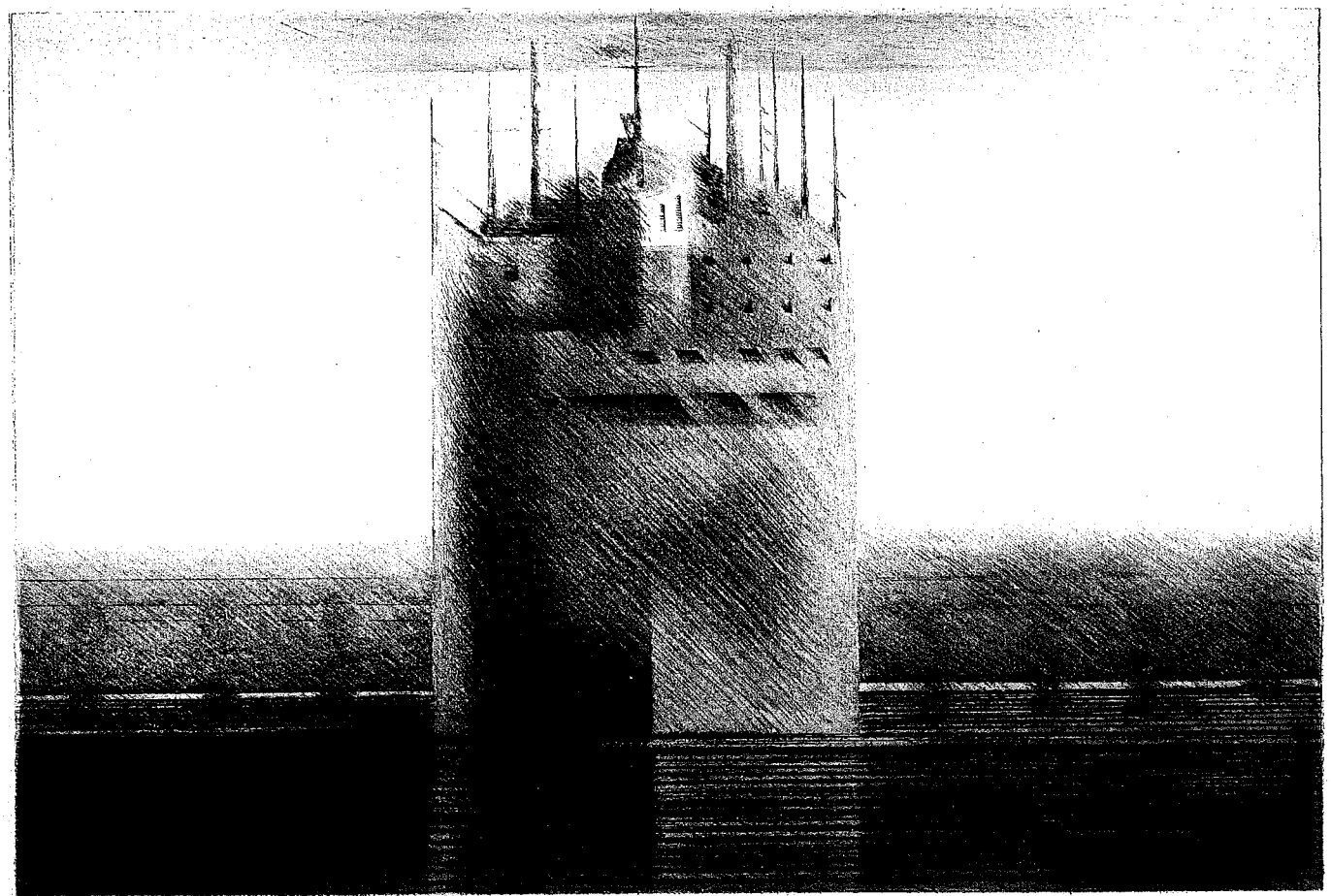
werden

JAHRBUCH FÜR DIE DEUTSCHEN GEWERKSCHAFTEN



INHALT

	werden 2002	3
	Inhalt	4
	Autoren	6
Johannes Rau	Wir brauchen kritische Zuversicht	9
Michael Sommer	Aufbruch zu neuen Ufern	14
Norbert Hüsson	Frank Bsirske: Hoffnungsträger	24
Astrid Brand	Im Amt, das keiner wollte: Ludwig Rosenberg	30
Klaus Brands	Kein Verzicht auf Menschenrechte	35
Michael Dauderstädt	Osteuropa nach der Wende	40
Christiane Berger	Solidarität und/oder Beschäftigung	48
Will Teichert	Eine Verfassung für Europa	62
Sabine Kall	Sich verstehen lernen	68
Bernhard Stelzl	Auf dem Weg zum Weltbetriebsrat	72
Theo Schmich	Preisgekröntes Büro	78
Doris Trapmann	Therapie statt Amputation	84
Annette Vogelsang	Kurse, Körnerbrot und Kaltlichtlampen	96
Karl-Heinz Köpke	Die soziale Gesellschaft ist das Ziel	100
Günter Frech	Streiken lernen für die Ehre	110
Friedhelm Hengsbach	Arbeit im Zeitalter des Arbeitsvermögens	118
Harald Schartau	Arbeitsplatz durch Niedriglohn plus Zuschuss?	130
Heiner Flassbeck	Bösewicht Flächentarifvertrag	136
Dieter Fricke	Eine Stunde fürs Leben	146

