

Tom Thieme (Hrsg.)

25 Jahre Systemtransformation in Osteuropa

Tom Thieme (Hrsg.)
25 Jahre Systemtransformation in Osteuropa –
Bilanz und Perspektiven



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

Universitätsverlag Chemnitz
2015

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Technische Universität Chemnitz/Universitätsbibliothek
Universitätsverlag Chemnitz
09107 Chemnitz
<http://www.tu-chemnitz.de/ub/univerlag>

Herstellung und Auslieferung
Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG
Am Hawerkamp 31
48155 Münster
<http://www.mv-verlag.de>

ISBN 978-3-944640-55-6

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:ch1-qucosa-165401>

Tom Thieme (Hrsg.)

Systemtransformation in Osteuropa – Bilanz und Perspektiven

Inhaltsverzeichnis

Tom Thieme

25 Jahre Systemtransformation in Europa – Eine Einführung7

Laura Stellbrink

Kritik und Krise des Intellektuellen – Der „Historiker des Lebens“ vor
und nach dem Systemwechsel in Ungarn 15

Robert Steudtner

Mediensysteme Osteuropas im Transformationsprozess – Tschechische
Republik und Republik Bulgarien im Vergleich31

Thomas Meißner

Automatische Regelungen zur institutionellen Stärkung der Wahlsysteme
Ostmitteleuropas47

Daniel Kleine

Wer wird das nächste EU-Mitglied? Die europäische Integration auf dem
Westbalkan im Vergleich.....63

Liza Ruschin

Osteuropa – Zwischen Integration und Transformation77

Dajana Richter

Die Bevölkerungsentwicklung in Ostmitteleuropa 2000-203095

Jeanette Wilfer

Die Stabilität des Belarus-Regimes 115

Konrad Gerber

Die national-ethnische Abgrenzung in Estland als demokratischer
(De-)Konsolidierungsfaktor? 131

Sebastian Brückner

Russland: Partner oder Bedrohung? Die Beziehungen Polens und
Ungarns gegenüber Russland im Vergleich 145

Joseph Walthelm

Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten Ostmitteleuropas 159

Lukáš Novotný

Von Konfrontation zum Konsens – Die Bilanz der deutsch-tschechischen
Beziehungen seit 1989/90 175

Autorenverzeichnis 193

25 Jahre Systemtransformation in Osteuropa – Eine Einführung

Tom Thieme

1994 prognostizierte der polnisch-US-amerikanische Politikwissenschaftler Zbigniew Brezeziński bei einem Vortrag in Warschau, dass die Überwindung des Kommunismus in Osteuropa ebenso lang andauern würde wie seine eigentliche Existenz und bezog dies vor allem auf eine Persistenz der Wertüberzeugungen über Generationen hinweg. Zugleich ist das Ausmaß des Wandels in den Ländern der früheren sozialistischen Hemisphäre allerorten greifbar: An die Stelle des demokratischen Zentralismus traten zumeist demokratische Systeme, an jene der nivellierten Gesellschaften Offenheit und Pluralismus, an die der maroden Planökonomien freie Marktwirtschaft – gleichwohl daraus nicht überall Wohlstand und Freiheit erwuchs. Doch unabhängig davon, ob eher die optimistische Sicht auf die positiven Errungenschaften seit 1989/90 überwiegt oder vielmehr die Skepsis wegen des – vermeintlichen – Einflusses alter Prägekräfte dominiert: Ein Vierteljahrhundert nach dem Ende des „kurzen 20. Jahrhunderts“¹ eignet sich, um vielschichtige (Zwischen-)Bilanzen der Transformationsprozesse im östlichen Europa zu ziehen.

Der Terminus der Systemtransformation gilt in der Politikwissenschaft als Oberbegriff für alle Formen, Zeitstrukturen und Aspekte von politischen und sozioökonomischen Veränderungen. Die Bandbreite reicht von partieller Veränderung (Reform) über tiefgreifende Erneuerung (Systemwandel) bis hin zu grundlegenden Strukturumwälzungen. Im Gegensatz zum Begriff des Systemwechsels, der in erster Linie auf den Übergang von einem politischen Regimetyp zum anderen abstellt – von einer Autokratie zur Demokratie oder umgekehrt – ist der Transformationsterminus weiter gefasst.² Er umschließt nicht nur die politische, sondern zugleich die wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Dimension des Wechsels. Für Osteuropa, wo sich anders als bei den Demokratisierungswellen in Lateinamerika, Südeuropa und Asien nicht nur die politischen Grundlagen eines Staates, sondern alle Subsysteme elementar veränderten (von den kommunistischen Diktaturen zur liberalen Demokratie, von der Plan- zur Marktwirtschaft, von autoritären Mentalitäten zu einer Bürgergesellschaft und zu einer demokratischen politischen Kultur),

¹ Eric Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1998.

² Vgl. im Einzelnen Tom Thieme, *Systemwechsel und Eliten. Die Umbrüche in der DDR und Ostmitteleuropa im Vergleich*, Baden-Baden 2015, i. E.

wird deswegen vom einem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“³ gesprochen, gilt doch die Parallelität der Übergangsprozesse als besondere Herausforderung.

In der Transformationsforschung hat sich die zeitliche Dreiteilung der Übergangsprozesse in Ende des alten Systems, Institutionalisierung und Konsolidierung des neuen etabliert. Standen zunächst die Fragen nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime und zum Aufbau der neuen demokratischen Strukturen im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses, hat sich der Fokus mit der Jahrhundertwende und dem Ende des Übergangsjahrzehnts verschoben: Nicht ob und warum die kommunistischen Diktaturen verschwanden und welche Übergangsmodi die Systemwechsel absichern sollten, sondern welche Entwicklungen der politische, soziale, ökonomische und kulturelle Wandel in den vergangenen 25 Jahren nahm, wird heute von der Transformationsforschung überwiegend behandelt.⁴

Dieser Band geht auf ein Kompaktseminar im Masterstudiengang „Politik in Europa“ zurück, das am 9./10. Januar 2015 an der Technischen Universität Chemnitz stattfand. Hinter der Idee das Masterseminar in Form einer wissenschaftlichen Tagung durchzuführen, standen folgende Gedanken: Zum einen werden die meisten Politikwissenschaftsstudenten in ihrer beruflichen Zukunft mit Veranstaltungen und Konferenzen zu tun haben – sei es als Referenten, sei es als Organisatoren, sei es als Moderatoren. Es ging folglich darum, nicht nur Wissen, sondern vor allem Berufskompetenzen zu vermitteln: Die Planung, Konzeption und Durchführung einer Tagung, die Entwicklung eigenständiger Forschungsfragen, die systematische Beantwortung einer Problemstellung (und nicht das Referieren von bekanntem Überblickswissen) sowie die Verschriftlichung der Analyse in Form eines wissenschaftlichen Aufsatzes. Die besten Beiträge sollten eben nicht wie das Gros an Studienarbeiten in einer Schublade verschwinden, sondern der Öffentlichkeit in Form einer wissenschaftlichen Publikation zugänglich gemacht werden.

Zum anderen sollte mit dem Angebot, selbstgewählte Problemstellungen anstelle vorgegebener Themen zu bearbeiten, ein intrinsisches Erkenntnisinteresse geweckt werden. Tatsächlich zeigte sich eine deutliche Differenz zwischen den klassischen Lehrbuchinhalten zur Systemtransformation⁵ und den Vortragsthemen. Auffallend ist zudem, dass es vor allem normative Fra-

³ So Claus Offe, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur 55 (1991) 4, S. 279-292.

⁴ Vgl. als Überblick zum Forschungsstand Dieter Segert, Transformationen in Osteuropa im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2013.

⁵ Siehe das Standardwerk von Wolfgang Merkel, Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

gen sind, die vielen Referenten „unter den Nägeln brannten“: Demokratisierung und De-Konsolidierung, Autokratisierung und Extremismus, Politische Kultur und die Situation gesellschaftlicher Minderheiten in Osteuropa, um nur einige zu nennen.

Entsprechend groß war die Bandbreite der Vorträge und der eingereichten Aufsätze. Drei Referenten analysierten Regimeentwicklungen: die Frage der demokratischen Konsolidierung in Estland und in Ungarn und – quasi spiegelbildlich – die Untersuchung der Stabilität in Europas „letzter Diktatur“ Weißrussland. Es folgten „Europa-Themen“: eine theoriegeleitete Studie zum Spannungsverhältnis von Systemtransformation und europäischer Integration sowie eine Analyse der EU-Beitrittsperspektiven des postjugoslawischen Raums und Albaniens. Klassische Kernthemen der politischen Systemlehre zu den osteuropäischen Wahlsystemen und zur Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn bildeten den Abschluss des ersten Tages. Drei „Kulturthemen“ eröffneten den zweiten Tag mit einem Vortrag zur politischen Kultur in Polen sowie zur dortigen Erinnerungskultur und mit einem Beitrag zur Rolle der Intellektuellen nach dem „Ende der Geschichte“. Drei ganz unterschiedliche Schwerpunkte wurden im Panel „Extremismusbilanzen“ gesetzt: ein Vergleich der Wehrhaftigkeiten der Demokratien in Polen und in Tschechien, eine Analyse der (Miss-)Erfolgsbedingungen antidemokratischer Parteien in Polen und Ungarn sowie eine Detailstudie zu den länderübergreifenden Beziehungen von Rechtsextremisten im deutsch-tschechischen Grenzraum. Am Ende der Tagung standen Politikfeldanalysen im Zentrum des Interesses: die Minderheitenpolitik in Tschechien, der Slowakei, Rumänien und Ungarn, die Außenpolitik Moldawiens sowie eine komparative Analyse der Beziehungen Ungarns und Polens zu Russland, weiterhin die Medienpolitik in Ungarn seit dem Amtsantritt Viktor Orbáns 2010, die Mediensysteme in Tschechien und in Bulgarien im Vergleich sowie last but not least eine Studie zur Entwicklung der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Ostmitteleuropa.

Nicht alle Themen konnten (naturgemäß) Berücksichtigung finden und nicht alle Fragen zu den Veränderungen und Kontinuitäten, zu den Herausforderungen der vergangenen 25 Jahre und zu den künftigen Perspektiven der politischen Entwicklungen im postsozialistischen Raum beantwortet werden. Allerdings war dies auch nicht das Ziel – für Überblicke gibt es eine Reihe ausgezeichnete Lehr- und Handbücher.⁶ Vielmehr sollten (kleinteilige) For-

⁶ Siehe statt vieler W. Merkel (Anm. 5); Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. Aufl., Wiesbaden 2010; Florian Grotz/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.),

schungslücken aufgedeckt und geschlossen werden, um so auch manches – vermeintliche – Orchideenthema zu würdigen. Auch die offene und interessengeleitete Fall- bzw. Länderauswahl stand der Festlegung auf die thematischen „Dauerbrenner“ wie Russland, Polen und Ungarn entgegen.

So fanden neben den ostmitteleuropäischen Staaten die Entwicklungen in Rumänien und in Bulgarien, im postsowjetischen sowie im postjugoslawischen Raum Berücksichtigung. Es ist erfreulich, dass sich das generelle Erkenntnisinteresse weniger an politischen Konjunkturen (die Ukraine kam gar nicht, Russland nur am Rande vor) orientierte und auch von der Transformationsforschung eher stiefmütterlich behandelte Staaten wie Moldawien und Weißrussland gewürdigt wurden. Die zehn besten verschriftlichten Arbeiten – allesamt mit dem Prädikat sehr gut oder gut benotet – fanden Eingang in diesen Band.

Zu den Beiträgen: Der Intellectual History sei nach den Systemwechseln von 1989/90 ihr Protagonist abhandengekommen, lautet die These der Intellektuellengeschichtsschreibung. Laura Lisa Stellbrink setzt sich mit dieser weit verbreiteten Annahme auseinander und postuliert die Wiederkehr dieser bereits totgesagten sozialen Gruppe. Am Beispiel der jüngsten Entwicklungen in Ungarn offenbart sich für sie die Notwendigkeit intellektuellen Einspruchs. Angesichts restriktiver Maßnahmen gegen die Zivilgesellschaft und die öffentliche Meinung benötige das Land neuerlich die Figur intellektueller Autorität, um denjenigen eine Stimme wiederzugeben, die ansonsten ungehört blieben. Die Revolutionen bedeuten folglich einen Höhepunkt für die Kritiker der Macht, aber nicht deren Endpunkt. Die Intellektuellen seien somit nicht das Aushängeschild einer vergangenen Epoche, sondern würden jenseits quantitativer Indizes neuerlich als Seismographen demokratischer Qualität fungieren.

Robert Steudtner untersucht und vergleicht die Etablierung demokratischer und pluralistischer Mediensysteme in Tschechien und Bulgarien vor dem Spannungsverhältnis von Tradition und Transition. Im Zentrum seiner Analyse steht die Wechselwirkung zwischen der Verlaufsform der Ablösung des autokratischen Regimes nach Wolfgang Merkel und der prozessualen und strukturellen Entkopplung der entstehenden Mediensysteme nach Florian Töpfl. Entgegen der Annahme, dass „von oben gelenkte“ Systemwechsel wie in Bulgarien zu einem stärkeren Einfluss der alten Eliten auf die Mediensys-

Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2011; Günther Heydemann/Karel Vodička (Hrsg.), Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990-2012 im Vergleich, Göttingen 2013.

teme führen würden als nach einem Regimekollaps wie in Tschechien, lassen sich zwischen beiden Staaten kaum nennenswerte Unterschiede bei den strukturellen Verbindungen von Politik und Medien feststellen.

Da Wahl- zugleich Machtfragen sind, hat das Thema Wahlsysteme und Wahlsystemreformen besonders in jungen Demokratien große Relevanz. Die Theorie ging über Jahrzehnte davon aus, dass Wahlsysteme langfristig stabil sind und nur kleine Anpassungen vorgenommen werden. In Osteuropa wurden die Wahlsysteme entgegen früherer Annahmen zahlreichen Veränderungen unterzogen; die vergangenen 25 Jahre waren daher von großer institutioneller Instabilität geprägt. Für die Reformen lassen sich zum einen zweckrationale und zum anderen funktionale Gründe heranzuführen: Mehrheiten politischer Parteien sollen gesichert, eine Parteienzersplitterung auf Parlements-ebene verhindert werden. Hier setzt Thomas Meißners innovativer Vorschlag an. Er plädiert für automatische Regelungen, welche die Wahlsysteme selbstständig unter vorher definierten Rahmenbedingungen verändern. Dies bietet eine Möglichkeit, die Wahlsysteme Ostmitteleuropas zu stabilisieren und zugleich die Regierbarkeit zu erhöhen. Allerdings existiert kein Allheilmittel – jede automatische Regelung muss an ihren Kontext bestmöglich angepasst sein.

Daniel Kleine befasst sich mit den EU-Integrationsfortschritten des postjugoslawischen Raums und Albaniens. Die Beitrittsperspektive in die Europäische Union ist ein zentraler Stützpfeiler der Stabilisierungsstrategie des Westbalkans. Deshalb sind regelmäßige und konsequente Fortschritte im Integrationsprozess von fundamentaler Bedeutung. Anhand ausgewählter Kriterien und auf Basis der aktuellen jährlichen EU-Fortschrittsberichte, wird der Stand der EU-Integration der Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien anhand politischer, rechtlicher sowie wirtschaftlicher Kriterien analysiert. Ferner soll durch die Untersuchung prognostiziert werden, welcher Westbalkanstaat mit der höchsten Wahrscheinlichkeit das nächste EU-Mitglied wird.

Die Veränderungen und Annäherungen mit Blick auf die europäische Integration sind auch Gegenstand der Untersuchung Liza Ruschins. Elf post-sozialistische Staaten sind inzwischen Mitglieder der Europäischen Union; die Dynamik der Entwicklungen in den vergangenen 25 Jahren nimmt sie genauer unter die Lupe. Die zentrale Frage lautet: Wie haben sich der Staatenverbund und die postkommunistischen Staaten während der Transformationsphase in Osteuropa gegenseitig beeinflusst? Dafür wird der Wandel anhand der Transformations- und Integrationsprozesse analysiert. Die Prozesse verliefen zum Großteil synchron, entsprechend stark sind Interdependenzen

ausgeprägt. Um ein möglichst differenziertes Bild zeichnen zu können, werden die Transformations- und Integrationsprozesse für die drei zentralen Dimensionen des Übergangs (Politik, Wirtschaft und Gesellschaft) behandelt.

Das hiesige Dauerthema Demographie spielt auch im postsozialistischen Europa eine immer größere Rolle, womit sich Dajana Richter auseinandersetzt. Der Bevölkerungsrückgang, welcher durch einen langfristigen Trend zu niedrigen Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung gekennzeichnet ist, würde vor allem in den Ländern Ostmitteleuropas durch den politischen und ökonomischen Wandel nach dem Fall des Eisernen Vorhangs überlappt bzw. determiniert. Die Leitfrage des Beitrags lautet: Wird die Bevölkerungsalterung und -schrumpfung in der Folge auch in den ostmitteleuropäischen Staaten zum beherrschenden Trend der Zukunft? Um Aussagen über die aktuelle und zukünftige Bevölkerungsentwicklung treffen zu können, werden die wesentlichen Faktoren Fertilität, Mortalität und Migration anhand konkreter empirischer Daten für die Länder Polen, Tschechien, die Slowakei, Estland, Lettland und Litauen untersucht, eingeordnet und bewertet.

Jeanette Wilfer fragt nach den Gründen für die Stabilität der Autokratie in Weißrussland. Europas letzte Diktatur wird seit mehr als 20 Jahren von dem autokratischen Präsidenten Alexander Lukaschenka regiert. Nach den ersten freien (und letzten) demokratischen Wahlen des Landes 1994 ließ sich Lukaschenka zum Staatsoberhaupt wählen und baute seine Macht schrittweise aus. Doch worauf beruht die Stabilität seiner Herrschaft? Der Beitrag analysiert Persistenz des Regimes entlang der drei Faktoren Legitimität, Repression und Kooptation. Zudem wird die Nähe und Protektion durch Russland beleuchtet, da Weißrussland vor allem wirtschaftlich von den Beziehungen zum „großen Bruder“ abhängig ist. So soll es gelingen, einerseits die wesentlichen Stützpfeiler von Lukaschenkas Macht aufzuzeigen, andererseits aber auch Schwächen seines Herrschaftssystems zu ergründen.

Konrad Gerber setzt sich mit der Problematik der ethnischen Abgrenzung im Rahmen der Transformation des autoritären Regimes der ESSR zur demokratischen Republik Estland im Zeitraum von 1989 bis 2015 auseinander. Auf Grundlage der theoretischen Ausführungen von Wolfgang Merkel und Regina Römhild wird die Bedeutung der Ethnizität und Ethnisierung der national-ethnischen Mehrheit und der russisch-ethnischen Minderheit als Grundlage der demokratischen Konsolidierung Estlands beleuchtet werden. Im Mittelpunkt steht die Frage: In wieweit ist eine ethnische Spaltung Estlands vorhanden und in welchem Maß ist sie als potenzieller undemokratischer Dekonsolidierungsfaktor zu betrachten? Mit Blick auf die historische

Entwicklung der ethnischen Abgrenzung in Estland, als auch auf die aktuelle gesetzliche, politische und ökonomische Lage der nicht-estnisch-ethnischen Minoritäten im Land soll diese Frage vor dem zwiespältigen Hintergrund der ethnischen Abgrenzung als Konsolidierungs- oder Dekonsolidierungsmerkmal eingegangen werden.

Für Polen eine Bedrohung, für Ungarn ein Partner – die Beziehungen beider Staaten zu Russland sowie die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen im Schatten der Ukraine-Krise analysiert Sebastian Brückner. Er untersucht aus vergleichender Perspektive die historischen, politischen, ökonomischen und gesellschaftlich-kulturellen Ursachen für die unterschiedlichen Prioritätensetzungen in den Außenbeziehungen Polens und Ungarns gegenüber Russland in den vergangenen 25 Jahren. Aus ähnlichen Ausgangsbedingungen ziehen beide Staaten unterschiedliche Schlüsse und verfolgen heute entgegengesetzte Ziele. Dies zeigt sich nicht nur im Umgang mit dem Nachbarstaat Ukraine, sondern auch in den Positionen, die Polen und Ungarn in den europäischen Verhandlungen zur Beilegung des militärischen Konfliktes mit Russland einnehmen.

Sind die postsozialistischen Staaten sozialer als die Westeuropas? Ostmitteleuropa ist seit dem Zusammenbruch des Sozialismus ein Laboratorium für die Wohlfahrtsstaatenforschung. Die Transformationsstaaten stellen wegen ihrer undurchsichtigen Entwicklung sowohl klassische Typologien als auch Entstehungstheorien auf den Prüfstand. Joseph Walthelm untersucht die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in Ostmitteleuropa vor dem Spannungsfeld zwischen Transformation und europäischer Integration. Dabei werden verschiedene Makroperspektiven analysiert und in Kontext gestellt, um eine umfangreiche Erklärung für die Entwicklung der Wohlfahrtsregime zu liefern. Sein Ergebnis lautet: Eine Einordnung der postsozialistischen Wohlfahrtsregime in bestehende Typologien ist kaum möglich, ebenso wie eindimensionale Erklärungsansätze keine hinreichenden Schlüsse über die weitere Entwicklung zulassen. Eine Betrachtung sowohl nationaler wie internationaler Elemente und die Bedeutung der europäischen Integration, insbesondere vor dem Hintergrund des europäischen Sozialmodells, bietet eine fruchtbare Grundlage für die Analyse der Entwicklungstendenzen der Sozialpolitik in Ostmitteleuropa.

Ebenfalls im Wintersemester 2014/15 fand an der tschechischen Partneruniversität in Ústí nad Labem eine Tagung zur Bilanz der Systemtransformation in der Tschechoslowakei bzw. in Tschechien statt. Passend zum Titel dieses Bandes steuert Dr. Lukáš Novotný seinen Beitrag zur Entwicklung und Bilanz der deutsch-tschechischen Beziehungen seit 1989/90 bei.

Zu guter Letzt möchte sich der Herausgeber vielfältig bedanken. Dajana Richter unterstützte als Tutorin am Institut für Politikwissenschaft der TU Chemnitz die Vorbereitung und die erfolgreiche Durchführung der Tagung. Den Lehrstuhlmitarbeitern Niels Dehmel, Daniel Rennert und Joseph Waltheim gilt großer Dank für ihr Engagement bei der Erstellung des Manuskriptes. Zudem ging die Veröffentlichung des Bandes von Anfang an mit einer intensiven Betreuung durch den Chemnitzer Universitätsverlag im Allgemeinen und durch die stets vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Frau Cornelia Oertel im Besonderen einher. Der größte Dank gilt allen Teilnehmern der Tagung bzw. den Autorinnen und Autoren dieses Bandes. Ohne ihr erkenntnisgeleitetes Interesse an dem Thema, ohne ihre Motivation, Antworten auf historische wie aktuelle politische Fragen im östlichen Europa geben zu wollen, ohne ihre Kompromissbereitschaft bei der Abfassung der Beiträge, wäre dieser Band nicht entstanden.

Kritik und Krise des Intellektuellen – Der „Historiker des Lebens“ vor und nach dem Systemwechsel in Ungarn

Laura Stellbrink

1 Epochenwende 1989 – „Todesjahr des Intellektuellen“?

„Regierungsnahe Medien haben in Ungarn eine Kampagne gegen Wissenschaftler gestartet, die als liberal gelten. Etliche von ihnen hatten sich als Dissidenten unter dem Kommunismus auch im Ausland einen Ruf erworben. Die Tageszeitung ‚Magyar Nemzet‘, deren Besitzer Gefolgsleute des rechtskonservativen Ministerpräsidenten Viktor Orban sind, behauptete [...], die betroffenen Intellektuellen hätten staatliche Fördergelder zweckentfremdet ausgegeben.“¹

Der Österreichische Rundfunk (ORF) geht in seinem Bericht über die „Kampagne gegen Ex-Dissidenten in Ungarn“ auf die Bedeutung der Intellektuellen in Ungarn vor und nach dem Systemwechsel von 1989/90 ein. In beiden Fällen begleitete die Machthaber die Angst vor den oppositionellen Intellektuellen, denen es nach wie vor gelingt, die öffentliche Meinung entscheidend zu beeinflussen.² Indem die Journalisten des ORF die Lage der intellektuellen Dissidenten in Ungarn beschreiben, be- und widerlegen sie – ohne eine wissenschaftliche Auseinandersetzung zu intendieren – die gängigen Topoi der europäischen „Intellectual History“.

Die erste These lautet: Das 20. Jahrhundert sei das „Jahrhundert der Intellektuellen“³, welche das „Zeitalter der Extreme“⁴ sowohl positiv als auch negativ mitgestalteten.⁵ In der Ära von Mauricé Barrés, André Gide und Jean-Paul Sartre wurde die für moderne Gesellschaften typische Trennung von Wissenschaft, Kultur und Politik durch den „Historiker des Lebens“⁶ verwischt. Diese neue Sozialfigur war eine Antwort auf den Ruf der Öffentlichkeit nach einer stärkeren Einmischung von Wissenschaftlern und Künst-

¹ Kampagne gegen Ex-Dissidenten in Ungarn, 8. November 2011, unter: <http://www.orf.at/stories/2035201/> (Stand: 21.3.2015).

² Vgl. ebd.

³ Vgl. Michael Winock, *Das Jahrhundert der Intellektuellen*, Konstanz 2003.

⁴ Vgl. Eric J. Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 2002.

⁵ Vgl. Tony Judt, *Das vergessene 20. Jahrhundert. Die Rückkehr des politischen Intellektuellen*, Frankfurt a. M. 2011, S. 20.

