Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration

Michael Dauderstädt

Die demokratische Stabilität Ostmitteleuropas ist eines der wesentlichen politischen Interessen und Ziele der Europäischen Union.[1] Die Assoziierung und spätere Aufnahme insbesondere der vier hier betrachteten Länder Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn in die Union soll primär diesem Zweck dienen, indem sie ihre demokratische Entwicklung durch eine Westintegration absichert, die gleichzeitig ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität garantieren soll. Transformation und Integration bergen aber beide Risiken, vor allem in Gestalt sozialer Differenzierungsprozesse, die die noch wenig fest gefügten demokratischen Systeme belasten. In den sechs Jahren nach dem politischen Umbruch haben die vier Staaten Ostmitteleuropas weitreichende Fortschritte im Transformationsprozeß von der sowjetisch dominierten Parteidiktatur und Planwirtschaft hin zu einer in Europa integrierten, demokratischen Marktwirtschaft gemacht: Zum einen verfügen alle vier Länder über demokratische Verfassungen, entsprechende Durchführungsgesetze und Institutionen. In mehreren Wahlen bestimmten sie demokratische Regierungen und vollzogen Machtwechsel zwischen konkurrierenden Koalitionen und Parteien. Zum anderen ist die Wirtschaftsreform in allen Ländern weit vorangeschritten. Der Privatsektor produziert – nach Schätzungen der EBRD – mindestens 60 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP). Nach einer tiefen Rezession zwischen 1990 und 1993 wächst die Wirtschaft in allen vier Ländern wieder.

Damit haben sich die ersten beiden Teile einer Einschätzung bewahrheitet, die Ralf Dahrendorf 1990 unmittelbar nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa machte: „Der Formalprozeß der Verfassungsreform braucht mindestens sechs Monate; ein allgemeines Empfinden, daß die Wirtschaftsreform erfolgreich war und die Dinge auf gutem Wege sind, breitet sich wahrscheinlich erst nach sechs Jahren aus; die dritte Bedingung des Weges in die Freiheit liegt in der Schaffung der sozialen Grundlagen, durch die Verfassung und Volkswirtschaft von Schönwetter- zu Allwetterinstitutionen werden, die äußeren und inneren Stürmen widerstehen können, und sechzig Jahre sind kaum genug, um diese Fundamente zu legen."[2]

Die gesellschaftlichen Grundlagen einer Allwetterdemokratie wären demnach auch in den fortgeschrittenen Reformstaaten noch nicht gesichert. Zwar ist der Zeitrahmen der dritten Behauptung Dahrendorfs sehr anspruchsvoll. Nur wenige Demokratien können auf 60 Jahre Stabilität zurückblicken. Sogar in jüngeren Demokratien, wie Deutschland, Italien und Japan, die nach 1945 die Freiheit erlangten, vermuten Skeptiker angesichts aktueller politischer und sozialer Krisen auch heute noch eine im Vergleich zu den älteren Demokratien schwächere gesellschaftliche Verankerung der Demokratie. Bei vielen der relativ stabilen Demokratien finden sich immer wieder Aspekte, die Analytiker[3] der ostmitteleuropäischen Entwicklung für problematisch halten, so zum Beispiel Zentralismus, Präsidialsystem[4], geringe Wahlbeteiligung, hohe Wählerfluktuation, Minderheitenfragen, regionale Konflikte, überlastete Sozialsysteme, außenwirtschaftliche Schwächen, außenpolitische Verunsicherung angesichts vertiefter europäischer Integration und globaler ökonomischer Abhängigkeiten. In Ostmitteleuropa verbinden sich derartige traditionelle (Zentralismus, Wahlbeteiligung, Minderheiten, etc.) und moderne (überlastete Sozialsysteme, Integration, Globalisierung) Herausforderungen der Demokratie vor dem Hintergrund einer Erblast alter Strukturen und gänzlich anderer historischer Erfahrungen und Erwartungshaltungen. Daraus resultieren

bemerkenswerte, aber nicht zu dramatisierende Risiken für die demokratische Stabilität in Ostmitteleuropa, deren spezifischer Charakter sich im Spannungsfeld von Transformation und europäischer Integration ergibt.

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Differenzierung

Der bisherige Verlauf der Wirtschaftsreformen brachte ein zwiespältiges Ergebnis. Im Bereich der Ordnungs- und Wirtschaftspolitik bestätigen die meisten Analysen[5] den vier Ländern, daß sie auf allen Gebieten (Privatisierung, Liberalisierung, Kapitalmarktreform, gesetzlicher Rahmen) nahezu das Niveau fortgeschrittener Marktwirtschaften erreicht haben. Die makroökonomischen Ergebnisse brachten zunächst eine massive Rezession, zweistellige Inflationsraten und einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Rezession und Inflation konnten inzwischen gebremst werden. Außenpolitisch und -wirtschaftlich haben sich die vier Länder in Europa integriert. Sie sind im Europarat, mit der Europäischen Union mit einer Beitrittszusage assoziiert, teils schon in der OECD und sicherheitspolitisch eng mit der NATO verbunden. Ihr Außenhandel hat sich in wenigen Jahren weitgehend nach Westeuropa umorientiert. Aus Westeuropa kommen auch die meisten Direktinvestitionen und sonstigen Kapitalzuflüsse.

Trotz der guten Wachstumsraten seit 1993/94 haben die Länder noch nicht wieder das Einkommensniveau von 1989 erreicht. Aber auch im – angesichts von weltweiten Konjunkturschwankungen unwahrscheinlichen – Falle eines kontinuierlichen Wachstums werden sich die sozio-ökonomische Strukturveränderungen fortsetzen, die sich schon jetzt abzeichnen[6]:

Die Einkommensdifferenzierung wird weiter zunehmen. Vor dem Umbruch lag das Verhältnis des Pro-Kopf-Einkommens der reichsten 20 Prozent zu dem der ärmsten 20 Prozent in Ostmitteleuropa bei 3-4:1. Inzwischen dürfte es westliche Niveaus zumindest erreicht haben. In Deutschland liegt es bei über 5:1, in anderen Industrieländern (USA, Italien) bei über 7:1, in Brasilien bei über 30:1.[7] Wegen der hohen Einkommensunterschiede zwischen Ostmitteleuropa und Westeuropa differenzieren sich die Einkommen vor allem zwischen Gruppen, die im internationalen Sektor (Export, ausländische Unternehmen, etc.) arbeiten, und denen, die von einheimischen Quellen abhängen (Transfereinkommen, Bauern, Arbeiter in nicht wettbewerbsfähigen Sektoren). Die Armutsbevölkerung ist in allen Ländern gewachsen. In Ungarn beispielsweise stieg die Anzahl der Haushalte mit einem Einkommen unter dem Existenzminimum von 1989 13,9 Prozent auf 1993 45,2 Prozent[8]. Die Arbeitslosigkeit nimmt wahrscheinlich trotz Wachstum zu, da – ähnlich wie in den anderen OECD-Staaten – die marktorientierten Unternehmen unter starkem Druck zur Produktivitätssteigerung stehen und der öffentliche Sektor ebenfalls sparen muß. Die soziale Sicherung bestand im kommunistischen System im wesentlichen in Vollbeschäftigung plus Preispolitik (subventionierte Grundbedarfsgüter). Die Liberalisierung hat die Preisstruktur entzerrt, wobei immer noch große Bereiche nicht freigegeben sind (zum Beispiel Mieten), ohne die Realeinkommensverluste gleichzeitig durch ein effizientes und ausreichendes Transfereinkommensystem zu kompensieren. Fiskalpolitisch sind jeder Umverteilungspolitik enge Grenzen gesetzt, während sich die Preisstruktur weiter liberalisieren wird. Die Privatisierung verändert die Vermögens- und Einkommenslage vieler Bürger. Politische Beziehungen und Insiderkenntnisse entscheiden häufig über die neue Verteilung des Reichtums. In allen Ländern ist ein starkes Ost-West-Gefälle der wirtschaftlichen Tätigkeit und damit von Beschäf-

tigung und Einkommen zu beobachten. Diese Differenzierungen im Innern erfordern regionale Ausgleichsmechanismen.

