Einführung des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes im Jahre 1993 für Personen aus Polen und Rumänien nahezu beendet wurde. Im Asylbereich markiert das Jahr 1993 die Änderung der Asylgesetzgebung,

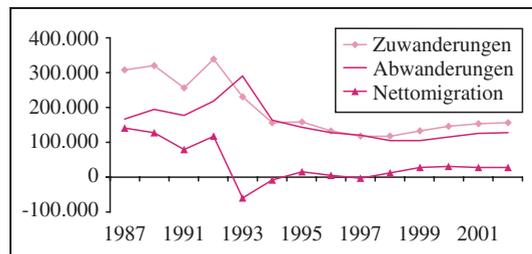
⁷ Bezogen auf Bulgarien, Ungarn, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Rumänien.

Abbildung 1: Nettomigration aus Osteuropa nach Deutschland 1987–2002



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 2: Zuwanderungen, Abwanderungen und Nettomigration aus Osteuropa nach Deutschland (1987–2002)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

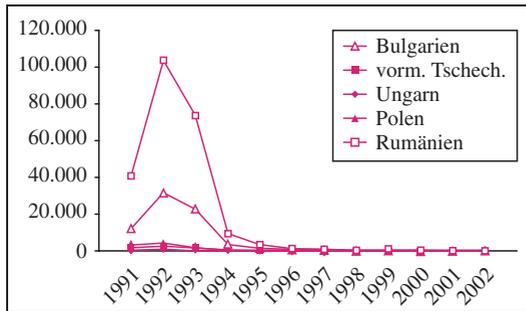
die eine Zuwanderung aus Osteuropa künftig ausschloss. Arbeitsmigrationen waren ohnehin nur in begrenzten Kontingenten zugelassen. Zwischen 1989 und 2002 umfasste die Nettomigration aus Osteuropa 1,23 Millionen Personen, 60 Prozent davon waren Aussiedler (vgl. *Abbildung 1*). Allerdings zeigt der Migrationssaldo nur ein eingeschränktes Bild der Ost-West-Wanderungen. Während bei anerkannten Aussiedlern so gut wie keine Rückwanderung zu beobachten war, charakterisierten hohe Zu- und Abwanderungen die Migration von Osteuropäern (vgl. *Abbildung 2*).

Insgesamt kamen zwischen 1989 und 2002 2,72 Millionen osteuropäische Staatsbürger (Aussiedler werden hier nicht berücksichtigt) nach Deutschland, von denen 2,18 Millionen das Land wieder verließen. Damit war die Bruttozuwanderung mehr als fünfmal so hoch wie die Nettowanderung, was typisch für kurzfristige, aber auch für Pendelmigrationen ist.

Aussiedler und Asylbewerber: Hintergrund und Herkunftsländer

Mit Blick auf die hier untersuchten Länder kamen Aussiedler im Wesentlichen aus Polen und Rumänien: Zwischen 1988 und 1992 verließen ca.

Abbildung 3: Zuwanderung von Asylbewerbern aus Osteuropa nach Deutschland (1991–2002)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

583 000 Aussiedler Polen, 195 000 emigrierten aus Rumänien. Damit reduzierte sich die deutsche Minderheit in diesen Staaten innerhalb kürzester Zeit. Während die Asylumigration aus Polen, der vormaligen Tschechoslowakei und Ungarn in den neunziger Jahren unbedeutend war, nahm sie aus Rumänien und Bulgarien erst im Jahre 1991 ihren Anfang (vgl. *Abbildung 3*).

In Bulgarien trugen vor allem die politische Instabilität und die krisenhafte ökonomische Entwicklung zur Asylumigration bei.⁸ Diese Motive waren auch für die Asylumigration aus Rumänien von grundlegender Bedeutung. Hinzu traten ethnische Migrationsgründe, die vor allem von der in Rumänien diskriminierten Gruppe der Roma vorgetragen wurden.⁹

Bereits vor der Veränderung des Asylrechtes lag die Anerkennungsquote der osteuropäischen Asylbewerber, die in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren nach Deutschland gekommen waren, unter einem Prozent. Vor diesem Hintergrund führten bilaterale Abkommen zwischen Deutschland und Bulgarien sowie Rumänien bereits vor der fundamentalen Änderung des Asylrechtes im Jahre 1993 zur erzwungenen Rückkehr von abgewiesenen Asylbewerbern.¹⁰ Die Asylumigration, die zu Beginn der neunziger Jahre einen wesentlichen Anteil an Ost-West-Migrationen nach Deutschland gehabt hatte, wurde mit der

8 Vgl. Daniela Bobeva, Bulgaria, in: Tamas Frejka (Hrsg.), *International Migration in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, New York–Geneva, in: *Economic Studies*, (1996) 8, S. 37–47.

9 Vgl. Rainer Ohliger, Von der ethnischen zur „illegalen“ Migration: Die Transition des rumänischen Migrationsregimes, in: Heinz Fassmann/Rainer Münz (Hrsg.), *Ost-West-Wanderung in Europa*, Wien 2000, S. 195–205.

10 Statistisch trug dies zu den vergleichsweise hohen Abwanderungen der Jahre 1992 und 1993 bei (vgl. *Abbildung 2*).

Einführung des Asylkompromisses im Jahre 1993 nahezu bedeutungslos.

Die Dynamik der Roma-Migration weist allerdings darauf hin, dass die Rechtsstellung ethnischer Minderheiten in einer erweiterten EU von großer Bedeutung ist. Die Diskriminierung ethnischer Minderheiten könnte zu einer erheblichen – wenn auch nicht unbedingt rechtlich gesicherten – innereuropäischen Migration führen.

Arbeitsmigration: Herkunftsländer und sozialer Hintergrund

Seit Beginn der neuen Arbeitsmigrationen aus osteuropäischen Staaten spielt die Beschäftigung von Saisonarbeitern – bezogen auf die nachgefragte Personenzahl – die größte Rolle.¹¹ Auch stieg die Zahl der beschäftigten Saisonarbeiter im letzten Jahrzehnt um beinahe das Doppelte an, während die Zuwanderung von Werkvertrag- und Gastarbeitnehmern nahezu konstant blieb.

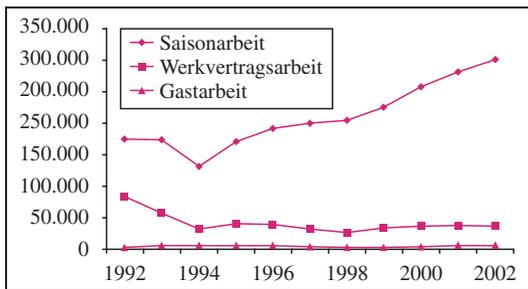
Ebenso wie bei Asylumigrationen fallen auch bei den Ost-West-Arbeitswanderungen deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Entsendeländer auf. Während Polen das mit Abstand wichtigste Herkunftsland der osteuropäischen Arbeitsmigrationen ist, haben Rumänien, Tschechien, die Slowakei und Ungarn nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Bulgarien wiederum spielt im Spektrum der osteuropäischen Arbeitskräftewanderung so gut wie gar keine Rolle.

Für diese Entwicklung sind wirtschaftliche, aber auch länderspezifische und migrationspolitische Faktoren verantwortlich. Aufgrund der Differenzen des Lohnes und Lebensstandards ist Deutschland zwar generell ein attraktives Zuwanderungsland für osteuropäische Arbeitskräfte, die Tradition der Arbeitsmigration ist jedoch in den jeweiligen Herkunftsländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Zwischen Polen und westeuropäischen Staaten, vor allem Deutschland, bestehen seit Jahrzehnten stärkere Migrationsbeziehungen als beispielsweise zwischen Rumänien, Ungarn, Bulgarien und der Bundesrepublik.

Die von deutscher Seite aus stark reglementierte neue Arbeitskräftemigration aus Osteuropa erforderte zudem bestimmte Voraussetzungen, wie beispielsweise Firmenkooperationen im Falle von Werkvertragsarbeitnehmern, die nicht in allen osteuropäischen Staaten in gleicher Weise gegeben

11 Im Vergleich zu anderen Arbeitsmigranten (Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer) muss berücksichtigt werden, dass Saisonarbeitnehmer höchstens drei Monate in Deutschland arbeiten können.

Abbildung 4: Saison-, Werkvertrags- und Gastarbeiter aus Osteuropa in Deutschland (1992–2002)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

sind. Weiterhin entwickelten sich im Verlauf der Ost-West-Wanderungen zwischen Deutschland und Polen vielschichtige Migrationsnetzwerke, die weitere Migrationen begünstigten. Während sich zwischen Rumänien sowie Ungarn und Deutschland langsam Migrationsnetzwerke herausbildeten, existieren sie im Falle von Bulgarien erst in Ansätzen.