⁶ Gangolf Hübinger, *Gelehrte, Politik und Öffentlichkeit. Eine Intellektuellengeschichte*, Göttingen 2006, S. 10.

lern in öffentliche Konflikte.⁷ Der Intellektuelle, wie er fortan verstanden wird, hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch seine auf anderen Gebieten erworbene Autorität in die öffentliche Kommunikation hineinzuwirken. Die erfolgreiche Beeinflussung der politischen Öffentlichkeit ist das wesentliche Charakteristikum für die moderne Sozialfigur des Intellektuellen.⁸ Ihm obliegt es, so der Historiker Gangolf Hübinger, den gesellschaftlichen Konsens in Dissens umzuwandeln.⁹ Der Intellektuelle versteht sich als Kritiker der Macht. Er setzt sich mit den abstrakten Werten der Gesellschaft auseinander, für deren Umsetzung er „die Macht des geschriebenen und gesprochenen Wortes“¹⁰ nutzt.¹¹

Die zweite These besagt, die extremen politischen Umwälzungen des vergangenen Jahrhunderts auf dem europäischen Kontinent seien der Hintergrund für den Erfolg der Intellektuellen.¹² Die Einhegung der politischen und ideologischen Brandherde, an deren Eliminierung die wissenschaftliche und künstlerische Zunft maßgeblich beteiligt war, führte folglich zu deren eigener Bedeutungslosigkeit. Nach dem Systemwechsel in Osteuropa verloren die Intellektuellen in den nunmehr freiheitlich-demokratischen Gesellschaften ihre zentrale Aufgabe „als Störungsfaktoren, die nicht Öl gießen, sondern Sand ins Getriebe ungerechter Ordnungen streuen“¹³. Das Ende des Kalten Krieges besiegelte nicht nur das Ende des „Zeitalters der Extreme“, sondern auch den „Tod des Intellektuellen“.¹⁴ „Nach dem ‚Ende der Ideologien‘ [...] schienen die Intellektuellen als Träger der modernen Ideenkämpfe keine Funktion mehr zu haben.“¹⁵

Während die erste These aufgrund der gesellschaftlichen Wirkung und Bedeutung der Intellektuellen für Ungarn plausibel erscheint, nähren die Entwicklungen des Landes nach dem Zusammenbruch des Kommunismus Zweifel an der Haltbarkeit der zweiten Behauptung. Warum handelt es sich

⁷ Vgl. ebd., S. 1 und 12.

⁸ Vgl. Rainer M. Lepsius, Kritik als Beruf. Zur Soziologie der Intellektuellen, in: Ders. (Hrsg.), Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 270-285, hier S. 284.

⁹ Vgl. G. Hübinger (Anm. 6), S. 11.

¹⁰ Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1950, S. 237.

¹¹ Vgl. R. Lepsius (Anm. 8), S. 281.

¹² Vgl. Daniel Morat, Intellektuelle und Intellektuellengeschichte, 20. November 2011, unter: http://www.docupedia.de/zg/Intellektuelle_und_Intellektuellengeschichte (Stand: 1.3.2015).

¹³ G. Hübinger (Anm. 6), S. 11.

¹⁴ Vgl. Dietz Bering, Die Epoche der Intellektuellen 1898-2001. Geburt, Begriff, Grabmal, Berlin 2010, S. 510-513.

¹⁵ Vgl. Jean-François Lyotard, Grabmal des Intellektuellen. September 1983, in: Ders., Grabmal des Intellektuellen, herausgegeben von Peter Engelmann, Graz u. a. 1985, S. 9-19, hier S. 10 und 17.

beim Systemwechsel in Ungarn zwar um den Höhepunkt des „Jahrhunderts der Intellektuellen“, allerdings nicht um das Ende dieser sozialen Gruppe? Keinesfalls lässt sich in dem hier begrenzten Rahmen dem Wandel der gesellschaftlichen Bedeutung der ungarischen Intellektuellen schlechthin nachspüren. Aufgrund dessen richtet sich folgend das Hauptaugenmerk auf die Akteure der demokratischen Opposition.

Die Zweiteilung der Fragestellung spiegelt sich im Aufbau wider. Im ersten Hauptteil widme ich mich zunächst der Frage, weshalb der Systemwechsel als Höhepunkt der demokratisch gesinnten Intellektuellen anzusehen ist. Die Analyse beginnt mit der Freilegung der Wurzeln der demokratischen Opposition (2.1). Daran schließen sich die Ausführungen mit Blick auf die Genese der Intellektuellen zu einer oppositionellen Bewegung an (2.2). Dieser Vorgehensweise liegt die Annahme zugrunde, dass die Intellektuellen nur durch ihre Vereinigung und ideologische Erneuerung eine entscheidende Rolle beim Umsturz des kommunistischen Regimes spielen konnten (2.3). Warum auf den Höhepunkt der Intellektuellen nicht deren Niedergang folgt, ist Thema des zweiten Teils. Die These vom „Tod des Intellektuellen“ scheint sich bis 2010, dem Zeitpunkt der zweiten Regierungsübernahme von Viktor Orbán, zu bestätigen (3.1), ist seit der nationalistischen Zeitenwende in Ungarn jedoch nicht mehr haltbar (3.2). Sodann wird sich den Ursachen für die Renaissance der Intellektuellen gewidmet. Hierdurch lassen sich die Gründe für ihren Bedeutungsverlust unmittelbar nach 1989/90 herausarbeiten (3.3). Abschließend (4) werden die Ergebnisse zusammengeführt, resümiert und bewertet.

Das methodische Fundament des Beitrags beruht auf der französischen Intellektuellengeschichtsschreibung, die an der gesellschaftlichen Wirkung und Bedeutung der Intellektuellen interessiert ist.¹⁶ War die Literatur zur Entwicklung und Bedeutung der Intellektuellen vor 1989 noch Legion, verkümmerte sie hernach zu einem Rinnsal. Relevant erscheinen vor allem die Arbeiten von Máté Szabó¹⁷, Thomas Nowotny¹⁸, György Dalos¹⁹ und Theo

¹⁶ Vgl. D. Morat (Anm. 12).

¹⁷ Vgl. Máté Szabó, Soziale Bewegungen, Mobilisierung und Demokratisierung in Ungarn, in: Rainer Deppe/Helmut Dubiel/Ulrich Rödel (Hrsg.), Demokratischer Umbruch in Osteuropa, Frankfurt a. M. 1991, S. 206-220.

¹⁸ Vgl. Thomas Nowotny, Die Rolle der Intellektuellen im Transitionsprozess Osteuropas, in: Eva Kreisky (Hrsg.), Von der Macht der Köpfe. Intellektuelle zwischen Moderne und Spätmoderne, Wien 2000, S. 231-241.

¹⁹ Vgl. György Dalos, Ungarn: Die intellektuelle Formierung der Opposition seit den 1970er Jahren, in: Hans-Joachim Veen/Ulrich Mählert/Peter März (Hrsg.), Wechselwirkungen Ost-West. Dissidenz, Opposition und Zivilgesellschaft 1975-1989, Köln u. a. 2007, S. 61-65.

Stammen²⁰. Was diesen Texten fehlt, ist zum einen die Begründung für den gesellschaftlichen Einfluss von Wissenschaftlern und Künstlern, zum anderen eine Vorstellung davon, welche Teile der Intelligenz überhaupt als Intellektuelle zu charakterisieren sind. Gegenüber den Forschungsdesideraten versucht der Beitrag, Abhilfe zu leisten.

2 Kritiker der Macht

2.1 Genese

„Bei aller Annäherung der demokratischen Bewegung an die Ideen und Ideale des Volksaufstandes schien doch klar, daß der Weg zur Demokratisierung des Landes kaum über eine Wiederholung der Revolutionsereignisse führen würde. [...] (Sie) waren sich der Tatsache bewußt, daß der Oktober 1956 keine Handlungsanweisung war. Er war nichts weniger als das und gleichzeitig viel mehr: Eine Verpflichtung.“²¹

Die Geschichte der demokratischen Opposition in Ungarn begann nach dem Volksaufstand von 1956 – dem Höhepunkt der antistalinistischen Bewegung – und wurde wesentlich durch ihn geprägt. Die Gegner des sozialistischen Regimes zogen daraus den Schluss, dass jede Art von offenem Widerstand nutzlos sei, solange die Sowjetunion als Schutzpatron fungiert. Diese Erkenntnis beeinflusste das Verhalten und die Entwicklung der Opposition, deren Akteure nunmehr von direkten Angriffen gegenüber den Machthabern absahen und sich dem Credo „words are deeds“²² verschrieben.²³ Es war die Geburtsstunde des oppositionellen Intellektuellen, für den diese Maxime entscheidenden Charakter hat. Zugleich erklärt dies, warum sich die Opposition im Allgemeinen und die demokratische Opposition im Besonderen nach der Revolution mehrheitlich aus Wissenschaftlern und Künstlern zusammensetzte, denen daran gelegen war, die öffentliche Meinung zu beeinflussen und den gesellschaftlichen Konsens in Dissens zu verwandeln.²⁴ In ihren Schrif-

²⁰ Vgl. Theo Stammen, Die Rolle der Intellektuellen im Prozeß des osteuropäischen Systemwandels, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43 (1993) 10, S. 22-29.

²¹ György Dalos, 1956. Der Aufstand in Ungarn, München 2006, S. 228.

²² Ludwig Wittgenstein, *Culture and Value*, herausgegeben von Georg Henrik von Wright, Oxford 1980, S. 50.

²³ Vgl. G. Dalos (Anm. 19), S. 61.

²⁴ Vgl. G. Hübinger (Anm. 6), S. 10-11.

ten ließen sie Distanz zum Regime erkennen, schützten sich indes durch eine metaphorische Sprache vor politischer Verfolgung.²⁵

Die zentrale Bezugsperson der demokratisch gesinnten Intellektuellen war György Lukács, der nach seinem Damaskus-Erlebnis von 1956 nunmehr als Paulus einen antistalinistischen und pluralistischen Marxismus vertrat.²⁶ Der von Lukács inspirierten Budapester Schule gehörten u. a. Ágnes Heller, Ferenc Fehér, György Márkus sowie Mihály Vajda an. Die bekanntesten Vertreter seines geistigen Erbes sind die Intellektuellen János Kis und György Bence. Diese Schule gilt als eines der größten und einflussreichsten Zentren oppositioneller Intellektueller vor 1989.²⁷ Aus ihr gingen die Protagonisten der Opposition nach 1956 hervor. Indem sie sich zunächst auf die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Spielarten des Marxismus beschränkten und über Reformvorschläge diskutierten, die das politische System nirgends zu unterwandern vermochten, genossen sie unter der Diktatur János Kádars bis zu einem gewissen Grad Meinungsfreiheit.²⁸

Neben dieser Wurzel der demokratischen Opposition existierten die Angehörigen des künstlerischen und wissenschaftlichen Milieus der 56er-Generation. Neben dem Soziologen György Konrád handelt es sich um den Schriftsteller István Eörsi und den Journalisten Ferenc Kőszeg. Hinzu kamen linke Aktivisten und Anhänger der maoistischen Philosophie, die ihren Weg erst spät in die demokratische Opposition fanden.²⁹ Die bedeutendsten Intellektuellen dieser Gruppe sind wohl Miklós Haraszti und György Dalos. Letztgenannter kann als der führende Kopf der ungarischen Oppositionsszene angesehen werden, der in den 1980er Jahren vor allem den Kontakt zu den Systemgegnern in der DDR aufbaute.³⁰

²⁵ Vgl. Gert-Joachim Glaefner, Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus, Opladen 1994, S. 157.

²⁶ Vgl. Máté Szabó, Dissidenz in Ungarn als konstitutives Element der neuen politischen Eliten nach 1989, in: Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Alte Eliten in jungen Demokratien? Wechsel, Wandel und Kontinuität in Mittel- und Osteuropa, Köln 2004, S. 243-266, hier S. 248.

²⁷ Vgl. Reinhard Weißhuhn, Die ungarische demokratische Opposition und ihre Kontakte zur DDR-Opposition, in: Bernd Florath (Hrsg.), Das Revolutionsjahr 1989: Die demokratische Revolution in Osteuropa als transnationale Zäsur, Göttingen 2011, S. 187-196, hier S. 187.

²⁸ Vgl. Alvin W. Gouldner, Die Intelligenz als neue Klasse. 16 Thesen zur Zukunft der Intellektuellen und der technischen Intelligenz, Frankfurt a. M./New York 1980, S. 178.

²⁹ Vgl. R. Weißhuhn (Anm. 27), S. 188.

³⁰ Vgl. ebd., S. 187.

2.2 Vom Marxismus zum Liberalismus – die Formierung intellektueller Opposition

Von einer liberal-demokratischen Oppositionsbewegung lässt sich erst ab dem Ende der 1970er Jahre sprechen.³¹ Dem Zusammenschluss ging eine ideologische und politische Neuausrichtung der Intellektuellen voraus. Ausgehend von der Idee einer Reform des Sozialismus, brachen sie zu neuen Ufern auf, indem sie liberale und demokratische Werte nach westlichem Vorbild rezipierten. Die Wandlung der intellektuellen „Reformkommunisten“ zu liberal gesinnten Dissidenten³² nahm ihren Ausgang von der blutigen Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 und fand ihr Ende angesichts der entstehenden tschechoslowakischen Bürgerrechtsbewegung.³³ Somit führten zwei außenpolitische Ereignisse, die die fehlende Kompromissbereitschaft der Machthaber offenbarten, zu einer Radikalisierung der Intellektuellen.

Der offizielle Startpunkt der intellektuellen Opposition war die Solidaritätsbekundung mit der Charta 77 durch 34 bekannte Regimegegner aus dem künstlerischen und wissenschaftlichen Milieu Ungarns sowie der Beginn der Samisdát-Produktion im Jahr zuvor.³⁴

„Die Geburt des ungarischen Samisdát verlief wenig feierlich und nicht gerade dramatisch. Bence und Kis hatten einen aus dem Französischen rückübersetzten Text des inzwischen im Exil lebenden Soziologen Iván Szelényi mit einem kritischen Kommentar versehen. Den Artikel, der in etwa zwei Dutzend Exemplaren vervielfältigt worden war, hefteten sie in einer Mappe ab.“³⁵

In Folge dessen umgingen die Intellektuellen die Zensur und schufen eine florierende Untergrundliteratur, in der die Hegemonie der sozialistischen Idee angegriffen wurde. Aufgrund ihrer politischen Offenheit und Radikalität ge-

³¹ Vgl. M. Szabó (Anm. 17), S. 214.

³² Vgl. Gil Eyal/Ivan Szelényi, Das Zweite Bildungsbürgertum: Die Intellektuellen im Übergang vom Sozialismus zum Kapitalismus in Mitteleuropa, in: Magarditsch A. Hatschikjan/Franz-Lothar Altmann (Hrsg.), Eliten im Wandel. Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa, Paderborn u. a. 1998, S. 63-101, hier S. 95-97.

³³ Vgl. Krisztina Mánické-Gyöngyösi, Bürgerbewegungen, Parteien und „zivile“ Gesellschaft in Ungarn, in: Rainer Deppe/Helmut Dubiel/Ulrich Rödel (Hrsg.), Demokratischer Umbruch in Osteuropa, Frankfurt a. M. 1991, S. 221-228, hier S. 226.

³⁴ Vgl. G. Dalos (Anm. 19), S. 63.

³⁵ Ders., Archipel Gulasch. Die Entstehung der demokratischen Opposition in Ungarn, Bremen 1986, S. 36.

wannen sie immer mehr Leser.³⁶ Zudem „entstanden nach tschechischem und polnischen Beispiel in Ungarn 1978 die ‚Fliegenden Universitäten‘ zur Ausbildung der jungen Generation mit illegalen Vorlesungen in Privatwohnungen“³⁷.

Die Dissidenten versuchten, sich in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen, die Ungerechtigkeiten des Regimes aufzuzeigen und auf Alternativen hinzuweisen. Ihr Ziel war es, die öffentliche Meinung zu verändern sowie auf eine demokratische Umwälzung und Befreiung Ungarns hinzuwirken. Mit anderen Worten: Den vermeintlichen Konsens in einen Dissens zu verwandeln. Das Umdenken der Massen sollte sich durch einen kritischen Diskurs – von Konrád als Anti-Politik bezeichnet – außerhalb der gelenkten Öffentlichkeit vollziehen. Die Gesellschaft müsse sich vom Objekt der Politik zu dessen Subjekt wandeln.³⁸ Die von ihm in Anlehnung an die Ideen Immanuel Kants geforderte Bürgergesellschaft sei in Ungarn nicht existent; sie müsse freilich an die Stelle der Untertanenkultur treten.³⁹ Die Sprengkraft, die in den Texten lag, wurde auch von den sozialistischen Machthabern gesehen, so dass die Intellektuellen oftmals mit einem Berufsverbot konfrontiert waren, ihnen der Parteiausschluss bevorstand, ihre Werke zensiert, ihnen mit Gefängnisstrafen gedroht oder sie zur Emigration getrieben wurden. Zur letzten Gruppe gehörten u. a. Heller, Fehér und Márkus.⁴⁰

Aus den verschiedenen oppositionellen Strömungen heraus bildeten sich im Januar 1989 zunächst Organisationen, später auch Parteien. Neben dem Demokratischen Forum (MDF), mehrheitlich von national-konservativ gesinnten Intellektuellen gegründet, schuf sich die demokratische Opposition mit dem Bund Freier Bürger (SZDSZ) eine eigene politische Plattform.⁴¹ Zu einem Zusammenschluss entschieden sich die Gruppen trotz ideologischer und politischer Differenzen im März 1989. Der im Zuge der Friedlichen Revolution initialisierte „Runde Tisch“ der Oppositionsgruppen fand sich vom

³⁶ Vgl. Holger Fischer, 1989 in Ungarn – Die ausgehandelte „Revolution“, in: Michael Düring u. a. (Hrsg.), 1989 – Jahr der Wende im östlichen Europa, Köln 2011, S. 155-186, hier S. 170.

³⁷ G. Dalos (Anm. 19), S. 63.

³⁸ Vgl. György Konrád, Antipolitik. Mitteleuropäische Meditationen, Frankfurt a. M. 1984, S. 184-186.

³⁹ Vgl. T. Stammen (Anm. 20), S. 24-25.

⁴⁰ Vgl. R. Weißhuhn (Anm. 27), S. 188.

⁴¹ Vgl. Peter Tölgyessy, Die „ausgehandelte“ Revolution zwischen Apathie und Zivilgesellschaft, in: Uwe Thaysen/Hans Michael Kloth (Hrsg.), Wandel durch Repräsentation – Repräsentation im Wandel. Entstehung und Ausformung der parlamentarischen Demokratie in Ungarn, Polen, der Tschechoslowakei und der ehemaligen DDR, Baden-Baden 1992, S. 33-45, hier S. 38.

13. Juni bis zum 18. September 1989 in Verhandlungen über die Zukunft des Realsozialismus in Ungarn am „Nationalen Runden Tisch“ wieder.⁴²

2.3 Die Früchte intellektueller Arbeit

„Daß die Freiheit ausbrach, traf unsere Gesellschaft [...] unerwartet. Anders als in Polen konnten wir uns nicht einbilden, daß dies Ergebnis unseres Widerstandes war – der Parteienstaat brach zusammen, weil er soweit geschwächt war, daß er sein eigenes Gewicht nicht mehr zu tragen vermochte.“⁴³

Der wurde Systemwechsel nicht allein durch eine oppositionelle Zivilgesellschaft eingeleitet. Die Demokratisierung Ungarns war das Produkt einer „ausgehandelten Revolution“⁴⁴. Nichtsdestotrotz war der „Freiheitskampf von unten“⁴⁵, so Timothy Garton Ash, ein wichtiger Faktor für den Sturz der alten Eliten, ohne die Bedeutung von externen Faktoren marginalisieren zu wollen. Das Sprachrohr der Zivilgesellschaft waren die demokratisch gesinnten Intellektuellen. Ihnen gelang es, die für einen Systemwechsel nötige soziale Mobilisierung im entscheidenden Maße voranzutreiben und an der Destabilisierung der ungarischen Diktatur mitzuarbeiten.⁴⁶ Zusätzlich waren sie als Akteure des „Runden Tisches“ unmittelbar an der Ausarbeitung der notwendigen ökonomischen und politischen Reformen des Landes beteiligt.⁴⁷ Ihnen wurde die Entscheidungsposition wegen ihrer prominenten Stellung in der ungarischen Gesellschaft zuteil. Weil die Massen vom Umsturz überrascht waren, auf eine politische Elite jenseits des Dunstkreises der kommunistischen Staatspartei zudem nicht zurückgegriffen werden konnte, überließ die Bevölkerung den wissenschaftlichen und künstlerischen Autoritäten die Führung im Demokratisierungsprozess.⁴⁸

⁴² Vgl. Imre Kónya, Oppositionelle und Reformer, in: U. Thaysen/H. M. Kloth (Anm. 41), S. 46-54, hier S. 51.

⁴³ István Eörsi, Der Schock der Freiheit, in: József Bayer/Rainer Deppe (Hrsg.), Der Schock der Freiheit. Ungarn auf dem Weg in die Demokratie, Frankfurt a. M. 1993, S. 68-102, hier S. 69.

⁴⁴ Vgl. I. Kónya (Anm. 42), S. 47.

⁴⁵ Timothy Garton Ash, Ein Jahrhundert wird abgewählt. Aus den Zentren Mitteleuropas 1980-1990, München/Wien 1990, S. 263.

⁴⁶ Vgl. T. Stammen (Anm. 20), S. 22.

⁴⁷ Vgl. H. Fischer (Anm. 36), S. 175.

⁴⁸ Vgl. T. Nowotny (Anm.18), S. 236-237.

„Alle Leute, die an der Umsetzung allgemeiner und abstrakter Wertvorstellungen in spezifizierte Verhaltensnormen mitwirken, laufen Gefahr, Kritik zu üben [...]. Sie sind die potentiellen Intellektuellen, die inkompetente Kritik treiben und, soweit sie Zugang zu den Medien der Öffentlichkeit haben, zu den kritischen Intellektuellen werden.“⁴⁹

Eine Massenbasis kam der intellektuellen Bewegung gleichwohl nicht zu. Ihr misslang es, die öffentliche Meinung hegemonial so zu beeinflussen, wie es für einen Umsturz des Systems nötig gewesen wäre. Eine solche Annahme überschätzt obendrein die Rolle intellektueller Gruppen in komplexen sozialen Systemen. Dennoch ist der Systemwechsel als der Höhepunkt des Jahrhunderts der Intellektuellen in Ungarn zu bezeichnen. Was ihnen als Erfolg zuzuschreiben ist, liegt in der „Macht des geschriebenen Wortes“⁵⁰ begründet. Sie legten das morsche Fundament des real existierenden Sozialismus offen und brachten sein die Freiheit negierendes Wertesystem zu Fall. Der Umsturz des politischen Systems erfolgte nicht unmittelbar durch sie, aber doch zumindest auf dem Boden, den sie intellektuell bereitet hatten. Ob der Systemwechsel von den „Freiheitskämpfern“, die einen Dritten Weg zwischen Sozialismus und Kapitalismus im nationalistischen Gewand anstrebten, als ein Höhepunkt beurteilt wird, ist zu bezweifeln.⁵¹ Da sich der Intellektuelle – der Definition von Rainer Lepsius und Joseph Schumpeter folgend – in den Schreibkampf für abstrakte Werte der Gesellschaft begibt, haben die demokratischen Dissidenten diesen für sich entschieden. Politische Systemwechsel erfolgen nicht nur politisch, sondern auch kulturell. So standen an der „Spitze des Prozesses der kapitalistischen Transformation [...] ehemalige kommunistische Technokraten und Manager gemeinsam mit ehemaligen intellektuellen Dissidenten“⁵².

3 Die Intellektuellen zwischen Engagement und Skepsis

3.1 Die Krise des Intellektuellen

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs endet das „Zeitalter der Extreme“. So lautet eine der bekanntesten Thesen im Zusammenhang mit der Friedlichen Revolution.⁵³ Folglich mussten sich die ungarischen Intellektuellen – zuvor

⁴⁹ R. Lepsius (Anm. 8), S. 284.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Vgl. M. Szabó (Anm. 26), S. 244-246.

⁵² G. Eyal/I. Szelenyi (Anm. 32), S. 70.

⁵³ Vgl. D. Morat (Anm. 12).

die geistigen Träger der Ideenkämpfe des 20. Jahrhunderts –⁵⁴ neue Themen und Zugangsmöglichkeiten zur politischen Öffentlichkeit suchen, um weiterhin eine bedeutende Rolle in der Gesellschaft spielen zu können. Es gelang ihnen zunächst nicht. Die ehemaligen Dissidenten, auch diejenigen, die sich nach der Revolution nicht zu „Parteiintellektuellen“ wandelten, traten meist nur als Hofdichter und Ideologielieferanten der verschiedenen ungarischen Regierungen in Erscheinung. Über den akademischen und künstlerischen Kreis hinaus wurden ihre Texte kaum noch beachtet und rezipiert. Die Resonanz auf ihre geistigen Werke und politischen Ideen, vor dem Epochenbruch von einer breiten Öffentlichkeit diskutiert, blieb aus.⁵⁵ Die moderne Trennung zwischen Wissenschaft, Kunst und Politik feierte ihre Wiederauferstehung.⁵⁶ Aus einstigen oppositionellen Intellektuellen, die sich als Vorkämpfer für Freiheit und Demokratie einen Namen gemacht haben, wurden wieder genuin Wissenschaftler und Künstler. Aufgrund ihrer schwindenden Bedeutung für den öffentlichen Raum hörten sie auf, Intellektuelle zu sein. Ihre Reaktion auf die neue Zeit war der Rückzug in ihr einstiges Milieu, weswegen sich in ihren Werken kaum noch Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen finden.⁵⁷

Selbst bei jenen Intellektuellen, deren Weg in die praktische Politik führte, lässt sich von einem nachlassenden Einfluss sprechen. Gelang den Intellektuellen zunächst der Spagat zwischen Schreibstube und politischer Bühne – was sie zu den mitunter einflussreichsten Akteuren in der Übergangsphase vom Kommunismus zur Demokratie machte – wurden sie bereits kurze Zeit danach von klassischen Berufspolitikern abgelöst.⁵⁸ Überhaupt erscheint es begriffsgeschichtlich schwierig, die „Parteiintellektuellen“ noch als Intellektuelle, die sich als Kritiker der Macht und nicht als deren Bestand-

⁵⁴ Vgl. Ingrid Gilcher-Holtey, Prolog, in: Dies. (Hrsg.), *Zwischen den Fronten. Positionskämpfe europäischer Intellektueller im 20. Jahrhundert*, Berlin 2006, S. 9-21, hier S. 15.