Den Belastungen stehen nur beschränkte entlastende Entwicklungen gegenüber: Die rasche Zunahme der Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern, eine schwer abschätzbare Untergrundwirtschaft und ein für das Einkommensniveau der Länder hoch entwickelter Sozialstaat. Aber diese „frühreifen Wohlfahrtsstaaten“[9] sind nicht mehr tragfähig. Eine wahrscheinlich unumgängliche Umstellung auf martktorientierte Sicherungssysteme, die Lebensrisiken und den Schutz dagegen individualisieren, verstärkt aber die soziale Ungleichheit.

Dieser ökonomischen Differenzierung entspricht die gesellschaftliche Differenzierung nur partiell. Denn soziale Gruppen definieren sich nicht nur durch ihre wirtschaftliche Lage, die sich im Transformationsprozeß obendrein rasch verändern kann, sondern auch durch ihre soziokulturellen, ideologischen und politischen Eigenschaften und Organisationsformen. Sie lassen sich in einem System politischer und sozialer Bruchlinien („cleavages“) erfassen. Die Struktur der Bruchlinien in Ostmitteleuropa hat sich in den Jahren seit 1989/90 verändert und differenziert.[10] Die klarste Bruchlinie lag beim Umbruch 1989/90 zwischen den Kommunisten und der demokratischen Opposition. Aber die Oppositionsbewegungen gegen die Diktatur waren mit Ausnahme von Solidarnosc keine organisierten Massenbewegungen. Ihre politischen Organisationen (Solidarnosc, Bürgerforum, Öffentlichkeit gegen Gewalt) sind inzwischen weitgehend zerfallen. Auf der Gegenseite der Bruchlinie blieben ebenfalls wenig Kräfte, da selbst die Kommunisten mit Ausnahme extremer Abspaltungen und der orthodoxen tschechischen Partei das alte System nicht hart verteidigten.

Neue Bruchlinien entstanden, deren Stärke von Land zu Land schwankt: Die ökonomischen Verlierer und Gewinner des Transformationsprozesses stehen sich gegenüber. Mit dem Kapitalismus entsteht der Konflikt von Kapital und Arbeit, auch wenn er mangels funktionierender Arbeitgeberverbände noch wenig ausgeprägt ist. Regionale Gegensätze zwischen Stadt und Land und zwischen den sich rascher entwickelnden westlichen und den eher stagnierenden östlichen Landesteilen bilden sich heraus – mit der Tendenz zur Deckung in Polen, Ungarn und der Slowakei. Nationalitätenkonflikte zwischen der Titularnation und Minderheiten sind am stärksten in der Slowakei gegenüber den Ungarn und in allen Ländern gegenüber den Zigeunern zu beobachten. Während die liberalen Teile der Bevölkerung einen beschränkten und eventuell auch eher föderalen Staat wünschen, erstreben viele immer noch einen starken und zentralistischen Interventionsstaat. Säkular/republikanischen Kräften stehen kirchlich/konservative gegenüber.

Diese Bruchlinien sind kaum mit aus Westeuropa bekannten links-rechts-Konflikten vergleichbar. Sie bilden sich auch nur begrenzt im parteipolitischen Spektrum ab. Dessen Strukturierung hängt stärker von der spezifischen Form des alten Systems, des Transformationspfades und vorkommunistischen Traditionen ab.[11] Im Ergebnis haben sich in den einzelnen Ländern unterschiedliche Muster gesellschaftlicher und politischer Strukturen herausgebildet, die in aller Vorläufigkeit wie folgt zu skizzieren sind:

Polen: Hohes Wachstum und leicht sinkende Arbeitslosigkeit gehen einher mit relativ hoher Inflation und steigendem Leistungsbilanzdefizit. Die hohe Auslandsverschuldung schränkt trotz starker Devisenzuflüsse bei allerdings relativ schwachen ausländischen Direktinvestitionen den wirtschaftspolitischen Spielraum ein. Mit fast einem Viertel der Beschäftigten bildet die Landwirtschaft einen sozial und politisch bedeutsamen Sektor, dessen Niedergang zwischen sinkenden Lebensmittelpreisen und steigenden Inputkosten dank der Existenz einer Bauernpartei politisch brisant ist. Der neue Privatsektor besteht noch überwiegend aus Kleinstunternehmen. Die Privatisierung der großen und oft krisenhaften Staatsunternehmen hat sich stark verzögert. Statt handlungsfähiger, repräsentativer Interessenorganisationen großer gesellschaftlicher Gruppen entwickelten sich in Polen aus der „Zweiten Gesellschaft“ der antikommunistischen Opposition zunächst lokale Netzwerke von Beziehungen, darunter hunderte von kleinen Gewerkschaften. Dieser Netzwerkkorporatismus („tribal corporatism“)[12] dürfte sich allerdings mittelfristig auflösen. Inzwischen füllen politisierte Gewerkschaften partiell die Lücken, die die wenig effizienten und akzeptierten Parteien lassen. Unter den Parteien haben sich die antikommunistischen Kräfte in wirtschaftsliberale (u.a. Freiheitsunion), katholische bzw. nationale. (u.a. ZChN und KPN) und sozialdemokratisch-gewerkschaftliche (Arbeitsunion, Solidarnosc) gespalten. Ihnen stehen die eher postkommunistischen „Sozialdemokratie der Republik Polen“ und die Bauernpartei gegenüber.

Tschechien: Wachstum, geringe Inflation, eine bemerkenswert niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Auslandsinvestitionen bilden die Sonnenseite der tschechischen Wirtschaft. Bedenklich sind die neuerdings hohen Leistungsbilanzdefizite und der relative Anpassungs- und Modernisierungsrückstand in der pseudoprivatisierten Industrie. Die Privatisierung hat zwar die Eigentumsrechte zunächst an die Bürger vergeben, aber die Steuerungsfunktionen üben Investitionsfonds aus, von denen die wichtigsten wiederum teils staatlich kontrollierten Banken gehören. Hinter dem marktliberalen Kurs der Regierung verbirgt sich eine geschickte Politik der Schockreduzierung durch Beschränkung der Konkurrenz auf den Kapitalmärkten. Bürokratisch-zentralistischer Staat und effiziente Geldwirtschaft mit rascher Kouponprivatisierung haben die Entfaltung der gesellschaftlichen Kräfte in Tschechien zugunsten atomisierter Individualisierung gebremst. Während die alte politische Elite ihre Macht vollständig verlor, blieben die wirtschaftlichen Führungspositionen in den Händen der früheren Manager.[13] In einer Nation, die aufgrund der Ermordung der Juden durch die Nazis, der Vertreibung der Sudetendeutschen und der Abspaltung der Slowaken stark homogenisiert ist, verbleiben allerdings Angstpotentiale gegenüber Zigeunern und den Deutschen, die partiell von den Nationalisten und Kommunisten mobilisiert werden und denen auch die Parteien der Mitte kaum offen entgegentreten. Diese Mitte bietet ein stark westeuropäisch anmutendes Parteienspektrum mit der Sozialdemokratie auf der linken und der liberal-konservativen Bürgerpartei auf der rechten Mitte sowie kleineren wirtschaftsliberalen und christdemokratischen Parteien.

Slowakei: Hohes Wachstum verband sich mit sinkender Inflation und Arbeitslosigkeit sowie außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei relativ geringen ausländischen Investitionen. Der Aufschwung und die Arbeitslosigkeit weisen starke regionale Unterschiede auf, wobei die Süd- und Ostslowakei durch hohe Anteile an Landwirtschaft und Schwerindustrie besonders negativ betroffen ist. Die Privatisierung wechselte vom tschechoslowakischen Kouponmodell zur direkten Verkauf unter Bevorzugung der regierungsnaher Unternehmer. Unter den Unternehmerverbänden ist der Industrieverband besonders einflußreich.[14] Die meisten gesellschaftlichen Organisationen sind kaum in der Bevölkerung verankert, sondern orientieren sich an der Regierung, die ihren Status zunehmend regelt und den Organisationsspitzen Prestige und Einfluß verleiht. Die Regierung unter Meciar baut sich auf diese Weise einen gesellschaftlichen Unterbau, der auf ihre Interessen zugeschnitten ist[15]. Sie knüpft damit einerseits an das alte kommunistische Modell an, andererseits gleicht es den iberischen Syste-

men eines „verstaatlichten Korporatismus". Quer dazu verläuft der ethnische Konflikt zwischen Ungarn und Slowaken, den die regionale Struktur der Wirtschaftskrise (beispielsweise überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in vielen ungarischen Gebieten) zu verschärfen droht. Die Ungarn verfügen auch über eigene Parteien. Das Parteienspektrum ist durch die Zentralfigur Meciar polarisiert mit Liberalen, Sozialisten und Christdemokraten in der Opposition gegen eine Regierungskoalition aus der populistischen HZDS Meciars mit zwei Parteien der extremen Rechten und Linken, die eher die Verlierer des Reformprozesses vertreten.