Wie bei zahlreichen beginnenden internationalen Arbeitskräftewanderungen handelte es sich bei den osteuropäischen Arbeitsmigranten um eine im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung junge Population. Zudem ist die Ausbildung der osteuropäischen Arbeitnehmer auffallend hoch. Werden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte betrachtet, dann lag das Ausbildungsniveau der osteuropäischen Arbeitnehmer deutlich über dem der anderen ausländischen Beschäftigten in Deutschland. Allerdings arbeiteten die Arbeitskräfte aus Osteuropa in den meisten Fällen nicht ihrer Qualifikation entsprechend.¹²

Die Beschäftigung der osteuropäischen Arbeitnehmer konzentriert sich in Deutschland gesetzestbedingt auf solche Wirtschaftssektoren, in denen der Ausländeranteil hoch ist: private Haushalte, das Baugewerbe sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Eine Ausnahme stellt die Landwirtschaft dar, in der die meisten Saisonarbeitnehmer beschäftigt sind. In Bezug auf die regionale Verteilung haben Arbeitsmigranten aus Osteuropa überwiegend in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin und in den industriellen Zentren Nordrhein-Westfalens eine Beschäftigung gefunden. Die Zahl der osteuropäischen Arbeitsmigranten in den neuen

¹² Vgl. Erika Schulz, Zuwanderung, temporäre Arbeitsmigranten und Ausländerbeschäftigung in Deutschland, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 68 (1999) 3, S. 386–423.

Ländern ist ungeachtet der geographischen Nähe zu den Sendeländern nur unterdurchschnittlich.¹³

Was geschieht nach der EU-Erweiterung?

Die Erweiterung der Europäischen Union wird am 1. Mai 2004 vollzogen und die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern zur Folge haben. Bezüglich der Freizügigkeit ist jedoch – bis auf Malta und Zypern – eine Übergangsregelung vorgesehen, die fünf, höchstens aber sieben Jahre lang eine Zuwanderungsbegrenzung nach den bisher geltenden nationalen Bestimmungen erlaubt.

Damit kommt die freie Wanderung osteuropäischer Arbeitskräfte erst im Jahre 2009 oder aber 2011 auf Deutschland zu. Dessen ungeachtet wird bereits seit Jahren darüber diskutiert, welche Wanderungen nach diesem Zeitpunkt zu erwarten sind. Aus der bislang stark reglementierten Ost-West-Wanderung lassen sich jedoch so gut wie keine Richtwerte für Migrationen bei Freizügigkeit ableiten.

Was sind die Hintergründe der zu erwartenden Ost-West-Migrationsbewegungen, und welche Motive liegen ihnen zugrunde? Eine Einschätzung dieser Fragen dürfte mit Rückgriff auf migrations-theoretische Überlegungen dazu beitragen, das künftige Wanderungspotential zu beurteilen. Ein in der ökonomischen Theorie traditionell vorgetragenes Argument für das Entstehen von Migrationsbewegungen sind Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Regionen oder Ländern. Es wird davon ausgegangen, dass regionale Lohnunterschiede eine Wanderung von Arbeitskräften hervorrufen, die unter idealtypischen Bedingungen solange anhält, bis die Unterschiede ausgeglichen sind. Bei Berücksichtigung von relativen Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten sind es die erwarteten Lohnunterschiede, die zu Wanderungen führen.¹⁴

Aus individueller Sicht hängt die Migrationsentscheidung davon ab, ob die erwarteten Erträge auf das individuelle Humankapital abzüglich der Migrationskosten (Reise-, Informations- und psychische

¹³ Vgl. Elmar Hönekopp, Central and East Europeans in the Member Countries of the European Union since 1990: Development and Structure of Migration, Population and Employment, Background Report, Institute for Employment Research, Nürnberg 1999.

¹⁴ Vgl. Thomas Bauer/Klaus F. Zimmermann, Causes of International Migration: A Survey, in: Cees Gorter/Peter Nijkamp/Jan Poot (Hrsg.), Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration, Aldershot 1998, S. 95–127.

Kosten) im potentiellen Zuwanderungsland größer sind als im Herkunftsland. Die individuelle Ausstattung mit Humankapital (z. B. Bildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse) erklärt in diesem Zusammenhang, warum bestimmte Personen unter bestimmten Ausgangsbedingungen ihr Herkunftsland verlassen, andere aber bleiben.

Während sich ökonomische Migrationstheorien in erster Linie auf den wirtschaftlichen Kontext von Wanderungen beziehen, zeigen soziologische Ansätze, dass ethnische und/oder politische Diskriminierung, kriegerische Konflikte, aber auch die Migrationspolitik der Sendel- und Aufnahmeländer auslösende und verstärkende Faktoren internationaler Wanderungen sein können.

Weiterhin wird zur Erklärung anhaltender Wanderungsbewegungen auf die Theorie der Migrationsnetzwerke zurückgegriffen. Diese argumentiert, dass Migrationen aus verschiedensten Gründen beginnen können, z. B. aufgrund von ethnischen Diskriminierungen, von ökonomischen Motiven, von Vertreibungsprozessen oder einer Kombination aus mehreren dieser Ursachen. Wenn Wanderungsbewegungen aber eine gewisse Bedeutung erlangt haben, können sie eine eigene Dynamik entfalten und sich unabhängig von den ursprünglich auslösenden Faktoren entwickeln. Im Verlauf der Zeit entstehen Migrationsnetzwerke, die Kosten und Risiken der Wanderung senken und damit weitere Wanderungen wahrscheinlich machen.¹⁵

Damit identifizieren die vorgestellten theoretischen Ansätze, die sich trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen vielfach ergänzen, eine Reihe von Faktoren, die für künftige Ost-West-Wanderungen von hoher Bedeutung sein werden. Dies sind die tatsächlichen oder die erwarteten Lohndifferenzen, die Kosten der Migration, das Humankapital der potentiellen Migranten, die politische und ethnische Situation im Herkunftsland und die Herausbildung von Migrationsnetzwerken.

Prognosen künftiger Ost-West-Wanderungen

Bereits Anfang der neunziger Jahre wurden Überlegungen dazu angestellt, welche Wanderungen von Ost- nach Westeuropa durch die Aufhebung der Ausreisebeschränkungen aus den postsozia-

15 Vgl. Douglas S. Massey/Joaquin Arango/Graeme Hugo/ Ali Kouaouci/Adela Pellegrino/J. Edward Taylor, Theories of International Migration: A Review and Appraisal, in: Population and Development Review, 19 (1993) 3, S. 431–466.

listischen Transformationsländern zu erwarten wären. Eine bis heute richtungsweisende Studie verglich das potentielle Ost-West-Wanderungsszenario mit der Migrationssituation zwischen Süd- und Nordeuropa, wo innerhalb von 20 Jahren (1950–1970) etwa drei Prozent der Bevölkerung der südlichen Länder nach West- und Nordeuropa migrierten.¹⁶ Unter der Annahme einer ähnlichen Wanderungsneigung in Osteuropa würden ca. drei Millionen osteuropäischer Migranten in einem Zeitraum von 15 Jahren nach der Aufhebung von Einreisebarrieren in den EU-Staaten zu erwarten sein. Damit würden jährlich ca. 200 000 osteuropäische Zuwanderer in alle EU-Länder kommen, dies entspräche etwa 0,08 Prozent der EU-Bevölkerung im Jahre 2002.

Im Anschluss an diese Studie legten eine Reihe von Experten weitere Schätzungen zu potentiellen Migrationen als Folge der EU-Osterweiterung vor. Diese basierten auf ökonometrischen Schätzmodellen sowie Befragungen zur Migrationsneigung osteuropäischer Bürger in ihren Herkunftsstaaten. Die Befragungsstudien ergaben zunächst, dass zwischen zehn und 30 Prozent der osteuropäischen Bevölkerungen bereit wären, nach Westeuropa zu wandern.¹⁷ Dabei handelte es sich jedoch um reine Absichtserklärungen. Nur bei einem kleinen Teil der Wanderungswilligen kann davon ausgegangen werden, dass sie ihre Migrationsabsicht tatsächlich realisieren. Im Ergebnis wurde ein ernst zu nehmendes anfängliches Migrationspotential von insgesamt etwa 700 000 Personen in Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn festgestellt, wovon ca. 300 000 Personen nach Deutschland kommen wollen.¹⁸

Zudem machten es sich verschiedene ökonometrische Studien zur Aufgabe, das Ost-West-Wanderungspotential zu schätzen. In jeweils unterschiedlicher Modellspezifikation wurde angenommen, dass Lohndifferenzen, die relative Arbeitslosigkeit, die bereits im Land lebenden Migrantenbevölkerungen und die geographische Distanz die Wanderungen beeinflussen. Im Rückgriff auf die Erfahrungen der Süd-Nord-Wanderungen wurden diese Hypothesen zur Prognose des Ost-West-Wanderungspotentials genutzt. Die Studien kamen zu dem Ergebnis, dass

16 Vgl. Richard Layard/Olivier Blanchard/Rudiger Dornbusch/Paul Krugman, East-West Migration: The Alternatives, Cambridge, Mass.–London 1992.

17 Vgl. Heinz Fassmann/Christine Hintermann, Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, ISR-Forschungsbericht 15, Wien 1997; Claire Wallace, Migration Potential in Central and Eastern Europe, Genf 1998.