⁵⁵ Vgl. T. Stammen (Anm. 20), S. 29.

⁵⁶ Vgl. G. Hübinger (Anm. 6), S. 1.

⁵⁷ Der Rückzug der Intellektuellen ist vor allem bei Esterhazy und Konrád nachweisbar. Handelt es sich bei den Romanen von Péter Esterházy, beispielhaft erkennbar in seinem Werk „Kleine ungarische Pornografie“ von 1982, noch um politisch motivierte Romane, nimmt er hingegen in seinen Büchern nach dem Systemwechsel kaum Stellung zur ungarischen Tagespolitik; vgl. ders., *Kleine ungarische Pornografie*, Frankfurt a. M. 1991. Auch György Konrád setzt sich zum ersten Mal nach der Wende wieder explizit mit aktuellen ungarischen Verhältnissen in seiner Monografie „Europa und die Nationalstaaten“ auseinander; vgl. ders., *Europa und die Nationalstaaten. Essay*, Berlin 2013.

⁵⁸ Vgl. T. Nowotny (Anm. 18), S. 240.

teil verstehen, anzusehen.⁵⁹ Dass die Intellektuellen bereits kurze Zeit nach dem Systemwechsel kaum noch medienwirksam in Erscheinung traten und ihr Einfluss auf die öffentliche Meinung sowie die politischen Eliten auf ein Minimum sank, verleitet zu der Annahme, der Höhepunkt des intellektuellen Zeitalters enthalte zugleich den Keim des Niedergangs.

3.2 Viktor Orbán als Katalysator

„Wir reden vom Mediengesetz, dessen Wesen darin besteht, die Freiheit von Presse und Kultur zu ersticken. Gestohlen worden ist uns das Wunder von 1989, die Freiheit von Presse und Kultur, das angestrebte Ziel der öffentlichen und illegalen demokratischen Bewegung. In Ungarn wird eine neuartige Diktatur aufgebaut, die allerdings nicht ohne Vorereignisse zu denken ist. Ihre Neuartigkeit besteht in dem Versuch, innerhalb der Europäischen Union zu existieren und zu wirken.“⁶⁰

Die Situation der Intellektuellen änderte sich, nachdem der nationalkonservative Politiker Orbán mit seiner Partei Fidesz die Parlamentswahlen 2010 mit einer Zweidrittelmehrheit gewann. Seit diesem Zeitpunkt schaut die internationale Gemeinschaft zu, wie Ungarn sukzessive politisch und ideologisch umgebaut wird. Fielen in den darauffolgenden Jahren angesichts der nationalistischen Entwicklungen in Ungarn die mahnenden Worte eher zurückhaltend aus, erwachte alsbald eine schon totgesagte soziale Gruppe wieder zum Leben – die Intellektuellen.⁶¹ Jetzt griffen wieder diejenigen zu Stift und Papier, die bereits als Kritiker des ungarischen Kommunismus Bekanntheit erlangten, um auf die demokratischen Defizite in ihrem Land aufmerksam zu machen. Den kritischen Intellektuellen gelang es, sich in den letzten Jahren neu zu erfinden und an der Schaffung einer ungarischen Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Bereits 2004 meldete sich der in Berlin lebende ungarische Schriftsteller und Historiker György Dalos zu Wort und wies auf den drohenden politischen Rechtsruck in Ungarn hin. In diesem Jahr veröffentlichte er sein Werk „Ungarn in der Nußschale“, in dem er davor warnte, die soziale Frage autori-

⁵⁹ So Theodor Geiger, Aufgaben und Stellung der Intelligenz in der Gesellschaft, Stuttgart 1949, S. 19.

⁶⁰ G. Konrád (Anm. 57), S. 126 f.

⁶¹ Vgl. Silke Mühlherr/Daniel Friedrich Sturm, Ungarn sind enttäuscht über Zurückhaltung der EU, 6. November 2014, unter: <http://www.welt.de/politik/ausland/article134062677/Ungarn-sind-enttaeuscht-ueber-Zurueckhaltung-der-EU.html> (Stand: 20.3.2015).

tär beantworten zu wollen.⁶² Zudem lenkte er sowohl in der deutschen als auch in der liberal gesinnten ungarischen Presse die Aufmerksamkeit auf den offen ausgelebten Antisemitismus in Ungarn.⁶³ Die ungarische Philosophin Ágnes Heller machte in zahlreichen Artikeln ihrem Unmut Luft. Sie zeigte sich empört darüber, dass mit Orbán jetzt ein Rechtspopulist an der Macht sei und dieser ungestört das Land nach seiner nationalistischen Weltanschauung umbauen könne.⁶⁴ Zudem griff die Lukács-Schülerin die neu eingerichtete Medienaufsichtsbehörde an, die von Fidesz dominiert wird.⁶⁵ Berühmt geworden ist ihr Vergleich Orbáns mit Napoleon Bonaparte. Sie äußerte im Juni 2014 gegenüber der linksliberalen Wochenzeitung *Der Freitag*:

„Wann immer die Menschen von der Republik enttäuscht waren, wählten sie einen ‚Bonaparte‘. [...] Während sich andere osteuropäische Länder entwickelt haben, ist Ungarn immer ärmer geworden, weil die Eliten sich bereichert haben. Deshalb haben viele aus Enttäuschung über die Republik von 1989 aus Protest Fidesz gewählt.“⁶⁶

Mit ihrer wiedergewonnenen öffentlichen Bedeutung avancierte sie zum intellektuellen Symbol der Massendemonstrationen gegen den ungarischen Ministerpräsidenten.⁶⁷ Dalos und Heller eint das Eingeständnis, wonach der Aufbau einer „civil society“ in Ungarn, welche sie bereits als Dissidenten zu ihrem Kernziel erklärten,⁶⁸ misslungen sei. Von einer gefestigten demokratischen Zivilgesellschaft könne in Ungarn auch mehr als 25 Jahre nach dem Systemwechsel keine Rede sein.

Zu dem Zeitpunkt, als die liberale Demokratie in Ungarn ins Wanken geriet, gelang es den Intellektuellen, die Aufmerksamkeit der Medien im In- und Ausland wieder auf sich zu lenken. Dadurch dominierten sie den öffent-

⁶² Vgl. György Dalos, *Ungarn in der Nußschale. Geschichte meines Landes*, München 2004.

⁶³ Vgl. ders., *Der Intellektuelle als Volksfeind*, 2. Mai 2011, unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-intellektuelle-als-volksfeind-1.10444795> (Stand: 21.3.2015).

⁶⁴ Vgl. Helmut Mayer, *Europa muss der ungarischen Opposition helfen. Gespräch mit Ágnes Heller*, 4. Januar 2012, unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/gespraech-mit-agnes-heller-europa-muss-der-ungarischen-opposition-helfen-11592252.html> (Stand: 19.3.2015).

⁶⁵ Vgl. Kaspar Heinrich, *„Es gibt überhaupt keine Pressefreiheit in Ungarn“*. Interview mit der Philosophin Ágnes Heller, 6. April 2014, unter: http://www.zeit.de/kultur/2014-03/Interview_Agnes_Heller/komplettansicht (Stand: 19.3.2015).

⁶⁶ Vgl. Helena Neumann, *„Ich will nicht beschützt werden“*. Im Gespräch mit Ágnes Heller, 5. Juni 2014, unter: <https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/ich-will-nicht-beschuetzt-werden-1> (Stand: 19.3.2015).

⁶⁷ Vgl. Adam Soboczynski, *Der Budapester Frühling*, 13. Januar 2012, unter: <http://www.zeit.de/2012/03/Ungarn-Heller> (Stand: 19.3.2015).

⁶⁸ Vgl. T. Stammen (Anm. 20), S. 24-25.

lichen Diskurs über die politischen Entwicklungen des osteuropäischen Landes. Intellektuelle sind wieder gern gesehene Gäste bei den Fernsehanstalten und beliebte Interviewpartner der Printmedien. Einen zusätzlichen Beleg für den gewachsenen Einfluss der Intellektuellen sowohl auf die Gesellschaft als auch auf die politischen Eliten liefert das gestiegene Interesse an ihren Werken, die zudem erstmals wieder eine politische Stoßrichtung aufweisen.⁶⁹ Ihre Arbeiten wecken ein Interesse in der Öffentlichkeit, das weit über die akademischen und künstlerischen Milieus hinausreicht. Wegen ihrer gestiegenen Bedeutung für den öffentlichen Raum wurden aus Künstlern und Wissenschaftlern wieder Intellektuelle. Die Trennung von Kunst, Wissenschaft und Politik konnte erneut mittels der sozialen Figur des Intellektuellen überwunden werden.

Orbán scheint die Gefahr, die von den Intellektuellen für seine politische und ideologische Umgestaltung des Landes ausgeht, zu erkennen. Seine Reaktion erfolgt prompt und unmissverständlich. So lässt er gegen Heller, Vajda und Gábor wegen der Veruntreuung von Forschungsgeldern ermitteln. Die Vorwürfe sind juristisch haltlos, handelt es sich nach Ansicht von Beobachtern bei den Beschuldigten um die bekanntesten Kritiker des Politikers.⁷⁰ In der konservativen und nationalistischen Presse, wie beispielsweise der Tageszeitung Magyar Nemzet, werden die oppositionellen Intellektuellen diffamiert. Dieses Blatt verunglimpfte u. a. die bekannten ehemaligen Dissidenten Konrád, Esterházy und Dalos als Vaterlandsverräter und hetzt regelmäßig gegen die Zunft der Intellektuellen. Die Journalisten schrecken weder vor versteckt antisemitischen noch offen intellektuellenfeindlichen Parolen zurück. Die Zeitung gilt als der Fidesz nahestehend.⁷¹ Die ungarische Regierung versucht hierdurch, eine antiintellektuelle Hysterie zu schüren.

3.3 Renaissance des Intellektuellen

„Zolas ‚J'accuse‘ ist die Erfindung einer neuen Definition des politischen Engagements. Es war die Überwindung der Trennung zwischen Reinheit und Engagement und

⁶⁹ Vgl. György Dalos, *A Peaceless Democracy*, 2. Juni 2009, unter: <http://www.salon.eu.sk/article.php?article=1125-a-peaceless-democracy> (Stand: 26.3.2015).

⁷⁰ Vgl. aus dezidiert kritischer Sicht Keno Verseck, *Intellektuellen-Verfolgung in Ungarn. Abrechnung nach alter Manier*, 29. März 2011, unter: <http://www.taz.de/168095/> (Stand: 19.3.2015). Allgemein zu den Autokratisierungstendenzen in Ungarn siehe András Bozóki, *Autoritäre Versuchung. Die Krise der ungarischen Demokratie*, in: *Osteuropa* 61 (2011) 12, S. 65-88.

⁷¹ Vgl. G. Dalos (Anm. 62).

das Einbringen einer Politik der Reinheit in das politische Universum. Historisch hat es immer Schwankungen gegeben zwischen politischem Engagement und Rückzug aus der Politik. Diese zeitlichen Fluktuationen und die Schwankungen je nach Ländern müssen auch heute berücksichtigt werden.⁶⁷²

Es stellt sich die Frage, wie es zur Krise der Intellektuellen kommen konnte und wie der erneute Aufstieg dieser sozialen Gruppe zu den einflussreichsten Kritikern der Macht zu erklären ist. Ausgangspunkt sind drei zentrale Erklärungsmuster:

1. Der Untergang der Parteiintellektuellen stellt das am einfachsten zu erklärende Phänomen dar. Fehlte es im Nachgang der Friedlichen Revolution zunächst an einer „unschuldigen“ politischen Elite, an deren Stelle die Intellektuellen traten, bildete sich diese im Laufe der 1990er Jahre sukzessive heraus. Die Intellektuellen mussten – sowohl im Lager der Postkommunisten als auch der Opposition – für diese neue Gruppe von Berufspolitikern ihre Plätze wiederum räumen.⁷³ Zudem schienen die Autoritäten aus dem künstlerischen und wissenschaftlichen Milieu als nicht mehr wählbar. Für die Bürger zählte die Kompetenz der Politiker, die Probleme des Alltags lösen zu können, und nicht die Fähigkeit der Intellektuellen, sich mit abstrakten Werten der Gesellschaft auseinanderzusetzen.⁷⁴ Die Intellektuellen waren zwar an der Etablierung der liberalen Demokratie beteiligt, galten aber nicht als kompetente Führer des Systems. Der Abgang auf die Intellektuellen scheint berechtigt, ihr Niedergang irreversibel. Ihr Krisis seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre ist für das 21. Jahrhundert gleichermaßen charakteristisch.

2. Die Entwicklung des „freischwebenden Intellektuellen“⁷⁵ schien ebenfalls für den Endpunkt des Jahrhunderts der Intellektuellen zu sprechen. Den demokratisch gesinnten Intellektuellen, die sich im Kampf für liberal-demokratische Werte bewähren, fehlten nach dem Systemwechsel schlicht die Themen. Auf die Probleme der sozialen, ökonomischen und politischen Konsolidierung fanden sie keine Antwort.⁷⁶ Die Macht des Wortes entfaltet gegen Diktaturen Wirkung, angesichts von Steuererhöhungen oder Massenarbeitslosigkeit ist sie bedeutungslos.⁷⁷ Das erklärt, warum sich die ehemali-

⁷² Pierre Bourdieu, *Die Intellektuellen und die Macht*, Hamburg 1991.

⁷³ Vgl. T. Nowotny (Anm. 18), S. 240.

⁷⁴ Vgl. T. Stammen (Anm. 20), S. 29.

⁷⁵ Vgl. Karl Mannheim, *Ideologie und Utopie*, Frankfurt a. M. 1969, S. 135.

⁷⁶ Vgl. T. Stammen (Anm. 20), S. 29.

⁷⁷ Vgl. György Dalos, *Der literarische Hyde Park. Die neue Lage der Schriftsteller in Ungarn*, in: Frank Schirrmacher (Hrsg.), *Im Osten erwacht die Geschichte*, Stuttgart 1990, S. 218-224, hier S. 224.

gen Dissidenten mit Blick auf die autoritäre Wende unter Orbán wieder auf die Macht des Wortes besinnen, um für die verloren geglaubten liberalen Werte zu kämpfen. Das „schöne Wort als moralische Waffe“⁷⁸ gewinnt erst im Hinblick auf die Gefährdung der Demokratie wieder an Bedeutung.

3. Paradoxerweise konnte der Intellektuelle erst nach 2010 zu einem Sprachrohr der öffentlichen Meinung werden, weil der freie Zugang zur Öffentlichkeit nur noch eingeschränkt vorhanden war. Er wird zum Sprecher für diejenigen sozialen Gruppen, die in der Öffentlichkeit nicht mehr sprechen können oder dürfen. Diese Funktion schrieb Michel Foucault der modernen Sozialfigur des Intellektuellen zu.⁷⁹ Nach der Regierungsübernahme Victor Orbáns konnten die Intellektuellen die zentrale Position in der Gesellschaft wieder besetzen, die ihnen nach dem Systemwechsel abhandengekommen war. In einer liberalen Demokratie wird die öffentliche Meinung pluralistisch gebildet; es fehlt dem Intellektuellen folglich an einer Rechtfertigung für seine herausgehobene Stellung. Gegen die „wohlfinanzierte Massenkultur“⁸⁰ konnten sich die literarischen Werke der Intellektuellen zudem nicht mehr durchsetzen. Im Gegensatz zu Foucault, wonach der Intellektuelle die Sprecherrolle einer sozialen Gruppe völlig unabhängig von der Struktur des politischen Systems einnimmt,⁸¹ hat sich gezeigt, dass dies nur in Diktaturen oder defekten Demokratien der Fall ist.⁸²

4. „Intellectuals are like the mafia. They only kill their own.“ Der Regisseur Sandy Bates, gespielt von seinem Alter Ego Woody Allen, hat nichts gegen Intellektuelle. Auf die Frage einer aufgebrachtten Kritikerin, warum diese soziale Gruppe in seinen Filmen stets verunglimpft wird, verweist er auf das selbstzerstörerische Potenzial der Intellektuellen.⁸³ Der für diese Arbeit zentrale Kern dieses Aperçus lässt sich folgendermaßen formulieren: Der Moment, in dem die Theorie der Intellektuellen in die politische Praxis um-

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Vgl. ausführlich Michel Foucault/Gilles Deleuze, Die Intellektuellen und die Macht, in: Michel Foucault, Von der Subversion des Wissens, Frankfurt a. M. u. a. 1982, S. 128-140, hier S. 129.

⁸⁰ G. Dalos (Anm. 77), S. 224.

⁸¹ Vgl. M. Foucault/G. Deleuze (Anm. 79), S. 130-131.

⁸² Es wird nicht der Einordnung von Freedom House aus dem Jahr 2014 gefolgt, die Ungarn noch als „consolidated democracy“ einordnen. Es finden sich in dieser Studie Hinweise darauf, dass Ungarn aus dieser Kategorie bereits im nächsten Bericht herausfallen würde, sollte es zu keinen Verbesserungen im Bereich der Medienfreiheit und der Korruption kommen; vgl. Freedom House, Nations in Transit 2014, Eurasia’s Rupture with Democracy, S. 5, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf (Stand: 20.3.2015).

⁸³ Vgl. Woody Allen, Stardust Memories, USA (US) 1980, TC: 01:01:51-01:01:53.

gesetzt wird, macht sie zugleich obsolet. Je erfolgreicher die Intellektuellen, desto nutzloser scheinen sie fortan. Sie arbeiten folglich an ihrem eigenen Untergang. Das erklärt die eingangs angeführte These, wonach es sich beim Systemwechsel in Ungarn vermeintlich um den Höhe- als auch Endpunkt des „Jahrhunderts der Intellektuellen“ handelt.

Die Revolution ist den Intellektuellen als Erfolg zuzuschreiben. Die Demokratisierung Ungarns, die sie durch ihren Kampf für liberale und demokratische Werte mit herbeigeführt haben, gilt als Gipfel ihres Einflusses und Ansehens. Ihre Rolle als einflussreiche Kritiker der Macht war freilich nicht von Bestand. Die Protagonisten der demokratischen Opposition waren hernach nicht mehr in der Lage, an ihr goldenes Zeitalter anzuschließen bzw. überhaupt die Art und Weise des rapiden gesellschaftlichen Wandels zu erfassen oder gar zu verarbeiten. Die Werte, für deren Etablierung sie als Dissidenten gekämpft hatten, galten als realisiert, so dass ihnen nunmehr die Existenzberechtigung fehlte. Das änderte sich erst im Zuge der ungarischen Verfassungsänderung im Jahr 2011. Im Nachklang der konservativen „Tendenzwende“ waren die politischen Gelehrten wieder als Sprachrohr der Bevölkerung gefragt. Die Demokratie geriet unter Orbán ins Wanken. Folglich besinnen sich die Intellektuellen wieder auf die Macht des Wortes, um für die verloren geglaubten liberalen Werte zu kämpfen. Der Dissident ist die Ausformung des osteuropäischen Intellektuellen schlechthin. Die Renaissance dieses sozialen Typus fällt mit der Gefährdung der Demokratie zusammen.

Das Ende des Zeitalters der Extreme läutete zwar den Untergang des Intellektuellen ein, doch die Extreme halten sich trotz aller Unkenrufe zäh am Leben. Die politischen Krisen und ideologischen Auseinandersetzungen in Osteuropa im Allgemeinen und in Ungarn im Besonderen bieten den europäischen Intellektuellen genug Sprengstoff, um weiterhin Einfluss auf den öffentlichen Diskurs zu nehmen. Die 1990er Jahre des vergangenen Jahrhunderts sowie die ersten Jahre des 21. Jahrhunderts, in denen die Zunft der Intellektuellen fast gänzlich von der Bühne verschwunden zu sein schien, sind der Beleg dafür, dass sich die Rolle der osteuropäischen Intellektuellen in der Öffentlichkeit umgekehrt proportional zur „Normalisierung gesellschaftlicher, sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen“⁸⁴ verhält. Oder anders gesagt: Die Demokratien in Osteuropa sind umso stabiler, je weniger Kritik sie vonseiten demokratisch gesinnter Intellektueller auf sich ziehen. Sie fungieren jenseits quantitativer Indizes als Seismograph demokratischer Qualität.

⁸⁴ Magarditsch A. Hatschikjan, Zeitenwende und Elitenwandel in Osteuropa, in: Dies./F.-L. Altmann (Anm. 32), S. 251-270, hier S. 264.

Mediensysteme Osteuropas im Transformationsprozess – Tschechische Republik und Republik Bulgarien im Vergleich

Robert Steudtner

1 Zwischen Tradition und Transition

25 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhanges zeichnen die Entwicklungen der Medienlandschaften Osteuropas ein ambivalentes Bild: Zahlreiche demokratische oder pluralistische Defizite sowie ein technischer wie kultureller Rückstand stehen einer außergewöhnlichen Vitalität des Marktes gegenüber, welche sich unter anderem in einer bemerkenswerten Lesekultur ausdrückt.¹ In den postkommunistischen Staaten etablierten sich vielfältig ausgeprägte Mediensysteme, deren Entwicklung sowohl maßgeblicher Teil ihres Demokratisierungsprozesses als auch längerer Traditionslinien ist.

Die vorliegende Untersuchung knüpft an der Schnittstelle zwischen Tradition und Transition an – der Verlaufsform der Ablösung des autokratischen Regimes. Sie möchte die Frage beleuchten, welche Wechselwirkungen zwischen der Herausbildung einer demokratischen und pluralistischen Medienlandschaft in den postkommunistischen Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges und der Form der Ablösung ihres autokratischen Systems bestehen. Anhand zweier Fallbeispiele – der Tschechischen Republik und der Republik Bulgarien – sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede erläutert, Abhängigkeiten verdeutlicht und Muster aufgezeigt werden. Die Auswahl der Beispiele folgt dem Most Different Case Design in dem Sinne, dass sich die Ausgangssituationen der Fälle weitgehend unterscheiden, anhand der Wirkung des Übergangsmodus jedoch Zusammenhänge verdeutlicht werden sollen.

Zwei etablierte Typologien bilden das theoretische Fundament der Arbeit und erleichtern sowohl die Einordnung der Entwicklungen als auch der Interdependenzen: Zum einen setzt Wolfgang Merks Analyse der Verlaufsformen der Ablösung autokratischer Systeme² sowohl den Ausgangs- als auch den Bezugspunkt der Arbeit. Zum anderen erleichtert Florian Töpfls systemtheoretisch basierte Typologie defekter Mediensysteme die Orientie-

¹ Vgl. Marc Stegherr/Kerstin Liesem, Die Medien in Osteuropa. Mediensysteme im Transformationsprozess, Wiesbaden 2010, S. 25.

² Vgl. Wolfgang Merkel, Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

rung auf dem Transformationspfad der auszuwertenden Medienlandschaften.³ Töpfls Werk ist bislang die wichtigste und einzige Studie, welche dieser Frage umfassend und analytisch fundiert nachgeht. Zwei Annahmen leiten sich daraus ab:

- 1) Ein von alten Eliten gelenkter Systemwechsel begünstigt eine stärkere strukturelle Koppelung des Mediensystems an die Politik bzw. den Staat.
- 2) Ein von unten erzwungener Systemwechsel begünstigt eine stärkere prozessuale Entkopplung von Staat/Politik und Mediensystem.

Hierzu werden die Entwicklungen der Mediensubsysteme des Rundfunks – Hörfunk und Fernsehen – und der Printmedien der Tschechischen Republik und der Republik Bulgarien verglichen und gemäß Töpfl auf ihre strukturelle Koppelung der Medienorganisationen mit dem Staat hin untersucht. Das Subsystem des Internets ist in diesem Zeitraum noch nicht als eigenständig zu betrachten und wird demnach an passender Stelle in die anderen Bereiche integriert. Der freie Arbeitsprozess der Journalisten, nach Töpfl entscheidend für eine prozessuale Entkopplung eines Mediensystems, wird in beiden Fällen anhand der Pressefreiheit beleuchtet. Mittels der Ergebnisse erfolgt eine Einordnung in den Kontext von Merkels Übergangsmodus und die vorgesehene Auswertung der betrachteten Interdependenzen.

An Darstellungen sowohl des Endes des autokratischen Systems der Tschechischen Republik und der Republik Bulgarien als auch des Wandels ihrer Medienlandschaften mangelt es nicht. Wurde die Debatte um den Medienwandel in Osteuropa zunächst vermehrt im englischen Sprachraum geführt – beispielhaft sei hier der Sammelband von Patrick H. O’Neil⁴ genannt –, erschienen in der letzten Dekade auch im deutschsprachigen Raum bemerkenswerte Untersuchungen, darunter der Band von Marc Stegherr und Kerstin Liesem.⁵ Nicht nur dessen Vielfalt an erfassten Länderbeispielen, sondern vielmehr die individuelle Schwerpunktsetzung erlauben einen facettenreichen

³ Vgl. Florian Töpfl, *Mediensysteme in Transformationsprozessen. Wie entstehen pluralistische Mediensysteme – und warum nicht?*, Baden-Baden 2011, Anmerkungen zur Lücke im Forschungsstand siehe insb. S. 38 f.

⁴ Patrick H. O’Neil (Hrsg.), *Post-Communism and the Media in Eastern Europe*, London 1997.

⁵ M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1).

Überblick über die osteuropäischen Mediensysteme im Transformationsprozess, ohne eine unnötige Schematisierung zu forcieren.