Rudolf Hickel	Steht der Osten auf der Kippe?	**156**
Heinrich Droege	Von Umschulung zu Umschulung gehangelt	**172**
Hans Dieter Baroth	Wenn Frankfurt weit im Osten liegt	**178**
Dagmar Schäfer	Wir sind nicht der doofe Rest	**184**
Klaus Kock	Handeln schafft Strukturen	**192**
Stefan Güldenberg	Wider besseres Wissen	**198**
Jo Vulner	Neues *Bild* für die ver.dianer?	**204**
Udo Achten	Auf den Punkt gebracht	**213**
Gedion Getahun	Globale Einbahnstraße?	**220**
Josef Sayer	Jung und arbeitslos in Afrika	**230**
Peter Kühne	Arbeit auch für Flüchtlinge	**238**
Claudia Stahlhacke	Nickolaus Gross - Glaube und Widerstand	**244**
Felix Kolb	Attac - für eine soziale und ökologische Welt	**248**
Hartmut Limbeck	David gegen Goliath	**254**
Klaus Staeck	Verteidigt den öffentlichen Raum!	**258**
Barbara Jentzsch	Warum hassen sie uns nur so?	**262**
Hiltrud Anlauf	Eine Familie im Grünen	**269**
Dieter Schuster	Geschafft: Eine moderne Betriebsverfassung	**274**
Michael Wittwer	Kalender 2003	**291**
	Dialog der Kulturen – Erläuterungen zu den Zitaten	**296**
	Impressum	**303**

Michael Dauderstädt

OSTEUROPA NACH DER WENDE

Vor zehn Jahren, Ende 1992, also etwa drei Jahre nach dem Systemumbruch in Mittel- und Osteuropa, schrieben drei Autoren der Hans-Böckler-Stiftung unter dem Titel „Solidarität mit Osteuropa: Kooperation statt Katastrophe" (Michael Dauderstädt, Michael Domitra und Michael Ehrke, Sonderheft der Zeitschrift *vierteljahresberichte. Problems of International Cooperation,* Dezember 1992), eine Analyse der damals jüngsten Entwicklung mit Vorschlägen für die Krisenprävention. Sie plädierten für entschlossene und rasche Hilfe des Westens für die Transformationsstaaten, um das Risiko sozialer und ökologischer Katastrophen zu minimieren, die in Form von Instabilität, Migration und Umweltschäden auch die Sicherheit Westeuropas gefährden würden. Was hat davon im Licht des Rückblicks Bestand? Waren die Sorgen berechtigt? War die Kooperation ausreichend? Welche strategischen Chancen wurden verschenkt?

Um die Europäische Gemeinschaft herum liegt ein Ring halb demokratisierter Staaten. Für eine Krisenprävention und eine friedliche Konfliktregulierung liegen kaum politische Werkzeuge griffbereit.

Der auffälligste Befund, den ein Beobachter Mittel- und Osteuropas heute konstatieren kann, ist sicher der einer gewaltigen Vielfalt und erheblicher Unterschiede in der Entwicklung unserer Nachbarregion. Nun war der „Ostblock", wie er bis 1989 hieß, selbst weniger monolithisch und homogen als er von außen oft aussah. Aber die feinen Unterschiede verblassten angesichts der scheinbaren Uniformität von kommunistischer Parteidiktatur und Planwirtschaft und der Integration in das sowjetische Wirtschafts- und Sicherheitssystem (Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, Warschauer Pakt). Trotzdem gab es diese Unterschiede – nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch innerhalb, wie beim Zerfall der Föderalstaaten Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei alsbald deutlich wurde. Sie reichten von kulturellen Differenzen, gesellschaftlichen Unterschieden, verschiedenen Wirtschaftsstrukturen und Konjunkturstadien bis zur Dauer kommunistischer Herrschaft und – was sich im weiteren als besonders wichtig herausstellen würde – der geographischen Lage, vor allem relativ zum Westen. Was unter dem Kommunismus für unbeachtlich gehalten wurde, oft durch gewaltsame Unterdrückung, setzte sich erneut durch und zwar mit der Macht eines plötzlich geöffneten Druckkessels.