Ungarn: Trotz sehr hoher Auslandsinvestitionen und frühzeitiger Reformen weist Ungarn ein relativ niedriges Wachstum mit nur leicht sinkender Arbeitslosigkeit, noch hoher Inflation und starken Leistungsbilanzdefiziten auf. Die extrem hohe Auslandsverschuldung bestimmt die Wirtschaftspolitik des Landes ungeachtet der politischen Führung. Soziokulturelle Faktoren definieren die wichtigsten Gruppen der ungarischen Gesellschaft, insbesondere die Differenzierung innerhalb der Mittelschichten. Während die Mehrheit der Arbeiter und Bauern klar zu den Verlierern des Systemwechsels gehört, sind die Gewinner schwerer zu identifizieren. 1990-94 war es die christlich-national orientierte Mittelklasse, die aber inzwischen von den Technokraten und Managern der ehemaligen Nomenklatura und der oft jüdischen urbanen Intelligenz abgelöst wurde.[16] Politisch marginalisiert blieben von der alten Elite die sozialistische Intelligenz und die Stalinisten. Die Parteien repräsentieren die jeweiligen Mittelschichten, genauer: das Ungarische Demokratische Forum die christlich-nationalen Kräfte, die Freien Demokraten die urbane Intelligenz und die Sozialisten die Technokraten der Nomenklatura. Sie gewinnen ihre Mehrheiten durch ein großes Wechselwählerpotential unter den Verlierern.[17]

Der rapide sozio-ökomische Wandel bildet den Hintergrund für die Entwicklung der politischen Systeme der jungen Demokratien, die ihre Stabilität letztlich durch das erfolgreiche Management der Transformation und – perspektivisch – der Integration erwerben müssen, dabei aber selbst noch unter erheblichen Strukturproblemen leiden.

Strukturprobleme der demokratischen Systeme Ostmitteleuropas

Ein, wenn nicht das Grundproblem der ostmitteleuropäischen Demokratien ist ihre kurze Geschichte. Es gibt keine nennenswerten Bevölkerungsteile, die längere Erfahrung mit demokratischen Systemen haben, mit Ausnahme einiger mindestens Siebzigjähriger in der Slowakei und Tschechien. Dies gilt insbesondere für die politischen Eliten und die Verwaltung, die daher oft im undemokratischen „alten" Stil an Probleme und Konflikte herangehen. Solche und andere Fehler der demokratischen Regierungen lastet die unerfahrene Öffentlichkeit dann schnell dem demokratischen System schlechthin an. Die meisten Menschen in Ostmitteleuropa lehnten die kommunistische Parteidiktatur ab. Dieses System bezeichnete sich aber selbst als „Demokratie" und pflegte alle formalen demokratischen Verfahren und Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente etc.). Diese Orwellsche Sprachverfälschung (und das ihr folgende schiefe Verständnis) belastet die neuen Demokratien, auch wenn sie in der ersten Phase eine gewisse formale Kontinuität ermöglichte. Allgemein vermuten einige Beobachter, daß die Wertebasis der Demokratien (Solidarität, Toleranz, Zivilcourage, Engagement etc.) durch die lange totalitäre Vergangenheit weitgehend fehlt und sich nur sehr enge materielle Interessen und evtl. national(istisch)e Werte einer größeren Verbreitung erfreuen.[18] Das Demokratieverständnis konzentriert sich auf die politisch-institutionelle Ebene (Freiheiten, Rechte, Mehrparteiensystem), während soziale Werte (Wohlstand, Rechte der Frauen, Gleichheit, Beschäftigung) und individuelle Aspekte (moralische Wahlfreiheit) als weniger zur Demokratie gehörig empfunden werden.[19] Meinungsumfragen bestätigen, daß die Ostmitteleuropäer mit den Ergebnissen der Demokratie wenig zufrieden sind und eine große Minderheit ihr grundsätzlich eine relativ geringe Wertschätzung entgegenbringt:

Tabelle 1: Haltung zur Demokratie in Ostmitteleuropa (Angaben in Prozent)

Land	Zufrieden mit Demokratie				Reaktion auf mögliche Auflösung des Parlaments			
	1992		1994		1991		1994	
	ja	nein	ja	nein	dafür	dagegen	dafür	dagegen
Polen	27	50	35	49	32	65	29	71
Ungarn	30	60	20	74	22	65	30	70
CSFR	28	66			13	40		
Tschechien			48	48			18	82
Slowakei			19	78			24	76

Quellen: Zufriedenheit: Eurobarometer der Europäischen Union; Reaktion: Neue Demokratien Barometer der Paul-Lazarsfeld Gesellschaft

Die Umfragen zeigen, daß sich die Haltung zur Demokratie zwar verbessert hat (Ausnahmen: Slowakei und partiell Ungarn vor 1994), aber nur sehr langsam. Ein Grund für die skeptische Haltung lag sicher in der schweren Rezession, die alle Transformationsländer zwischen 1990 und 1994 erlebten. Die Bevölkerung reagierte darauf teils mit Demokratieverdrossenheit (sinkende Wahlbeteiligung), teils mit einem demokratischen Wechsel der Regierung (Sieg der Reformkommunisten in Polen und Ungarn).

Die Parteiensysteme sind in Ostmitteleuropa relativ stark zersplittert und instabil. Dank der Hürden für den Einzug ins Parlament sind die Parlamente weniger fraktioniert, allerdings um den Preis der parlamentarischen Vertretungslosigkeit relativ großer Wählergruppen: beispielsweise in Polen 1993 34 Prozent, in Ungarn 1990 22 Prozent und 1994 13 Prozent, in der Slowakei 1994 13 Prozent. Die Parteien sind kaum fest in großen Wählergruppen verankert, deren Interessen sie artikulieren.[20] Dies äußert sich auch in den sehr geringen Mitgliederzahlen (mit Ausnahme einiger postkommunistischer Parteien). Eine Folge dieser Abgehobenheit sind starke Schwankungen in der Wählergunst und – in einigen Fällen – Spaltungen. Der Wechselhaftigkeit der Wähler entspricht der hohe Umschlag unter den Parlamentariern, was die professionelle Qualität der Volksvertretung beeinträchtigt. So waren in Polen 69 Prozent der Abgeordneten nach den Wahlen von 1993 neu im Parlament und in Ungarn 1994 64 Prozent. Die Schwankungen der Parteienwahl liegen in Ostmitteleuropa höher als in Deutschland, Österreich, Italien und Südeuropa nach dem Sturz der Diktaturen 1945 und 1974 und massiv über denen in stabilen Demokratien.[21]