2 Ausgangssituation der Systemtransformationen

2.1 Republik Bulgarien

Bis zum Ende der 1980er Jahre bestand – anders als in Polen und Ungarn – in Bulgarien ein weitgehend geschlossenes, kommunistisches System unter der 35-jährigen Führung von Todor Živkov, welches jede Form der freien Rede, insbesondere deren mediale Veröffentlichung, effektiv unterband. Die späte Öffnung des Regimes wurde von Akteuren aus dem Innern der kommunistischen Partei geplant und vorangetrieben – jene Führungskreise, welche später auch den Sturz Živkovs herbeiführten, vergleichbar mit der Absetzung Erich Honeckers in der DDR.⁶ Der aussichtsreiche Versuch der Putschisten nach der Palastrevolution durch eine Annäherung an den Reformkommunismus Gorbatschows die Transformation lenken zu können und ihre Macht abzusichern, scheiterte zunächst an einem fehlenden Zeitraum für Reformen und wachsendem politischem Druck. Gleichwohl gelang es ihnen, die Opposition von der Themensetzung am Runden Tisch auszuschließen. Geschickt setzten sie zudem die ersten Neuwahlen bereits im Juni 1990 an und somit bevor die Opposition in der Lage war, sich personell, inhaltlich und strukturell aufzustellen.⁷

Mit 47,2 Prozent der Wählerstimmen erlangte die Bulgarische Sozialistische Partei die absolute Mehrheit der Mandate. Doch die unterlegene oppositionelle Union der Demokratischen Kräfte behinderte die Arbeit des Parlaments, hegte Zweifel an der Legitimität des Wahlergebnisses und mobilisierte außerparlamentarische Proteste. Zwar führten diese zweifelhaften Methoden zum Rücktritt des sozialistischen Staatspräsidenten und verhalfen der Opposition bei den vorgezogenen Neuwahlen im Januar 1991 zur Mehrheit, doch die gebildete Koalitionsregierung zerfiel bereits nach einem Jahr wieder aufgrund ihrer inneren Zerstrittenheit.⁸

Die folgenden Jahre waren geprägt von wechselnden Regierungen und Mehrheiten, politischer Instabilität und dem regelmäßigen Scheitern von dringend notwendigen Reformvorhaben. Nutznießer dieses Prozesses waren

⁶ Vgl. W. Merkel (Anm. 2), S. 404.

⁷ Vgl. Florian Eckert, Vom Plan zum Markt. Parteipolitik und Privatisierungsprozesse in Osteuropa, Wiesbaden 2008, S. 61 f.

⁸ Vgl. W. Merkel (Anm. 2), S. 405.

insbesondere jene alten Kader, denen es gelang, öffentliche Schlüsselpositionen – im vorliegenden Fall jene in den Medienorganisationen – mit Vertrauen zu besetzen und somit ohne direkte politische Verantwortung Einfluss ausüben zu können: „Was stattfand, war ein Wechsel innerhalb der Machtelite, ein eliteninterner Austausch, der eine andere Subgruppierung der alten Elite an die Macht brachte.“⁹ Wolfgang Merkel klassifiziert – bei aller berechtigten Kritik an seiner Systemwechseltypologie – deswegen folgerichtig den Verlauf der Ablösung des autokratischen Systems in Bulgarien als im Kern „von den alten Regimeeliten gelenkt“.¹⁰

2.2 Tschechische Republik

25 Jahre nach der „Samtenen Revolution“ gilt die Tschechische Republik heute als Vorzeigebispiel einer gelungenen Transformation des Mediensystems. Speziell die Pressefreiheit wird im Vergleich zu den weiteren mittelost- und südosteuropäischen Staaten als vorbildhaft gewertet.¹¹ Gleichwohl gibt es noch heute Vorbehalte in der Öffentlichkeit zumindest gegenüber Teilen der Medienlandschaft.

Bis 1989 besaß die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei (KPC) die redaktionelle wie strukturelle Führungsrolle gegenüber Rundfunk und Fernsehen. Die in der Verfassung gewährten Rechte auf Rede-, Meinungs- und Pressefreiheit fanden in der Verfassungspraxis nicht nur keine Anwendung, sondern wurden durch Verfolgung, Haft oder die Vernichtung ganzer Existenzen karikiert. Das tschechoslowakische Regime galt bis in die 1980er Jahre als eines der repressivsten im Sowjetblock.¹²

Eine Eigenart der Transformation in der Tschechoslowakei stellten die Geschehnisse im Jahr 1968 dar. Die blutige Niederschlagung der ersten großen Reformbewegung führte zu einer verstärkten Auswanderungswelle. Zwar scheiterte der Versuch einer Öffnung des Systems vorerst, doch die tschechoslowakische Öffentlichkeit signalisierte, welchen Einsatz sie zu bringen bereit war, um ihre Rechte durchzusetzen.

Verbunden in ihrem Ziel, zu einer freiheitlichen Entwicklung ihrer Heimat beizutragen, gaben einige Exilanten Periodika heraus, welche sich durch den freien Austausch von Meinungen zur aktuellen politischen Lage

⁹ Thomas Winderl, Machteliten im Systemwechsel. Über Wandel und Kontinuität osteuropäischer Eliten, in: Südosteuropa 43 (1994) 11-12, S. 613-627, hier S. 623.

¹⁰ Vgl. W. Merkel (Anm. 2), S. 135.

¹¹ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 197.

¹² Vgl. T. Winderl (Anm. 9), S. 621.

auszeichneten, eine rege Leserschaft – auch in ihrer Heimat – fanden und die tschechoslowakische Bevölkerung Eindrücke einer demokratischen Presse sammeln ließ. Indem ab Mitte der 1970er Jahre auch Heimatautoren Artikel darin veröffentlichten, nahm die Bindung zwischen Exil und Heimat wieder zu. Die kommunistische Partei reagierte auf die Veröffentlichungen mit Sabotageakten und Gegenpropaganda, jedoch ohne damit den grundlegenden Erfolg beeinträchtigen zu können.¹³

20 Jahre nach dem Prager Frühling waren es abermals Demonstrationen in Prag, deren brutale Niederschlagung die Bevölkerung zu einem Generalstreik mobilisierte, welcher gleichsam „zu einem Plebiszit der Bürger für einen Systemwechsel“¹⁴ wurde. Unter dem Eindruck der Geschehnisse in den Nachbarstaaten schlossen sich neben den Bürgern auch Parteikader und Staatsfunktionäre den Protesten an, womit der Parteiführung ihre entscheidenden Machtinstrumente abhandenkamen. Die Führung der KPČ trat zurück und machte die Posten für ihre Nachfolger um den führenden Dissidenten Václav Havel frei.¹⁵

Die Samtene Revolution bezeichnete mehrere Jahrzehnte nach dem Prager Frühling den schon damals erhofften Kollaps des Regimes. Die alten Eliten hatten kaum Einfluss auf den Demokratisierungsprozess, weder ursächlich, noch gestalterisch. Vielmehr wurde das Regime durch Massenproteste und Fahnenflüchtige regelrecht handlungsunfähig, weshalb Wolfgang Merkel diesen Kollaps treffend als „von unten erzwungen“ charakterisiert.¹⁶

3 Subsysteme des Rundfunks

3.1 Republik Bulgarien

Lag die Macht über die Medien zuvor beim kommunistischen Zentralkomitee und hier beim Politbüro der BKP, wurden im April 1990 die staatlichen bulgarischen Rundfunkanstalten pro forma zu autonomen Institutionen. Diese Entwicklung ging indes nicht mit einer tatsächlichen strukturellen Entkopplung der Rundfunksysteme einher, weder finanziell noch administrativ: Die Gebühren zur Finanzierung des „öffentlich-rechtlichen“ Rundfunks wur-

¹³ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 199.

¹⁴ Milan Otáhal, *Der rauhe Weg zur „samtene Revolution“*. Vorgeschichte, Verlauf und Akteure der antitotalitären Wende in der Tschechoslowakei, Köln 1992, S. 34, zitiert nach: F. Eckert (Anm. 7), S. 63.

¹⁵ Vgl. W. Merkel (Anm. 2), S. 416.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 135.

den zu großen Teilen direkt dem Staatsetat entnommen. Dem aus Parlamentsvertretern zusammengesetzten Ständigen Ausschuss für Hörfunk und Fernsehen oblag die Lizenzierung privater Rundfunkanstalten sowie die Ernennung der führenden Mitarbeiterschaft. Letzteres führte vor dem Hintergrund der diffusen politischen Verhältnisse in Bulgarien Anfang der 1990er zu einer Besetzung der Schlüsselposten durch wechselnde Parteikader.¹⁷

Mit dem Mediengesetz aus dem Jahr 1998 wurde das Besetzungsverfahren angepasst, sodass nunmehr sowohl der Staatspräsident als auch das Parlament Vertreter entsenden darf. Gesellschaftliche Gruppen sind auch weiterhin nicht oder nur unzureichend an der Kontrolle und Leitung des staatlichen Fernsehens und Hörfunks beteiligt. Eine pluralistische Führung ist insofern auszuschließen. Gleichwohl erfreuen sich sowohl der nationale Hörfunk als auch das Fernsehen weiterhin großer Beliebtheit.¹⁸

Inwiefern eine zumindest teilweise demokratische Entkoppelung vorliegt, entscheidet sich nach dem Analysemodell von Florian Töpfl anhand eines wenigstens hälftigen „Publikumsanteil[s] von Medienorganisationen, deren Leitung nicht durch das politische Entscheidungszentrum besetzt wird.“¹⁹ Dieser Anteil steht und fällt wiederum mit dem Anteil an staatlichen gegenüber privaten Medien.

Mit Ausnahme des Privatradios Darik dominieren die seit 1996 formal öffentlich-rechtlichen Kanäle den Hörfunkmarkt und erreichen etwa die Hälfte des gesamten Publikumsanteils. Gemäß Töpfls Schema lässt es sich als strukturell minimal-demokratisches Mediensubsystem einstufen. Auf dem Fernsehmarkt entstand insbesondere im Zuge der Investition von Rupert Murdoch in den bulgarischen Fernsehmarkt Anfang der 2000er Jahre neben dem staatlichen Programm eine Reihe weiterer Sender, welche sich jedoch vornehmlich auf eine sensationslüsterne und boulevardeske Berichterstattung konzentrierten und den Werbemarkt für sich nutzten. Das Gros der Zuschauer bleibt den staatlichen Sendern treu.²⁰ Die höheren Zuschaueranteile staatlicher Fernsehsender gegenüber dem öffentlichen Hörfunk werden dabei durch die umfassendere Privatisierung im Fernsehsystem insofern aufgewogen, als das Subsystem des Fernsehens in gleicher Form eingestuft werden kann wie das des Hörfunks. Neben den signifikanten strukturellen Defekten leidet das

¹⁷ Vgl. Lilia Raycheva, *Mass Media Developments in Bulgaria*, in: Andrea Czeppek u. a. (Hrsg.), *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*, Bristol 2009, S. 165-176, hier S. 170 f.

¹⁸ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 151.

¹⁹ F. Töpfl. (Anm. 3), S. 194.

²⁰ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 151.

bulgarische Rundfunksystem vor allem an der fehlenden Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure.

3.2 Tschechische Republik

Im Jahr 1991 wurde in der nun Tschechischen Teilrepublik der Tschechoslowakischen Föderation ein neues Rundfunkgesetz verabschiedet, wodurch sich ein duales Rundfunk- und Fernsehsystem etablierte. Diese wichtigste Änderung im staatlichen Rundfunk nach der Samtenen Revolution genügte jedoch langfristig nicht, den ehemaligen staatlichen Propagandasendern zu einem positiven Image zu verhelfen. Ihre Glaubwürdigkeit konnten sie – im Gegensatz zur Entwicklung in Bulgarien – zumindest im Fernsehen bis zum heutigen Tag nur bedingt zurückgewinnen, was nicht zuletzt an einer Reihe von Skandalen (Korruption, „gelenkte“ Berichterstattung) lag.²¹

Stattdessen feierte die tschechische Gesellschaft die Zulassung privater Sender als Signal der Freiheit. Doch diese Freiheit gereichte dem Mediensektor eine Stufe zu weit: Das Fehlen verbindlicher Regelungen und Richtlinien für den privaten Rundfunk führte zu einer Reihe von Problemen. So wurden die neuen Sender einem gehobenen Informationsanspruch nicht gerecht und nutzten den boomenden Werbemarkt über die Maßen aus.²²

Formal war mit dem Fernsehrat ein Kontrollgremium eingesetzt worden, welches über die Lizenzvergabe wachen sollte. Zum einen mangelte es diesem Organ aber an Unabhängigkeit – es wurde allein vom Parlament eingesetzt. Zum anderen fehlte es ihm an Kompetenzen, insbesondere an der Möglichkeit, die Lizenzvergabe an Bedingungen zu knüpfen. In dieser Form waren dem Rat die Hände gebunden. Damit entstand im Gegensatz zu Bulgarien, obwohl noch keine strukturelle, doch eine demokratische prozessuale Entkopplung der Rundfunksysteme von staatlichen Institutionen.

Ohne nennenswerte Auflagen entwickelte sich auf diesem Weg eine Vielzahl regionaler Fernsehsender. Eine liberale Führungsposition innerhalb der Staaten des ehemaligen Ostblocks sicherte sich das tschechische Rundfunksystem spätestens nach der staatlichen Unabhängigkeit mit der Vergabe der Rechte zur landesweiten Ausstrahlung auf Frequenzen des ersten Tschechischen Fernsehens ČT1 an ein Privatunternehmen. Im Rahmen eines Auswahlverfahrens wurden TV Nova diese Rechte zugesprochen. Die durch die

²¹ Vgl. ebd., S. 210 f.

²² Vgl. Oda Lambrecht/Katharina Schröter, Transformation der Medien in der Tschechischen Republik, in: Barbara Thomaß/Michaela Tzankoff (Hrsg.), Medien und Transformation in Osteuropa, Wiesbaden 2001, S. 167-185, hier S. 175 f.

Liberalisierung erhoffte Vielfalt konnte sich bis heute nicht einstellen. Derzeit ist TV Nova Marktführer unter den Fernsehsendern, etwa 70 Prozent der Tschechen schauen ihn täglich. Die durchschnittliche Einschaltquote liegt mit 40 Prozent höher als die der Tagesschau in Deutschland.²³ Der Informationsumfang beschränkt sich jedoch auf Spitzenmeldungen und Katastrophenberichte. Schwächen im System bestehen weiterhin in der Besetzung des tschechischen Fernsehrates durch das Parlament, weshalb strukturell zwar von einem demokratisch-, nicht aber pluralistisch-entkoppelten Fernsehsystem gesprochen werden kann.

Der tschechische Hörfunk ist dagegen mit sieben gesamtstaatlichen und 76 regionalen Sendern als vielfältiger anzusehen. Ökonomisch bestehen jedoch ähnliche Probleme wie im Fernsehbereich, ebenso wie strukturell.²⁴ Der tschechische Radorat wird auf die gleiche Weise gewählt wie der Fernsehrat, weshalb die Kategorisierung des Hörfunksystems der des Fernsehsystems entspricht. Außer der Besetzung des Rundfunkrates allein durch das Parlament und der damit einhergehenden Kopplung der öffentlich-rechtlichen Sender an den Staat können keine nennenswerten strukturellen Defekte ausgemacht werden. Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure ist im tschechischen Rundfunk deutlich höher als jener in Bulgarien.

4 Subsystem Printmedien

4.1 Republik Bulgarien

Ein anderes Bild lässt sich auf dem bulgarischen Zeitungsmarkt erkennen: Hohe Auflagen von Zeitungen und Zeitschriften sowie eine breite Auswahl zeichnen eine lebendige Printmedienlandschaft. Inwiefern der vornehmliche Konsum von Printprodukten der Ermangelung von Alternativen im Rundfunk geschuldet ist, lässt sich nur schwer einschätzen. Im Wandel des Printmediensystems spielten insbesondere die Investitionen ausländischer Medienunternehmen eine wichtige Rolle. Aufgrund unzureichender Regulierungsvorschriften – ähnlich wie zuvor auf dem tschechischen Fernsehmarkt – wurde es den Investoren erleichtert, den Markt rasch zu übernehmen.²⁵

²³ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 211.

²⁴ Vgl. O. Lambrecht/K. Schröter (Anm. 22), S. 178 f.

²⁵ Vgl. Christiana Christova/Dirk Förger, Zur Situation der Medien in Bulgarien mit Blick auf deren zivilgesellschaftlichen Beitrag, in: KAS-Auslandinformationen 24 (2008) 3, S. 6-25, hier S. 12 f.

24 Časa und Trud, die beiden auflagenstärksten Tageszeitungen des Landes, wurden im Jahr 1996 von der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ) aufgekauft.²⁶ Im Zuge des Strukturwandels wurden viele junge und schlecht ausgebildete Journalisten eingestellt, welche mit der Aufgabe betraut wurden, leicht verkäufliche Skandalberichte zu verfassen.²⁷ Unpolitisch und boulevardesk – das beschreibt die breite Zeitungslandschaft Bulgariens wohl treffend.²⁸ Der Boulevard-Kultur fehlte jedoch das qualitative Gegengewicht. Dass es sich hierbei um ein bewusstes Kalkül handelt, bestätigt die WAZ-Gruppe durch deren Sprecher Peter Imberg: „Wir haben keine Probleme, eine populistische Zeitung zu machen. Der Leser will es so.“²⁹

Die Vormachtstellung der privaten Anbieter ist im Sinne der Entwicklung und Modernisierung zwar positiv zu beurteilen, doch hindert sie die einheimische Presse an ihrer freien Entwicklung. Entscheidend ist an dieser Stelle die Regelung der Besitzverhältnisse im bulgarischen Mediensystem: Weil die Sender als Handelsgesellschaften organisiert sind, ist der finanzielle Einfluss von Dritten hochgradig intransparent. Eine Zuordnung zu Parteien oder alten Eliten ist nahezu ausgeschlossen. Wechselnde Investoren machen die Medienlandschaft unübersichtlich und sind, so zumindest ein nicht unbegründeter Vorwurf, Teil des Versuches alter Eliten, vorhandenen Einfluss zu verschleiern.³⁰

Die Vermengung von ökonomischen und politischen Interessen erschwert eine angemessene Beurteilung der Struktur der Medienorganisationen. Die liberale Öffnung lässt zunächst eine weitgehende strukturelle Entkoppelung vermuten, doch aufgrund der verbreiteten Annahme des Einflusses ehemaliger Eliten³¹ kann nur von einem teilweise strukturell unabhängigen Printmediensystem ausgegangen werden.

²⁶ Vgl. Ivan Nikolchev, Polarization and Diversification in the Bulgarian Press, in: P. H. O’Neil (Anm. 4), S. 124-144, hier S. 136 f.

²⁷ Vgl. Michaela Tzankoff, Der Transformationsprozess in Bulgarien und die Entwicklung der postsozialistischen Medienlandschaft, in: B. Thomaß/dies. (Anm. 22), S. 65-94, hier S. 88 f.

²⁸ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 148 f.

²⁹ Peter Imberg, zitiert nach: ebd.

³⁰ Vgl. C. Christova/D. Förger (Anm. 25), S. 14 f.

³¹ Ob sich ein Einfluss, wie er von zahlreichen Medien kolportiert wird, zweifelsfrei nachweisen lässt, ist dem Autor bislang nicht bekannt. Gleichwohl wurden jene gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche die Verschleierung ermöglichten, zu einer Zeit geschaffen, in welcher sie ohne Zweifel großen Einfluss auf diese Mediengesetzgebung hatten.

4.2 Tschechische Republik

Das Verlangen nach freien Printmedien im postkommunistischen Tschechien stieg nach der Revolution zunächst deutlich an, doch konnte sich der Trend nicht langfristig halten – die Auflagen sanken später wieder. Die meistgelesene Zeitung in der Tschechischen Republik ist mit Blesk ein typisches Blatt der Yellowpress, vergleichbar mit der deutschen BILD. Aus dem Bereich der seriösen Tageszeitungen sind sowohl die Mladá fronta Dnes wie die etwas weniger auflagenstarke Právo zu nennen. Obwohl deren politische Ausrichtungen sich heute entgegenstehen, gleicht sich doch ihre Entwicklung im Laufe des Systemwechsels. War die Právo bis 1989 das Parteiblatt der Kommunisten (den Untertitel Blatt der Tschechoslowakischen Kommunistischen Partei trug sie noch bis Mai 1990), entwickelte sie sich in den darauf folgenden Jahren zu einer heute sozialdemokratisch geprägten Qualitätszeitung, welche sich – bezogen auf die Besitzverhältnisse und Anteilseigner – als eine von wenigen Medien noch vollständig in tschechischer Hand befindet. Die Mladá fronta Dnes, zuvor das Blatt des Verbandes der sozialistischen Jugend, entwickelte sich dagegen zu einer rechtskonservativen Tageszeitung und geriet bereits wenige Jahre nach der Samtenen Revolution, wie ein Großteil der tschechischen Presse, in die Hände ausländischer, seit 1994 deutscher Investoren.³²

Gemeinsam haben sie ihren Weg in die Privatisierung, welcher ein besonders basisdemokratisches Bild zeichnet. Obwohl die gesetzlichen Regelungen vorsahen, dass beide 1989 in Staatseigentum übergehen sollten, gelang es den Redaktionen durch den Einsatz der Mitarbeiterschaft, sich über diese Regeln hinwegzusetzen und die Zeitung eigenständig zu privatisieren. Durch diesen Schritt sowie in Verbindung mit der folgenden Gesetzgebung gelang in der Tschechischen Teilrepublik bereits 1990 die vollständige strukturelle Entkopplung des Printmediensystems. Im Gegensatz zur Republik Bulgarien kann hier von einem pluralistisch-entkoppelten System gesprochen werden.

Der Weg in die Privatisierung sollte jedoch nicht spurlos an den Printmedien vorübergehen. Der zunehmende Konzentrationsprozess – immer mehr Zeitungen wanderten in die Hand von immer weniger Investoren – stellte eine Reihe von Herausforderungen an die demokratische Konsolidierung des Mediensektors. Der ehemalige Herausgeber der DNES verglich die

³² Vgl. Steve Kettle, The development of the Czech Media since the Fall of Communism, in: P. H. O’Neil (Anm. 4), S. 42-60, hier S. 45 f.

Entwicklung wie folgt: „Hier ist folgendes passiert und zwar stellen Sie sich vor, ein Verlag aus Kolín oder Hradec Králové oder Ústí nad Labem würde in Deutschland die ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ kaufen und dann fordern, die Auflage müsse über die der deutschen ‚Bild-Zeitung‘ steigen. Genau das wäre in der Tschechischen Republik passiert.“³³ Boulevardisierung und Kommerzialisierung wurden zum Hauptantrieb der Printlandschaft. Beiden Prozessen steht die tschechische Zeitungsbranche nach wie vor ohne eine passende Lösung gegenüber.³⁴

5 Pressefreiheit

5.1 Republik Bulgarien

Der freie Arbeitsprozess von Journalisten gilt nach Florian Töpfls Typologie als Hauptkriterium für ein prozessual unabhängiges Mediensystem. Dessen Grundlage sollte eine Gesetzgebung sein, welche diese Freiheiten ermöglicht. Die bulgarische Verfassung von 1991 sichert zwar formal die Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheit, doch die Verfassungsrealität stimmt damit nicht überein. Häufig werden Journalisten Ziel von Kriminellen: Was früher die Staatsmacht unterbunden hatte, leistet nun das organisierte Verbrechen. Das Fehlen eines vor allem besitzrechtlich schützenden Presserechtes trägt zur wachsenden Unsicherheit ebenso bei wie die einflusslose Journalistenvertretung. Investigative Reporter müssen damit rechnen, wirtschaftlich, politisch oder sogar körperlich bedroht zu werden, sei es vom organisierten Verbrechen, der Politik oder der Wirtschaft.³⁵ Unzählige Beispiele zeugen von offenkundigen Verletzungen der verfassungsgemäßen Rechte und strafrechtlich relevanten Handlungen.³⁶

Der Gesetzesapparat selbst weist ebenfalls erhebliche Mängel auf, was an einigen aus demokratischer Sicht fragwürdigen Regeln des Straf- und Prozessrechts besonders deutlich wird. So war die Verleumdung oder Beleidigung durch Journalisten bis vor wenigen Jahren mit Freiheitsstrafe bedroht – nach wie vor gelten exorbitante Geldbußen. Zudem können Journalisten in

³³ Karel Hvižd'ala, zitiert nach: M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 203.

³⁴ Vgl. Jan Jiráč/Barbara Köpplová, Two Decades of Free Media in the Czech Republic: So What? Remarks on the Discourse of Post-1989 Media Transformation, in: Peter Gross/Karol Jakubowicz (Hrsg.), Media Transformations in the Post-Communist World. Eastern Europe's Tortured Path to Change, Plymouth 2013, S. 183-194, hier S. 185.

³⁵ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 144.

³⁶ Vgl. C. Christova/D. Förger (Anm. 25), S. 16 f.

bestimmten Fällen gerichtlich gezwungen werden, ihre Quellen preiszugeben, was zur allgemeinen Verunsicherung im gesamten Berufsstand führt und einen eklatanten Verstoß gegen die Pressefreiheit darstellt.³⁷ Rotger H. Kindermann, Vizepräsident der Association of European Journalists, schätzt die Lage wie folgt ein: „Bulgarische Journalisten stehen unter einem extremen Druck, sind Freelancer oder arbeiten miserabel bezahlt und ohne Verträge [...] Wer sich nicht an die politischen und inhaltlichen Vorgaben der Herausgeber hält, kommt auf eine Schwarze Liste.“³⁸

Zuvor genannte Gründe stützen die Einschätzung von Freedom House, wonach die bulgarische Presse nur teilweise frei und allgemein als unreif zu bezeichnen ist: Manipulation, Korruption und Interessenpolitik seien an der Tagesordnung, investigativer Journalismus würde be- oder verhindert und der noch immer hohe Einfluss der Regierung auf die redaktionellen Inhalte habe bedenkliche Ausmaße.³⁹ Die bulgarische Presse hat ihre neue Rolle als vierte Gewalt noch nicht gefunden.