Die Vielfalt der Transformation

Damit ist eine zweite Dimension angesprochen, in der sich die Länder Mittel- und Osteuropas unterscheiden: in der Art und Geschwindigkeit des Transformationsprozesses. Was in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei als am Runden Tisch ausgehandelte friedliche Übergabe der Macht von den Kommunisten an die Opposition verlief, waren in Jugoslawien und im Baltikum teils kriegerische Unabhängigkeitskämpfe; in Albanien, Bulgarien und Rumänien blieben die Kommunisten (wenn auch deren reformbereitere Fraktionen) zunächst an der Macht, ähnlich wie in der übrigen ehemaligen Sowjetunion (ohne Baltikum), wo sich „Parteien der Macht" etablierten, die im wesentlichen die alten politischen und planwirt-

schaftlichen Führungseliten repräsentierten. Während die siegreiche Opposition in den ersten drei Ländern rasch die Systemreformen einleitete, verlief die Transformation unter postkommunistischer Führung deutlich langsamer. In den neuen unabhängigen Ländern des Baltikums und Jugoslawiens war die Transformation der nationalen Souveränität nachgeordnet, machte aber nach deren Sicherung ebenfalls rasche Fortschritte.
Damit eng verschränkt ist das Ausmaß an westlicher Unterstützung und Integration in westliche Strukturen (EU, NATO etc.). Schnelle Reformer erhielten relativ mehr Hilfe als langsame und wurden rascher in die einschlägigen „Klubs" aufgenommen, auch wenn in absolutem Umfang sicher Russland der größte Empfänger war. Nicht zuletzt dank der geographischen Nähe zu Westeuropa (und insbesondere Deutschlands) und der politisch-institutionellen Flankierung entwickelten sich auch die Wirtschaftsbeziehungen (Handel und Direktinvestitionen) zwischen der EU und den raschen Reformern am schnellsten.
Im Ergebnis haben wir es heute mit einer erheblichen Diversität in Mittel- und Osteuropa zu tun. Drei Gruppen lassen sich unterscheiden. Die erste sind die Beitrittskandidaten zur EU. Sie weisen relativ stabile Demokratien und halbwegs wettbewerbsfähige Marktwirtschaften auf. Sie haben die tiefe Krise nach der Transformation weitgehend überwunden. Eine relative Ausnahme in dieser Gruppe bilden die Spätreformer Bulgarien und Rumänien, die halb zur zweiten Gruppe zählen, den Stabilitätspaktländern des westlichen Balkan. Tief gekennzeichnet von den Kriegen und Bürgerkriegen der 90er Jahre versuchen sie jetzt, den Rückstand gegenüber der ersten Gruppe einzuholen. Wirtschaftlich schwach und mit fragilen Demokratien hängen sie oft extrem von westlicher Hilfe, ja Präsenz vor Ort (Bosnien, Kosovo) ab. Die dritte Gruppe, die Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), sind überwiegend durch noch geringere Reformfortschritte, ethnische Konflikte, Fassadendemokratien und kriselnde Rentenökonomien gekennzeichnet.

Die Katastrophen und ihre Vermeidbarkeit

Die Antwort auf unsere erste Frage: Waren die Sorgen von 1992 berechtigt? Lässt sich also mit einem blassen „teils, teils." beantworten. Viele der Risiken, die wir (d.h. die Autoren der eingangs erwähnten Studie) identifiziert haben, sind eingetreten, aber eben glücklicherweise in einem Umfang, der sich noch als halbwegs *manageable* erwies, auch weil sich die bedenklichsten Entwicklungen eher weiter weg, im Kaukasus und Zentralasien, abspielten. Am ehesten treffen die damaligen Befürchtungen auf den westlichen Balkan zu, der tatsächlich in Krieg, Bürgerkrieg und Völkermord versank – mit der Folge massiver Flucht- und Wanderungsbewegungen nach Westeuropa und in die Nachbarländer. Der größte Migrationsschub erfolgte jedoch im Zuge der Aussiedlung, die mehr der Zugkraft des alten deutschen Staatsbürgerschaftsrechts als östlichem Druck geschuldet war. Bisher verschont blieb Europa von einer nuklearen Katastrophe, sowohl in Gestalt eines Tschernobyl-ähnlichen Unfalls als auch des Missbrauchs/Gebrauchs der unzähligen Waffenbestände der Sowjetunion. So konnte sich der Westen weitgehend entspannen und sich auf punktuelles Krisenmanagement beschränken.
Tatsächlich gibt es in allen wesentlichen Sektoren der Transformation Grund zur Beunruhigung, ohne dass dabei auch gleich Ansatzpunkte für eine Problemlösung – gar von außen gegeben wären:

Wirtschaft: Ein Hauptziel der Reform des kommunistischen Systems war die Verbesserung seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Ohne die ökonomischen Probleme hätte der repressiv-autoritäre Charakter allein wahrscheinlich keine

Wende provoziert. Ein Vergleich mit China oder Vietnam ist hier erhellend: Hier wurden durch partielle marktwirtschaftliche Reformen Wachstumsprozesse ausgelöst, die spektakuläre Ergebnisse erzielten, während gleichzeitig die Regime die politische Kontrolle behielten.