Auch die Wahlbeteiligung war oft sehr niedrig, was auf die Überzeugung vieler Wähler hinweist, daß sie sich von der Politik keine wesentlichen Verbesserungen ihrer Lage erwarten. Meinungsumfragen belegen auch, daß nur eine Minderheit der Bevölkerung glaubt, gegen

politische Entscheidungen, die ihre Interessen verletzen, angehen zu können (unter 20 Prozent in Ostmitteleuropa, insbesondere in Polen mit nur 5 Prozent, aber über 70 Prozent in den USA, 20–40 Prozent in Europa und Lateinamerika). Die Mehrheit der Bürger glaubt nicht, daß sie unter dem demokratischen Regime mehr Einfluß auf die Politik hat als unter dem kommunistischen.[22] Der subjektiven Hilflosigkeit entsprechen objektive Betroffenheit durch die Transformation und mangelnde Partizipation am politischen Prozeß. Insbesondere in Polen und Ungarn liegt die Wahlbeteiligung niedrig. In allen Ländern vertreten die großen, im Parlament vertretenen Parteien nicht nur den Reformkonsens von Demokratie, Marktwirtschaft und Westorientierung, sondern auch meist klare Politiken der Stabilisierung und des Beitritts zur Europäischen Union und NATO. Reformverlierer, die oft auch einer Westintegration skeptisch gegenüberstehen dürften, sind in den Parlamenten nur schwach und in Form extremer Parteien vertreten. Dieser Selbstausschluß der Reformverlierer und -skeptiker fördert kurzfristig die Stabilität des demokratischen Systems und stärkt das Image der ostmitteleuropäischen Länder als erfolgreiche Reformer. Langfristig bildet diese große Gruppe aber ein Potential systemdestabilisierender Kräfte. Mittelfristig werden Gewinner und Verlierer des Transformationsprozesses ihre jeweiligen Interessen artikulieren, wobei die Sprengkraft ihrer parteipolitischen Organisation vom Verlauf der übrigen politischen Bruchlinien abhängt. Die neuen sozialen Gruppen (Selbständige, Unternehmer) werden sich organisieren. Problematisch wird die Entwicklung, wenn die Gewinner-Verlierer-Bruchlinie mit anderen relevanten Bruchlinien (etatistisch/autoritär/interventionistisch/nationalistisch/religiös gegenüber liberal/demokratisch/kosmopolitisch/säkular) zusammenfällt. Für die weitere Stabilisierung wäre es günstig, wenn die Bruchlinien sich weiter kreuzen, statt sich zu einer einzigen zu vertiefen, und sich die spezifischen Interessen getrennt gesellschaftlich organisieren.

In Ostmitteleuropa fehlen unterhalb der Eben des Zentralstaates noch immer weitgehend gesellschaftliche Strukturen (Verbände etc.), die Interessen artikulieren, sie ins politische System einfüttern und eine lebendige Demokratie gewährleisten.[23] Die Kirche (vor allem in Polen) und die Gewerkschaften sind praktisch die einzigen gesellschaftlichen Großorganisationen. Dabei weisen nur die postkommunistischen Gewerkschaften hohe, wenn auch sinkende Mitgliedszahlen auf. Die Gewerkschaften sind in allen Ländern in tripartistische Arrangements eingebunden, die aber an der Schwäche der beteiligten Parteien kranken und sich überwiegend auf die Behandlung kurzfristiger Fragen der Entlohnung und Arbeitsmarktpolitik beschränken. Die gesetzlichen und faktischen Spielräume für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind bescheiden. Die Ostmitteleuropäer zeigen nach jahrelanger Zwangsmitgliedschaft in verschiedenen Organisationen wenig Interesse an gesellschaftlichem Engagement. Die Vielzahl der NGOs darf nicht über ihre marginale Bedeutung und geringe Mitgliederstärke hinwegtäuschen. Die elektronischen Medien in den ostmitteleuropäischen Ländern sind zwar gesetzlich inzwischen weitgehend unabhängig, leiden aber tatsächlich noch unter dem starkem Einfluß der Regierungen, denen es noch schwer fällt, eine wirksame vierte Gewalt zu akzeptieren. Private Medien folgen vor allem wirtschaftlichen Zielen. Auch sie sind oft vom Wohlwollen der Regierung in vielen Aspekten abhängig (zum Beispiel Distribution in der Slowakei) und tendieren daher zu einer regierungsfreundlichen Berichterstattung. Der Zwischenbereich, der einen pluralistisch strukturierten Diskurs zu den zentralen politischen Themen ermöglicht, beschränkt sich auf wenige Qualitätszeitungen und ist sehr dünn ausgeprägt. Die ostmitteleuropäischen Länder haben der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zwar inzwischen formal größere Autonomie eingeräumt, aber die Verwaltungspraxis und Ressourcenverteilung ist immer noch weitgehend

zentralistisch. In der Slowakei übt die Regierung Druck auf die Städte und Gemeinden aus, die häufig von der Opposition regiert werden. In Tschechien blockiert der Premierminister die Regionalisierung. In Ungarn hängen die Gemeinden zu 70 Prozent von finanziellen Zuweisungen der Zentralregierung ab. In Polen zeigt die reformkommunistische Regierung Tendenzen zur Rezentralisierung.

Insgesamt kann man mit Rose von „Sanduhrgesellschaften" in Ostmitteleuropa sprechen, in denen es zwischen den informellen Netzen an der Basis (Familie, Klientelbeziehungen) und an der Spitze (alte Seilschaften, „Netzwerkkorporatismus") in der Mitte an der für Demokratien so wichtigen gesellschaftlichen Strukturierung mangelt.[24]

Transformation als Stabilitätsproblem der jungen Demokratien

In Ostmitteleuropa waren die Reformeliten nach 1989 dank des Vertrauens oder der Passivität der Bevölkerung in der Lage, eine kurzfristig sehr kostspielige Transformationsstrategie durchzusetzen. Die anschließenden Regierungswechsel zu den Reformkommunisten in Ungarn und Polen brachten keinen Strategiewechsel, sondern nur eine leichte Abschwächung der Strategie. In Tschechien wies sie von vornherein geringere soziale Kosten auf, hat aber selbst dort der Regierung Klaus die Mehrheit gekostet. Der Wahlerfolg der tschechischen Sozialdemokraten ist unter anderem auf die Ängste der Wähler bezüglich ihrer sozialen Sicherung zurückzuführen. Nur in der Slowakei traten die Transformationslasten hinter der nationalen Frage und der Persönlichkeit Meciars zurück. Setzt sich der seit 1994 spürbare Aufschwung fort, so könnten von den Wachstumserwartungen her die jetzigen Regierungen stabil bleiben oder die liberalen Reformer wären ex post gerechtfertigt und eine wählbare Alternative.

Dominieren aber die Verunsicherung und Verteilungskonflikte trotz Wachstum oder geht gar das Wachstum zurück, so kommen die Regierungen unter stärkeren Interventionsdruck. Soweit liberale und sozialdemokratische (reformkommunistische) Alternativen schon erschöpft sind, drohen populistische und/oder autoritär-nationalistische Kräfte. Dabei sind die Möglichkeiten der Regierungen, durch Leistung und Erfolge Legitimität zu produzieren, objektiv beschränkt. Insbesondere außenwirtschaftliche Zwänge wie Schulden, Defizite und die Erhaltung von fragilen Standortvorteilen schränken die Handlungsspielräume ein. Dies gilt vor allem für Ungarn mit seiner extrem hohen Auslandsverschuldung, aber in abnehmendem Umfang auch für Polen, die Slowakei und Tschechien. Internationale Institutionen wie die Europäische Union, der IWF und die Weltbank vermitteln den Anpassungsdruck der Märkte zusätzlich auf politisch-diplomatischem Weg.

Die immer ungleichere Einkommensverteilung schafft in Verbindung mit der durch Sparzwänge beschränkten Sozialpolitik besondere Legitimationsprobleme für die sozialdemokratischen Regierungen der Reformkommunisten. Sie müssen den immer breiteren Spagat zwischen ihren beiden Wählergruppen, den Reformverlierern und den neureichen Vertretern der alten Nomenklatura, bewältigen.[25] Ein Ausbau sozialer Sicherungs- und Transfersysteme für die betroffenen Gruppen (Arbeitslose, Rentner etc.) und Regionen scheitert an den hohen Schulden und Haushaltsdefiziten. In Ostmitteleuropa ist daher eher ein Umbau des Sozialstaats mit starken Abbauaspekten zu beobachten. Nicht nur sind Umfang und Höhe der Transfereinkommen sehr bescheiden, auch viele Systeme direkter Versorgung (zum Beispiel

Wohnung, Gesundheitswesen) erfahren Reformen, Verteuerung und/oder Krise. Insofern ähnelt die Lage Ostmitteleuropas der in Westeuropa, wo der Sozialstaat auch mit den Folgen dauerhafter Massenarbeitslosigkeit und zunehmender Verarmung überfordert ist. Die Ostmitteleuropäer folgen angesichts dieser Krise des Wohlfahrtsstaates im Westen stärker Modellen einer Sockelsicherung mit individuellen Zusatzversicherungen. Die schlecht bezahlte und schlecht ausgerüstete Polizei ist angesichts von Individualisierung, Materialismus und nachlassender sozialer Kontrolle in einer atomisierten Gesellschaft nur zu einer relativ schwachen staatlichen Kontrolle in der Lage. Der zusätzliche Verlust der persönlichen Sicherheit durch die steigende Kriminalität. verschärft den Verlust der sozialen Sicherheit.