Ein Medium, welches bisher auch aufgrund dessen technischer Natur kaum zensiert wird, ist das Internet. Die digitale Öffentlichkeit bietet ein Potenzial, Inhalte zu veröffentlichen, welche in dieser Form sonst in Bulgarien nicht publiziert würden. Das Netz ist in diesem Fall der bestmögliche Ort zur Veröffentlichung der freien Meinung und geeignet, die Demokratisierung der Medien mittelfristig zu unterstützen. Insbesondere das Angebot an qualitativ wertvollem Online-Journalismus stieg in Bulgarien im Laufe der letzten Jahre maßgeblich an.⁴⁰ Nur der Zugang zu diesem Medium ist vielen Bulgaren bisher verwehrt: Mit 54 Prozent hatte die Republik Bulgarien 2013 die geringste Abdeckung mit Internetanschlüssen innerhalb der EU. 41 Prozent der Bulgaren gaben zu diesem Zeitpunkt an, noch nie im Internet gesurft zu haben.⁴¹

An der gesetzlichen und politischen Unfreiheit im journalistischen Arbeitsprozess vermag dieser Ansatz nichts zu ändern. Das Minimalkriterium prozessualer Entkopplung ist nach Töpfls Analyseraster die Nichttätigkeit einer Zensurbehörde. Trotz umfangreicher Einschränkungen der Freiheiten

³⁷ Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 145 f.

³⁸ Rotger H. Kindermann, zitiert nach: Marcel Wollscheid, Pressefreiheit: Europas Sorgenkinder, 27. Mai 2013, unter: <http://www.treffpunkteuropa.de/5777> (Stand: 28.3.2015).

³⁹ Vgl. Freedom House, Freedom of the Press: Bulgaria, 1. Mai 2014, unter: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/bulgaria> (Stand: 26.3.2015).

⁴⁰ Vgl. C. Christova/D. Förger (Anm. 25), S. 23.

⁴¹ Vgl. Eurostat, Internetzugang und Nutzung in 2013, 18. Dezember 2013, unter: http://www.europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-199_de.pdf (Stand: 20.3.2015).

im Arbeitsprozess durch politischen und ökonomischen Druck – es lässt sich hier von impliziter Zensur sprechen – muss die Existenz einer solchen Behörde im Sinne einer administrativen Abteilung verneint werden – das Mediensystem gilt nach der Einordnung Töpfls prozessual als minimal demokratisch-entkoppelt.

5.2 Tschechische Republik

Obwohl nicht alle tschechischen Journalisten ihre Freiheiten qualitativ und inhaltlich tiefgründig nutzen, bietet die Tschechische Republik ihren Journalisten weitgehende Pressefreiheit. Sie werden durch ein schon früh eingeführtes Pressegesetz geschützt und können von Politik und Justiz weitgehend unbeeinträchtigt berichten.⁴²

Doch erst im Jahr 2000 erreichte das tschechische Mediensystem den Status der Abwesenheit prozessualer Defekte, indem ein Quellenschutzgesetz die Arbeit der Journalisten absicherte,⁴³ jenes Gesetz, welches in Bulgarien bislang nicht zustande kam. Trotz einiger weniger Fälle, in denen die organisierte Kriminalität Journalisten bedrohte oder gar körperlich angriff,⁴⁴ gilt das tschechische Presserecht sowie dessen praktische Umsetzung als vorbildhaft für die Entwicklung der postkommunistischen Staaten in Osteuropa. Im Press Freedom Ranking erhält unter diesen Staaten die Tschechische Republik den besten Wert nach der Republik Estland und steht auf nahezu einem Niveau mit der Bundesrepublik. Die Bewertung unterstreicht die bisherigen Untersuchungen auch insofern, als der größte Handlungsbedarf seitens Freedom House in der hohen ökonomischen Abhängigkeit der Presse gesehen wird, welche die Pressefreiheit ebenso einzuschränken vermag wie eine gesetzlich-politische.⁴⁵

Im Gegensatz zu Bulgarien ist die Verbreitung von Haushalten mit Internetanschluss in der Tschechischen Republik deutlich höher: 73 Prozent der Tschechen haben Zugang zum Internet, der größte Teil von ihnen per Breitband. Dennoch spielt die Digitalisierung zwar für die am Markt befindlichen

⁴² Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 197 f.

⁴³ Vgl. F. Töpfl (Anm. 3), S. 271.

⁴⁴ Beispielsweise wurde im Januar 2004 der Chefredakteur der investigativen Respekt Tomáš Němeček wohl zum Zwecke der Einschüchterung von Unbekannten zusammengeschlagen. Seine Zeitschrift berichtet offen über die tschechische Unterwelt sowie die Mafia. Vgl. M. Stegherr/K. Liesem (Anm. 1), S. 198].

⁴⁵ Vgl. Freedom House, Freedom of the Press: Czech Republic, 1. Mai 2014, unter: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/czech-republic> (Stand: 26.3.2015).

Medienorganisationen eine große Rolle, aufgrund der weder expliziten noch impliziten Zensur ändert dies jedoch nichts an der ohnehin als frei klassifizierten tschechischen Presse. Eine Sonderfunktion, vergleichbar zu Bulgarien, besteht nicht.

Die Transformation des tschechischen Mediensystems lässt gleichwohl Spielraum für Kritik, wenn man die Entwicklung zeichnet „from a media system based on the exploitation of ideological, manipulative, educational and aesthetic functions to one based on commercialized, profit-oriented, tabloid content and functions. [...] Under the cover story of democratization, the old system was destroyed without critical analysis and replaced by the most contemporary concept of media production imported from the West.“⁴⁶ Dies ist gleichsam ein Appell an die tschechischen Journalisten, die ihnen gewährten Freiheiten auch zum Zweck des Qualitätsjournalismus zu nutzen.

6 Einordnung der Entwicklungen

Die konträren Verlaufsformen am Ende der autokratischen Systeme der Tschechoslowakei und Bulgariens bildeten den Ausgangspunkt dieser Untersuchung. Ein von den alten Regimeeliten gelenkter Systemwechsel stand einem „von unten erzwungenem“ gegenüber. In Bulgarien lag die politische Kontrolle über den Systemwechsel anfangs allein bei den alten Eliten. Dies kam ihnen jedoch im Verlauf der 1990er Jahre abhanden. Was ihnen blieb, waren jene ökonomischen Verstrickungen, welche sie während der Regierungszeit vorzubereiten vermochten. Im Zuge der Privatisierung der Mediensysteme erhielten sie zwar im Bereich der Printmedien faktisch ihren Einfluss, konnten jedoch mittelfristig nicht länger als staatliche Akteure klassifiziert werden, sondern als ökonomische. Gleichwohl blieb der staatliche Einfluss auf Fernsehen und Hörfunk durch die politisch gesteuerte Besetzung der Rundfunkräte bestehen.

Obwohl in der Tschechischen Republik alten Eliten der Einfluss auf die Medienorganisationen weitgehend verwehrt blieb, besteht im Rundfunk eine staatliche Koppelung in ähnlicher Weise wie in Bulgarien, lediglich in deutlich geringerer Ausprägung. Ein überdurchschnittlicher Unterschied bezüglich der strukturellen Unabhängigkeit besteht zwischen beiden Staaten nicht. Insofern ist die erste getätigte Annahme, dass das Mediensystem, welches aus einem von alten Eliten gelenkten Systemwechsel hervorging, deutlich stärkere strukturelle Koppelungen verzeichnet, als unzutreffend zu kenn-

⁴⁶ J. Jiráč/B. Köpplová (Anm. 34), S. 189.

zeichnen. Die Erklärung für diese negative Antwort liegt nach der Analyse der bulgarischen Medientransformation darin, dass es den alten Eliten nicht gelang, ihren politischen Einfluss länger geltend zu machen. Der Fall des Eisernen Vorhanges war zu dominant, als dass einzelne Eliten sich den Veränderungen hätten ohne weiteres entziehen können. Der Kollaps des Systems verhinderte ihren fortschreitenden Zugriff.

Zudem lässt sich eine Reihe von beobachteten Gemeinsamkeiten nicht auf das Ende der autokratischen Systeme zurückführen. Dies betrifft zunächst und hauptsächlich den Privatisierungsprozess, und zwar sowohl im Sinne der Umwandlung der bestehenden staatlichen Rundfunkanstalten in einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch der Schaffung eines Fundaments zur Lizenzierung für neue private Anbieter. Darüber hinaus gingen mit den ausländischen Investoren auch neue wirtschaftliche Ziele einher, welche sich effektiv durch eine Senkung inhaltlichen Tiefganges und qualitativer Berichterstattung umsetzen ließen. Diese Effekte sind jedoch lediglich kapitalistischer Ausdruck eines unterregulierten Marktes. Dass gerade vormals überregulierte Systeme nach einer Systemtransformation dazu neigen, ein eher unterreguliertes System zu präferieren, liegt in der Natur der Sache. Die damit einhergehenden Probleme sind für die Transformation eines vormals autokratischen Mediensystems als typisch anzusehen, betreffen jedoch nicht den untersuchten Zusammenhang zum Ende des autokratischen Systems.

Tschechische Printmedien bilden als einziges untersuchtes strukturell entkoppeltes Mediensubsystem eine Ausnahme von dem bisherigen Ergebnis. Die tschechische Presse hatte bereits während des autokratischen Systems eine besondere Rolle inne: Die Veröffentlichungen der Exilperiodika nach dem Prager Frühling boten eine Plattform für einige Journalisten zur freien Berichterstattung, erreichten unzählige Leser und transportierten dieses freiheitliche Weltbild in die Heimat. Insofern kann die rasche Entkoppelung des Printmediensystems als ein elementarer Wunsch der Bürger angesehen werden, welche diesen aufgrund der Verlaufsform der „von unten erzwungenen“ Transition auch durchzusetzen vermochten.

Journalistische Freiheit in diesem Sinne war es auch, welche die prozessuale Entkoppelung in Tschechien beschrieb. Weniger der Gegenstand der Berichterstattung oder das aktuelle System selbst, sondern insbesondere der Prozess, durch welchen sich das Mediensystem in der jetzigen Form herausbildete, knüpft unmittelbar an das von unten erzwungene Ende des repressiven kommunistischen Systems an. Indem die beiden führenden Tageszeitungen durch die eigenen Redaktionen von den autokratischen Fesseln gelöst, privatisiert und über mehrere Jahre auch im Profil demokratisiert wurden,

zeigt sich der lange Arm der Bürgerbewegung ebenso wie in den bereits 1994 von Freedom House attestierten freiheitlichsten Pressebedingungen aller ost-europäischer Staaten.

Die bulgarische Entwicklung steht dem diametral entgegen: Die bislang nicht entscheidend entkräftete implizite Zensur durch politischen Druck blieb über die Transition hinweg bestehen, wenn auch in geringerer Ausprägung als vor 1989/90, obwohl die alten Eliten ihre Positionen früher oder später räumten. Die unvollkommene Pressegesetzgebung zeigt in dieselbe Richtung. Dieser markante Unterschied in der prozessualen Entkopplung des Mediensystems, welcher auch durch die konträr ausgeprägte Rolle der zivilgesellschaftlichen Ebene dieses Systems verdeutlicht wird, entspricht der zweiten gestellten Annahme nahezu vollständig. Diese kann insofern als zutreffend bewertet werden.

7 Fazit: Abhängigkeiten bei der Entkopplung?

Die Analyse der Mediensysteme ergab ein ambivalentes Bild: Eine Reihe von Entwicklungen ließen sich nicht mit Hilfe der gewählten Variable „Übergangsmodus“ erklären und werden deshalb hier ausgeklammert. Von den angenommenen Wechselbeziehungen wiederum hat sich nur die zweite als tragfähig erwiesen. Von dem von alten Eliten geleiteten Systemwechsel ließ sich nicht schlüssig auf eine überdurchschnittlich starke strukturelle Koppelung des Mediensystems schließen, da das tschechische Rundfunksystem als Gegenbeispiel einen der Form, wenn auch nicht des Umfangs nach ähnlichen Hauptdefekt aufweist, jedoch vor dem Hintergrund einer anderen Verlaufsform der Transition. Die zweite Annahme hingegen, wonach ein von unten erzwungener Systemwechsel die prozessuale Entkopplung maßgeblich begünstigt, lässt sich anhand der Betrachtungen durchaus bestätigen. Die größere Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Ebene vor und während der Transformation beförderte jene Entwicklung auch im neu entstehenden Mediensystem und trug zur raschen prozessualen Entkopplung signifikant bei, sodass das tschechische Mediensystem heute im Sinne Töpfls als weitgehend pluralistisch mit strukturellen Defekten im Rundfunk gilt, während das bulgarische Mediensystem im besten Fall als demokratisch mit strukturellen und starken prozessualen Defekten eingeordnet werden kann.

Automatische Regelungen zur institutionellen Stärkung der Wahlsysteme Ostmitteleuropas

Thomas Meißner

1 Einleitung

Wahlsysteme regeln die Übertragung der Kandidaten- bzw. Parteipräferenzen in politische Mandate und sind unzertrennlich mit dem liberalen Demokratieverständnis verbunden.¹ Sie bilden „the distinctive feature of democracy and the one which allows us to distinguish the democracy from other political methods“². Die einzelnen technischen Elemente können bestimmte Gruppen bevorzugen oder benachteiligen. Wahlsysteme sind trotz ihres machtpolitischen Einflusses leicht zu modifizieren. Bereits kleine Veränderungen können die Mandatsverteilung maßgeblich beeinflussen. Wahlsysteme eignen sich deshalb besonders für „institutional engineering“³ und werden zur Stabilisierung und Konsolidierung der Demokratie instrumentalisiert. Aus diesem Grund sind Wahlsysteme in jungen Demokratien bei ihrer Installation und bei Reformbestrebungen häufig Kontroversen ausgesetzt. Dies gilt vor allem für die Wahlsysteme Ostmitteleuropas. Diese waren in den vergangenen 25 Jahren zahlreichen kleineren und größeren Reformen ausgesetzt, wobei nicht nur die Sub-, sondern in einigen Fällen auch die Grundtypen wechselten. Dies wird vornehmlich auf die Handlungen nutzenmaximierender Parteien zurückgeführt.⁴ Auch funktionale Gründe wie die Verringerung von Fragmentierung auf Parlamentsebene spielten eine Rolle. Zwar nähern sich die Wahlsysteme Ostmitteleuropas in ihren Wirkungsweisen vergleichbaren westlichen Beispielen an, jedoch sind weiterhin eine hohe Disproportionalität sowie eine geringere institutionelle Stabilität festzustellen.⁵

Im Folgenden soll eine Möglichkeit, die Wahlsysteme institutionell zu stabilisieren, geprüft werden: die Einführung automatischer Regelungen. Hierunter zählen technische Elemente, die sich unter vordefinierten Bedin-

¹ Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Opladen 2009, S. 27.

² Sidney Verba u. a., *Participation and Political Equality*, Cambridge 1978, S. 4.

³ Vgl. Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994, S. 151.

⁴ Vgl. Philipp Harfst, *Wahlsysteme: Institutionelle Entwicklung und politische Auswirkungen*, in: Florian Grotz/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU Staaten im Vergleich*, Wiesbaden 2011, S. 123.

⁵ Vgl. ebd.

gungen selbstständig verändern, bis ein bestimmtes (Repräsentations-)Ziel erreicht ist. Die Leitfrage lautet: Können die Wahlsysteme Ostmitteleuropas so gestaltet werden, dass sie sich mithilfe automatischer Regelungen selbstständig an sich verändernde Kontextbedingungen anpassen? Vor dem Hintergrund sollen sie einerseits weniger reformbedürftig und institutionell dauerhaft gestärkt sein, andererseits nicht von den Eigeninteressen der Regierungen determiniert werden.

Bisher wurden die Wahlsysteme Ostmitteleuropas in Bezug auf ihre Entstehung, Ausgestaltung und Veränderung in mehreren vergleichenden Analysen untersucht.⁶ Der Fokus lag vornehmlich darauf, die geschichtlichen Ereignisse nachzuzeichnen oder den Status Quo bzw. bisherige und aktuelle Entwicklungstendenzen herauszustellen. Lösungsansätze, die nicht die Symptome, sondern die Ursachen bekämpfen sollen, fehlten. Besonders automatische Wahlsystemregelungen haben in der Forschung bisher kaum Erwähnung gefunden.⁷

Zunächst werden die wichtigsten Entwicklungstendenzen der Wahlsysteme Ostmitteleuropas zusammengefasst und die Hauptgründe für Reformen herausgearbeitet. Hieran schließt sich eine Vorstellung der wichtigsten (technischen) Elemente für die Mandatsverteilung an, da sie die geeigneten Hebel zur institutionellen Stabilisierung darstellen. Anschließend erfolgen Simulationsrechnungen einzelner und kombinierter automatischer Regelungen. Die arithmetischen Ergebnisse werden durch politisch-psychologische Ansätze ergänzt, um abschätzen zu können, inwieweit automatische Regelungen zur institutionellen Stabilisierung der Wahlsysteme Ostmitteleuropas geeignet sind.

⁶ Vgl. statt vieler Philipp Harfst, *Wahlsystemwandel in Mitteleuropa*. Strategisches Design einer politischen Institution, Wiesbaden 2007.

⁷ Das Modell des minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts von Klaus Poier weist im Grundsatz Ähnlichkeiten auf. Vgl. Klaus Poier, *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht*. Rechts- und politikwissenschaftliche Überlegungen zu Fragen des Wahlrechts und der Wahlsystematik, Wien 2001. Zwar wird der stärksten Partei automatisch die Mehrheit der Mandate zugesprochen, allerdings ist Poiers Ansatz grundverschieden. Während bei Poier lediglich die Mehrheit quasi-unabhängig vom Wahlergebnis vergeben wird, werden im Folgenden Ansätze diskutiert, die einzelne technische Elemente automatisch regeln. Diese Elemente sind Teil des Wahlsystems und der aktiven Verrechnung, während Poiers Modell der eigentlichen Wahl nachgeschaltet ist.

2 Entwicklungstendenzen in Ostmitteleuropa

Lange Zeit ging die Wahlsystemforschung davon aus, dass sich Wahlsysteme nach ihrer Installation nur noch geringfügig verändern und eine große institutionelle Stabilität aufweisen. Besonders Grundtypenwechsel galten als unwahrscheinlich. In Ostmitteleuropa zeigte sich jedoch seit der Transformation ein anderes Bild. Entgegen gängiger Hypothesen waren die dortigen Wahlsysteme vielfältigen kleinen und großen Reformen ausgesetzt.⁸ Wahlsysteme, die weitgehend unverändert blieben, schwankten stark in ihrem Output. So zeigte das ungarische Wahlsystem in den 1990er Jahren eine besonders ausgeprägte Sensibilität für wechselnde politisch-situative Kontextbedingungen.⁹ Die Wirkungsweisen der Wahlsysteme näherten sich zwar an westliche Vertreter an, jedoch sind diese weiterhin Schwankungen unterworfen. Dies illustrieren beispielsweise die Disproportionalitätseffekte, die sowohl in Einzelstaaten als auch im ostmitteleuropäischen Durchschnitt im Laufe der Zeit stark variierten.¹⁰

Als wichtigste Reformursache der ostmitteleuropäischen Wahlsysteme sind zum einen die nutzenmaximierenden Akteursinteressen, zum anderen funktionale Gründe zu nennen, wobei Letztgenannte nochmals zu unterteilen sind: in die Senkung und Stabilisierung der Disproportionalitätseffekte auf der einen und eine niedrigere Fragmentierung auf Parlamentsebene auf der anderen Seite. Somit können funktionale Gründe im Sinne einer gerechteren Repräsentation inputorientiert, aber im Sinne einer leichteren Bildung stabiler Regierungen auch outputorientiert sein.

3 Technische Elemente von Wahlsystemen

Wahlsysteme sind Konstrukte zahlreicher (technischer) Elemente. Allerdings sind hiervon nur fünf Elemente entscheidend für die Mandatsverteilung, da sie mechanisch und teilweise auch psychologisch wirken. Wie lassen sich diese fünf Elemente in Bezug auf ihre Hebelwirkung und Eignung für automatische Regelungen bewerten?

Zentrale Bedeutung für die Wirkungsweise von Wahlsystemen ist der Anzahl der Wahlkreise und ihrer Größe beizumessen. Der Terminus bezieht sich auf die Anzahl der in einem Wahlkreis zu wählenden Kandidaten, nicht

⁸ Vgl. P. Harfst (Anm. 6), S. 176 ff.

⁹ Vgl. D. Nohlen (Anm. 1), S. 388 ff.

¹⁰ Vgl. P. Harfst (Anm. 4), S. 120 f.

auf die territoriale Ausdehnung des Wahlkreises oder auf die Anzahl der Wahlberechtigten.¹¹ Wahlkreise sind in Einzel- und Mehrpersonenwahlkreise unterteilbar. Im Erstgenannten Fall wird die Entscheidungsregel der Mehrheitswahl angewendet, in Mehrpersonenwahlkreisen ist auch die Proporzregel möglich. Mehrpersonenwahlkreise sind darüber hinaus weiter unterteilbar. Ihre Wirkung unterscheidet sich je nach Größe und, auf die nationale Ebene gerechnet, Mischungsverhältnis. Somit gilt: Je kleiner ein Wahlkreis, desto größer die Disproportionalitätseffekte und vice versa. Ist die Wahlkreisgröße ungerade, wird in der Regel die stimmenstärkste Partei bevorzugt. Bei geraden Wahlkreisgrößen profitiert die zweitstärkste Partei.¹² Auf der nationalen Ebene können die Wahlkreise gleich groß (homogen) oder variabel (inhomogen) sein. Zwar wird die durchschnittliche Wahlkreisgröße oft als Indikator für die Wirkungsweise von Wahlsystemen herangezogen, jedoch enthält das arithmetische Mittel keine Informationen über das dahinterstehende Mischungsverhältnis.

Deshalb ist die effektive Wahlkreisgröße nach Taagepera und Shugart¹³ vorzuziehen. Die mechanische Wirkung von Wahlkreisen wird durch die psychologische ergänzt. Hierfür wurde die sogenannte M+1 Regel formuliert. Sie sagt aus, „dass in einem Wahlkreis der Größe M in einem spieltheoretisch koordinierten Gleichgewicht nur M+1 Listen und/oder Kandidaten noch Wählerstimmen erhalten können“¹⁴. Die Annahme hat den Hintergrund, dass zweckrationale Wähler ihre Stimmen so abgeben wollen, dass sie eine tatsächliche Wirkung auf das Ergebnis entfalten. Dem widerspräche es, wenn die Stimme auf der einen Seite dem sicheren Sieger und auf der anderen Seite einem sicheren Verlierer gegeben würde. Folglich sind lediglich M+1 Kandidaten vor dem strategischen Stimmentzug (psychologische Hürde) sicher. Der manipulative Zuschnitt von Wahlkreisen, das „gerrymandering“ besitzt zwar ebenfalls einen großen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse, wird aber aufgrund des massiven Verstoßes gegen demokratische Prinzipien im Folgenden vernachlässigt. Die Wahlkreisgröße ist dagegen mathematisch als automatische Regelung geeignet.

Einen direkten Einfluss auf die Mandatsverteilung besitzen auch die Stimmenverrechnungsförmeln. Wird als Entscheidungsregel die Verhältnis-

¹¹ Vgl. P. Harfst (Anm. 6), S. 32.

¹² Vgl. D. Nohlen (Anm. 1), S. 92 ff.

¹³ Vgl. Rein Taagepera/Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes*, New Haven 1989, S. 126.

¹⁴ Guido Tiemann, *Zwei Verfahren zur Analyse heterogener Kausalität: Time-Series-Cross-Section- und Mehrebenenmodelle*, in: Susanne Pickel u. a. (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden 2009, S. 213-232, hier S. 215.

wahl angewendet, werden Verrechnungsverfahren nötig, sofern es weniger Mandate als zu Wählende gibt, da Mandate nicht teilbar sind. Hierbei ist zwischen den Grundtypen Höchstzahl-, Wahlzahl- und Divisorverfahren zu unterscheiden.¹⁵ Die einzelnen Verfahren besitzen unterschiedliche Vor- und Nachteile. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Effekte und Wirkungsweisen. Während d'Hondt eher große Parteien bevorzugt, genießen bei Hare/Niemeyer kleinere Parteien Vorteile. Letztgenanntes Verfahren ist in hohem Maße anfällig für logische Sprünge. Diese Zuteilungsunterschiede beschränken sich auf ein Mandat pro regionaler Einheit und sind deshalb in nationalen Wahlkreisen bestenfalls in seltenen und vornehmlich hypothetischen Fällen mehrheitsrelevant.¹⁶ Eine verzerrende Wirkung ist nur dann zu erwarten, wenn diese Verfahren in mehreren regionalen Einheiten angewendet werden, da sich ihre Zuteilungsunterschiede zunehmend summieren. Diese Additionseffekte sind punktuell in Ostmitteleuropa zu finden und werden von westlichen Experten als undemokratisch bewertet.¹⁷ Die Verrechnungsverfahren sind deshalb als automatische Regelungen nicht geeignet.

Ein drittes technisches Element ist in der Stimmgebung zu finden. Die zwei Grundtypen der kategorischen und der ordinalen Stimmgebungsform unterscheiden sich hinsichtlich des Wählereinflusses.¹⁸ Bei kategorischen Stimmgebungsformen kann der Wähler sich zwar für eine Partei entscheiden, allerdings seine Stimmen nicht wie bei ordinalen Stimmgebungsformen, gewichten. Bei der letztgenannten Stimmgebungsform sind Panaschieren und Kumulieren sowie Präferenzen möglich. Obwohl die Stimmgebungsform eines der zentralen Charakteristika von Wahlsystemen ist, konnte jedoch eine verteilungsrelevante Wirkung nicht nachgewiesen werden. Allein der interne Parteienwettbewerb wird beeinflusst. Während dieser bei kategorischen Stimmgebungsformen schärfer ausfällt, besitzen ordinale eine mildernde Wirkung.¹⁹ Wie die Verrechnungsverfahren erscheint die Stimmgebungsform für automatische Regelungen ungeeignet. Auch hier ist im Wahlsystemdesign einmalig eine Entscheidung zu treffen.