Im Vergleich dazu fällt die wirtschaftliche Leistung selbst der erfolgreichsten Länder Mittel- und Osteuropas kümmerlich aus. Sie haben nach zehn Jahren gerade mal den Output von 1989 wieder erreicht, wobei die statistischen Vergleiche sicher eine Reihe qualitativer Verbesserungen im Volkseinkommen nicht berücksichtigen. Aber die meisten der Transformationsländer haben nicht einmal dies geschafft. Obendrein haben sich die Wachstumsprozesse auch der schnellsten Reformer (Polen, Ungarn, Tschechien) als unstetig und verwundbar erwiesen. So erlebten Ungarn und Tschechien Mitte der 90er Jahre Finanzkrisen, die den Aufholprozess stark verzögerten. Das scheinbar robustere Polen erlebt seit 2001 ebenfalls wieder eine Verlangsamung des Wachstums. Der kurzen Erholung Russlands 1997 folgte gleich eine Verschuldungskrise. Was an mageren Einkommenszuwächsen da ist, wird auch noch höchst ungleich verteilt. Die Arbeitslosigkeit nimmt fast überall immer noch zu. Die Privatisierung hat nicht den erhofften Volkskapitalismus gebracht, sondern eine ebenfalls extrem ungleiche Vermögensverteilung mit einer kleinen Gruppe schwerreicher Oligarchen, häufig aus den Kreisen der alten Nomenklatura. Große Teile des Produktivvermögens sind dank ausländischer Investitionen Eigentum westlicher Firmen. Die Abhängigkeit vom Westen hat auf allen Gebieten zugenommen; die eigenen technologischen Kapazitäten und Qualifikationen sind weitgehend entwertet.

Umwelt: Die Krise der Wirtschaft war manchmal die Rettung der Umwelt. Produktionseinbrüche reduzierten auch den Schadstoffausstoß. Aber öfter fehlt das Geld für die nötigen Investitionen und die Armut verführt dazu, noch wettbewerbsfähige Produktionen, vor allem im Rohstoffbereich, trotz hoher Umweltkosten beizubehalten, ohne sie mit diesen Kosten betriebswirtschaftlich zu belasten. So stirbt der Aralsee wegen der bewässerungsintensiven Baumwollproduktion weiter. Dort, wo betriebswirtschaftliche Gründe für Umweltschutz sprechen, zum Beispiel bei undichten Ölpipelines, sind Fortschritte zu erwarten.

Gesellschaft: Diese Veränderungen trafen auf eine Bevölkerung, die völlige soziale Absicherung (wenn auch auf niedrigem Niveau) gewohnt war und traditionell egalitäre Instinkte aufwies. Mit gewissen nationalen Unterschieden strebten die meisten Menschen einen Wohlfahrtsstaat an, der eine effizientere Marktwirtschaft mit soliden sozialpolitischen Absicherungen verbinden sollte. In dem Maß, wie beides nur unzureichend Wirklichkeit wurde (d.h. geringes Wachstum und löchrige soziale Sicherung) wurde die Enttäuschung mit dem neuen System spürbar. Das Ansehen der Marktwirtschaft sank gewaltig ab; die Nostalgie wuchs in einigen Ländern. Neben der Spaltung der Gesellschaft in Verlierer und Gewinner der Transformation öffnete sich eine weitere neue (verdeckte alte?) Konfliktlinie, nämlich zwischen westlich-säkular-demokratisch orientierten Teilen der Bevölkerung und stärker national(istisch)-religiös-autoritär orientierten Teilen. Im schlimmsten Fall führte die Dominanz der letzteren Gruppe zu ethnischen Konflikten bis hin zu den Kriegen auf dem Balkan und im Süden Russlands. Im günstigsten Fall sahen die Bürger die nationale Komponente nur als Voraussetzung für eine souveräne Gestaltung der Transformation (zum Beispiel Slowenien, partiell auch im Baltikum oder in der Slowakei).