18 Vgl. H.Fassmann/Ch. Hintermann (ebd.), S. 13 ff.

Tabelle: Schätzungen der Ost-West-Nettomigration nach Deutschland im Falle der Freizügigkeit¹⁹

Studie	Länder	Nettomigration in 15 Jahren
Boeri/Brücker	OE-10*	1,9 bis 3,0 Millionen Personen
Hille/Straubhaar	OE-10*	1,9 bis 3,9 Millionen Personen
Sinn et al.	OE-5**	2,7 bis 3,5 Millionen Personen
*OE-10: Bulgarien, Ungarn, Polen, die Slowakei, Tschechien, Rumänien, Slowenien, Lettland, Estland und Litauen.		
**OE-5: Ungarn, Polen, die Slowakei, Tschechien, Rumänien		

netto zwischen drei und fünf Prozent der Bevölkerung osteuropäischer Beitrittsstaaten innerhalb von 15 bis 20 Jahren nach Westeuropa wandern, wobei sich etwa 60 Prozent aller Ost-West-Migranten in Deutschland niederlassen werden.

Abhängig von den jeweiligen Modellannahmen zeigten ökonomische Studien, dass die Nettomigration aus Osteuropa nach Deutschland 15 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit zwischen 1,9 und 3,9 Millionen Menschen umfassen wird (vgl. die *Tabelle*).²⁰ Dies bedeutet, dass dann etwa 2,4 bis 4,4 Millionen Osteuropäer in Deutschland leben werden. Obschon es infolge der EU-Osterweiterung zu deutlich stärkeren Ost-West-Migrationen nach Deutschland kommt, unterstützen die wissenschaftlichen Studien die These eines bedrohlichen Wanderungsszenarios nicht.

19 Die vorgestellten Studien sind: Tito Boeri/Herbert Brücker, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Berlin-Milano 2000; Hubertus Hille/Thomas Straubhaar, *The Impact of the EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies*, in: OECD (Hrsg.), *Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe*, Paris 2001; Hans-Werner Sinn/Gebhard Flaig/Martin Werding/Sonja Munz/Nicola Düll/Herbert Hofmann, *EU-Erweiterung und Arbeitskräfte-migration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, München 2001.

20 Die gravierenden Differenzen in den Zuwanderungsschätzungen sind in erster Linie auf die ihnen zugrunde liegenden Modellspezifikationen zurückzuführen. Vgl. dazu Herbert Brücker, *Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-West-Migration. Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland, 1967–1998*, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, (2001) 52, S. 17–54; Gebhard Flaig, *Die Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer*, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, (2001) 52, S. 55–76.

Ausblick

Alles deutet darauf hin, dass Ost-West-Wanderungen nach der EU-Erweiterung einen anderen Charakter als bisher haben werden. In erster Linie werden diese Wanderungen von Arbeitsmigranten und deren Familienangehörigen geprägt sein. Möglich ist jedoch, dass zunächst nur die Personen kommen, die eine Arbeit aufnehmen wollen oder bereits ein Beschäftigungsangebot haben, und dass erst später, wenn überhaupt, deren Familienangehörige nachziehen. Zuwanderer, die das Bild der Immigration aus Osteuropa in Deutschland jahrzehntelang prägten, Aussiedler und Asylbewerber, werden so gut wie keine Rolle mehr spielen. Ein wesentlicher Aspekt künftiger Ost-West-Wanderungen ist die anhaltende Neigung zu kurzfristigen bzw. zu Pendelmigrationen. Das lässt darauf schließen, dass osteuropäische Migranten auf Arbeitsmarkimpulse flexibel reagieren werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit osteuropäischen Arbeitsmigranten zeigen, dass sie jünger sind als die Arbeitnehmer in Deutschland und vergleichsweise gut ausgebildet. Dies aber kommt den künftigen Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes entgegen. Im nächsten Jahrzehnt wird sich die Bevölkerung Deutschlands ohne Zuwanderung verringern, und sie wird deutlich altern. Zudem gibt es schon heute einen erheblichen Bedarf an hoch qualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften bei gleichzeitig sehr hoher Arbeitslosigkeit. Vor diesem Hintergrund ist die nach der EU-Osterweiterung zu erwartende Zuwanderung nicht nur ein Risiko für die Beschäftigung in bestimmten Sektoren und das soziale Sicherungssystem, sondern auch eine Chance.

Internethinweise der Autorin

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/overview.htm>
www.hwaa.de/migration/
www.diw.de
www.iza.org
www.ifo.de/ifoPortal
<http://network-migration.org/index.htm>
www.bpb.de/expertendatenbank-migration
www.demographie.de/zuwanderungskonzepte
www.zuwanderungsrat.de
www.bafll.de/index.htm
www.bundesverwaltungsamt.de

Eliten und Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa

Polen und die Tschechische Republik (1968–2003)

Für das Konzept der zivilen Gesellschaft in Ostmitteleuropa gibt es zwei Schlüsselbegriffe, Selbstorganisation und „Subjekthaftigkeit der Gesellschaft“, die auf politische Traditionen und Erfahrungen historischer Zäsuren im Verhältnis von Gesellschaft und kommunistischen Machteliten (1956, 1968, 1976) verweisen. In Aufsätzen von Tadeusz Mazowiecki und Jiří Dienstbier, beide Repräsentanten der politischen Gegeneliten vor 1989 und der ersten Übergangsregierungen in Polen und der Tschechoslowakei, werden Rahmenbedingungen für die Bürgergesellschaft in Ostmitteleuropa formuliert, die auch für die westeuropäische Diskussion insbesondere hinsichtlich des bevorstehenden EU-Beitritts der beiden Staaten Anstöße bieten.

So beleuchtet Mazowiecki in einem Artikel aus dem Jahr 1979 „Tatbestände“ der gemeinsamen europäischen Kultur, die in Polen im Konflikt über Menschenrechte, Öffentlichkeit und gesellschaftliche Selbstbestimmung, um Bedingungen für ein „authentisches gesellschaftliches Leben“ und ein „ethisches Urteilsvermögen der Gesellschaft“ zum Ausdruck kommen. Er hebt hervor, „daß alles (...) von der Kraft der Gesellschaft abhängt, von ihren geistigen Werten, von ihrer Klugheit bei der Geltendmachung der Menschenrechte und der Rechte der Nation“¹. Frühzeitig wurden in den ostmitteleuropäischen Selbstverständigungsdebatten auch Probleme der zukünftigen europäischen Integration behandelt, die in Fragen nach einer gemeinsamen europäischen Identität und einer „europäischen Bürger-Gesellschaft“ gipfeln: Die Bürgergesellschaft „braucht ein moralisches Minimum an sozialer Gerechtigkeit und Solidarität“².

Beide Akteure formulieren Besonderheiten des Denkstils und Handelns der demokratischen Gegeneliten: Sie betonen nicht strategische Motive und Macht als Handlungsorientierungen, sondern Wertbezüge des Handelns wie Wahrhaftigkeit, Würde und Solidarität. Eng damit verbunden ist

die Suche nach einzulösenden Verfahrensregeln für Selbstorganisation, Gerechtigkeit, Toleranz, Bürgersinn und Pluralismus. Das sind Schlüsselbegriffe einer eigenständigen ostmitteleuropäischen Version der Zivilgesellschaft, wie ich im Folgenden zeigen werde. Im ersten Teil stelle ich „1968“ als historischen Wendepunkt für das Verhältnis von Eliten und Intelligenz in beiden Gesellschaften dar. Anschließend werden politische Annahmen erläutert, die für das ostmitteleuropäische Konzept der Zivilgesellschaft vor 1989 grundlegend waren. Im zweiten Teil untersuche ich den Bedeutungswandel, dem die zivile Gesellschaft nach 1989 unterliegt: vom ethischen Konzept des Widerstands zur kontroversen politischen Rahmendeutung im Elitenkampf. Schließlich beleuchte ich im dritten Teil neu entstehende kulturelle und politische Potenziale für Bürgerkultur, die sich in den vergangenen Jahren in Polen und der Tschechischen Republik herausgebildet hat.

Vom Umbruch „1968“ zur Wiederbelebung zivilgesellschaftlicher Leitideen

Die Wiederbelebung zivilgesellschaftlicher Ansätze in der neueren Vergangenheit lässt sich für die ostmitteleuropäischen Länder an einem historischen Wendepunkt festmachen: 1968. Die Rückbesinnung auf die tschechische Geschichte und Tradition durch informelle Gruppen im Verlauf des „Prager Reform-Frühlings“ reichte bis zur Aufarbeitung von Konzepten des ersten Präsidenten der Zwischenkriegs-Republik, Tomáš G. Masaryk, zurück.³ In diesem Sinn ordnet ein Akteur

3 Für historische Begründungen der zivilen Gesellschaft in der politischen Theorie Tomáš G. Masaryks und im Prager Frühling vgl. Zwi Batscha, *Eine Philosophie der Demokratie*, Frankfurt/M. 1994, S. 72 ff.; Milan Lakatos, *Die Bürgergesellschaft sucht ihren Platz*, in: Leopold Grünwald (Hrsg.), *CSSR im Umbruch*, Wien 1968, S. 98–101; Václav Havel, *Zum Thema Opposition*, in: Josef Švorecky (Hrsg.), *Nachrichten aus der CSSR*, Frankfurt/M. 1968, S. 108–119; Jiřina Mlynkova/Ludvik Rybáček, *Klub der Engagierten Parteilosen (KAN)*, in: ebd., S. 316 f.