Im Ergebnis ähnelt das gesellschaftliche Resultat der Transformation voraussichtlich einer Mischung aus der Zukunft der reichen Länder mit ihren überlasteten Sozialsystemen, Massenarbeitslosigkeit und Zwei-Drittel-Gesellschaft und der Gegenwart armer Länder mit großen informellen Sektoren und klientelistischen Strukturen. Dieses Ergebnis trifft aber eine Bevölkerung, die weder die dicken Vermögenspolster der reichen noch die niedrigen Erwartungshaltungen der armen Länder, sondern die Erfahrung einer bescheidenen Basissicherung in der kommunistischen Planwirtschaft und die Erwartung eines raschen Aufstiegs in den Lebensstandard der reichen Länder hat. Ob und wie sehr das daraus entstehende Potential systemkritischer Kräfte in Ostmitteleuropa tatsächlich destabilisierend wirkt, hängt u.a. von der Struktur der politischer und sozialer Bruchlinien („cleavages") in den ostmitteleuropäischen Ländern ab. Kreuzen sich die Bruchlinien, so können sich wechselnde politische Koalitionen bilden. Kumulieren und vertiefen sie sich, weil immer die gleichen gesellschaftlichen Gruppen jeweils auf einer Seite der unterschiedlichen Bruchlinien stehen, so könnte es tendenziell zu einer großen Polarisierung und Lagerbildung in Gesellschaft und Politik kommen.

Die internen Probleme werden durch äußere mitverursacht bzw. ergänzt: Zwar droht keinem der ostmitteleuropäischen Länder ein militärischer Konflikt mit einem Nachbarn. Es gibt auch keine Territorialkonflikte im engeren Sinne. Aber sie grenzen an relativ instabile Länder in Osteuropa (Belarus, Ukraine). Ungarn ist besonders besorgt um die Lage der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern, vor allem in der Slowakei. Deutliches Zeichen für das Sicherheitsbedürfnis der Länder, vor allem gegenüber Rußland, ist ihr Wunsch, der NATO beizutreten. Die wirtschaftliche (und damit soziale) Entwicklung hängt zunehmend von außenwirtschaftlichen Faktoren ab, insbesondere vom Handel mit den westlichen Industrieländern, ausländischen Investitionen und Krediten, von der Wechselkursentwicklung und – in geringerem Maße – der Möglichkeit zur Migration in Hochlohngebiete. Zur langfristigen Sicherung der damit verbundenen Chancen streben die ostmitteleuropäischen Länder den EU-Beitritt an. In der öffentlichen Meinung Ostmitteleuropas werden aber auch die außenwirtschaftlichen Einflüsse für viele Transformationskosten verantwortlich gemacht. Entsprechend fordern manche extremen Gruppen Beschränkungen und/oder Diskriminierung ausländischer Wirtschaftsaktivitäten („gegen den nationalen Ausverkauf"). Die Mehrheit fordert eine stärkere Berücksichtigung eigener Werte und Traditionen statt der Kopie westeuropäischer Modelle. Während einerseits die größere Auslandsabhängigkeit Unsicherheitsgefühle stärkt, könnte andererseits eine Integration in westliche internationale Organisationen, insbesondere ein EU- und NATO-Beitritt, einen Anker für die Festigung von Demokratie, Marktwirtschaft und Westorientierung bieten. Extreme Gruppen in Ostmitteleuropa lehnen einen Beitritt ab, da er Abhängigkeiten verfestigt.

Reformorientierte Kräfte wollen einen raschen Beitritt, um die Transformationsfortschritte zu stabilisieren.

Im großen und ganzen haben sich ab 1993 (nach der tiefen Rezession) bisher außenpolitische, außenwirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und ökonomische Prozesse in Ostmitteleuropa gegenseitig positiv verstärkt. Erfolge in einzelnen Sektoren kompensierten die wenigen Defizite in anderen, bzw. wirkten als Ventil für Probleme (zum Beispiel Machtwechsel als Ventil für Unzufriedenheit angesichts wirtschaftlicher Probleme). Aber die politischen Wahlmöglichkeiten im demokratischen Spektrum könnten mit der Enttäuschung zuerst über die Liberalen und danach über die Sozialdemokraten auch schon erschöpft sein.

Szenarien

Wie nah an möglichen Teufelskreisen negativer Rückkoppelung der bisherige positive Rückkoppelungsprozeß verläuft, zeigt sich in Ostmitteleuropa am ehesten am Grenzfall Slowakei, der immer wieder „umzukippen" droht. Die Slowakei teilt mit vielen neu entstandenen Ländern im ehemaligen Jugoslawien und in der früheren Sowjetunion eine empfindliche nationale Identität. Mit ihr reibt sich die wirtschaftliche Krisenerfahrung, die nicht nur dem Systemwechsel, sondern auch tschechischer Berechnung zugeschrieben wird. Hinzu kamen für die Slowaken schwer verständliche Schwierigkeiten mit dem ungarischen Nachbarn. Subjektiv empfundener Druck der Außenwelt und Unsicherheit über die Entwicklung im Inland ließen die Wähler mit Vladimir Meciar eine starke Führungspersönlicheit wählen, die Schutz und Orientierung zu versprechen schien, aber auch ihre Gefühle teilte und verstärkte. Sein autoritärer Stil verschärfte die Konflikte im Innern und gefährdete die Anerkennung von außen.

Die Slowakei ist (noch?) nicht umgekippt. Die wirtschaftliche Entwicklung verläuft überraschend gut. Die Regierung hat die Privatisierung zur Bereicherung ihr nahestehender Unternehmer genutzt. Die Regierungskoalition mit zwei kaum als demokratisch zu bezeichnenden Partnern aus der linken und rechten extremen Ecke schadet zwar dem demokratischen Image der Slowakei durch bedenkliche Gesetze (zum Beispiel Staatssicherheit, Regionalgliederung), Maßnahmen (zum Beispiel Aufkauf oppositioneller Zeitungen durch regierungstreue Unternehmen) und Skandale (zum Beispiel Entführung des Präsidentensohns). Außenpolitisch liebäugelt sie gelegentlich mit einer Brückenrolle zwischen Ost und West, die sich unter anderem in einer engeren Zusammenarbeit mit Rußland ausdrückt. Aber es wäre übertrieben, die Slowakei nicht mehr als Demokratie zu bezeichnen.

Aber ein mögliches Szenario der Entdemokratisierung läßt sich vor diesem Hintergrund skizzieren: Ein starker Regierungschef könnte in Ostmitteleuropa versuchen, den innenpolitischen Gegner durch geschickte Nutzung seiner Macht und durch graduelle Aushöhlung der Demokratie zu schwächen. Die Tendenz ist grundsätzlich schon als Gefahr in präsidentiellen Systemen angelegt, da sie dazu neigen, die Politik zu personalisieren und zu polarisieren. Zersplitterung kann gerade die Folge im Lager des Präsidenten sein (zum Beispiel in der polnischen Rechten 1994 oder in der slowakischen HZDS am Ende der ersten Regierung Meciar), was den Präsidenten möglicherweise zu noch stärker autoritären Maßnahmen greifen läßt, um die Schwächung der eigenen Basis zu kompensieren. Ein autoritärer Politiker kann sich auf die auch in Ostmitteleuropa verbreitete Hoffnung stützten, ein starker Mann

löse die Probleme besser als Parlamente und Wahlen (Zustimmung 16 Prozent in Tschechien, 24 Prozent in der Slowakei, 18 Prozent in Ungarn, 35 Prozent in Polen).[26]

Kritik aus dem Ausland vertieft den Konflikt im Innern durch nationalen Schulterschluß der "Loyalisten" und den Ausschluß der Opposition als „Nestbeschmutzer". Wirtschaftliche Schwierigkeiten verschärfen sich durch die Zurückhaltung ausländischer Investoren und Handelspartner, denen die Regierung dann die Schuld an der Krise gibt. Es öffnet sich ein Teufelskreis von wirtschaftlichen und sozialen Problemen und autoritären Lösungsversuchen, die das Land international weiter isolieren.