Politik/Demokratie: Die Enttäuschungen und Konflikte manifestierten sich politisch in sinkender Unterstützung für die Demokratie (soweit überhaupt vorhanden), Misstrauen in politische Insti-

tutionen, fragile Parteiensysteme und massive Wählerschwankungen. Dabei ist die Demokratisierung sicher eine größere Erfolgsstory als die Wirtschaft. Im Vergleich zur kommunistischen Zeit erfreuen sich die überwiegende Zahl der Einwohner Mittel- und Osteuropas ihrer bürgerlichen Rechte und Freiheiten, faire Wahlen finden regelmäßig statt, und nur der Rechtsstaat lässt etwas an Effizienz zu wünschen übrig. Darüber soll nicht vergessen werden, dass in einer Reihe von Ländern (vor allem in Zentralasien, aber auch in Belarus) noch oder wieder autoritäre Regime an der Macht sind und in vielen anderen Staaten die demokratische Kultur nicht weit über den formalen Rahmen freier Wahlen hinausreicht (übrige GUS, bis vor kurzem auch in Teilen des ehemaligen Jugoslawien). Die Stabilität der meisten Demokratien Mittel- und Osteuropas ist angesichts der sozio-ökonomischen Krisen und Anpassungslasten bewundernswert. Aber die Stress-Symptome sind nicht zu übersehen. Eine erste Reaktion (ab 1993) war die Wahl der Nachfolgeparteien der früheren Kommunisten an die Macht. Diese inzwischen meist sozialdemokratisch reformierten Parteien setzten aber den Reformkurs konsequent (wenn nicht gar konsequenter als ihre Vorgänger) fort und wurden bei den nächsten Wahlen (ab 1997) deswegen abgestraft und von rechten Parteien abgelöst, die häufig nationale und soziale Rhetorik eingesetzt hatten. Nun (seit 2001) deutet sich ein erneuter Linksruck an. Solange die Mehrheiten nur zwischen relativ demokratischen Kräften schwanken, ist das eine gesunde Korrektur und eine friedliche Form, Konflikte auszutragen. Aber in Mittel- und Osteuropa entstehen auch immer wieder plötzlich Gruppierungen, die schwerer einzuschätzen sind und gelegentlich erstaunliche Erfolge erzielen (zum Beispiel Zar Simeon in Bulgarien). Extremistische Kräfte wie Schirinowski in Russland oder Csurka in Ungarn konnten immer mal wieder bei Wahlen zwischen zehn Prozent und 20 Prozent der Stimmen gewinnen, aber bisher nirgends die Macht.

Konflikt: Die größten Sorgen bereiteten die Kriege, die im Zuge der Etablierung der neuen Nationalstaaten in Mittel- und Osteuropa ausbrachen. Der Zerfall des sowjetisch-russischen Imperiums und der jugoslawischen Föderation war von gewaltsamen Konflikten begleitet bzw. gefolgt. Dabei wurden ethnische Konflikte auch instrumentalisiert, um machtpolitische Ziele (das „Groß-Serbien" von Milosevic, Schwächung von Regimen, die russischen Interessen entgegenstehen) zu verfolgen. Im Ergebnis kam es vor allem auf dem Balkan zu massenhaften Morden und Vertreibungen, die den Westen als Aufnahmeland für Flüchtlinge, Hilfegeber und schließlich auch als militärisch Intervenierenden forderten. Auch in den oberflächlich wieder befriedeten Ländern ist aber nun das ethnische Paradigma dominant und behindert eine auf Aussöhnung und multiethnischer Kooperation aufbauende Entwicklung.

Im Rückblick erscheinen einige dieser Krisen als vermeidbar. So hätte eine weniger radikale Abbruchstrategie versuchen können, die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb Mittel- und Osteuropas zu erhalten und damit den Einbruch bei Produktion und Einkommen zu vermeiden oder doch abzumildern. Eine weniger stark ausgeprägte wirtschaftliche und soziale Krise hätte eventuell auch die Enttäuschung der Bevölkerung im Rahmen gehalten und die politische Situation stabilisiert. Die Kriege im postsowjetischen Raum waren angesichts der geopolitischen Bedeutung Russlands nur bedingt vermeidbar. Auf dem Balkan dagegen hätte der Westen eventuell durch frühzeitige, klarere und härtere Reaktionen die Kette von Kriegen stoppen können. Aber die westliche Haltung gegenüber Mittel- und Osteuropa war von einer Mischung aus kurzfristigen Eigeninteressen und Unkenntnis geprägt, der wir uns im folgenden Abschnitt widmen wollen.

Die kurzsichtige westliche Kooperation

Der Westen, d.h. zunächst seine politisch-administrativen Systeme (Regierungen, Verwaltung, Parteien, internationale Organisationen, Forschungs- und Beratungseinrichtungen), wurde von der Implosion der kommunistischen Regime überrascht. Es gab keinerlei Pläne, Strategien oder Ideen, wie der Umbau der planwirtschaftlichen Diktaturen in marktwirtschaftliche Demokratien zu bewerkstelligen wäre und welche Rolle der Westen dabei spielen könnte oder sollte. So folgte die Politik und Zusammenarbeit den traditionellen Interessen:

Außenpolitisch versuchte der Westen, die formelle Autonomie und damit de facto Westabhängigkeit der von der Sowjetunion bzw. Russland frei gegebenen Länder zu sichern, ohne dabei Russland selbst zu sehr in die Enge zu treiben. Einzelne Länder verfolgten dann noch spezielle Interessen, die sich aus historischen Verbindungen, geographischer Nähe oder wirtschaftlichen Beziehungen ergaben (zum Beispiel Frankreich, Rumänien, Österreich und die „Kronlande"). Die Auflösung des Warschauer Paktes, des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und die damit verbundene wirtschaftliche Desintegration Mittel- und Osteuropas schien somit im westlichen Interesse zu liegen.