1 Tadeusz Mazowiecki, *Das andere Gesicht Europas* (1979), in: ders., *Partei nehmen für die Hoffnung. Über die Moral in der Politik*, Freiburg i. Br. 1990, S. 162 ff.

2 Jiří Dienstbier, *Träumen von Europa*, München 1987/1991, S. 169.

den Prager Frühling in die Reihe von „Revolutionen für Menschenrechte“⁴ ein. 1968, so lautet die Bilanz eines Sozialwissenschaftlers, sei in der Tschechoslowakei eine „Umkehrung der Beziehungen zwischen Staat und civil society“ erreicht worden⁵. Ein anderer politisch engagierter Intellektueller, Milan Machovec, sieht in den Zielen Demokratisierung und Humanisierung des Prager Reformkommunismus Faktoren, die an Masaryks Überlegungen für eine humane Zukunft anknüpfen, wie „geistige Freiheit, Respekt vor Andersdenkenden, dialogisches Leben“⁶. Im Verlauf von 1968 traten in der Tschechoslowakei („Klub der engagierten Parteilosen“/KAN und „Manifest der 2000 Worte“) und in Polen mit den „März“-Protesten der Warschauer Studenten unabhängige politische Zirkel und Klubs an die Öffentlichkeit, welche die Machteliten durch Forderungen nach Wahrhaftigkeit und Toleranz, Meinungs- und Versammlungsfreiheiten herausforderten.

Gemeinsam ist diesen unabhängigen Initiativen, dass sie zur Annäherung früher getrennter Strömungen der kulturellen und wissenschaftlichen Intelligenz beitrugen. So erfolgte die Integration unterschiedlicher politischer Traditionen (wie undogmatischer Sozialismus, „neue“ Metaphysik, liberal-konservative, nationale und katholische Ideenhorizonte) im Milieu der Dissidentenbewegungen.

Vor dem Hintergrund von „1968“ waren die Initiativen für Bürgerrechte und Öffentlichkeit noch in einer weiteren Hinsicht von Bedeutung: Die neuen zivilgesellschaftlichen Akteure markierten den Bruch zwischen kommunistischer Partei und Intelligenz, der sich in Polen nach 1968 in einem drastischen Niedergang des Revisionismus zeigte. In der Tschechoslowakei gipfelte die militärische Unterdrückung des Reformkommunismus in einer Politik der „Normalisierung“, die mit der Abwendung der meisten Intellektuellen vom Parteikommunismus einherging. Das Ende des Revisionismus und die Wiederbelebung von zivilgesellschaftlichen Ideen fallen also im Verlauf der siebziger Jahre zusammen.

Die Idee einer selbst organisierten Gesellschaft, die zuerst öffentlich wirksam von KOR-Akteuren in den siebziger Jahren verbreitet und in der Tschechoslowakei von den dissidentischen Gegen-

eliten geteilt wurde,⁷ beruhte auf einer zentralen Annahme: der Idee, die Gesellschaft „von unten“, im Gegensatz zum kommunistischen Herrschaftssystem, zu rekonstruieren. Dies sollte durch praktische Aktionen von Gruppen und durch die Erweiterung der Räume für die politische Beteiligung der einzelnen Bürger erfolgen⁸. In diesem Zusammenhang bestimmt Jacek Kuroń, Mitbegründer des polnischen Bürgerrechtskomitees KOR, die Rolle der einzelnen Widerstandsbewegungen und -gruppen als Träger von Zielen der gesellschaftlichen Selbstorganisation: „Diese Kleingruppen sind durch einen gemeinsamen Zweck geeint. (...) Doch bewahren die kleinen teilnehmenden Gruppen stets das Recht, auf *ihren eigenen Antrieb hin tätig zu werden*.“⁹ Kuroń formuliert hier eine Grundannahme der zivilen Gesellschaft, die für das politische Denken der polnischen Opposition einflussreich war und auch von Akteuren der demokratischen Opposition in der Tschechoslowakei (Havel, Uhl) vertreten wurde: Eine „gesellschaftliche Bewegung (...) ist letztlich auf Initiativen von unten angewiesen. Eine Vielzahl von Aufgaben in der Gesellschaft könnte in die Verantwortung gesellschaftlicher Bewegungen übergehen.“¹⁰

Das Selbstbewusstsein und die polnische Erfahrung einer eigenständigen Tradition des Denkens über eine zukünftige Gesellschaft von Bürgern kam in Debatten über einzulösende Wertprämissen der sozialen Gerechtigkeit, Würde und Forderungen nach individuellen Bürgerrechten zum Ausdruck.¹¹ Die Überlegungen Mazowieckis und anderer Sprecher der demokratischen Opposition gipfelten in zwei Annahmen, die für den politischen Diskurs über die Grundlagen der zivilen Gesellschaft in Polen eine fokusbildende Bedeutung erhielten: die schrittweise Erweiterung von Freiheitsräumen der Bürger und der Aufbau der „Subjekthaftigkeit“ der Gesellschaft.¹² Die begriffs- und sprachpolitischen Bestrebungen gingen auf die Erfahrung der historischen Zäsur von 1956 zurück: „Nach dem Jahre 1956 erscheint in der unabhängigen katholischen

7 Vgl. die Erklärung von Charta 77 und KOR vom 12. 2. 1984, in: Gegenstimmen, Nr. 15, Wien 1984, S. 29.

8 Vgl. Jacek Kuroń, Glaube und Schuld. Einmal Kommunismus und zurück, Weimar 1991, S. 318 f., S. 572 ff.

9 Ders., Gedanken zu einem Aktionsprogramm (1976), in: Armin Th. Dross (Hrsg.), Polen. Freie Gewerkschaften im Kommunismus?, Reinbek 1980, S. 193 (Hervorhebung von mir, H.F.).

10 Ebd. Vgl. dazu: Václav Havel, Fernverhör, Reinbek 1989, S. 175 ff., S. 212 ff.

11 Vgl. Tadeusz Mazowiecki, Christentum und Menschenrechte (1977), in: ders., Partei nehmen für die Hoffnung (Anm. 1), S. 124 ff., S. 127.

12 Ebd.

Publizistik der Begriff Subjekthaftigkeit (*podmiotowość*) der Gesellschaft. Dies war die Gegenüberstellung zur marxistischen Konzeption von Partei und Staat, in der die Gesellschaft lediglich als Objekt betrachtet wurde.“ Der Begriff war „so etwas wie eine Prä-Philosophie der Civil Society“¹³.

Für die Wiederaneignung von polnischen Traditionen der zivilen Gesellschaft durch Kuroń und Michnik, neben Mazowiecki die beiden wichtigsten Protagonisten des polnischen zivilgesellschaftlichen Denkens vor 1989, war hingegen eine andere Tradition einflussreich: die Konzeption der Gesellschaft als politisches Subjekt, die von dem Sozialisten Edward Abramowski um die Jahrhundertwende formuliert worden ist.¹⁴ Im Mittelpunkt dieses „staatsunabhängigen“ Denkens stehen Vereinigungen und informelle Initiativen, die auf Leitideen der Selbstorganisation und Solidarität gründen. Außerdem fließen praktische Erfahrungen mit gesellschaftlichen Initiativen von unten (Genossenschaften, Selbsthilfeinitiativen, freiwillige Organisationen, unabhängige Bildungsinstitutionen) aus der Zeit der preußischen Besatzung in der Provinz Posen,¹⁵ der Zwischenkriegsphase und dem polnischen Untergrundstaat von 1939 bis 1944 (informelle Institutionen der Gesellschaft im Verteidigungszustand gegenüber den deutschen Besatzern)¹⁶ in die Bestrebungen nach einer sich selbst organisierenden Gesellschaft ein. Alle diese Erfahrungen gesellschaftlicher Selbstorganisation fanden in der Zeit der legalen Existenz von *Solidarność* (1980–1981) und der Phase der Untergrund-*Solidarność* (1982–1989) in exemplarischer Weise einen Ausdruck: nämlich in der Verbindung von öffentlichkeitsbezogenen Aktionen mit organisatorischen Vernetzungsbestrebungen, welche

13 Tadeusz Mazowiecki, Chancen für die Civil society in Mittelosteuropa, in: Ingrid Czechowski (Hrsg.), Reden über die Zukunft, Leipzig 1998, S. 10.

14 Vgl. Edward Abramowski, *Polska myśl demokratyczna w ciągu wieków* (Polnisches demokratisches Denken im Lauf des Jahrhunderts), Warszawa 1986 (Neuaufgabe); Krystyna Rogaczewska, *Recepcja myśli programowej Edwarda Abramowskiego w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego* Jacek Kuroń (Die Rezeption der Programmideen von Edward Abramowski in der Konzeption der Bürgergesellschaft von Jacek Kuroń), in: Wiesława Bokajly/Kazimierza Dzubki (Red.), *Spółczesność obywatelska* (Bürgergesellschaft), Wrocław 2001, S. 155–165; Adam Michnik, *Polnischer Frieden*, Berlin 1985, S. 126 ff.; Hans Henning Hahn, *Civil Society*, in: Ewa Kobylińska u. a. (Hrsg.), *Deutsche und Polen. 100 Schlüsselbegriffe*, München 1993³, S. 354–360.