Eine spezifische Variante dieses Szenarios begänne mit dem Wahlsieg einer Partei oder Bewegung, die nicht nur eine autoritäre Führungspersönlichkeit, sondern auch ein entsprechendes Programm aufweist. Hintergrund und Ursache des Erfolgs einer solchen Partei könnte die Ausrichtung politischer Bruchlinien sein, bei der sich wirtschaftliche, soziale, regionale und kulturelle Brüche zu einer Gesellschaftsspaltung vertiefen. Die siegreiche Partei würde dann das Verliererlager mit seinen wahrscheinlich marktfeindlichen, national-xenophobischen Werten und Meinungen organisieren. Solche Gruppierungen gibt es in Ostmitteleuropa; sie haben bisher kaum mehr als 10 Prozent der Stimmen errungen – meist deutlich weniger. Ihre Programmatik verbindet links- und rechtsextreme Elemente von Auslandsfurcht und Staatsstärke. Beispiele für mögliche Kristallisationskerne solcher Bewegungen waren oder wären zum Beispiel in Polen die „Partei X" von Tyminski, in Tschechien die Nationalisten von Sladek, in der Slowakei die Nationalisten und die Arbeiterpartei von Luptak (beide zur Zeit in der Regierungskoalition), in Ungarn Csurka's MIEP („Wahrheit und Leben") oder Poszgay's Nationaldemokratischer Bund. Daneben gibt es noch orthodoxe kommunistische Gruppen und Parteien, vor allem in Tschechien und – deutlich schwächer – in Ungarn. Ein solcher Wahlsieg wäre derzeit unwahrscheinlich, aber er könnte eine mögliche Reaktion der Wähler auf eine Krisenverschärfung bei gleichzeitiger Enttäuschung mit den zuletzt gewählten Reformkommunisten sein. In Ländern mit relativ niedriger Wahlbeteiligung wie Ungarn und Polen ist das populistisch-national-autoritäre Wählerpotential schwer abzuschätzen.

Gegen jedes dieser Szenarien wäre eine engere Westintegration die beste Vorbeugung. Sowohl die Reformeliten in Ostmitteleuropa (einschließlich der sozialdemokratischen Reformkommunisten) als auch die Außenpolitiker in Westeuropa sehen in einem EU-Beitritt einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung dieser Länder. Die Kandidaten unterstreichen die Dringlichkeit ihres Wunsches mit der weitgehenden Anpassung an die Forderungen der Europäischen Union nach Übernahme des acquis communautaire und mit dem Verzicht auf ein Transfer- und Schutzniveau wie es in früheren Erweiterungsrunden üblich war. Aber sie wollen zu Recht ihren dringlichen Aufnahmewunsch in die Europäische Union und/oder die NATO nicht mit derartigen Risikoszenarien politisch begründen; denn insbesondere die Europäische Union nimmt nur schon stabile Demokratien auf und keine Länder in der ersten schwierigen Phase der Demokratisierung, wie das Beispiel Portugal und Spanien zeigt, die trotz früher Anträge erst 1985 beitraten.

Gesellschaftliche Stabilität und EU-Beitritt

Dieses Strategiekonzept einer raschen Erweiterung, die dank geringer Kosten und großer politischer Nutzen ratsam erscheint, verdrängt allerdings jede realistische Analyse und

Debatte der wirklichen Effekte sowie der daher notwendigen Politiken, um einen Stabilisierungseffekt zu sichern. Im Lager der Europapolitiker bestehen zwar Bedenken bezüglich der Wirkungen der Erweiterung auf die Union selbst, aber kaum Überlegungen, die die Auswirkungen für Ostmitteleuropa betreffen. In der Tat würde aber ein EU-Beitritt unter den gegenwärtigen Bedingungen und erst recht nach einer Reform zur Reduzierung der Struktur- und Agrarausgaben einige der oben skizzierten Krisenpotentiale in Ostmitteleuropa verschärfen, wenn nicht entsprechende Maßnahmen dagegen ergriffen werden.

Die Verschränkung von Transformation und Integration erlaubt eine Vielfalt von Entwicklungswegen, die unterschiedliche gesellschaftliche und politische Interessenlagen betreffen und auslösen.[27] Denn gewisse Transformationsschritte wie beispielsweise die Modernisierung der Wirtschaft lassen sich – zumindest aus der Sicht einiger Interessengruppen – eventuell leichter ohne oder mit verzögerter Integration durchführen. Wesentliche Integrationsnutzen wie der Marktzugang oder Kapitalhilfen (EIB, PHARE) lassen sich schon heute ohne Vollmitgliedschaft realisieren, während eine Reihe von Problemen wahrscheinlich erst nach dem Beitritt auftreten werden. So haben bei der Süderweiterung der Europäischen Union alle Beitrittsländer hohe Handelsdefizite gegenüber der Europäischen Union entwickelt, die sie durch die Transfereinnahmen aus dem EU-Haushalt und durch gestiegene Direktinvestitionen finanzieren könnten. Dies ist auch für Ostmitteleuropa zu erwarten. Der Stabilisierung der exportorientierten Sektoren steht damit ein zunehmender Konkurrenzdruck für die Branchen gegenüber, die mit Importen konkurrieren. Dabei müssen sie sich nicht nur mit Einfuhren aus der Europäischen Union messen, sondern auch aus Drittländern mit ähnlich niedrigen Löhnen wie in Ostmitteleuropa (beispielsweise AKP-Staaten, Südostasien), da sie als EU-Mitglieder den gleichen Außenzollschutz wie die Europäische Union gegenüber Drittländern anwenden müssen. Umgekehrt könnte die Übernahme des EU-Protektionismus bei manchen Hochtechnologie-Gütern (zum Beispiel Autos, EDV, Kapitalgüter), die zwar die alt-EU, aber nicht die Beitrittsländer anbieten und daher schützen, die Importkosten erhöhen. Dieses Problem deutete sich bei der Autoindustrie an, als europäische Investoren in Ostmitteleuropa höheren Zollschutz durchsetzten.

Die Wettbewerbsfähigkeit Ostmitteleuropas gründete sich bisher vor allem auf niedrige Kosten dank geringer Löhne und schwacher Währungen. In einem einheitlichen Markt müssen sich die Preise der handelbaren Güter und damit letztlich auch die Lebenshaltungs- und Lohnkosten anpassen. Damit schwinden die Wettbewerbsvorteile tendenziell. Das Gewicht des intra-industriellen Handels – ein Indikator für die Position auf der Stufenleiter zwischen einer komplementären Peripherie- und einer kompetitiven Mitgliedsökonomie – liegt im Handel zwischen Europäischer Union und Ostmitteleuropa etwa zwischen dem des Maghreb und dem Südostasiens.[28] Eine weitere Modernisierung bedarf einer gezielten Entwicklung der systemischen Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenspiel von Privatsektor, Gesellschaft und Staat. Schutz und Förderung der einheimischen Anbieter, etwa durch Subventionen, setzen in vielen Fällen die Zustimmung durch die Europäische Union voraus. Damit wird eine selektive Industriepolitik, wie sie etwa ostasiatische Länder zur nachholenden Modernisierung betrieben haben, praktisch sehr schwierig, wenn nicht unmöglich. Die ostasiatischen Modernisierer zeichneten sich auch durch eine relativ egalitäre Einkommensverteilung aus. Auch dieser Aspekt einer erfolgreichen Aufholstrategie läßt sich in Ostmitteleuropa im EU-Kontext mit seinen liberalisierten Märkten und harmonisierten Politiken nur eingeschränkt nachvollziehen. Die Liberalisierung des Arbeitsmarktes könnte vor allem bei höher qualifizierten Arbeitnehmern zu Einkommenssteigerungen führen, die den Kosten-

druck der Unternehmen erhöhen. Die Liberalisierung der Kapitalmärkte untergräbt die immer noch bestehenden privatisierungsbedingten Verkrustungen zwischen Unternehmen, Investitionsfonds, Banken und Staat und erzwingt weitere Produktivitätssteigerungen, die die Arbeitslosigkeit erhöhen dürften. Ausländische Investoren setzen best practice Standards und treiben die Preise wichtiger knapper Inputs hoch.