Wirtschaftlich wollte der Westen somit einerseits die Öffnung Mittel- und Osteuropas ausnutzen, andererseits mögliche Wettbewerbsnachteile vermeiden. Ordnungspolitisch dominierten Ende der 80er Jahre ohnehin (neo)liberale Konzepte, die im Zusammenbruch des Kommunismus ihre letzte Bestätigung sahen. Ihnen folgten die meisten westlichen Beratungsansätze.

Institutionell verfolgten die vorhandenen multi- und bilateralen Träger (IWF, Weltbank, EU, nationale Einrichtungen wie Entwicklungsministerien und ihre Durchführungsorganisationen) ihre Interessen an mehr Geld und Personal, wobei sie aber mehr auf quantitative Expansion als auf qualitative Innovation angesichts neuer Herausforderungen setzten. Die vertrauten Gabeln wurden hastig in die postkommunistische Problemsuppe getaucht; die Erfindung des Löffels unterblieb.

Im Ergebnis erhielt Mittel- und Osteuropa eine Menge Kredite, die seine Verschuldung erhöhten und die westlichen Exporte finanzierten. Dabei war Kapitalmangel gar nicht die primäre Diagnose der Planwirtschaftskrise, sondern die unproduktive Verwendung einer an sich hohen einheimischen Ersparnis. Wirtschaftspolitisch dominierte der „Washington Consensus", der makroökonomische Stabilisierung, Liberalisierung der Märkte und Privatisierung predigte, ohne die notwendigen gesellschaftlichen Fundierungen zu beachten. Nur in einem kleinen, bescheidenen Segment des Kooperationssystems zielten die Anstrengungen direkt auch auf gesellschaftspolitische Veränderungen, so vor allem bei den deutschen politischen Stiftungen und ähnlichen Organisationen (National Endowment for Democracy, politische Stiftungen anderer europäischer Länder). Sie versuchten u.a. das zivilgesellschaftliche Fundament des neuen Kapitalismus zu legen, indem sie etwa moderne und demokratische Gewerkschaften förderten.

Die bei weitem durchgreifendste Hebelwirkung erzielte jedoch die EU mit ihrer Erweiterungspolitik und der damit verbundenen Vorbeitrittsstrategie für die Kandidatenländer. Die Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft erwies sich als ein effektives Instrument, um die Beitrittsländer zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien zu veranlassen, in der die gesamte Wunschliste westlicher Transformationsziele aufgeführt war: Demokratie, Rechtsstaat, Menschen- und Minderheitenrechte, Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, Übernahme des EU-Rechtsbestandes *(acquis communautaire)* und Kompatibilität der Integrationsziele. Damit

wurde eine Messlatte angelegt, der mancher derzeitige Mitgliedstaat nicht entsprach (und auch nicht entsprechen musste).
Auch dieser Erfolg war nicht das Ergebnis kluger, vorausschauender, strategischer Planung, sondern pragmatischen, oft chaotischen Durchwurstelns. Die EU hatte Anfang der 90er Jahre eigentlich andere Sorgen (Wettbewerb mit USA und Japan, der noch ungesicherte Erfolg des Binnenmarktprojektes, das neue Projekt der Währungsunion im Zuge der Akkomodierung des vereinigten Deutschland, die EFTA-Erweiterung) und wollte keine Osterweiterung. Unter dem Druck der eigenen Öffentlichkeit und der mittel- und osteuropäischen Partner entschloss man sich, auf ein wenig bewährtes Instrument aus der Entwicklungs- und Mittelmeerpolitik zurückzugreifen, die Assoziierung. Die assoziierte Mitgliedschaft umfaßte in der Regel eine Freihandelszone (wo die EU sensible Sektoren wie die Landwirtschaft ausnahm), Finanzhilfen und einen politischen Dialog.