15 Vgl. Ludwig Bernhard, *Die Polenfrage. Das polnische Gemeinwesen im preußischen Staat*, Leipzig 1910, S. 3 f., S. 327–371.

16 Vgl. Christoph Kleßmann, *Die Selbstbehauptung einer Nation*, Düsseldorf 1971; Jan T. Gross, *Polish Society under German Occupation*, Princeton, N.J. 1978.

die Herausbildung einer kommunikativen Infrastruktur für den Widerstand gegenüber dem kommunistischen Regime ermöglichten. Den kollektiven Lernerfahrungen von KOR über *Solidarność* bis zu den spontanen Massenstreiks der großen Werften und Betriebe von 1988, welche die Voraussetzungen für den Rund-Tisch-Dialog bildeten, lag ein Selbstbewusstsein zugrunde, das mentalitätsprägend war: von der antistaatlichen Mentalität zum Selbstbewusstsein von Trägern einer zukünftigen Bürgergesellschaft, die ethische Handlungsmaßstäbe mit Gemeinschaftserfahrungen des Widerstands gegenüber den kommunistischen Machteliten verbanden.¹⁷

Die Verbindung von Gemeinschaftserfahrungen und sozialem Handlungsnormen bestimmte auch die Vorstellungen der Akteure von *Charta 77* in der ČSSR. Die Themenbildung und die Aktionsformen dieser Bürgerinitiative beruhten auf Elementen der unabhängigen Kultur, die allerdings im Unterschied zu Polen auf einem niedrigerem Niveau Ansätze für eine unabhängige Öffentlichkeit lieferte. Kennzeichnend für das politische Denken der Gründungsmitglieder waren normative Orientierungen wie Humanität, Wahrheit, Würde und Gerechtigkeit und der „Glaube an den Sinn bürgerlichen Engagements“, wie es in der Gründungserklärung vom 1. Januar 1977 heißt. Die *Charta 77* war eine „freie informelle und offene Gemeinschaft von Menschen verschiedener Überzeugungen, verschiedener Religionen und verschiedener Berufe, verbunden durch den Willen, sich einzeln und gemeinsam für die Respektierung der Bürger- und Menschenrechte“¹⁸ einzusetzen. Diese Gemeinschaftsvorstellung wurde mit normativen Idealansprüchen einer zukünftigen Bürgergesellschaft und Ideen der Solidarität und der Gewaltlosigkeit verknüpft, für deren Rezeption kulturelle Traditionen und historische Erfahrungen einen zentralen Stellenwert erhielten.¹⁹

Die Bezugnahme auf Erfahrungen und demokratische Ideen des tschechischen Staatsgründers Masaryk spielte in Artikeln und Stellungnahmen von Schlüsselfiguren der *Charta 77* eine entscheidende Rolle. Die Wiederbelebung von zivilgesellschaftlichen Normen erfolgte teilweise direkt durch eine Aktualisierung der Konzepte Masaryks. So formu-

17 Vgl. Piotr Ogrodzinski, *Four Models of Civil Society and the Transformation in East-Central Europe*, in: Edward Wnuk-Lipinski (Red.), *After Communism. A multidisciplinary approach to radical social change*, Warsaw 1995, S. 185 ff.

18 Ersterklärung der *Charta 77* vom 1. 1. 1977, in: *Listy-Blätter*, Februar 1977, S. 2.

19 Vgl. V. Havel (Anm. 10), S. 169–175.

lierte Jan Patočka, einer der ersten Sprecher der Charta 77, Humanität und Gerechtigkeit als (politische) Maßstäbe des verantwortlichen Handelns: „In diesem Sinn bedeutet Humanität Aufforderung zur sozialen Praxis (. . .) (und eine) Übernahme der mit ihr verbundenen Aufgaben einer gesellschaftlichen Reorganisation im Geiste von Gleichheit und Gerechtigkeit, vor allem aber konfrontiert sie uns mit dem Sinn.“²⁰ Ebenfalls von Masaryks Anschauungen beeinflusst ist das Plädoyer für gewaltloses Handeln und Solidarität, das im Mittelpunkt des Aufsatzes „Was dürfen wir von der Charta 77 erwarten?“²¹ steht. Vor diesem Hintergrund ist auch die starke Betonung von Gleichheit und Gerechtigkeit, Rechten der Bürger, Autonomie und Moral zu sehen. Patočka: „Die Moral dient hier nicht dazu, daß die Gesellschaft funktioniert, sondern daß der Mensch (. . .) Mensch ist.“²²

Kennzeichnend für die unterschiedlichen Initiativen im Anschluss an Masaryk im Jahr 1968 und durch die Bürgerrechtsbewegung Charta 77 war, dass Ideen der Bürgergesellschaft auf dem Weg des gewaltfreien Handelns Verbreitung finden sollten.²³ Die Charta 77 beruhte auf der idealtypischen Annahme des Dialogs – nach innen und nach außen: im Verhältnis zu den kommunistischen Machteliten. Die Verteidigung der Menschenrechte, die „Vision einer demokratischen Gesellschaft“²⁴ und der „parallelen Polis“²⁵ wurden als Leitideen schrittweise umgesetzt. Neben der Hervorhebung von moralischen Kräften des Handelns (Patočka, Havel, Siměčka) kristallisierten sich in den politischen Diskursen der dissidentischen Gegeneliten auch unterschiedliche Positionen heraus, wie Ende der siebziger Jahre mit dem Konzept der „parallelen Polis“ und der starken Betonung von Freiheit statt Moral durch Václav Benda²⁶ und in den letzten Jahren vor der „samtenen Revolution“ mit Ausdifferenzierungen von politischen Profilen, die teils liberalen Orientie-

rungen (Demokratische Initiative), teils reformsozialistischen Ideen entsprachen (Klub Obroda). Bis 1989 waren folgende demokratische Basisprinzipien für das Milieu der unabhängigen Initiativen und Netzwerke grundlegend, die auch im Manifest der im Oktober 1988 gegründeten „Bewegung für Bürgerfreiheit“ (HOS) „Demokratie für alle“ genannt werden: Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, Aufhebung der Zensur, eine unabhängige Kultur, freie Wissenschaft, Religionsfreiheit und eine neue demokratische Verfassung.²⁷

Die bisherigen Ausführungen lassen sich unter vergleichenden Gesichtspunkten zusammenfassen, welche die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure und Verfahrensregeln für den demokratischen Transformationsprozess in Ostmitteleuropa unterstreichen.

Gemeinsam war den Selbstverständigungsdiskursen vor 1989, dass ein ethisches Konzept der Bürgergesellschaft in Abgrenzung gegenüber den kommunistischen Machteliten vertreten wurde. Die von den neuen politischen Gegeneliten gewählten Idealnormen einer zukünftigen Bürgergesellschaft sind unter einem Doppelaspekt zu sehen: Einmal handelte es sich um identitätsorientierende Rahmendeutungen. Danach erfüllten Toleranz, Würde, Gerechtigkeit, Wahrhaftigkeit und moralische Auffassungen von Politik zuerst die Rolle von Konsensbedingungen für die sozialen Sammlungsbewegungen. Darüber hinaus handelte es sich jedoch auch um Elemente einer Handlungsstrategie, wonach sich Wertprämissen der zivilen Gesellschaft mit politischen Handlungsimperativen verbinden ließen, wie Selbstorganisierung, Pluralismus, „selbstbeschränkte Revolution“ (Kuroń), „Neuer Evolutionismus“ (Michnik), „Dialog“ (Charta 77, Solidarność) und Gewaltlosigkeit (KOR, Solidarność, Charta 77, Bürgerforum).

In vergleichender Sicht ist aufschlussreich, dass für die kollektiven Mobilisierungsprozesse vor und während der Rund-Tisch-Verhandlungen zwischen kommunistischen Machteliten und den Bürgerbewegungen Rahmendeutungen zivilgesellschaftlichen Denkens einflussreich waren. Damit wird auch eine in der vergleichenden Transitionsforschung verbreitete Auffassung relativiert: die Vorstellung eines Elitenpakts. Die Rund-Tisch-Gespräche gründeten zwar in beiden Ländern in ihren Ergebnissen auf Pakt-Vorstellungen zwischen den Machteliten und den dissidentischen

20 Jan Patočka, Masaryk gestern und heute, in: ders., Schriften zur tschechischen Kultur und Geschichte, Stuttgart 1992, S. 257.

21 In: ebd., S. 319–324.

22 Ebd., S. 320.

23 Vgl. Václav Havel, Versuch, in der Wahrheit zu leben, Reinbek 1989, S. 28 ff., S. 72 ff.

24 Milan Siměčka, Das Ende der Unbeweglichkeit, Frankfurt/M. 1991, S. 126.

25 Václav Benda et.al., Parallel Polis, or an independent society in Central and Eastern Europe: An Inquiry, in: Social Research, 55 (1988) 1–2, Part 2, S. 212–246.

26 Vgl. Václav Benda, The Parallel Polis, in: H. Gordon Skilling/Paul Wilson (Hrsg.), Civic Freedom in Central Europe – Voices from Czechoslovakia, London 1991, S. 35 ff.; Martin Palouš, Jan Patočka versus Václav Benda, in: ebd., S. 121–129.