¹⁵ Einige Autoren unterscheiden nur zwischen Wahlzahl- und Divisorverfahren.

¹⁶ Vgl. D. Nohlen (Anm. 1), S. 114 ff.; sowie Michael L. Balinski/H. Peyton Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington D. C. 2001, S. 63 ff.

¹⁷ Vgl. Hubert Gehring u. a., *KAS Wahlhandbuch Tschechien 2010. Tschechien vor den Wahlen zum Abgeordnetenhaus am 28./29. Mai 2010*, S. 12, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_19441-1522-1-30.pdf?100426161502 (Stand: 10.3.2015).

¹⁸ Vgl. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971, S. 16 ff.

¹⁹ Vgl. Richard S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore 1980, S. 28 f.

Die Sperrklauseln sind das vierte zentrale Element von Wahlsystemen und wirken direkt auf die Mandatsverteilung. Die Sperrklausel besitzt sowohl mechanische als auch psychologische Effekte: eine mechanische Hürde, da alle Parteien, die nicht das vorgegebene Mindestmaß an Stimmen erreichen, bei der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden; eine psychologische Hürde, da eine Stimmabgabe für kleine Parteien eher vermieden wird, um „Papierkorbstimmen“ zu vermeiden. Die tatsächliche Konzentrationswirkung hängt von mehreren Faktoren ab: zum einen von der Höhe der Hürde und zum anderen von dem Parteiensystem. Außerdem ist die Anwendungsebene entscheidend. Sperrklauseln können auf nationaler und regionaler Ebene eingesetzt werden.²⁰ Regionale Sperrklauseln erleichtern den Einzug in das Parlament. Neben einfachen existieren auch gestaffelte Sperrklauseln, die Wahlbündnissen Mindesthürden vorschreiben. Sperrklauseln sind somit zumindest mathematisch als automatische Regelungen geeignet.

Das fünfte, den Proporz des Wahlsystems betreffende Element ist die Parlamentsgröße. Größere Parlamente sind potenziell proportionaler als kleinere. Dies lässt sich anhand eines theoretischen Modells illustrieren. In einem nationalen Wahlkreis mit 100 zu vergebenden Mandaten ohne gesetzliche Sperrklausel benötigen Parteien ein Prozent der Stimmen, um mindestens ein Mandat zu erringen. Sind in einem nationalen Wahlkreis 200 Mandate zu vergeben, benötigen Parteien nur noch 0,5 Prozent der Stimmen, um mindestens einen Sitz zu gewinnen.²¹ Folglich ist auch die Parlamentsgröße in geringem Umfang als automatische Regelung geeignet.

Insgesamt sind drei der fünf (technischen) Elemente von Wahlsystemen als automatische Regelungen geeignet, zumal sie die Proportionalität direkt beeinflussen. Die Stimmgebungsform besitzt keinen verteilungsrelevanten Einfluss. Die Wirkungsunterschiede der Verrechnungsform beschränken sich innerhalb einer regionalen Einheit auf ein Mandat. Die Parlamentsgröße bietet einen kleinen Hebel, während Wahlkreisgröße und -mischung sowie die Sperrklausel sehr stark über die Disproportionalität eines Wahlsystems entscheiden.

4 Fallauswahl und Status Quo

Zunächst werden Sperrklausel und Wahlkreisgröße einzeln auf verschiedene Wahlergebnisse angewendet, da sie die größte Hebelwirkung entfalten und

²⁰ Vgl. D. Nohlen (Anm. 1), S. 111 ff.

²¹ Vgl. P. Harfst (Anm. 4), S. 38 f.

weil – aus Gründen der Legitimation – eine minimal-invasive Lösung für die Wahlsysteme Ostmitteleuropas angestrebt wird. Die Simulationsrechnungen erfolgen anhand der nationalen Wahlergebnisse von Tschechien und Litauen. Beide Länder standen zur Auswahl, da sowohl ein Verhältniswahlssystem (Tschechien) als auch ein Grabenwahlssystem (Litauen) Berücksichtigung finden. Mehrheitswahlssysteme sind aus zwei Gründen zu vernachlässigen: Zum einen gibt es in Ostmitteleuropa derzeit keine Staaten, in denen die Mehrheitswahl Anwendung findet, zum anderen soll im Rahmen der Analyse eine institutionelle Konsolidierung erreicht werden. Die Untersuchung der bisherigen und aktuellen Entwicklungstendenzen wies darauf hin, dass die Instabilität zumeist daher rührt, dass die Wahlsysteme zu schwache Konzentrationseffekte und deshalb aus funktionalen und rationalen Gründen Angriffsflächen bieten. Die Einführung einer Mehrheitswahl wäre denkbar, würde aber dem Anspruch eines minimal-invasiven Eingriffs widersprechen.

Allerdings sprechen nicht nur die technischen Rahmenbedingungen für die oben genannten Fallbeispiele. Das Parteiensystem Litauens befindet sich seit einigen Jahren im Wandel. Die Sperrwirkung der künstlichen Hürde nimmt zunehmend ab. Während im Jahr 2000 noch 28,3 Prozent der Stimmen für Parteien abgegeben wurden, die nicht ins Parlament zogen, betraf dies 2004 nur noch 9,2 Prozent.²² Die Fragmentierung des Parteiensystems nimmt dagegen zu. Allerdings sind die Kräfteverhältnisse der Parteien auf Parlamentsebene deutlichen Schwankungen unterworfen. Große Wahlerfolge wechseln sich häufig mit verheerenden Wahlniederlagen ab. So gehörte die Litauische Zentrumsunion (LCS) 1996 mit 8,2 Prozent der Stimmen zu den Wahlgewinnern. Im Jahr 2000 hingegen erhielt sie nur 2,9 Prozent der Stimmen, zog aber 2004 in Verbindung mit der Liberalen Union Litauens (LLS) mit 9,9 Prozent wieder in den Seimas ein. Die Problematik der ständig wechselnden Kräfteverhältnisse wird dadurch verschärft, dass immer wieder neue Strömungen den Einzug ins Parlament schaffen. Neues Bündnis – Sozialliberale (NSS) wurde 1998 gegründet und erreichte bereits bei den Parlamentswahlen 2000 19,6 Prozent der Stimmen.²³ Häufiger werdende Wahlbündnisse können dahingehend interpretiert werden, dass die Parteien eine stärkere Konzentration im Parlament anvisieren.

Auch in Tschechien fiel die Regierungsbildung in der Vergangenheit schwer. „Die starke Parlamentsfraktion der KSČM [Kommunistische Partei

²² Vgl. Joachim Tauber, Das politische System Litauens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 171-208, hier S. 189.

²³ Vgl. ebd., S. 190 f.

Böhmens und Mährens, Anm. d. Verf.], die stets zur Opposition gehörte, erschwert die Bildung einer Regierungskoalition.²⁴ Nach Wahlen ist eine Patt-situation im Parlament die Regel, weshalb die Parteien in der Vergangenheit zu umstrittenen Mitteln griffen. Ein Beispiel ist der nach den Parlamentswahlen 1998 zwischen der Sozialdemokratischen Partei (ČSSD) und der Demokratischen Bürgerpartei (ODS) geschlossene „Oppositionsvertrag“, mit dem beide Parteien ein Machtkartell errichteten, ihre eigene Position festigten und kleine Parteien marginalisierten. Zwar gehören Kabinette in Tschechien zu den stabileren in Ostmitteleuropa, jedoch musste die Regierung auch in Tschechien bereits mehrmals vor Ablauf der Legislaturperiode zurücktreten.²⁵

Bevor minimal-invasive Lösungen für die Wahlsysteme Litauens und Tschechiens analysiert werden können, sind zunächst die Wahlsysteme beider Länder als Status quo zu erfassen, da sie und ihre Modifikationen die Grundlage der Simulationsrechnungen bilden. Beim litauischen Wahlsystem handelt es sich um ein Grabenwahlsystem. In 71 Wahlkreisen wird nach absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl gewählt. Die Vergabe der restlichen 70 Mandate erfolgt über starre Listen nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl. Überhangmandate sind nicht möglich, da Direkt- und Listenmandate nicht miteinander verrechnet werden. Eine Fünf-Prozent-Klausel soll die Parteienzersplitterung auf Parlamentsebene eindämmen. Die Zwei-Prozent-Klausel für Parteien der Minderheiten existiert seit 1996 nicht mehr. Die absolute Mehrheitswahl in den Wahlkreisen fördert die Bildung von Wahlkoalitionen. Allerdings ziehen auch regelmäßig Einzelkandidaten, deren Partei nicht die Fünf-Prozent-Hürde überschreitet, in den Seimas ein. Massive Wählerwanderungen finden regelmäßig statt.²⁶

Das tschechische Verhältniswahlsystem sieht 14 Mehrpersonenwahlkreise vor, deren Mandatskontingente bei jeder Wahl neu berechnet werden. Hierbei ist die Wahlbeteiligung entscheidend. Zunächst wird die Anzahl der gültigen Stimmen durch die Anzahl der Abgeordneten dividiert (sogenannte „Mandatszahl der Republik“, nationale Ebene). Danach kommt es zur Teilung der Anzahl gültiger Stimmen jeder einzelnen Region durch die Zahl der insgesamt zu vergebenen Mandate (regionale Ebene). Nach den Rundungen stehen die Sitzkontingente der Regionen fest.²⁷ Die Mandate werden nach dem d'Hondt Verfahren vergeben, woraus die Begünstigung großer Parteien

²⁴ Karel Vodička, Das politische System Tschechiens, in: W. Ismayr (Anm. 22), S. 275-316, hier S. 284.

²⁵ Vgl. ebd., S. 284 f.

²⁶ Vgl. J. Tauber (Anm. 22), S. 194.

²⁷ Vgl. H. Gehring (Anm. 17), S. 12.

resultiert. Außerdem existieren für Parteibündnisse gestaffelte Sperrklauseln. Pro Partei sind fünf Prozent der Stimmen nötig. Darüber hinaus existiert partiell ein Präferenzstimmgebungssystem. Der Wähler darf auf einer Kandidatenliste zwei Namen ankreuzen. Sofern mindestens sieben Prozent der Wähler in einem Wahlkreis von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, erfolgt die Mandatsverteilung auf Basis der Präferenzstimmgebung.²⁸

5 Simulationsrechnungen

Im ersten Schritt soll die Sperrklausel in Litauen und Tschechien, angewandt an realen Wahlergebnissen, schrittweise erhöht werden. Da die automatischen Regelungen möglichst nah an realen Begebenheiten getestet werden sollen, genügt es nicht, die Elemente a posteriori entlang vorgegebener Wahlergebnisse zu modifizieren. Stattdessen ist es nötig, die Arten und Grundbedingungen der technischen Elemente bereits a priori zu definieren. Im Falle der Sperrklausel ergeben sich zwei Möglichkeiten, die automatische Regelung auf Wirkungsebene vorzudefinieren: Zum einen kann diese in festen Stufen erhöht werden (z. B. fünf Prozent, sechs Prozent usw.), zum anderen kann diese so angehoben werden, dass sie automatisch auf ein Level steigt, das die nächst größere Partei aus der Mandatsverteilung ausscheiden lässt. Die letztgenannte erscheint hierbei deutlich flexibler und genauer und wird deshalb im Folgenden berücksichtigt. Schwieriger gestaltet sich die Vordefinition auf der Bedingungsebene. Hierbei sind vielfältige Regelungen denkbar. Die Erhöhung der Sperrklausel könnte dann in Kraft treten, wenn die effektive Parteienzahl einen bestimmten Wert überschreitet. Die Alternativlösung könnten arithmetische Koalitionsbildungsmöglichkeiten sein. Die Sperrklausel würde sich z. B. solange erhöhen, bis beispielsweise mindestens zwei „minimal winning coalitions“ möglich sind. Diese Regelung ließe sich an das spezifische Parteiensystem weiter anpassen, indem z. B. mindestens zwei „minimal winning coalitions“ rechnerisch möglich sein müssten, allerdings eine bestimmte Koalition per Definition nicht mitgezählt würde, weil sie langfristig als politisch unwahrscheinlich gilt.

In Litauen waren in den letzten Legislaturperioden vermehrt „surplus coalitions“ zu verzeichnen.²⁹ Übergroße Koalitionen besitzen eine Pufferfunktion bei unsicheren Koalitionsgebilden, die Regierungsmehrheiten absi-

²⁸ Vgl. K. Vodička (Anm. 24), S. 287.

²⁹ Vgl. Sabine Kropp u. a., Koalitionen in West- und Osteuropa. Theoretische Überlegungen und Systematisierung des Vergleichs, in: Dies. u. a. (Hrsg.), Koalitionen und Koalitions handeln in West- und Osteuropa, Wiesbaden 2002, S. 7-41, hier S. 25.

chern sollen.³⁰ Derzeit besteht die Regierung aus vier Parteien: der Arbeitspartei (DP), der Sozialdemokratische Partei Litauens (LSDP), den Liberaldemokraten (TT) und dem Wahlbündnis der Polen Litauens (LLRA). Für eine absolute Mehrheit wären nur drei nötig. Im Folgenden wird eine arithmetisch mögliche Zweiparteienkoalition angestrebt, sodass 1) keine Koalition mit drei oder mehr Parteien zur Mehrheitsbildung nötig wäre und 2) selbst eine *suplus coalitions* „nur“ drei Parteien umfassen würde. Im Folgenden wird die Sperrklausel nur dann angehoben, wenn keine Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition arithmetisch möglich ist. Die Anhebung endet, sobald diese Zielvorstellung erreicht wurde (Bedingungsebene). Die Sperrklausel erhöht sich nicht in fest vordefinierten Schritten, sondern direkt auf das Niveau der nächst größeren Partei (Wirkungsebene). Die Basis der Analyse stellt das Wahlergebnis der Parlamentswahlen 2012 dar. Abbildung 1 fasst die Simulationsrechnungen zusammen. Nach der Parlamentswahl 2012 war keine Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition arithmetisch möglich. In der Folge wurde die Sperrklausel so angehoben, dass die nächst größere Partei nicht mehr bei der Mandatsverteilung berücksichtigt wird. Dies betraf die LLRA. Da weiterhin keine Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition möglich war, erfolgte eine weitere Erhöhung, in deren Folge die TT ausschied. Indem die vordefinierte Bedingung erfüllt wurde, endet der automatisierte Prozess. Die effektive Parteienzahl wurde hierbei nur minimal gesenkt, da die aus der Mandatsverteilung ausgeschiedenen Parteien aufgrund ihrer Direktmandate weiterhin im Parlament repräsentiert sind. Der Disproportionalitätsindex nach Gallagher steigt indes deutlich an.

Durch die automatische Erhöhung der Sperrklausel werden zwar die Kräfteverhältnisse im Parlament verändert, allerdings bleiben alle Parteien grundsätzlich vertreten. Ob diese mit zwölf oder sechs Mandaten repräsentiert werden, hat kaum Einfluss auf ihre Rolle auf der Policy-Ebene. Der Eingriff der Sperrklausel wäre politisch nur dann maßgeblich, wenn dadurch Parteien auf eine Parlamentsbeteiligung verzichten müssten. Auch bei den Wahlen 2004 und 2008 wäre keine Partei durch eine erhöhte Sperrklausel gänzlich aus dem Parlament verschwunden. Darüber hinaus entspräche die Selektionsleistung der Sperrklausel einem Niveau, das diese bereits bei vergangenen Wahlen ohne eine automatische Erhöhung erreicht hat, womit sich für Litauen kein *Novum* ergebe. Somit ist die automatische Erhöhung der

³⁰ Vgl. Marianne Kneuer, *Deficits in Democratic Quality? The Effects of Party-System Institutionalisation on the Quality of Democracy in Central Eastern Europe*, in: Gero Erdmann/dies. (Hrsg.), *Regression of Democracy*, Sonderband der Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft 5 (2011) 1, S. 133-172, hier S. 160.

Sperrklausel für die Kontextbedingungen Litauens geeignet, um das Wahlsystem institutionell zu festigen und die Regierungsfähigkeit zu erhöhen.

Tabelle 1

Partei	Mandate 2012 ²	Erhöhung Sperrklausel I ³	Erhöhung Sperrklausel II ⁴
DP ¹	29 (12)	30 (12)	32 (12)
LSDP ¹	38 (23)	40 (23)	41 (23)
TS-LKD	33 (20)	34 (20)	35 (20)
LRLS	10 (3)	11 (3)	12 (3)
DK	7 (0)	7 (0)	8 (0)
TT ¹	12 (6)	12 (6)	6 (6)
LLRA ¹	8 (3)	3 (3)	3 (3)
LVZS	1 (1)	1 (1)	1 (1)
(Unabhängige)	3 (3)	3 (3)	3 (3)
Mandate gesamt	141 (71)	141 (71)	141 (71)
Regierung gesamt	87 (44)	81 (44)	82 (44)
2-Parteien-Gewinn-Koalition möglich	nein	nein	ja (DP + LSDP)
effektive Parteienzahl	5,24	4,91	4,67
Gallagher	8,82	10,15	11,00

Eigene Darstellung. Die in Klammern angegebenen Zahlen kennzeichnen die Anzahl der gewonnenen Direktmandate.¹ Diese Parteien waren nach der Parlamentswahl 2012 an der Regierung beteiligt.² Amtliche Ergebnisse der Wahlen zum Seimas 2012.³ Automatisch erhöhte Sperrklausel auf dem Niveau der über der ursprünglichen Sperrklausel nächst größeren Partei.⁴ Die Sperrklausel wurde ein weiteres Mal automatisch auf das Niveau der nächst größeren Partei erhöht, da arithmetisch keine Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition möglich war.

Grabenwahlsysteme bieten eine bisher unerwähnte Eingriffsmöglichkeit. Da die Entscheidungsregeln der Mehrheits- und der Verhältniswahl parallel zueinander verlaufen, lassen sich die Mandatskontingente beider Teilsysteme verändern. Tabelle 2 illustriert die Ergebnisse. Hierbei wurde die gleiche Kondition auf der Bedingungsebene gewählt, eine Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition. Entgegen vorheriger Annahmen erwies sich die Absenkung des Listenanteils nicht als konzentrierender. Stattdessen erhöhte sich die effektive Parteienzahl. Die Disproportionalität sank. Obwohl der Listenanteil von 70 auf 40 Mandate Schritt für Schritt gesenkt wurde, kam es nicht zur Erfüllung der vordefinierten Zielvorgabe. Dies ist damit zu begründen, dass auch kleine Parteien und unabhängige Kandidaten unter der Entscheidungsregel der absoluten Mehrheitswahl Wahlkreise gewinnen und damit keine zusätzliche Konzentration erreicht werden kann. Das Niveau des Listenmandatsanteils noch

weiter zu senken, würde zwar das Wahlsystem auf formaler Ebene nicht berühren, entspräche aber nicht mehr einem minimal-invasiven Eingriff.

Tabelle 2

Partei	Mandate 2012 ²	Senkung Listenanteil I ³	Senkung Listenanteil II ⁴	Senkung Listenanteil III ⁵
DP ¹	29 (12)	27 (12)	24 (12)	22 (12)
LSDP ¹	38 (23)	36 (23)	34 (23)	32 (23)
TS-LKD	33 (20)	31 (20)	29 (20)	27 (20)
LRLS	10 (3)	9 (3)	8 (3)	7 (3)
DK	7 (0)	6 (0)	5 (0)	4 (0)
TT ¹	12 (6)	11 (6)	10 (6)	9 (6)
LLRA ¹	8 (3)	7 (3)	7 (3)	6 (3)
LVZS	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
(Unabhängige)	3 (3)	3 (3)	3 (3)	3 (3)
Mandate gesamt	141 (71)	131 (71)	121 (71)	111 (71)
Regierung gesamt	87 (44)	85 (44)	75 (44)	69 (44)
2-Parteien-Gewinn-Koalition möglich	nein	nein	nein	nein
effekt. Parteienzahl	5,24	5,97	6,95	8,07
Gallagher	8,82	7,91	7,54	7,64

Eigene Darstellung. Die in Klammern angegebenen Zahlen kennzeichnen die Anzahl der gewonnenen Direktmandate.¹ Diese Parteien waren nach der Parlamentswahl 2012 an der Regierung beteiligt.² Amtliche Ergebnisse der Wahlen zum Seimas 2012.³ Automatische Senkung der Listenmandate auf 60.⁴ Automatische Senkung der Listenmandate auf 50.⁵ Automatische Senkung der Listenmandate auf 40.

Eine automatische Senkung des Listenmandatsanteils und eine Verkleinerung des Parlaments sind unter dem litauischen Kontext nicht zielführend. Dies würde sich dann ändern, wenn in den Einerwahlkreisen die absolute durch eine relative Mehrheitswahl ausgetauscht würde, da Wahlkoalitionen hierdurch an Attraktivität verlieren. Eine weitere Möglichkeit ergibt sich, indem beide technischen Elemente kombiniert werden. Ist die Zielvorgabe einer Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition nicht erfüllt, erhöht sich zum einen die Sperrklausel auf das Niveau der nächst größeren Partei, zum anderen wird der Listenmandatsanteil gesenkt. Selbst eine doppelte Senkung des Anteils der Proporzmandate in Kombination mit einer einfachen Erhöhung der Sperrklausel reicht allerdings nicht, um die Zielvorgabe zu erreichen. DP und LSDP hätten lediglich 60 von 121 Mandaten und damit keine Mehrheit. Da in der ersten Simulationsrechnung eine zweifache Anhebung der Sperrklausel

ausreichte, besteht keine Notwendigkeit, die kombinierte Variante weiter zu verfolgen.

In kombinierten Wahlsystemen gelten Einerwahlkreise als personalisierendes Element. Da dieses in Litauen durchschnittlich ausgeprägt ist³¹, wird es nicht als besonders schützenswert betrachtet. Die Parteienzersplitterung auf Parlamentsebene wird in Litauen dadurch forciert, dass auch kleine Parteien und unabhängige Kandidaten Mandate gewinnen. Eine Auflösung der Hochburgen würde die Bildung kleiner Koalitionen vereinfachen. Neben der Ablösung des absoluten durch ein relatives Mehrheitserfordernis könnte auch die italienische Variante genutzt werden.³² Anstelle der absoluten Mehrheit benötigen Kandidaten eine qualifizierte Mehrheit. Wird diese von keinem Kandidaten erreicht, kommt es zu einer Zusammenfassung aller betroffenen Wahlkreise zu einem (oder mehreren kleinen) Mehrpersonenwahlkreisen, in denen die Mandatsverteilung nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl erfolgt. Die natürliche Hürde kleiner Mehrpersonenwahlkreise würde zu einem unüberwindlichen Hindernis für Unabhängige und Kleiparteien.

Dass die automatische Erhöhung der Sperrklausel kein Allheilmittel darstellt, zeigt das Beispiel Tschechien. Um ein „most different case design“ zu konstruieren, wird allerdings nicht die letzte Wahl als Analysegrundlage herangezogen, sondern das Wahlergebnis von 1996, weil hieraus eine Minderheitsregierung erfolgte und die automatischen Regelungen unter möglichst komplizierten Bedingungen getestet werden sollen (Tabelle 3).

Nach den Wahlen von 1996 formierte sich eine von der ČSSD tolerierte Minderheitsregierung aus ODS, der Christlich-demokratischen Union (KDU-ČSL) und der Demokratischen Bürgerallianz (ODA). Sie erreichte 99 der 200 Mandate. Bedingungs- und Wirkungsebene sind ähnlich dem litauischen Beispiel vordefiniert. Dem Erfordernis von mindestens einer Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition werden jedoch weitere Konditionen hinzugefügt: Zum einen bleibt eine arithmetisch mögliche Koalition zwischen ČSSD und ODS unberücksichtigt. Zum anderen werden Bündnisse mit der kommunistischen KSČM ausgeschlossen, da diese in Tschechien als nicht koalitionsfähig gilt. Dass die Minderheitsregierung 1996 lediglich von der ČSSD toleriert wurde, zeigt, dass diese nicht gewillt war, eine Koalition mit der ODS einzu-

³¹ Vgl. Pippa Norris, *Ballot Structures & Legislative Behavior*, S. 16, unter: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/Miami%20Norris.pdf> (Stand: 19.3.2015).

³² Vgl. dazu Stefan Köppl, *Kontinuität trotz Transition? Koalitionsbildung in Italien*, in: Frank Decker/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013*, Baden-Baden 2013, S. 499 ff.

gehen oder vice versa. Die arithmetische Koalition ist demzufolge politisch nicht gewollt. Dies gilt allerdings nur a priori. Nach der Wahl dürfen die Parteien dennoch koalieren. Die Parteien sind folglich durch die Zielvorstellung auf Bedingungsebene in ihrem Handeln a posteriori nicht eingeschränkt. Da die Minderheitsregierung nicht aus einer, sondern mehreren Parteien besteht, ist es möglich, dass sich die Zahl der Regierungsmandate mit der erhöhten Sperrklausel verringert. Dieser Fall wäre auch 1996 eingetreten, da mit der ODA eine der Regierungsparteien ausscheiden würde.³³

Tabelle 3

Partei	Mandate 1996 ³	Erhöhung Sperrklausel I ⁴	Erhöhung Sperrklausel II ⁵
ČSSD ²	61	67	74
ODS ¹	68	75	82
KSČM	22	24	26
KDU-ČSL ¹	18	16	18
ODA ¹	13	0	0
SPR-RSČ	18	18	0
Mandate gesamt	200	200	200
Regierung gesamt	99	91	100
2-Parteien-Gewinn-Koalition möglich	nein	nein	ja
effektive Parteienzahl	4,15	3,55	3,03
Gallagher	7,07	7,30	7,60

Eigene Darstellung.¹ Diese Parteien waren nach der Parlamentswahl 1996 an der Regierung beteiligt.² Die ČSSD tolerierte die Minderheitsregierung.³ Amtliche Ergebnisse.⁴ Automatisch erhöhte Sperrklausel auf dem Niveau der über der ursprünglichen Sperrklausel nächst größeren Partei.⁵ Die Sperrklausel wurde ein weiteres Mal automatisch auf das Niveau der nächst größeren Partei erhöht, da arithmetisch keine Zwei-Parteien-Gewinn-Koalition (außer einer zwischen ČSSD und ODS sowie denen mit der KSČM) möglich war.