Rechtspopulismus droht sich mit wirtschaftlicher Enttäuschung zu verbinden

Schon dabei setzten die mittel- und osteuropäischen Partner durch, dass in die Präambel die Beitrittsperspektive eingeschlossen wurde. Auf dem Gipfel von Essen entschied die EU dann, allen assoziierten Ländern das Recht auf Beitritt (bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen) einzuräumen. Damit fühlte sich die EU aber alsbald überfordert und nach der Assoziierung Sloweniens wurden keine weiteren Assoziierungsverträge mehr geschlossen, obwohl es durchaus Kandidaten gegeben hätte, wie etwa Albanien, Makedonien, Kroatien, Moldawien, Ukraine oder Belarus. Erst nach dem Kosovokrieg entschloss sich die EU im Rahmen des Stabilitätspaktes, eine modifizierte Form der Assoziierung anzubieten. Umgekehrt war klar, dass einige früh assoziierte Länder (Bulgarien, Rumänien) erhebliche Schwierigkeiten hatten. Insgesamt setzte die EU mit dieser planlosen Assoziierungspolitik einerseits einen Rutschbahneffekt Richtung Beitritt in Gang, der beide Seiten in ihrer Anpassungsfähigkeit überforderte, andererseits aber Mittel und Osteuropa spaltete, ohne dass es für die Zuordnung zur einen oder anderen Gruppe objektiv nachvollziehbare Kriterien gegeben hätte.
Dieses Kooperationsmodell funktionierte dort leidlich, wo die Partnereliten die gleichen Ziele wie der Westen hatten und in ihrem verständlichen Drang nach Demokratie, Marktwirtschaft und Westintegration bereit waren, andere Interessen zu opfern und die hohen Anpassungslasten zu tragen. Inwieweit diese Haltung auf Dauer durchzustehen ist oder doch eine stärkere Opposition hervorruft, bleibt abzuwarten. Auch in einer Reihe von Beitrittskandidaten ist die Zustimmung zum EU-Beitritt deutlich gesunken und merkliche politische Kräfte dringen auf eine stärkere Vertretung „nationaler" Interessen gegenüber der EU. Erst jetzt beginnen dort ernsthafte Evaluierungen der Kosten und Nutzen des EU-Beitritts. Wenn dann gerade in den erfolgreichen Ländern wie Ungarn spürbar wird, dass – als Preis der Öffnung und Integration – ausländische Investoren einen immer größeren Anteil des neuen Volkseinkommens aneignen (Modell Irland), drohen sich Rechtspopulismus und Nationalismus mit wirtschaftlicher Enttäuschung zu verbinden. Die EU sollte im Interesse der Stabilität der Beitrittsländer bereit sein, auf eine rasche und uniforme Umsetzung des acquis zu verzichten und großzügig Übergangsregelungen einzuräumen.
Dort, wo die autoritär herrschenden Eliten oder die Mehrheiten weniger bereit waren, das vorgegebene Modell zu akzeptieren, erwies sich das Kooperationsmodell als weitgehend hilflos. Die Entwicklung in Russland etwa verdankt sich vor allem der Konfliktdynamik zwischen verschiede-

nen Eliten, während die westlichen Stabilisierungsbemühungen oft ins Leere liefen. In Zentralasien und im Kaukasus nahm der Westen im außenpolitischen oder wirtschaftlichen Interesse („great game", Öl und Pipelines) hin, dass Demokratisierung und Wirtschaftsreformen zurückblieben. Auf dem Balkan schließlich blieb angesichts der Intransigenz der Eliten oft nur ein völlig neues „Kooperationsmodell", nämlich die militärisch flankierte Intervention mit anschließendem Protektorat übrig.
Eine Ausnahme bildeten Kroatien und Serbien, wo es in beiden Ländern gelang, durch gesellschaftspolitische Kooperation mit der Opposition (nicht zuletzt der Stiftungen und anderer Demokratieförderungsorganisationen) verbunden mit diplomatischen und/oder wirtschaftlichen Sanktionen einen Machtwechsel herbeizuführen, bei dem die autoritär-nationalistischen Regierungen abgelöst wurde. Dieser Ansatz konnte sich allerdings in beiden Ländern auf starke urbane mittelständische Kräfte stützen, deren Existenz in vielen anderen, mehr osteuropäischen Ländern weniger ausgeprägt ist.