Besonders kritisch ist die Lage des Agrarsektors, in dem Nachfrageeinbrüche nach der Preisfreigabe, Privatisierung und eine wettbewerbsschwache Nahrungsmittelindustrie zu erheblichen Beschäftigungseinbrüchen um ca. 30 Prozent geführt haben. Die Inputkosten, vor allem für Energie, sind dagegen gestiegen. Eine EU-Abnahmegarantie zu hohen EU-Preisen wäre zwar eine Goldgrube für die ostmitteleuropäische Landwirtschaft, aber sie stellt eine nicht zu finanzierende, illusionäre Option dar. Je nach Design der reformierten Agrarpolitik wird die Landwirtschaft der Beitrittsländer eher zusätzlichen Belastungen durch die erheblich modernere EU-Nahrungsmittelproduktion ausgesetzt. Die grenznahen Regionen werden am stärksten vom EU-Beitritt profitieren, womit sich das schon vorhandene regionale Entwicklungsgefälle in Ostmitteleuropa weiter verschärft. Interregionale Konflikte erhöhen den Bedarf an Ausgleichs- und Partzipationsmechanismen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene, die in Ostmitteleuropa gerade fehlen.

Wirtschaftspolitisch verengt die Beitrittsperspektive die Handlungsspielräume für eine aktive Modernisierungspolitik. Die Transfers aus den Strukturfonds der Europäischen Union würden – bei der allerdings unwahrscheinlichen Anwendung der gegenwärtigen Regelungen – zwar enorme Zuflüsse bringen, aber auch die nationalen Haushalte in großem Umfang vorstrukturieren, da sie vom Empfängerland eine 50prozentige Kofinanzierung erfordern. Bei Zuflüssen in Höhe von 3–4 Prozent des Empfänger-BSPs bedeutet dies Beiträge in Höhe von ca. 12 Prozent der Staatsausgaben, also wahrscheinlich mehr als die gesamten staatlichen Investitionen. Die Maastrichtkriterien erzwingen eine prioritäre Stabilisierung in Form geringer Inflation, niedriger Haushaltsdefizite und relativ sinkender Staatsverschuldung. Der Wechselkurs steht nur noch bedingt als Schutzmechanismus durch Abwertung oder Unterbewertung zur Verfügung. Manche der Anpassungszwänge, die sich durch den Beitrittsprozeß ergeben, verlangen lediglich Politiken, die ohnehin notwendig und sinnvoll für die Entwicklung der Länder sind. Dazu zählen etwa eine solide Geld- und Fiskalpolitik. Aber im Kontext politischer Stabilitätsprobleme zählt weniger die ökonomische Sinnhaftigkeit als viel mehr die sozialen Wirkungen und die politische Legitimation der Maßnahmen. Letztere mag durch einen Verweis auf Brüssel erleichtert werden, aber um den Preis einer möglichen Stärkung antieuropäischer Ressentiments.

Die meisten wirtschaftlichen Risiken fallen auf die gesellschaftlichen Gruppen und Schichten, die schon zu den Verlierern des bisherigen Reformprozesses zählen (Frauen, Bauern, Arbeiter, vor allem in Branchen und Regionen mit nur geringen Exportchancen). Damit drohen sich die antieuropäischen Ressentiments mit der ohnehin vorhandenen Reformskepsis zu verknüpfen. Die bisher registrierte hohe Europabefürwortung in Ostmitteleuropa verdankt sich wahrscheinlich weitgehender Unkenntnis über die Bedingungen und Wirkungen einer EU-Vollmitgliedschaft sowie der (falschen) Annahme, eine Mitgliedschaft brächte rasch westeuropäische Lebensverhältnisse für alle. Für diese Vermutung spricht unter anderem die Tatsache, daß bei den gleichen Umfragen der Anteil der proeuropäischen Stellungnahmen deutlich über dem zugunsten von Demokratie und Marktwirtschaft lag (1992[29] wollten um die 80 Prozent der Befragten in die Europäische Union, aber nur um 60 Prozent

befürworteten die Marktwirtschaft und knapp 30 Prozent waren mit der Demokratisierung zufrieden). Viele Ostmitteleuropäer mißtrauen dem westeuropäischen Vorbild und wünschen eine Entwicklung auf der Grundlage eigener Werte und Traditionen (63 Prozent in Tschechien, 58 Prozent in der Slowakei, 63 Prozent in Ungarn).[30] Die Spaltung der Tschechoslowakei belegt soziokulturelle Präferenzen für nationale Alleingänge gegen ökonomisch rationale Integrationsmodelle.[31]

Die Selbstbeschränkung des Handlungsspielraums der Regierungen im Zuge der EU-Integration könnte – wie oben mehrfach ausgeführt – die Legitimationsprobleme angesichts nationaler Werteorientierungen und schwacher Leistungen verschärfen. Die EU-Mitgliedschaft bietet aber noch ein zusätzliches spezifisches Demokratieproblem: das Demokratiedefizit der europäischen Mehrebenenpolitik[32], die ein wachsendes Spektrum supranationaler Entscheidungen direkter demokratischer Kontrolle entzieht. Sie erlaubt den Regierungen, nach innen Verantwortung mit Verweis auf Brüssel abzulegen oder – wahlweise – die Anerkennung für europäische Erfolge einzuheimsen. Der intergouvernementale Entscheidungsprozeß in Brüssel privilegiert die Regierungen vor den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen durch ein weitgehendes Monopol auf Informationen. So verführerisch diese Lage für die Regierungen und politischen Eliten ist, so gefährlich ist sie für ihre Legitimität und die Akzeptanz der mittels dieses Systems gefällten Entscheidungen, wie die westeuropäischen Regierungen schmerzlich im Zuge der Referenden zu Maastricht erfahren mußten.

Im Ergebnis droht auch in Ostmitteleuropa die Frage des EU-Beitritts das politische Spektrum zu polarisieren. Im Zuge einer Parallelisierung von Bruchlinien könnten sich Reformverlierer, Nationalisten und Vertreter eines interventionistischen Staates verbünden, um gegen einen Beitritt zu kämpfen, da sie alle ihre Interessen und Werte gleichermaßen gefährdet sehen.

Reduzierung der Stabilitätsrisiken angesichts von Transformation und Integration

Ostmitteleuropa zeigt zwar bisher eine bemerkenswerte Stabilität angesichts des Ausmaßes seiner politischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Aber die Risiken, die Transformation und Integration mit sich bringen, sind nicht zu übersehen. Hilfe von außen kann sicher nur einen beschränkten Beitrag zur Reduzierung dieser Destabilisierungsrisiken leisten. Angesichts der Vorbehalte gerade der kritischen Bevölkerungsteile (Reformverlierer) gegenüber der Rolle des Auslands muß die Unterstützung der demokratischen Gruppen und die Demokratisierung der reformskeptischen Kräfte behutsam, unauffällig und partnerschaftlich erfolgen. Die Zusammenarbeit der großen multilateralen Institutionen (Weltbank, IWF etc.) und der Regierungen weist vor diesem Hintergrund immer das – leider wohl kaum vermeidbare – Risiko gesellschaftspolitischer Störungen auf. Statt dessen bedarf es einer Zusammenarbeit, die sowohl auf der Geber – als auch auf der Empfängerseite möglichst breit gefächert ist. Sie sollte sich nicht auf einzelne Länder und soziale Zielgruppen konzentrieren, sondern die Bereitschaft aller fördern, ihre Interessen im Rahmen friedlicher, demokratischer Regelsysteme zu artikulieren und im gegenseitigen Ausgleich durchzusetzen. Konflikte sind unvermeidbar, aber die Kultur ihrer Verarbeitung ist zu gestalten.