27 Vgl. Democracy for All, in: H. G. Skilling/P. Wilson (Anm. 26), S. 135–143.

Gegeneliten. Für die Vorgeschichte, den Verlauf und die Dynamik der Verhandlungen war allerdings die kristallisierende Wirkung von zivilgesellschaftlichen Deutungsmustern grundlegend: Die mobilisierende Rolle von politischen Schlüsselwörtern wie Würde, Gerechtigkeit, Selbstorganisation und Pluralismus bestand gerade darin, dass sie 1988 und 1989 eine schrittweise Verbindung von moralischen und pragmatischen Handlungsmaßstäben im politischen Denken der Gegeneliten ermöglichten. So war die Ebene der Verständigung nach den Erfahrungsberichten beteiligter Akteure des Bürgerkomitees *Solidarność* und des tschechischen Bürgerforums für den Erfolg der Rund-Tisch-Abkommen in Warschau und Prag wichtiger als Handlungskalküle nach dem Muster des politischen Elitenwettbewerbs. Macht und Konfrontation traten als Rahmenbegriffe im politischen Diskurs hinter Dialog, Pluralismus und „evolutionären“ Lösungen (Geremek, Michnik, Kuroń, Havel, Benda) zurück. Die Rund-Tisch-Verhandlungen können daher in beiden Ländern trotz unterschiedlicher Vorgeschichte und Verläufe als Modelle zivilgesellschaftlichen Handelns bestimmt werden, die sich sowohl in der Arbeitsweise (Öffentlichkeit exemplarisch herstellen) als auch in zentralen Ergebnissen (Pluralismus, garantierte bürgerliche Grundrechte) niederschlugen.²⁸

Von der ethischen Version der Zivilgesellschaft zu den Nicht- Regierungs-Organisationen

Seit 1989 unterliegt das Konzept der Zivilgesellschaft einem Bedeutungswandel, der durch veränderte politische Rahmenbedingungen und neue Akteurskonstellationen in den informellen Gruppen und Nicht-Regierungs-Organisationen bestimmt ist. Die international übliche Bezeichnung bzw. Abkürzung „NGO“ war anfangs nicht verbreitet. In Polen zeichneten sich in der Phase von 1989/1990 bis 1994 Bürgeraktivitäten ab, die im Ausmaß des Engagements und den Zielen politisch waren (Bürgerkomitees der *Solidarność*, lokale Bürgerkomitees, Gruppe Neutrum, Fraueninitiativen, Komitees für ein Referendum zum Abtreibungsgesetz). Im Rückblick hebt ein Akteur

28 Vgl. Helmut Fehr, *Unabhängige Öffentlichkeit und soziale Bewegungen. Fallstudien über Bürgerbewegungen in Polen und der DDR*, Opladen 1996; John K. Glenn, *Framing Democracy – Civil Society and Civic Movements in Eastern Europe*, Stanford 2001.

den spontanen Charakter der Mobilisierungsformen und der Organisationsbildung aus der Übergangsphase hervor, die in der Herausbildung einer eigenen Infrastruktur zur Dokumentation und Vernetzung der informellen Gruppen gipfelte.²⁹

Gesetzliche Reformen zur Stellung von Verbänden und Vereinigungen wurden in Polen bereits nach dem Abschluss der Rund-Tisch-Verhandlungen im April und Mai 1989 beschlossen. Die Regierung Mazowiecki setzte einen Schwerpunkt ihrer Reformpolitik auf die Herausbildung der lokalen Selbstverwaltung: Diese und die „freien Vereine der Bürger bedeuten nunmehr im Rahmen des demokratischen Staates die Verwirklichung des einstigen Ideals der *Civil society*“³⁰. Die politische Leitlinie lautete: Die Demokratie sollte von unten aufgebaut werden.³¹

Im Gegensatz zu Polen wurde in der Tschechoslowakei und seit 1993 in der Tschechischen Republik die konkrete Ausführung rechtlicher Bestimmungen aufgeschoben. Kontroversen zwischen den neuen Elitenfraktionen über das Verhältnis von Staat und Regierung zu den unabhängigen Vereinigungen waren ebenso für diese Entwicklung bestimmend wie die Polarisierung der tschechischen (partei)politischen Szene.³² Nach der Parlamentswahl vom Juni 1992 wurden die freiwilligen Organisationen zu einem Rückzugsbereich für viele frühere Dissidenten, die mit der konservativen Regierung von Václav Klaus in Konflikt gerieten.³³ Die Position der tschechischen Konservativen lässt sich wie folgt umschreiben: Wenn die von freiwilligen Vereinigungen propagierten altruistischen Wertorientierungen dominieren, könnte die Unterstützung für das konservative politische Lager ausgehöhlt werden.³⁴

Einige freiwillige Organisationen arbeiteten nach 1990 im Bildungsbereich und in der Gesundheits-

29 Die Interviews wurden im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung zum Elitenwandel in Polen, der Tschechoslowakei/Tschechischen Republik und der DDR/Ostdeutschland durchgeführt und ausgewertet. Das Projekt wurde von 2001 bis 2003 durch die DFG finanziell gefördert und von Prof. Dr. Günther Schoedl, Lehrstuhl für die Geschichte Ostmitteleuropas an der Humboldt Universität Berlin, geleitet.

30 T. Mazowiecki (Anm. 13), S. 14.

31 Vgl. ebd. Vgl. ferner: Tadeusz Borkowski (Red.), *Komitetobywatelski*, Kraków 1993; H. Fehr (Anm. 28), Kap. 5.

32 Vgl. Václav Havel/Václav Klaus, *Civil Society After Communism – Rival Visions*, in: *Journal of Democracy*, 7 (1996) 1, S. 12–20; Martin Potůček, *Havel versus Klaus: Public Policy Making in the Czech Republic*, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1 (1999)2, S. 163–176.

33 Vgl. Pavol Frič et al., *Defining the Nonprofit Sector: The Czech Republic*, Baltimore 1998, S. 17.

34 Vgl. ebd.

versorgung, also in jenen Bereichen, die vom kommunistischen Regime vernachlässigt worden waren. Dazu zählten auch Felder, in denen sich neue Vereinigungen auf bestimmte Klientengruppen spezialisieren konnten, wie zum Beispiel Drogenabhängige, Obdachlose, Arme und AIDS-Kranke. Darüber hinaus bildeten sich in beiden Transformationsgesellschaften eine größere Anzahl von unabhängigen Initiativen, die lokale Probleme aufgriffen oder Umweltfragen thematisierten, wie die Folgen durch Überschwemmungen von Flüssen und Umweltbelastungen durch Kraftwerke.³⁵ Seit Mitte der neunziger Jahre kann man in Polen und der Tschechischen Republik ein rapides Wachstum des informellen (oder Non-Profit-)Sektors feststellen, das auch in organisatorischen Basisdaten ersichtlich wird (über 40 000 freiwillige Organisationen in der Tschechischen Republik und ungefähr 50 000 NGOs in Polen).³⁶ Neben den organisatorischen Dimensionen in der Entwicklung des informellen Sektors interessieren besonders die inhaltlichen und politischen Aufgaben. Damit ist die integrierende Rolle der Nicht-Regierungs-Organisationen bezeichnet.

Neue Potenziale für Bürgerkultur

Die unabhängigen Initiativen erfüllen in beiden Ländern intermediäre Aufgaben eines Akteurs, der die Gegensätze zwischen Staat und Gesellschaft überwindet: Durch Teilnahme am öffentlichen Leben wird aus einem „Klienten“ ein Bürger.³⁷ Den NGOs kommt in der Gegenwart in postkommunistischen Gesellschaften häufig die Aufgabe von Gegeneliten zu, welche die parteipolitischen Eliten herausfordern, da diese in zentralen Bereichen der Transformation keine Impulse für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung liefern. Hier setzen die freiwilligen Vereinigungen an: „Was der Föderation sicherlich gelungen ist, das war, ziemlich früh als eine (...) meinungsbildende, glaubwürdige Organisation zu wirken. Die Medien

35 Vgl. Ewa Leś, *The Role of the Voluntary Sector in the Transformation of the Welfare State Systems in Comparative Perspective: Poland, the Czech Republic and Hungary*, in: Bruno Synak/Miroslav Ruzica (Hrsg.), *Voluntary Sector in a Changing Society, Gdańsk–Indianapolis 1996*, S. 205–213; P. Frič et al. (Anm. 33), S. 6 ff., S. 12 ff.; Ewa Leś et al., *Defining the Nonprofit Sector: Poland, Baltimore 1998*, S. 19 ff.; M. Potůček, *Not only the Market* (Anm. 32)

36 Vgl. E. Leś et al. (Anm. 35), S. 12 f.; P. Frič et al., (Anm. 33); Justyna Dąbrowska/Marta Gumbowska, *Wolontariat i filantropia w Polsce – raport z badań 2002*, Warszawa 2002.