Ausblick nach dem Rückblick

Das klassische Kooperationsmodell des Westens bestand aus Handel und Hilfe, begleitet von einem (oft unverbindlichen) politischen Dialog. Dieses Modell respektierte weitgehend die Autonomie der nationalen Politik der Partnerstaaten und mischte sich nicht direkt in innere Angelegenheiten ein. Es diente insofern sowohl den westlichen Interessen als auch denen der dort herrschenden Eliten, die die Hilfegelder kanalisierten (oft im Rahmen einer ohnehin bestehenden, dadurch aber geförderten Patronage und Rentenökonomie).
Die Liberalisierung von Handel und Kapitalströmen diente am ehesten noch den westlichen Investoren. Die eigentlichen Stabilisierungsziele der Demokratisierung und marktwirtschaftlichen Wohlstandsproduktion konnten damit nicht wirksam erreicht, sondern bestenfalls ihr autochthoner Fortschritt unterfüttert werden.
Die großen Katastrophen sind zwar nicht gänzlich ausgeblieben, haben aber den Westen nicht kurzfristig und unmittelbar getroffen. Nach dem 11. September 2001 haben sich die Maßstäbe zusätzlich verändert und man weiß, welche Formen das Überschwappen von Konflikten auch annehmen kann.
Aber auch weniger gezielte und organisierte „negative spill-over-Effekte" blieben Europa erspart: keine massiven Umweltschäden, keine Nuklearkatastrophen, keine massenhafte Migration. Die kriegerischen Verwicklungen forderten generell ihre Opfer unter den armen Bürgern Mittel- und Osteuropas, kaum bei den verspäteten westlichen Interventionskräften. Armut und Arbeitslosigkeit konzentrierten sich ebenfalls im Osten, wenn man von einigen spezifischen Segmenten des Arbeitsmarktes, zum Beispiel der deutschen Bauindustrie, absieht.
Selbst in diesem Fall, wo manche zurecht Sorgen haben, überwiegen die Verteilungseffekte. Bauunternehmen (d.h. die Kapitaleigner) und Baukunden profitieren von niedrigeren Kosten, je nachdem, ob sie sich in höhere Gewinne oder niedrigere Preise umsetzen. Ähnliches gilt im weiteren für die Folgen der Niedriglohnkonkurrenz und Produktionsverlagerung. Was gefordert ist, ist eine planvolle Gestaltung der neuen Arbeitsteilung im entgrenzten Europa, bei der die Nutznießer die Verlierer entschädigen bzw. bei ihren schmerzhaften Anpassungsprozessen unterstützen. Volkswirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich überwiegen die Vorteile, vor allem im Westen. Deshalb sind die öffentlichen Investitionen in die Stabilität Mittel- und Osteuropas gut angelegt, wenn sie denn klug verwaltet werden und nicht nur den

kurzfristigen Gewinn der eigenen Klientel oder klientelistischer Eliten in den Partnerländern suchen.
Da auch nach der Osterweiterung um die EU herum ein Ring halb demokratisierter, wirtschaftlich halb reformierter Länder mit erheblichem Konfliktpotential bleibt, stellt sich die Frage welche Lektionen Europa lernen kann. Im Spektrum der Politiken zur Stabilisierung sozioökonomischer Entwicklungen in Nachbar- und Partnerländern klafft eine Lücke. Der lange Zügel von Handelspolitik und Hilfe ist durch (oft legitime) gegenseitige Wirtschaftsinteressen dominiert. Ihr Stabilisierungseffekt ist fragwürdig, da die Handelsliberalisierung häufig erheblichen Anpassungsdruck ausübt und große Verlierergruppen produziert. Die erwarteten positiven Effekte verlieren sich im Netz der Patronage- und Klientelstrukturen. Der kurze Zügel der Intervention und des Protektorats verbietet sich im Prinzip außer in Situationen massiver Menschenrechtsverletzungen und drohenden Völkermords. Für die entschiedene und merkliche Beeinflussung der Gesellschaften im Sinne der Krisenprävention, friedlicher Konfliktregulierung und Schwächung entwicklungsfeindlicher Strukturen ist der Instrumentenkasten fast leer. Die Kurzsichtigkeit der Politik neigt dazu, diesen Kasten erst zu bestücken, wenn es zu spät ist. In Mittel- und Osteuropa sind wir bisher noch einmal mit einem blauen Auge davon gekommen.

Wir werden zu jedem beliebigen Zeitpunkt in jeder Gruppe Menschen finden, die trotz unterschiedlicher Denkweisen miteinander auskommen. Doch müssen wir darüber hinaus akzeptieren, dass jeder einzelne von uns in manchen Augenblicken, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, beide Empfindungen verspürt – dass Vielfalt eine Bedrohung ist und dass Gemeinschaftlichkeit uns alle verbindet. Mit anderen Worten: Der Dialog beginnt in unserem Inneren.

Dialog ist der erste Schritt zur Schaffung eines Gefühls der Zugehörigkeit, denn ohne miteinander zu kommunizieren und zuzuhören werden wir unsere Gemeinsamkeiten nicht entdecken können.

Unser Dialog setzt die Existenz gemeinsamer universeller Werte voraus. Allzu lange hat die irrige Meinung vorgeherrscht, dass Rationalität, Freiheit und Toleranz, aber auch Gerechtigkeit und Respekt vor der menschlichen Würde dem Westen zuzurechnen sind; diese Annahme ist in vielfacher Hinsicht in Frage gestellt worden. Tatsächlich haben sich einige dieser Wertmaßstäbe eindeutig in Asien und Afrika herausgebildet, bevor man sie in Europa schätzen lernte.

Aus: Brücken in die Zukunft