Die Europäische Union muß ihre Heranführungsstrategie, die Übergangsregelungen und ihre Hilfsprogramme vor und nach dem formellen Beitritt stärker auf das politische Ziel der Osterweiterung, die Schaffung stabiler gesellschaftlicher und politischer Strukturen in Ost-

mitteleuropa, ausrichten. Handels- und Wettbewerbspolitik der Beitrittsländer müssen mit Zustimmung oder Duldung der Europäischen Union noch länger in der Lage sein, mit Ausnahmeregeln Prozesse nachholender Modernisierung abzusichern. EU-Hilfen sollten prioritär den Reformverlierern, also Transfereinkommensbeziehern, Arbeitern, Bauern zugute kommen. Die Agrarpolitik muß vor allem den quantitativ und politisch gewichtigen Bauern in Polen und Ungarn entgegenkommen. Dabei ist eher an Marktöffnung als an Abnahmegarantien zu bestimmten Preisen zu denken. EU-Politiken, die de facto die wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kandidaten begrenzen, sind zu minimieren (zum Beispiel Kofinanzierungsanforderungen).

Die Beitrittskandidaten sollten aufhören, die Kosten und Risiken des Beitritts zugunsten einer Strategie der raschen Aufnahme zu verdrängen. Ohne die Gefahren gesellschaftlicher Spaltungs- und politischer Radikalisierungprozesse zu dramatisieren, sollten sie in den Verhandlungen von der Europäischen Union Zugeständnisse fordern, die der Fragilität ihrer Demokratien und dem Interesse der Europäischen Union an deren Stabilisierung Rechnung tragen. Bei der Süderweiterung hat die damalige Europäische Gemeinschaft die sozioökonomischen Schwächen der Kandidaten und die daraus sich ergebenden Anpassungsprobleme wahrgenommen, anerkannt und ist darauf mit umfangreichen, wenn auch nicht immer glücklich gestalteten Sonderprogrammen eingegangen, insbesondere im Fall des ärmsten Kandidaten Portugal, das über mehrere Jahre Vorbeitrittshilfen und nach dem Beitritt Sonderprogramme zur Modernisierung von Industrie und Landwirtschaft erhielt.

Solche Konzessionen seitens der Europäischen Union werden angesichts unterschiedlicher Interessen der Mitgliedsstaaten und allgemeiner Sparzwänge nicht einfach zu erzielen sein. Aber Europäische Union und Beitrittskandidaten können einen Konsens über angemessene wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen finden, wenn sie sich auf ihr wesentliches gemeinsamen Interesse besinnen: die demokratische Stabilität Ostmitteleuropas.

Anmerkungen

1. Dieser Aufsatz ist die überarbeitete Fassung eines als FES-Analyse erschienenen Papiers mit dem Titel „Ostmitteleuropa stolpert aus dem postkommunistischen Tunnel in den europäischen Nebel".
2. Ralf Dahrendorf, Betrachtungen über die Revolution in Europa, Stuttgart 1990, S.94
3. Vgl. Gerd Meyer (Hrsg.), Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch, Tübingen/Basel 1993; Andras Bozóki (Hrsg.), Democratic Legitimacy in Post-Communist Societies, Budapest/Tübingen 1994; Jakob Juchler, Osteuropa im Umbruch. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen 1989-1993. Gesamtüberblick und Fallstudien, Zürich 1994; Wolfgang Merkel, Systemwechsel: Probleme der demokratischen Konsolidierung in Ostmitteleuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 18–19 (1994), S. 3–11; Klaus Ziemer, Ausgangsbedingungen für den politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozeß in Südost- und Ostmitteleuropa. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Südost-Europa 2(1996), S. 99–114.
4. Vgl. Attila Agh , Transition to Democracy in East-Central Europe: a Comparative View, in: György Szoboszlai (Hrsg.), Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities, Budapest 1991, S.117 f. sowie Juan Linz, The perils of presidentialism, in: Journal of Democracy 1990, S. 51–69.
5. Vgl. Transition Report 1995 der European Bank for Reconstruction and Development oder Werner Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh 1995

6. In Tschechien sind viele der folgenden Differenzierungsprozesse deutlich schwächer ausgeprägt. Aber die tschechische Politik hat mit geringeren Produktivitätszuwächsen und anderen Abfederungsstrategien die Transformationskosten eher aufgeschoben als aufgehoben.
7. Vgl. World Development Report 1996.
8. Vgl. World Bank, Hungary. Poverty and Social Transfers in Hungary, 1995, S. 4.
9. So die Charakterisierung durch Janos Kornai (vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 20. 6. 1996).
10. Vgl. György Markus, Party System and Cleavage Translation in Hungary Manuskript, Budapest 1996.
11. Vgl. Herbert Kitschelt, The Formation of Party Cleavages in Postcommunist Democracies, in: Party Politics, 4 (1995), S. 447–472.
12. Vgl Mira Marody, From the „Second" Society to Civil Society, Paper zur Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) über „Politischen und gesellschaftlichen Wandel in Mitteleuropa" in Prag am 8.–10. 5. 1996.
13. Vgl. Pavel Machonin, Socio-Economic Changes in the Czech Republic, Paper zur Konferenz des FES, vgl. Anm. 12.
14. vgl. Brigita Schmögnerova, Social Implications of the Economic Developments in Transition (The Case of the Slovak Republiv), Paper zur Konferenz der FES, vgl. Anm. 12.
15. Vgl. Darina Malova, Interest Representation in Slovakia: Elite Domination and corporatist structure, Paper zur Konferenz der FES, vgl. Anm. 12.
16. Vgl. Endre Kiss, Where the Hungarian society is heading for, or it is a jungle without laws?, Paper zur Konferenz der FES, vgl. Anm. 12.
17. Vgl. István Stumpf, Articulation of Political Interest in Hungary: Parties and Voters, Paper zur Konferenz der FES, vgl. Anm. 12.
18. Vgl. Wojtek Lamentowicz, Politische Instabilität in Ost- und Mitteleuropa: Innenpolitische Gefährdungen der europäischen Sicherheit und Integration, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993, S.55–79.
19. Vgl. Janos Simon, The Citizens Concept of Democracy in Post-Communist Europe, Paper zur Konferenz der FES, vgl. Anm. 12.
20. Vgl. Bernhard Wessels Hans-Dieter Klingemann, Democratic Transformation and the Prerequisites of Democratic Opposition in East and Central Europe, in: WZB FS III 94–201, Berlin 1994.
21. Vgl. Richard Rose, Mobilizing Demobilized Voters in Post-Communist Societies, in: Party Politics 4 (1995), S.549–563.
22. Ebenda.
23. Vgl. dazu auch Klaus Ziemer, a.a.O., S. 99–114 sowie Wolfgang Merkel, a.a.O.
24. Vgl. The democratic gap, in: Business Central Europe, Juli/August 1996, S. 9 ff..
25. So erreichen die ungarischen Sozialisten ihre höchsten Prozentsätze in den sozialen Gruppen der halbqualifizierten Arbeiter und der Topmanager, von denen je 50 Prozent MSZP wählen (Istvan Stumpf, a.a.O.).
26. Vgl. Richard Rose und Christian Haerpfer, New Democracies Barometer III. Learning from What is Happening, Studies in Public Policy 230, Glasgow 1994.
27. Vgl. Wolfgang Wessels, How to Mix Transformation and Integartion: Strategies, Options and Scenarios, in: Barbara Lippert und Heinrich Schneider (Hrsg.), Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995, S. 383–404.
28. Vgl. Françoise Lemoine, La dynamique des exportations des PECO vers l'Union Européenne, in: Economie Internationale, La revue du CEPII, 62 (1995), S.166 f.
29. Central and Eastern Eurobarometer No. 2 1992.
30. Vgl. Richard Rose und Christian Haerpfer, a.a.O.
31. Vgl. Jiri Musil, Europe between Integration and Disintegration, in: Czech Sociological Review 1 (1994), S.5 ff.
32. Vgl. Michael Zürn, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahreschrift 2 (1996), S. 27–55.