37 Vgl. E. Leś et al. (Anm. 35), S. 19 f.

haben sich an uns gewandt.“³⁸ Im Urteil dieser Akteurin aus dem Milieu informeller Gruppenverbände, die in Polen thematisch ausgerichtet sind, wird ferner hervorgehoben, dass alte und neue Fragen nach „Glaubwürdigkeit“ im Prozess der organisatorischen Vernetzung handlungsleitend waren, wie die Gruppe „Neutrum“, unabhängige Frauengruppen und die Komitees für ein Referendum über das Abtreibungsgesetz belegen: „Vor allem diese Abtreibungsfrage (...). Das war die Verletzung der fundamentalen Menschenrechte. (...) Im Zusammenhang damit ist eine Idee aufgekommen, dass diese kleinen Organisationschen gemeinsam eine Organisation gründen, um zu wirken.“³⁹

Die öffentliche Wirkung der freiwilligen Vereinigungen und Bürgerinitiativen in beiden Ländern besteht schließlich darin, dass neue Akteure die Elemente des politischen Stils, des Selbstinteresses, des Konformismus und der Patronage offen legen. Ein Mitglied der polnischen Gruppe von „Transparency International“ bezeichnet mit den folgenden Fragen zutreffend das kulturelle Erbe der Korruption: „Weil es in Polen eine schlechte Sache gibt: (eine seit) der VRP [Volksrepublik Polen, H.F.] schlecht verstandene Loyalität. (...) Soll der Politiker seiner Partei und seinem Parteifreund gegenüber loyal sein? Soll er den Wählern und dem Staat gegenüber loyal sein?“⁴⁰ Im Urteil eines Mitglieds aus den neuen tschechischen Bürgerinitiativen wird die Kritik noch zugespitzt: „Die Korruption ist heute absolut normaler Bestandteil des alltäglichen Lebens. (...) Weil es unsere politischen Repräsentanten zuließe. Es ist unglaublich, dass diejenigen, die am meisten über das freie Unternehmen und über den freien Markt sprachen, am wenigsten Lust dazu hatten, das größte Hindernis in diesem Land zu beseitigen – die allgegenwärtige Korruption.“⁴¹

Eng verbunden mit dem Fremdbild der neuen politischen Eliten als „korrupt“, „selbstinteressiert“ und machtgierig ist das negative Stereotyp vom „Betrug der politischen Eliten“. Hierbei richtet sich die Kritik der Bürgergruppierungen und NGOs zuerst gegen diejenigen neuen Machteliten, die vor 1989 Leitideen der zivilen Gesellschaft vertreten hatten. Ein zentraler Vorwurf, der in Polen und der Tschechischen Republik in der unabhängigen Öffentlichkeit geäußert wird, zielt auf die „Unglaubwürdigkeit“ der neuen Elitenrepräsentanten: Sie erscheinen unglaubwürdig, weil sie ihre

38 Interview (Anm. 29), Warschau 2001.

39 Ebd.

40 Interview (Anm. 29), Warschau 2002.

41 Interview (Anm. 29), Prag 2003.

früher gewählten politischen Handlungs- und Wertorientierungen aufgegeben haben.⁴²

Im Unterschied zu elitedemokratischen Strategien des Machtwettbewerbs werden Prozesse der politischen Meinungs- und Willensbildung in den nicht-staatlichen Organisationen akzeptiert, in Verfahrensmaßstäbe übersetzt und als offen bestimmt: Es sind „fließende“ Prozesse, wonach politische Institutionalisierung im lokalen Raum ansetzt. Die Netzwerke von informellen Institutionen und freiwilligen Initiativen in Polen und der Tschechischen Republik erscheinen im Hinblick auf die Mobilisierung der öffentlichen Meinung den neuen parteipolitischen Eliten überlegen. Die Komitees für ein Referendum über das Abtreibungsrecht mit über zwei Millionen Unterschriften im Winter 1992/93 sind ein Fallbeispiel. Die Bürgerinitiative zur Verteidigung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens im Winter 2000/2001 in Prag und die Wirkung von „Transparency International“ in Warschau, von NGOs und „Impulse 99“ in der Tschechischen Republik mit einer Unterschriftensammlung von über 100 000 Sympathisanten unterstreichen ebenfalls den hervorgehobenen politischen Stellenwert von freiwilligen Vereinigungen. Dabei zeigte sich, dass „Impulse 99“ und die Komitees für ein Referendum zum Abtreibungsrecht nicht nur als „Ein-Thema“-Bewegungen agierten. In den Konflikten über die Abtreibungsgesetzgebung und in der Auseinandersetzung mit den Machtstrategien der politischen Führungsgruppen wurde eine Verallgemeinerung der Ziele erreicht: durch Plädoyers für die Einlösung von Bürgerrechten, Pluralismus und Toleranz als Grundlagen für die demokratische Kultur.

Schlussbemerkungen

Die Nicht-Regierungs-Organisationen und Bürgerinitiativen der neunziger Jahre sind nicht mit den politischen Gegeneliten vor 1989 vergleichbar. Ihre Handlungsweise entspricht nicht der Entwicklungslogik sozialer Bewegungen (wie KOR, Solidarność, Charta 77 und Bürgerforum). Sie entwickeln in der Regel auch keine umfassenden utopischen Entwürfe, wie die universellen, auf Gemeinschaft und Versammlungsfreiheiten abstellenden normativen Entwürfe der zivilen Gesellschaft vor 1989. Gleichwohl fungieren NGOs in zahlreichen Fällen heute als Träger von Bürgerorientierungen, wie Bürger-

sinn, direkte politische Beteiligung und Selbstorganisation. Freiwillige Vereinigungen wie die Komitees für ein Referendum in Polen (1992/93) oder „Impulse 99“ in der Tschechischen Republik sind symbolischer und öffentlicher Ausdruck für Legitimitätskonflikte: Es geht um Probleme der Neubestimmung von Verfahrensregeln der Politik, des Rechts, der Unabhängigkeit der Massenmedien („Rywingate“, Prager Fernsehstreit 2000/2001) und der Transparenz staatlichen Handelns. Es geht um die Suche nach praktikablen Formen für Kompromissbildung, Toleranz, „Ehrlichkeit“ (Mazowiecki, Geremek, Havel) und Selbstorganisation. Das sind normative Orientierungen und Regeln, die in der Welt der neuen Machteliten weitgehend ignoriert werden.

Alternativen werden außerhalb und am Rand der parteipolitischen Arena artikuliert, wie der jüngst von der „Freiheits-Union“ (UW) veröffentlichten Erklärung zur allgemeinen Vertrauenskrise und Korruption zu entnehmen ist: „Ein ehrlicher Staat beginnt konsequent mit der rechtlichen Erziehung der Bürger und der Achtung vor dem Gesetz. (...) Ein ehrlicher Staat ist der Staat ehrlicher Bürger.“⁴³ Die Grundlagen der politischen Moral, die von den neuen Machteliten mit normativen Orientierungen der Zivilgesellschaft weitgehend aufgegeben worden sind, haben auch in den Legitimitätskonflikten der tschechischen Gesellschaft nach dem Niedergang der neoliberalen Polarisierungsstrategie Bürgerproteste hervorgerufen, die an die moralischen Grundlagen politischen Handelns erinnerten: „Danke, tretet ab!“⁴⁴ lautete die polemische Aufforderung an die in Korruption und Machtkonflikten verstrickten neuen Eliten.

In beiden angeführten Aufrufen wird auf ähnliche Krisen reagiert, und zwar auf Wegen, die zu den klassischen Formen zivilgesellschaftlichen Handelns vor 1989 zählten. Unter diesen Gesichtspunkten repräsentieren die Initiativen für eine neue Bürgerkultur Elemente der „republikanischen Tradition“⁴⁵, die in Polen zu den Erfahrungen von Solidarność als sozialer Bewegung gehören und die in der Tschechischen Republik die aufklärerischen Impulse der „Chartisten“ in Erinnerung rufen.

43 Uczywie państwo (Ehrlicher Staat), Deklaration der Freiheits-Union vom 23. 11. 2003, in: Gazeta Wyborcza vom 2. 12. 2003, S. 17.

44 Erklärung ehemaliger Studenten zum zehnten Jahrestag des 17. 11. 1989, in: Berichte zu Staat und Gesellschaft der Tschechischen und Slowakischen Republik, (1999) 4, S. 39–41.

45 Vgl. Dariusz Garwin, „Solidarność“ – Republikanska rewolucja Polaków („Solidarność“ – Republikanische Revolution der Polen), in: ders., Leckcja sierpnia (Lektion des August), Warszawa 2002, S. 170ff, insbes. S. 175.

42 Vgl. Interviews (Anm. 29) in Warschau 2001 und Prag 2003.

András Bozóki

Ph. D., M.A., geb. 1959; Associate Professor of Political Science an der Central European University (CEU), Budapest, Ungarn.

Anschrift: Department of Political Science, CEU, 1051 Budapest, Nador u. 9, Ungarn.
E-Mail: bozokia@ceu.hu

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy, Budapest–New York 2002; (Mithrsg.) The Communist Successor Parties in East Central Europe, Armonk, N.Y. 2002; Political Pluralism in Hungary, Budapest 2003 (in ungarischer Sprache).

Wolfgang Ismayr

Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1942; Professor für Politikwissenschaft, Philosophische Fakultät der Technischen Universität Dresden.