Die zweite Erhöhung der Sperrklausel erreicht ebenfalls keine absolute Mehrheit. Die Simulationsrechnung wird abgebrochen, da mit einer weiteren Erhöhung der künstlichen Hürde bereits die Hälfte der Parlamentsparteien vollständig ausgeschieden und dies unter demokratietheoretischen Aspekten nicht wünschenswert wäre. Hierbei wird allerdings deutlich, dass nicht nur Bedingungs- und Wirkungsebene a priori festzulegen sind. Ebenso ist eine Grenze zu formulieren, die unerwünschte Nebeneffekte automatischer Regelungen verhindert (Leistungsebene). Am Beispiel Tschechiens ist die automa-

³³ Aufgrund der „surplus coalitions“ ist dies nicht auf Litauen übertragbar.

tische Regelung zu stoppen oder zu annullieren, sofern mindestens die Hälfte der Parlamentsparteien durch die automatische Erhöhung der Sperrklausel von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden würde.

Die zweite Erhöhung der Sperrklausel erreicht ebenfalls keine absolute Mehrheit. Die Simulationsrechnung wird abgebrochen, da mit einer weiteren Erhöhung der künstlichen Hürde bereits die Hälfte der Parlamentsparteien vollständig ausgeschieden und dies unter demokratietheoretischen Aspekten nicht wünschenswert wäre. Hierbei wird allerdings deutlich, dass nicht nur Bedingungs- und Wirkungsebene a priori festzulegen sind. Ebenso ist eine Grenze zu formulieren, die unerwünschte Nebeneffekte automatischer Regelungen verhindert (Leistungsebene). Am Beispiel Tschechiens ist die automatische Regelung zu stoppen oder zu annullieren, sofern mindestens die Hälfte der Parlamentsparteien durch die automatische Erhöhung der Sperrklausel von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden würde.

Da die Wahlen in Tschechien in Mehrpersonenwahlkreisen stattfinden, ließe sich ein weiteres der technischen Elemente modifizieren: das Stimmenverrechnungsverfahren. In Tschechien schon wird das d'hondtsche Verfahren angewendet, weshalb keine weitere Konzentration auf diesem Wege möglich ist. Die Wahlkreise lassen sich aber anderweitig automatisch regeln. Hierzu werden virtuelle Wahlkreise verwendet. Im ersten Schritt finden die Wahlen in 27er-Wahlkreisen statt, die sich aus 27 Einerwahlkreisen zusammensetzen. Sind die Zielvorstellungen der Bedingungsebene nicht erfüllt, werden nicht mehr 27, sondern neun Einerwahlkreise zusammengefasst, danach drei. In der letzten Stufe werden die Wahlkreise als Einerwahlkreise gewertet. Die Reduzierung der Wahlkreisgröße endet, sobald die Bedingungsebene erfüllt wurde (Wirkungsebene). Sofern auch die Einerwahlkreise erfolglos bleiben, erfolgt die Annullierung der Wahlkreisgrößenanpassung (Leistungsebene). Der Hauptkritikpunkt an diesem Modell liegt in seiner Intransparenz. Der Wähler kann vorher nur schwer einschätzen, wie das Wahlergebnis aussehen wird. Dem ist entgegenzuhalten, dass Großteile der Wählerschaft kaum über ihr Wahlsystem Bescheid wissen, sofern es in seiner Komplexität über die einfachen Vertreter wie nationale Wahlkreise oder die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen hinausgeht. Demzufolge herrscht von Seiten der Wähler in der Regel ein Informationsdefizit. So zeigen Umfragen in Deutschland, dass ein großer Teil der Bevölkerung fälschlicherweise glaubt, die Erststimme sei wichtiger als die Zweitstimme.³⁴ Außerdem existieren weltweit we-

³⁴ Vgl. Frank Decker, Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems, Wiesbaden 2013, S. 231; vgl. Jürgen Maier, Was die Bürger über

sentlich komplexere Wahlsysteme. Besonders in Ungarn und Deutschland ist die Intransparenz stark ausgeprägt. Der Volksentscheid in Neuseeland zeigt, dass sich die Wähler nicht zwangsweise für das einfachste Wahlsystem entscheiden, sondern – unter ausreichenden Informationen – das in ihren Augen am besten geeignete wählen.³⁵ Intransparenz ist deswegen kein tragbares Argument.

6 Automatische Regelungen als Zukunftsperspektive?

Können die Wahlsysteme Ostmitteleuropas so umgestaltet werden, dass sie sich mithilfe automatischer Regelungen selbstständig an sich verändernde Kontextbedingungen anpassen, sodass sie weniger reformbedürftig und institutionell dauerhaft gestärkt sind? Die Analyse anhand der Fallbeispiele Litauens und Tschechiens zeigt, dass automatische Regelungen grundsätzlich geeignet sind, um Wahlsysteme konstitutionell zu stabilisieren. Die Wirkung technischer Elemente ist hier stark von ihren Kontextbedingungen abhängig. Das Parteiensystem, die Gestalt des Wahlsystems, Lerneffekte von Bürgern, Kandidaten und Parteien, die politische Kultur sowie der Faktor Zeit sind ausschlaggebend. Demzufolge sind nicht alle automatischen Regelungen universell anwendbar. Die größte Schwierigkeit ist in der a priori Definition zu sehen, da automatische Regelungen auf verschiedene Fälle vorbereitet sein müssen, die erst nach ihrer Verabschiedung eintreten werden. Deshalb sind sie auf Bedingungs-, Wirkungs- und Leistungsebene einzugrenzen. Damit die Gesetze selbst geschützt werden, sollte über ihre Verankerung in der Verfassung nachgedacht werden. Im internationalen Vergleich existieren hierzu bereits Vorbilder (Belgien, Dänemark, Irland, Island, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweiz, Spanien). Zukünftig sind Querschnitts- und Längsschnittsanalysen vorzunehmen, um dieses Forschungsfeld weiter empirisch zu unterfüttern.

Politik (nicht) wissen – und was die Massenmedien damit zu tun haben – ein Forschungsüberblick, in: Frank Marcinkowski/Barbara Pfetsch (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie, Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 50 (2009) 42, S. 393–414, hier S. 398.

³⁵ Vgl. Steffanie Richter, Modell Aotearoa. Der Prozeß der Wahlsystemreform in Neuseeland, Berlin 1999, S. 101 ff.

Wer wird das nächste EU-Mitglied? Die europäische Integration auf dem Westbalkan im Vergleich

Daniel Kleine

1 Einleitung

2001 und erneut 2015 kam es in Mazedonien zum Konflikt zwischen Regierungstruppen und bewaffneten Milizen der albanischen Minderheit. Es ist der letzte Konflikt einer ganzen Reihe von Auseinandersetzungen auf dem ehemaligen Staatsgebiet Jugoslawiens, die 1991 mit dem Zehn-Tage-Krieg in Slowenien begann. Erst durch den Einsatz von UNO und NATO konnten die Konflikte in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo beendet werden. Eine besondere Rolle in den Plänen zur Stabilisierung der Region nahm die EU ein. Durch eine Beitrittsperspektive sollte den Westbalkanstaaten ein Anreiz für die Demokratisierung der Regierungssysteme, die Liberalisierung der Wirtschaft und die Normalisierung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten geboten werden.¹

Der Begriff Westbalkan umfasst die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens (Kroatien, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Kosovo, Mazedonien) ohne Slowenien, dafür um Albanien ergänzt. Der Begriff Westbalkan wurde 1998 auf einem EU-Gipfel geprägt, um eine Sammelbezeichnung für die Staaten der nächsten geostrategischen Erweiterung der EU zu finden. Es handelt sich deshalb um einen rein geopolitischen Begriff.² Das Prinzip Hoffnung stabilisiert die Region allerdings nur so lange, wie regelmäßige und beobachtbare Fortschritte im EU-Integrationsprozess erzielt werden. Slowenien und Kroatien bewiesen mit ihren EU-Beitritten am 1. Mai 2004 und am 1. Juli 2013, dass der Sprung vom krisengeschüttelten postjugoslawischen Teilstaat zum EU-Mitglied möglich ist.³ Doch wie steht es um die verbleibenden Staaten des Westbalkans? Welche Fortschritte wurden erzielt und welche Hemmnisse existieren? Wie steht es um die zentralen Kriterien der Meinungs- und Medienfreiheit, der Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaftlichkeit? Auf der Basis der Jahresfortschrittsberichte der EU-

¹ Vgl. Edgar Hösch, *Geschichte der Balkanländer – Von der Frühzeit bis zur Gegenwart*, 5. erweiterte Aufl., München 2008, S. 297-303.

² Vgl. Camelia E. Ratio, *Balkangovernance*, in: Georg Simonis/Helmut Elbers (Hrsg.), *Externe EU-Governance*, Wiesbaden 2011, S. 135-162, hier S. 135.

³ Vgl. Europäische Union (Hrsg.), *Grundlegende Länderinformationen*, unter: <http://www.europa.eu/about-eu/countries/> (Stand: 12.2.2015).

Kommission soll anhand von Schlüsselkriterien der Fortschritt der Kandidatenstaaten in ihrem Reformprozess hin zu einer EU-Mitgliedschaft bewertet werden. Von Interesse sind vor allem die Kriterien zur Entwicklung des Staatsapparates, der demokratischen Konsolidierung der Länder, der wirtschaftlichen Entwicklung, dem Zustand des Rechtsapparates und den internationalen Beziehungen zu den anderen Westbalkanstaaten und zur EU.

Es erfolgt zunächst eine Darstellung des Beitrittsprozesses in die EU, vor allem, welche Besonderheiten für die Staaten der Westbalkanregion gelten. Im dritten Abschnitt wird erläutert, welche Kriterien bei der Bewertung des Integrationsfortschrittes der Westbalkanstaaten ausgewählt wurden und warum. Im Hauptteil (Kap. 4) erfolgt die Betrachtung der Kandidaten anhand der gewählten Kriterien. Zum Abschluss erfolgt im fünften Abschnitt ein Fazit sowie der Versuch einer Prognose, welcher Westbalkanstaat das nächste EU-Mitglied wird.

2 Der Beitrittsprozess

In der Fachliteratur unterteilt sich der EU-Beitrittsprozess in drei Phasen. In der ersten Phase wird ein Staat zum offiziellen Beitrittskandidaten erklärt. Zuvor muss der Staat ein Beitrittsgesuch erstellen. Dieser geht an den Rat der EU, der wiederum die Kommission beauftragt, den Antrag zu bewerten. Die Prüfung erfolgt anhand der Kriterien und Bedingungen des Erweiterungsprozesses. Je nach Stand des Kandidaten spricht sich die Kommission in ihrer Stellungnahme (Avis) für eine Anerkennung des Kandidatenstatus aus und empfiehlt Beitrittsverhandlungen oder sie benennt „Benchmarks“, also Zielsetzungen, die der Staat erst erfüllen muss. Auf Grundlage dieser Empfehlung entscheidet der EU-Rat einstimmig über die Verleihung des Kandidatenstatus und über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, oder nicht.⁴

In Phase zwei erteilt der Europäische Rat der Kommission ein Mandat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Sie umfassen Fristen und Bedingungen zur Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes (Aquis) der EU. Der gemeinsame Besitzstand wird in den Beitrittsverhandlungen in 35 Kapitel unterteilt. Die Eröffnung und Schließung von Kapiteln wird auf den EU-Beitrittskonferenzen beschlossen.⁵ Seit 2004 hat die EU das Recht, die Verhandlungen auszusetzen, wenn der Kandidat in schwerem Umfang gegen die

⁴ Vgl. Europäische Union (Hrsg.), Beitritt zur EU, unter: http://www.europa.eu/about-eu/countries/joining-eu/index_de.htm (Stand: 12.2.2015).

⁵ Vgl. Europäische Union (Hrsg.), Der Weg zur EU-Mitgliedschaft, unter: http://www.ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_de.htm (Stand: 12.2.2015).

Grundlagen der Demokratie, des Rechtsstaats und der Menschenrechte verstößt.⁶

Phase drei beschließt den Prozess mit dem Beitrittsvertrag. Er enthält eventuelle Schutzklauseln, Übergangsfristen, Vertragsänderungen und das endgültige Beitrittsdatum. Der Rat der EU, das Europaparlament und die Kommission müssen dem Vertrag zustimmen. Mit Unterzeichnung des Vertrages durch alle EU-Mitglieder und den Beitrittskandidaten wird der Staat mit dem Erreichen des endgültigen Beitrittsdatums ein Vollmitglied der EU.⁷

Für diesen Beitrag wird der Beitrittsprozess um eine weitere Phase ergänzt, die allerdings nicht am Ende, sondern am Anfang des Prozesses steht. Da Phase 1 mit dem Status des Staates als offizieller EU-Beitrittskandidat beginnt, und einige Westbalkanstaaten diesen Status noch nicht erreicht haben, werden die Verhandlungen, das Monitoring und die Fortschrittsbemühungen der Westbalkanstaaten vor dem Beitrittskandidatenstatus als Phase 0 bezeichnet. Diese Phase ist notwendig, weil für die Westbalkanstaaten ein Sonderstatus gilt. Jedem Westbalkanstaat wird eine Beitrittsperspektive in die EU garantiert. Das gilt nicht für Staaten wie die Türkei oder Russland.

3 Die Kriterien

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ (Art. 2 EUV)

„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ (Art.49 Abs. 1 EUV)

Artikel 2 des EUV (Vertrag über die Europäische Union) beschreibt die Werte der Union. Artikel 49 Absatz 1 bezieht sich auf diese Werte, indem er sie zur Voraussetzung für einen Antrag auf Aufnahme in die EU macht. Zudem schränkt Artikel 49 die Auswahl der Kandidaten auf europäische Staaten ein.

⁶ Vgl. Peter R. Weilemann, Der Türkei-Gipfel – Die Tagung des europäischen Rates vom 16./17. Dezember 2004, unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.5934/> (Stand: 12.2.2015).

⁷ Vgl. Europäische Union (Hrsg.), Der Weg zur EU-Mitgliedschaft, unter: http://www.ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_de.htm (Stand: 12.2.2015).

Das bedeutet zwar, dass theoretisch jeder europäische Staat ein Recht auf einen Beitrittsantrag hat, die Entscheidung über die Aufnahme ist aber eine rein politische. Auch nach Erfüllung aller Kriterien ist die Aufnahme in die EU kein Automatismus. Konkretisiert werden die Aufnahmebedingungen in den Kopenhagener Kriterien. Diese wurden am 22. Juni 1993 auf dem Gipfel in der dänischen Hauptstadt in Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung beschlossen.⁸

Unterteilt wird in politische, wirtschaftliche und die Aquis-Kriterien. Politische Faktoren sind die institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten. Wirtschaftliche Merkmale sind eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten. Das Aquis-Kriterium leitet sich aus dem „Acquis communautaire“ ab, dem gemeinsamen Besitzstand der EU. Von einem Beitrittskandidaten wird erwartet, dass er den Anforderungen, die eine EU-Mitgliedschaft nach sich zieht, gewachsen ist und den gemeinsamen Besitzstand der EU übernehmen kann.⁹ Ein viertes Kriterium adressiert an die EU-Seite und bemisst, ob die Union überhaupt aufnahmefähig wäre. So würde beispielsweise Russland mit seiner Größe die Aufnahmekapazitäten der EU deutlich überfordern.¹⁰

Im Zuge der Westbalkan-Erweiterung wurde ein weiteres Aufnahmekriterium formuliert, welches aber meist nur indirekt angesprochen wird. Das rechtliche Kriterium soll die Bedeutung des Kampfes gegen Korruption und organisierte Kriminalität betonen sowie die Wichtigkeit eines funktionierenden Rechtsapparates hervorheben. Die zusätzliche Hürde wurde 2012 bei den Beitrittsverhandlungen mit Montenegro eingeführt.¹¹

Beim politischen Kriterium liegt der Fokus auf dem Entwicklungsstand der öffentlichen Verwaltung, der Einhaltung demokratischer Prinzipien und der Meinungsfreiheit und Unabhängigkeit der Medien. Das rechtliche Kriterium umfasst in dieser Untersuchung den Stand des Kampfes gegen Korrup-

⁸ Vgl. Europäischer Rat (Hrsg.), Europäischer Rat Kopenhagen vom 21./22. Juni 1993. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 13-17, unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/workarea/downloadAsset.aspx?id=40802198179> (Stand: 12.2.2015).

⁹ Vgl. umfassend Europäische Union (Hrsg.), Beitrittskriterien (Kopenhagener Kriterien), unter: http://www.europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_de (Stand: 12.2.2015).

¹⁰ Vgl. Georgios Chatzimarkakis, Europäischer Patriotismus, Berlin 2007, S. 93.

¹¹ Vgl. hierzu Auswärtiges Amt (Hrsg.), EU-Erweiterung: Montenegro, 15. Juli 2014, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung/Erweiterung_Montenegro_node.html (Stand: 12.2.2015).

tion und organisierte Kriminalität, die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des Justizapparates sowie den Stand der internationalen Verträge und die Stabilität der Beziehung zu den anderen Westbalkanstaaten. Das wirtschaftliche Kriterium setzt sich aus der Höhe der Staatsverschuldung, der Arbeitslosenquote und der Wettbewerbsfähigkeit des Marktes zusammen. Als weitere wichtige Voraussetzungen werden der Stand der Integration und die Beziehungen zur EU betrachtet.

4 Die Kandidaten

4.1 Albanien

Albanien ist seit dem 24. Juni 2014 offizieller EU-Beitrittskandidat, jedoch noch weit von offiziellen Beitrittsverhandlungen entfernt.¹² Das Land befindet sich in Phase 1 des EU-Integrationsprozesses. Im politischen Bereich macht Albanien die größten Fortschritte in der Reform der öffentlichen Verwaltung. In weiten Teilen werden die angestrebten Ziele für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen aber noch nicht erreicht. Die Kommission betont zwar den guten Willen der albanischen Regierung, die politischen Kriterien zu erfüllen. Jedoch boykottiert seit dem Juli 2014 die Opposition das Parlament, weil sie immer wieder an der Ausübung ihrer Rechte gehindert würde. Die Regierung hat zwar die parlamentarische Transparenz und den Wahlprozess verbessert. Die Medienfreiheit und speziell die Abhängigkeit der Presse bleiben aber das Hauptproblem in Albanien's Fortschrittsbericht. Die Finanzierung der Medien ist meist unsicher oder offen politisch instrumentalisiert. Der Schutz von Minderheitenmeinungen ist quasi nicht-existent.¹³

Das rechtliche Kriterium zeigt eine weitere Schwäche im Fortschrittsbericht für Albanien auf. Der Kampf gegen organisierte Kriminalität und speziell gegen Menschenhändlerringe zeigt Erfolge, wird aber ausgebremst durch den unvermindert hohen Grad an Korruption auf allen Ebenen der albanischen Verwaltung. Die Verbesserung des Justizapparates führte indes zur Entlassung und Bestrafung einiger Richter aufgrund gekaufter Urteile. Lob findet die Kommission auch für Albanien's Bemühungen zur Stabilisierung der Region. Albanien hat momentan den Vorsitz für den South-East European Cooperation Process (SEECP) inne. Außerdem organisiert das Land die

¹² Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Albania Progress Report – Summary, Oktober 2014, S. 1.

¹³ Vgl. ebd., S. 1 f., 13 und 28.

Treffen der Außenminister der Westbalkanregion und beteiligt sich an der EUFOR ALTHEA Mission in Bosnien und Herzegowina.¹⁴

Die Staatsverschuldung erreicht dagegen neue Höhen, auch wenn internationale Organisationen die Liquidität Albaniens noch nicht in Frage stellen. Die Arbeitslosigkeit schwankt zwischen zwölf und 18 Prozent. Reformen zur Verbesserung der Lage zeigen aufgrund der wirtschaftlichen Schwäche kaum Wirkung. Die Wettbewerbsfähigkeit ist noch nicht gegeben, wegen der hohen Spezialisierung auf wenige Produktgruppen und der schlechten Unternehmensbedingungen, vor allem mit Blick auf die Investitionssicherheit.¹⁵

4.2 Bosnien und Herzegowina

Bosnien und Herzegowina ist kein offizieller EU-Beitrittskandidat, aber eine Beitrittsperspektive ist in Aussicht gestellt. Seit dem Europäischen Rat von Santa Maria de Feira im Juni 2000 wird Bosnien und Herzegowina als „Potenzieller Beitrittskandidat“ betrachtet.¹⁶ Das Land hat allerdings noch kein Beitrittsgesuch gestellt.

Die öffentliche Verwaltung ist schwach organisiert, durch die bosnisch-kroatischen und serbischen Doppelstrukturen kompliziert und in sich verfeindet. Die Regierung zeigt keinen Willen, an diesen Zuständen etwas zu ändern. Die Kommission findet klare Worte für den Zustand der öffentlichen Verwaltung in Bosnien und Herzegowina. Angehörige von Minderheiten werden aktiv an der politischen Partizipation gehindert und speziell im Vorfeld der Wahlen ist finanzieller und politischer Druck auf die Medien ausgeübt worden, bis hin zu tätlichen Angriffen auf kritische Journalisten. Verschärft von den Überschwemmungen im Mai 2014 führte das zu Massenprotesten.¹⁷

Um die Situation zu beruhigen und der Bevölkerung Reformwillen und Fortschritte zu zeigen, startete die EU-Kommission drei Initiativen in den Bereichen Rechtsstaat, Wirtschaft und bessere Zusammenarbeit mit der EU. Zugleich bilden diese Maßnahmen die Basis für ein Reformprogramm, das die EU bis Ende 2015 von Bosnien und Herzegowina erwartet. Ein Stabilisie-

¹⁴ Vgl. ebd., S. 39-45 und 59 f.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 34 ff.

¹⁶ Vgl. umfassend EurAktiv.de (Hrsg.), EU-Bosnien-Herzegowina Beziehungen, 4. Juni 2010, unter: <http://www.euractiv.de/erweiterung/eu-bosnien-herzegowina-beziehung-linksossier-494743> (Stand: 13.2.2015).

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Bosnia and Herzegowina Progress Report Summary, Oktober 2014, S. 1.

rungs- und Assoziierungsabkommen wurde bereits im Jahr 2008 von allen EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet, ist aber bis heute nicht in Kraft getreten, da die Regierung des Landes nicht in der Lage ist, grundlegende Menschenrechte durchzusetzen. Entsprechend entfallen auch alle wirtschaftlichen Vorteile und Handelserleichterungen, die das Abkommen mit sich bringen würde.¹⁸

Auch im rechtlichen Bereich zeigt Bosnien und Herzegowina fundamentale Schwächen. Der Kampf gegen Korruption, organisierte Kriminalität und die Verfolgung von Kriegsverbrechern findet quasi nicht statt. Ausgerechnet im Bereich des Justizapparates lassen sich verhaltene Fortschritte beobachten. Eine Reform des Einstellungsverfahrens und Sanktionen bei Verstößen sorgen für eine Stabilisierung der Rechtssicherheit. Auch die Nachbarschaftsbeziehungen geben Grund zur Hoffnung. Zwar bleibt die Behandlung von Kriegsverbrechen und das Schicksal verschwundener Personen ein Hemmnis in den Beziehungen (vor allem zu Serbien), aber Bosnien und Herzegowina beteiligt sich aktiv an regionalen Bündnissen und Abkommen wie dem South-East European Cooperation Process (SEECP).¹⁹

Auch die wirtschaftlichen Kriterien verbesserten sich 2014 laut des EU-Fortschrittsberichts der Kommission nicht. 2013 hatte sich die Situation der Staatsverschuldung verbessert, aber als Folge der Maiflut stieg sie auf neue Rekordhöhen. Die Arbeitslosigkeit bleibt unvermindert hoch. Speziell im Bereich der 15 bis 24-jährigen liegt die Arbeitslosigkeit bei 60 Prozent. Die ohnehin angeschlagene Wirtschaft wurde durch das Hochwasser 2014 zusätzlich geschwächt.²⁰ Bosnien und Herzegowina gehört zu den Westbalkanstaaten mit dem instabilsten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen.

4.3 Kosovo

Der Kosovo hat wie Bosnien und Herzegowina noch kein Beitrittsge such bei der EU gestellt. Die EU hat sich aber die Stabilisierung und Anerkennung des Kosovo zum Ziel gesetzt. So wurde ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Priština getroffen. Der Kosovo hat als von der EU anerkannter Westbalkanstaat eine garantierte Beitrittsperspektive. Obwohl am 8. Juli 2010 das Europäische Parlament alle EU-Staaten aufgefordert hat, den Koso-

¹⁸ Vgl. ebd., S. 1-4.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 22 ff. und 53-57.