Anschrift: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Dresden, 01062 Dresden.
E-Mail: ismayr@rcs.urz.tu-dresden.de

Veröffentlichungen u. a.: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2001²; (Hrsg.) Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003³; (Hrsg.) Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004²; (Hrsg.) Gesetzgebung in den Staaten der EU, Opladen 2004 (i. E.).

Michael Dauderstädt

Dr. rer. pol., geb. 1947; Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Anschrift: FES, 53170 Bonn.
E-Mail: daudersm@fes.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zur europäischen Integration und zur Transformation Mittel- und Osteuropas; zuletzt: (zus. mit N. Crook und A. Gerrits) Social Democracy in Central and Eastern Europe, Amsterdam 2002.

Albrecht Rothacher

M.A., Ph. D. (Econ), geb. 1955; Direktor an der Asia-Europe Foundation (ASEF), Singapur; Lecturer für Europäische Studien an der National University of Singapore; Herausgeber des „Asia Europe Journal“.

Anschrift: ASEF, 31 Heng Mui Keng Terrace, Singapur 119595.
E-Mail: arothacher@asef.org

Veröffentlichungen u. a.: Die EU-Osterweiterung: Chancen und Krisenpotentiale, in: Romain Kirt (Hrsg.), Die EU und ihre Krisen, Baden-Baden 2001; Im wilden Osten. Hinter den Kulissen des Umbruchs in Osteuropa, Hamburg 2002; Uniting Europe: Journey between Gloom and Glory, London – Singapur 2004.

Anu Toots

Ph. D., geb. 1959; Associated Professor in Public Policy, Head of Department of Government, Tallinn Pedagogical University.

Adresse: Narva mnt. 25, 10120 Tallinn, Estland.
E-Mail: anuto@tpu.ee

Zahlreiche Veröffentlichungen über die Zivilgesellschaft sowie das Parteiensystem in Estland.

Raivo Vetik

Ph. D., geb. 1957; Director of the Institute of International and Social Studies, Professor in Comparative Politics, Tallinn Pedagogical University.

Adresse: Estonia pst. 7, 10120 Tallinn, Estland.
E-Mail: vetik@iiss.ee

Zahlreiche Veröffentlichungen über Nationalismus und ethnische Konflikte in den postkommunistischen Ländern.

Barbara Dietz

Dipl.-Volkswirtin, Dr. phil., geb. 1949; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Osteuropa-Institut in München.

Anschrift: Osteuropa-Institut München, Scheinerstraße 11, 81679 München.
E-Mail: bdietz@lrz.uni-muenchen.de

Veröffentlichung u. a.: Ost-West-Arbeitsmigrationen nach Deutschland: Ausmaß und Struktur seit der politischen Wende in Osteuropa, in: Klaus Roth (Hrsg.), Vom Wanderer zum „Green Card“-Spezialisten, Münster 2003.

Helmut Fehr

Dr. habil., geb. 1945; Professor für deutsche Landeskunde an der Universität Rzeszów (Polen) und selbstständiger Politikberater.

Adresse: Uniwersytet Rzeszowski, ul. Rejtana 16 B, 35959 Rzeszów, Polen.
E-Mail: fehrh@t-online.de

Veröffentlichungen u. a.: Unabhängige Öffentlichkeit und soziale Bewegungen. Fallstudien über Bürgerbewegungen in Polen und der DDR, Opladen 1996; zahlreiche Aufsätze zu Problemen der Politischen Soziologie, des Elitenwandels und der vergleichenden Untersuchung ostmitteleuropäischer Gesellschaften.

Nächste Ausgabe

Siegfried Schiele

Ein halbes Jahrhundert staatliche politische Bildung in Deutschland

Albert Scharenberg

Zustand und Perspektiven der politischen Bildungsarbeit in Ostdeutschland

Jørgen S. Nielsen

Judentum, Christentum und Islam in europäischen Lehrplänen

Susanne Popp

Auf dem Weg zu einem europäischen „Geschichtsbild“

Uli Wessely

Politische Bildung in der globalen Wissensgesellschaft

Gerhard de Haan

Politische Bildung für Nachhaltigkeit

András Bozóki

Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit? Essay

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5–6/2004, S. 3–4

■ Die Herausforderungen für Ungarn und für die anderen mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländer in den letzten zehn Jahren waren gewaltig. Es ging um die vollständige Transformation eines gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Regimes und die Rückkehr nach Europa. Dieser Wandel in einer derart kurzen Zeitspanne ist ohne historisches Beispiel. Der EU-Beitritt stellt Ungarn und die anderen Beitrittsländer erneut vor die Herausforderung einer Mitgliedschaft ohne (innere) Zugehörigkeit.

Wolfgang Ismayr

Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5–6/2004, S. 5–14

■ Mit dem Ende der kommunistischen Regime ab 1989 hat sich die politische Landschaft in Osteuropa grundlegend verändert. Der Prozess der Demokratisierung verlief im Zeichen zweier Besonderheiten: Die politische und die wirtschaftliche Transformation standen gleichzeitig an; zudem bildeten sich eine Reihe neuer Staaten. Der Beitrag stellt die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer vergleichend vor und diskutiert die Frage, inwieweit angesichts der besonderen Herausforderungen eine Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie gelungen ist.

Michael Dauderstädt

Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5–6/2004, S. 15–24

■ Die acht postkommunistischen Beitrittsländer mussten in den letzten 14 Jahren einen vierfachen Transformationsprozess zur nationalen Souveränität, Demokratie, Marktwirtschaft und weltwirtschaftlichen Integration vollziehen. Der Beitritt zur Europäischen Union (EU) liefert den Entwicklungskorridor und westliche Unterstützung für diese Prozesse, die angesichts der Radikalität der Reformen bisher erstaunlich stabil verliefen. Im Ergebnis verbanden sich unstetes Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und zunehmende Ungleichheit mit einer einseitigen und risikoreichen Abhängigkeit von der EU.

Albrecht Rothacher

Die EU 25

Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5–6/2004, S. 25–34

■ Mit der EU-Osterweiterung treten der Union Länder bei, deren Mehrzahl die Prämissen der Integration nur teilweise teilen, deren Umsetzung des Gemeinschaftsrechts noch unvollkommen ist, die an der Fortschreibung dieses Rechts nur ein geringes Interesse haben und deren Hauptaugenmerk in Ermangelung von Binnenmarkerfolgen auf dem

Umverteilungsaspekt der EU-Haushaltspolitik liegt. Mit dem Ausbleiben weiterer Integrationsfortschritte ist spätestens ab 2006 mit einer krisenhaften Verschärfung der Budgetdispute und einer – sich in Frankreich bereits abzeichnenden – Entfremdung von der Europaidee in der Kerngemeinschaft zu rechnen.

Anu Toots/Raivo Vetik

Estland vor dem EU-Beitritt

Aus Politik und Zeitgeschichte B 5–6/2004, S. 35–40

■ Eine Mehrheit von estnischen Politikern und Wissenschaftlern betrachtet die achtjährige Beitrittsphase Estlands zur Europäischen Union (EU) als Erfolgsgeschichte. Der Beitrag befasst sich mit der Frage, wie sich in der estnischen Öffentlichkeit Einstellungen zu Europa gebildet und welche sozialen oder politischen Faktoren diesen Prozess beeinflusst haben. Die Analyse zeigt, wie sich das Wählerverhalten im Vergleich von nationalen Wahlen und Europareferendum verändert hat. Schließlich untersucht die Studie, ob die politischen Eliten die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich zukünftiger Veränderungen nach dem Eintritt in die EU teilen.

Barbara Dietz

Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5–6 5/2004, S. 41–47

■ Vor dem Hintergrund der Osterweiterung bestehen in den EU-Mitgliedsstaaten, vor allem in Deutschland, beträchtliche Ängste vor einem starken Anstieg der Ost-West-Wanderungen. Eine Bestandsaufnahme des Ost-West-Wanderungsgeschehens im letzten Jahrzehnt zeigt, dass es aufgrund staatlicher Regulierungen bisher zu keinen hohen Zuwanderungen aus Osteuropa nach Deutschland gekommen ist. Wird nach den künftigen Migrationen im Anschluss an die vollständige Freizügigkeit gefragt, dann weisen zwar alle existierenden Studien auf einen deutlichen Anstieg der Ost-West-Migrationen nach Deutschland hin. Die These eines bedrohlichen Wanderungsszenarios wird jedoch nicht gestützt.

Helmut Fehr

Eliten und Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa

Polen und die Tschechische Republik (1968–2003)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5–6/2004, S. 48–54

■ Die ethische Version der Zivilgesellschaft gründete auf Schlüsselbegriffen wie Selbstorganisation und Subjekthaf-tigkeit der Gesellschaft, die eigenständige Traditionen in Polen und der Tschechischen Republik aufweisen. Nach 1989 treten neue Akteure auf, die nicht mehr der Entwicklungslogik sozialer Bewegungen folgen. Gleichwohl entstehen im Milieu von Nicht-Regierungs-Organisationen und informellen Gruppen Ansätze für eine neue Bürgerkultur, die normative Orientierungen zivilgesellschaftlichen Denkens fortführen.