²⁰ Vgl. ebd., S. 25-33 und 38 f.

vo anzuerkennen, wird seine Unabhängigkeit bis heute von Zypern, Griechenland, Rumänien, Spanien und der Slowakei nicht anerkannt. Diese langwierige und komplizierte Auseinandersetzung kann bei zukünftigen Fortschritten im Integrationsprozess zum Problem werden.²¹

Die öffentliche Verwaltung im Kosovo ist in Teilen des Landes, vor allem im Norden, nicht funktionsfähig. Die letzten lokalen Wahlen wurden mit einem Vorbereitungszeitraum von nur 30 Tagen abgehalten. Die gewählten Parteien verweigern im Parlament die Zusammenarbeit. Allgemein ist der Parlamentsalltag von Boykotten und Auseinandersetzungen geprägt. Allerdings wurde eine Behörde für Medienfreiheit gegründet, die tatsächlich Fortschritte vorweisen kann und sogar erfolgreiche Verurteilungen von Lokalpolitikern durchsetzte. Im Bereich des Meinungspluralismus herrschen weiterhin schwere Mängel, besonders bei Themen wie Gleichberechtigung, Minderheitenschutz und Homosexualität.²²

Korruption und organisierte Kriminalität befinden sich im Kosovo permanent auf einem hohen Niveau. Gesetze dagegen wurden zwar erlassen, bleiben aber nach Einschätzung der Kommission weitgehend wirkungslos. Tiefer greifende Maßnahmen werden von der Unwilligkeit der Parteien im Parlament verhindert. 2013 wurde der Justizapparat reformiert. Die Neuerungen wurden protestlos angenommen, aber lassen umfassende Wirkungen vermissen. Die Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo sind nach wie vor belastet, machen aber Fortschritte. Es kam zu zahlreichen Treffen der Staats- und Ministerpräsidenten, aber es gibt noch keine schriftlichen Verträge, welche die Beziehung der beiden Staaten zementieren. Serbien bleibt bei der Bezeichnung „Autonome Provinz Kosovo“, ohne irgendeine Herrschaftsgewalt über die Region auszuüben. Laut Kommission ist die EULEX-Mission weiter erforderlich, um Kriegsverbrechen zu verfolgen und Konflikte zwischen den Volksgruppen zu verhindern, auch wenn die Kooperation zwischen dem Kosovo und Serbien gelobt wird.²³

Auch wirtschaftlich spricht wenig für schnelle Integrationsfortschritte des Kosovo. Dabei ist die Staatsverschuldung überschaubar, allerdings steigen die Staatsausgaben und es existieren keine gesetzlichen Regelungen für Ausgabenmanagement und Schuldenobergrenzen. Die Arbeitslosigkeit ist durch eine hohe Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie Unterqualifizie-

²¹ Vgl. Anja Czymmeck, Kosovo feiert 5 Jahre Unabhängigkeit, 22. Februar 2013, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_33604-1522-1-30.pdf?130222122703 (Stand: 13.2.2015).

²² Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Kosovo Progress Report – Summary, Oktober 2014, S. 1 f.

²³ Vgl. ebd., S. 47-51.

rung gekennzeichnet. Die Folge ist eine regelrechte Massenauswanderung aus dem Kosovo. Politische und wirtschaftliche Reformen werden dringend benötigt, denn das wichtigste Exportgut bleibt auch 2014 Altmittel.²⁴

4.4 Mazedonien

In ihrem Bericht von 2009 schlug die Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien vor, scheiterte allerdings am Veto Griechenlands. Athens Regierung weigert sich, eine Vertiefung der Integration Mazedoniens zuzulassen, solange der Namensstreit nicht gelöst ist. Griechenland fürchtet Gebietsansprüche von Mazedonien auf die griechische Region Makedonien. Es geht aber auch um das kulturelle Erbe, die historische Person Alexander des Großen für ihre Nation zu reklamieren. Inzwischen hat auch Bulgarien seine Unterstützung für Mazedonien zurückgezogen. Grund ist ein fehlender Freundschaftsvertrag zwischen den beiden Staaten, zudem behauptet die Regierung in Bulgarien, die bulgarische Minderheit in Mazedonien würde diskriminiert.²⁵ Der anhaltende Stillstand wirkt sich negativ auf Mazedoniens Beitrittsperspektive aus und führte in einigen Regionen zu Rückschritten.

Trotzdem war die Kommission der Meinung, die öffentliche Verwaltung genügt bereits in weiten Teilen den Ansprüchen einer EU Mitgliedschaft und rechtfertige die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Gemessen am Stand des Integrationsprozesses genügen auch die demokratischen Grundlagen Mazedoniens für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Noch nicht alles liegt auf EU-Niveau, aber Mazedonien befindet sich im politischen Bereich auf einem kontinuierlichen Weg. Ein Problem bleibt die Unabhängigkeit der Medien. Ein EU-Medienmonitoring belegt, dass die Mehrheit der Medien zugunsten der Regierungsparteien berichtet.²⁶

Sowohl die Institutionen zum Kampf gegen organisierte Kriminalität als auch die gegen Korruption verfügen über die Kompetenzen und juristischen Mittel, um effektiv vorzugehen. Es fehlt allerdings an Personal, um öffentlich sichtbar zu werden. Der Justizapparat ist ausreichend funktionsfähig, trotzdem fehlen auch hier Mitarbeiter, wenn auch nicht im gleichen

²⁴ Vgl. ebd., S. 30-36.

²⁵ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), *The former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report*, Oktober 2014, S. 13 ff.

²⁶ Vgl. ebd., S. 1 ff.

Ausmaß wie bei der Verbrechensverfolgung. Die regionalen Beziehungen mit den anderen Westbalkanstaaten sind – mit Ausnahme Albaniens – gut.²⁷

Die Staatsverschuldung ist nach wie vor hoch. Mazedonien hat zwar Gesetze zur Regulierung der Staatsausgaben verabschiedet, es bisher aber nicht geschafft, diese auch einzuhalten. Größtes Problem ist die Arbeitslosigkeit in Mazedonien. Mit 18 Prozent ist sie vergleichsweise hoch, doch der Regierung fehlen Rezepte zu ihrer Bekämpfung. Insgesamt ist die ökonomische Situation in Mazedonien schwierig, vor allem weil der Strukturwandel von einem Agrarland zu einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft mit höheren Löhnen stagniert.²⁸

4.5 Montenegro

Seit dem 29. Juni 2012 befinden sich die EU und Montenegro in offiziellen Beitrittsverhandlungen und damit in Phase 2 des Integrationsprozesses.²⁹ Die Kommission ist bereits heute der Meinung, Montenegro erfülle die Kriterien zur Aufnahme in die EU, allerdings nur im politischen Bereich. Die öffentliche Verwaltung funktioniert flächendeckend gut, und Fällen von Wahlbetrug wird konsequent nachgegangen. Der größte Schwachpunkt im politischen Feld ist die mangelhafte Verfolgung von Angriffen auf kritische Journalisten und deren Eigentum. Hier sieht die Kommission weiteren Handlungsbedarf, auch wenn die Medien sonst weitgehend unabhängig agieren können.³⁰

Anti-Korruptionskampagnen und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen werden gefördert, auch wenn die Anzahl der Verurteilungen trotz eines Anstiegs gering ausfällt. Die Reform des Justizapparates verläuft planmäßig und zeigt erste Erfolge, obwohl noch weitere Anstrengungen unternommen werden müssen. So existiert beispielsweise kein einheitliches Verfahren zur Berufung von Richtern und Staatsanwälten. Auch automatische Strafmaßnahmen bei Regelverstößen im Justizsystem wurden noch nicht etabliert.³¹ Montenegro besitzt gute Beziehungen zu den anderen Westbalkanstaaten, erfüllt aber nicht alle Vertragsvoraussetzungen in der Außenpolitik für eine EU-Mitgliedschaft. Speziell im Bereich der Proliferation von

²⁷ Vgl. ebd., S. 28 f. und 40-49.

²⁸ Vgl. ebd., S. 34 ff.

²⁹ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Montenegro Progress Report – Summary, Oktober 2014, S. 1-4.

³⁰ Vgl. ebd., S. 5-12 und 25.

³¹ Vgl. ebd., S. 2.

Waffen und der internationalen Finanzkontrolle werden von Montenegro nicht alle notwendigen Regelungen mitgetragen.³²

Durch den Bankrott und den damit einhergehenden Schuldenschnitt des Aluminiumherstellers KAP ist die Staatsschuldenquote in Montenegro bedenklich gewachsen. Obwohl in Montenegro Gesetze zur Regulierung der Staatsausgaben existieren, fehlt bislang ein Gesetz zur Begrenzung der Neuverschuldung. Die Arbeitslosigkeit ist mit 19 Prozent hoch und von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit geprägt, auch wenn die Zahlen im letzten Jahr leicht sanken. Die Wirtschaftssituation ist insgesamt nicht stabil genug für EU-Standards und muss investitionsfreundlicher werden.³³ Dennoch ist Montenegro von allen Westbalkanstaaten im Moment im EU-Integrationsprozess Spitzenreiter. Zwei Kapitel der Beitrittsverhandlungen, Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur, sind bereits abgeschlossen; 14 weitere Kapitel sind eröffnet.

4.6 Serbien

Serbien stellte am 22. Dezember 2009 den Antrag auf Mitgliedschaft in der EU. Offiziell gilt das Land seit dem 1. März 2012 als Beitrittskandidat, und die Verhandlungen begannen am 21. Januar 2014.³⁴ Serbien hofft auf einen Beitritt im Jahr 2020 und geht den Beitrittsprozess zügig an. Dennoch wurde bisher keines der 35 Verhandlungskapitel eröffnet. Laut Fortschrittsbericht stehen aber zumindest die Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und Kapitel 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit) kurz vor der Eröffnung. Des Weiteren spricht sich die Kommission für eine Priorität des Kapitels 35 (Beziehungen zum Kosovo) aus, um einen Rahmen für die Anerkennung des Kosovo durch Serbien zu schaffen.³⁵

Die Kommission ist überzeugt, Serbien erfüllt unter Auflagen die politischen Kriterien für einen EU-Beitritt. Dabei benötigt die öffentliche Verwaltung aber Reformen, um sie effizienter und zielorientierter zu gestalten. Auch wenn das Parlament noch viele Rechte im judikativen Bereich besitzt, hat die Kommission keine Zweifel an der demokratischen Ausrichtung Serbiens. Die letzten Wahlen verliefen transparent und mit einer echten Auswahl an Alternativen. Die Regierungsparteien (Serbische Fortschrittspartei; SNS,

³² Vgl. ebd., S. 35-48 und 58.

³³ Vgl. ebd., S. 31 f. und 59-60.

³⁴ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Serbia Progress Report – Summary, Oktober 2014, S. 1.

³⁵ Vgl. ebd., S. 1 ff. und 53-56.

Sozialistische Partei Serbiens; SPS, Partei der vereinigten Pensionäre Serbiens; PUPS) mit klarem EU-Kurs erhielten eine Zweidrittelmehrheit und verfügen nun über eine stabile Mehrheit, um wichtige Reformen umzusetzen. Bei den Medien stellten Beobachter dennoch eine beträchtliche Selbstzensur und die Tendenz zur Unterstützung der Regierungsparteien fest.³⁶

Von allen Westbalkanstaaten investiert Serbien am meisten in die Verfolgung organisierter Kriminalität und die Bekämpfung von Korruption. Erfolgreiche Kampagnen prangern Fälle in der Öffentlichkeit an und finden Rückhalt in der Bevölkerung. Der Justizapparat wird weiter reformiert, aber er benötigt mehr Personal und finanzielle Unterstützung, um die positiven Entwicklungen auch effektiv umzusetzen. Vor allem der problemlose Zugang zu rechtsstaatlichen Institutionen muss verbessert werden. Die regionalen Beziehungen Serbiens sind mittlerweile grundsätzlich gut und könnten fast dem EU-Anspruch genügen, wäre da nicht die Kosovofrage. Nach wie vor verweigert Belgrad die Anerkennung der Souveränität des Kosovo. Auch die lange Zeit stockende Auslieferung von serbischen Kriegsverbrechen belastet den Beitrittsprozess.³⁷

Die Staatsverschuldung in Serbien ist hoch. Zugleich hat die Regierung einen ambitionierten Fahrplan veröffentlicht, der den Staatshaushalt fit für die EU machen soll. Die EU-Kommission äußerte sich skeptisch. Die Arbeitslosigkeit schwankt auf hohem Niveau zwischen 20 und 22 Prozent, hohe Jugendarbeitslosigkeit ist auch hier das zentrale Problem. Die Wirtschaft wurde ebenfalls von den Überschwemmungen 2014 schwer getroffen und hatte zuvor nur geringe Fortschritte in Richtung wettbewerbsfähiger Marktwirtschaft gemacht.³⁸

5 Fazit und Ausblick

In einem Punkt sind sich die meisten Regierungschefs und EU-Politiker einig: Die Integration des Westbalkans geht zu langsam voran. Worin die größten Probleme im Integrationsprozess liegen, gehen die Meinungen auseinander. Ein Haupthindernis ist die schwache wirtschaftliche Situation des Westbalkans. Alle Staaten leiden unter einer hohen Staatsverschuldung und struktureller Arbeitslosigkeit mit einem hohen Anteil von Jugendarbeitslosigkeit.

³⁶ Vgl. ebd., S. 1-4.

³⁷ Vgl. ebd., S. 40-52.

³⁸ Vgl. ebd., S. 35 f. und 63.

Die Kommission sieht noch bei keinem Staat eine Marktwirtschaft, die in der EU wettbewerbsfähig wäre.

Doch auch die immer noch bestehenden Vorurteile und Konflikte der ethnischen Gruppen verhindern Fortschritte in der Integration der Kandidatenländer. Exemplarisch dafür steht der Territorialkonflikt zwischen dem Kosovo und Serbien. Obwohl sich die Beziehungen zueinander normalisieren, wird der Konflikt wohl auch in Zukunft die Beitrittsverhandlungen Serbiens belasten. Zahllose Kriegsverbrechen bleiben unaufgeklärt, Täter werden noch immer versteckt. Die Beziehungen der Westbalkanstaaten zueinander verbessern sich zwar, aber zu wenig und zu langsam für die Erfordernisse der EU.³⁹

Wer den Fortschritt der Westbalkanstaaten anhand des Stands des Integrationsprozesses in die EU betrachtet, der kann drei Gruppen ausmachen. Westbalkanstaaten der Phase 0, der Phase 1 und der Phase 2. Der Kosovo sowie Bosnien-Herzegowina befinden sich in Phase 0. Sie sind die Sorgenkinder des Westbalkans, und besonders Bosnien und Herzegowina macht seit langem kaum Fortschritte. In Phase 1 befinden sich die offiziellen Beitrittskandidaten Albanien und Mazedonien. Zumindest Mazedonien steht kurz vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, vorausgesetzt der Namensstreit mit Griechenland wird beigelegt und die Beziehungen zu den Nachbarstaaten verbessern sich.

In Montenegro und Serbien ist von allen Staaten des Westbalkans der Integrationsprozess am weitesten fortgeschritten. Seit der Aufnahme von offiziellen Beitrittsverhandlungen befinden sie sich in Phase 2 des Integrationsprozesses. Montenegro führt bereits seit dem Juni 2012 Beitrittsverhandlungen, einige Kapitel des Prozesses konnten abgeschlossen werden.

Die Staatsverschuldung ist in allen Kandidatenstaaten zu hoch und besonders die Jugendarbeitslosigkeit nimmt bedenkliche Ausmaße an. Aber die Kommission hat in der Vergangenheit bewiesen, dass vor allem bei wirtschaftlichen Fragen oft beide Augen zugedrückt werden. Dahinter steht die Überlegung, dass die voranschreitende EU-Integration auch Investoren anlocken und so die Wirtschaftslage der Westbalkanstaaten verbessern. Der größte Widerstand gegen eine zunehmende EU-Integration sind die noch immer brüchigen Beziehungen der Westbalkanstaaten untereinander.

Unabhängig davon sind es vor allem zwei Staaten, die substanzielle Fortschritte in Richtung EU-Mitgliedschaft machen. Serbiens Kabinett konn-

³⁹ Vgl. Andreas Ernst, *Autoritäre Tendenzen auf dem Balkan*, 28. August 2014, unter: <http://www.nzz.ch/international/europa/stockender-reformprozess-auf-dem-westbalkan-1.18371727> (Stand: 18.2.2015).

te sich bei den letzten Parlamentswahlen eine Zweidrittelmehrheit im Parlament sichern, und das mit einem Wahlkampf, der sich klar für eine EU-Mitgliedschaft aussprach. Serbien wies in der Vergangenheit große Fortschritte Richtung EU-Mitgliedschaft auf. Die Kommission erwartet nun, dass der Europakurs durch die Wahlerfolge der aktuellen Regierung noch beschleunigt wird.⁴⁰ Dennoch muss man angesichts der aktuellen Verhandlungslage und nach Analyse der Fortschrittsberichte zu dem Schluss kommen, dass Montenegro die besten Chancen hat, das nächste vollwertige EU-Mitglied des Westbalkans zu werden. Mit zwei abgeschlossenen und 14 eröffneten Kapiteln bei den offiziellen Beitrittsverhandlungen steckt Montenegro mitten im EU-Beitrittsprozess. Wie bei allen Westbalkanstaaten liegen die größten Hürden nach wie vor im wirtschaftlichen Bereich und in der Pflege und Vertiefung der Beziehung zu den anderen Westbalkanstaaten.

⁴⁰ Vgl. Europäische Kommission (Anm. 34), S. 1-4.

Osteuropa – Zwischen Integration und Transformation

Liza Ruschin

1 Zwischen Integration und Transformation

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs verändert sich der Handlungsspielraum der Europäischen Gemeinschaft¹ grundlegend. Auf beiden Seiten kommt es zur Verschiebung von Machtstrukturen. Neue Akteure treten in den Wirkungskreis ein. Dieser Vorgang setzt einen neuen Prozess in Gang, der zu gravierenden Veränderungen in Europa führt:

„Für das soziale und politische Bewusstsein in den ostmittel- und südosteuropäischen Ländern war nicht der Beginn der Beitrittsverhandlungen der entscheidende Moment, sondern der Fall des Eisernen Vorhangs. Von diesem Moment an war es klar, in welche Richtung wir gehen würden. Die eigentliche Einleitung des EU-Beitrittsprozesses war nur noch die formale Bestätigung des bereits angetretenen Weges.“²

Dieser Wandel führt zu einer notwendigen Umstrukturierung der gegenseitigen Beziehungen. 25 Jahre nach dem Einsetzen der Transformation in den osteuropäischen Staaten und über zehn Jahre nach der Osterweiterung der Europäischen Union ist es Zeit Bilanz zu ziehen. Die Problemstellung lautet: Wie haben sich der Staatenverbund und die postkommunistischen Staaten während der Transformationsphase in Osteuropa gegenseitig beeinflusst? Um eine Antwort auf diese Frage zu erhalten, wird eine theoriegeleitete Analyse durch Integrations- und Transformationstheorien vorgenommen. Als Werkzeug zur Analyse dienen je zwei transformationstheoretische und integrationsstheoretische Zugänge: Akteurs- und Modernisierungstheorie, Intergouvernementalismus und Europäisierung.

Aus diesen Theorien leiten sich die zentralen Untersuchungsfelder ab: Der Intergouvernementalismus setzt sich mit der Dimension der Politik der Europäischen Union auseinander. Vor allem wird das Spannungsverhältnis – Integration und Erweiterung – innerhalb der EU beleuchtet. Es wird geprüft, ob die Osterweiterung zu einer Intergouvernementalisierung europäischer Entscheidungsverfahren geführt hat.

¹ 1992 wurde die EG durch den Vertrag von Maastricht zur Europäischen Union

² Vladimír Špindla, Vorwort, in: Karel Vodička/Günther Heydemann (Hrsg.), Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990 - 2012 im Vergleich, Bonn 2013, S. 7-10, hier S. 7.

Kapitel 4 (Europäisierung) behandelt die Dimension Wirtschaft und ihre Entwicklung. Die Hypothese lautet: Die Vertiefung der Europäischen Union führt in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten zu einer Verringerung der ökonomischen Hindernisse, welche die Transformation vereinfachen. Im Rahmen der Modernisierungstheorie (Kapitel 5) wird die Demokratieförderung der EU beleuchtet. Diese resultiert aus der Dimension der Politik in den Transformationsstaaten und geht der Hypothese nach, dass die Unterstützung der EU zu einer dauerhaften Etablierung demokratischer Strukturen in den Transformationsstaaten geführt hat. Abschließend (6) setzt sich die Akteurstheorie mit der Dimension Gesellschaft, im Speziellen mit dem Elitenverhalten während der Beitrittsverhandlungen, auseinander. Hier wird der Hypothese nachgegangen, ob die EU-Befürwortung sowohl von Teilen der „alten“ als auch „neuen“ Elite zu einer geringeren gesellschaftlichen Polarisierung führt.

2 Begriffe

Um Klarheit über die Verwendung verschiedener Begriffe zu erlangen, sind vorab einige Definitionen vorzunehmen. Nachfolgend wird häufig der Begriff der europäischen Integration verwendet. Die Integration ist als Zustand, Prozess oder Ziel³ zu verstehen. Anknüpfend daran wird Integration als dynamischer Prozess⁴ verstanden, der keinen vorläufigen Endpunkt kennt. Allgemein beschreibt Integration den Prozess des Zusammenwachsens souveräner Staaten.

Gleichermaßen kann Transformation als Prozess verstanden werden und gilt als Oberbegriff für alle Formen des Systemwechsels und -wandels. Ziel ist die Installation eines neuen Systemtyps, die zwangsweise mit der vollständigen Entfernung des „alten“ Systems einhergeht. Die Ursachen dieser Zäsur sind vielfältiger Natur. In Osteuropa ist dies vor allem auf den Zerfall der Sowjetunion und deren Folgen zurückzuführen.

Wer die Prinzipien der Transformation und Integration betrachtet, der wird einige gemeinsame Merkmale feststellen. Karolewski greift auf vier Kriterien zurück. Zunächst beobachtet er bei beiden Prozessen 1) eine Verflechtung der sich im Wandel befindlichen Gesellschaft, die 2) auf die neuar-

³ Vgl. Reinhard Meyers, Theorien internationaler Verflechtung und Integration, in: Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch internationale Politik, Opladen 2008, S. 504-520, hier S. 506.

⁴ Vgl. Thomas Conzelmann, Neofunktionalismus, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, 2. Aufl., Opladen 2006, S. 157-186, hier S. 165.

tige Institutionalisierung der Entscheidungsprozesse zurückzuführen ist. Beide Faktoren führen zu einer 3) Identitätsbildung. Zusätzlich kommt es häufig zu einer 4) territorialen Veränderung.⁵ Darüber hinaus ist das Entstehen neuer Märkte zu beobachten.

Der Merkmalskatalog zeigt die Notwendigkeit gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Anpassungen in den Staaten. Es kann nicht von einem evolutionären Prozess, sondern eher von einem Umbruch⁶ die Rede sein. Jedoch bleibt unklar, in welche Richtung sich der Prozess entwickeln wird (Integration vs. Desintegration; Transformation vs. Reautokratisierung). Zeitgleich zu den Transformationstendenzen in Osteuropa vertiefte sich die Integration in Westeuropa. Die „interdependente[n] Prozesse“⁷ sind durch eine geografische Nähe und durch die Synchronität gekennzeichnet.

Im Rahmen des osteuropäischen Transformationsprozesses können, im Vergleich mit vorrangegangenen Systemtransformationen, deutliche Unterschiede festgemacht werden: 1) Der Prozess verläuft nicht evolutionär. 2) Die Transformation in den osteuropäischen Staaten vollzieht sich in einem schnellen Tempo. Dies führt 3) zu jenem zentralen Problem, welches in der Literatur als „Dilemma der Gleichzeitigkeit“⁸ bekannt ist. Es beschreibt die Problematik, dass verschiedene Transformationsprozesse in Osteuropa zusammen treffen. Zunächst setzte die politische Transformation ein, die mit einer wirtschaftlichen und staatlichen Transformation einhergeht. In anderen Nationalstaaten verliefen diese Prozesse nicht gleichzeitig, sondern nacheinander über einen langen Zeitraum, zum Teil in „über Jahrhunderte gestreckten Sequenz[en]“⁹. Diese Tatsache macht die Transformation in Osteuropa zu einem besonders interessanten Vorgang. Sie verlief abweichend von den westlichen Staaten, und sie kann als Sonderfall angesehen werden, der besonderer Einordnung und Untersuchungen bedarf. Mag das Ziel dasselbe

⁵ Ireneusz Pawel Karolewski, *Die Künftige Gestalt Europas, Funktionalismus oder Föderalismus? Am Beispiel der Osterweiterung der Europäischen Union*, Münster 2000, S. 195.

⁶ Heinz Fassmann bezeichnet den Prozess als „Schocktherapie“. Vgl. *Die Rückkehr der Regionen. Beiträge zur regionalen Transformation Ostmitteleuropas*, Wien 1997, S. 14.

⁷ Elmar Altvater, *Westeuropäische Integration und osteuropäische Transformation in der globalen Standortkonkurrenz*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 531-557, hier S. 531.

⁸ Zurückzuführen auf Jon Elster, *The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform*, in: Piotr Polzajski (Hrsg.), *Philosophy of Social Choice*, Warschau 1990, S. 309-316; Claus Offe, *Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa*, in: *Merkur* 45 (1991) 4, S. 279-292.

⁹ Dorothee Bohle, *Europas neue Peripherie, Polens Transformation und transnationale Integration*, Münster 2002, S. 28.

sein: ein demokratischer Staat mit einer funktionierenden Marktwirtschaft. Jedoch variiert der Weg zu diesem Ziel stark.

3 Intergouvernementalismus

Der Intergouvernementalismus rückt die Nationalstaaten als zentrale Akteure des Integrationsprozesses in den Fokus. Sie können als Triebwerk aber auch Bremse der europäischen Integration angesehen werden. Sie vertiefen, unterbrechen oder beenden Verhandlungen, als freiwillige und zwischenstaatliche Kooperation¹⁰. Entscheidungen werden nicht auf der übergeordneten, supranationalen Ebene, sondern auf nationalstaatlicher Ebene getroffen. Die Regierungen der Nationalstaaten handeln zum Vorteil ihres Staates, nicht unbedingt zum Nutzen der Europäischen Union. Ein typisches Beispiel für Intergouvernementalismus auf der europäischen Ebene ist der Rat der Europäischen Union. In diesem Gremium kommen die Fachminister der Mitgliedsstaaten zusammen.

Findet eine Abgabe von Souveränität an die europäische Ebene statt, handeln die geschaffenen Institutionen und Gremien im Interesse der Nationalstaaten¹¹. Sie helfen dabei, aufgestellte Regeln im Rahmen einer überstaatlichen Kooperation zu kontrollieren und gegebenenfalls Sanktionen durchzusetzen. Die Letztentscheidungsgewalt verbleibt bei den Mitgliedsstaaten.

3.1 Der Interessenkonflikt in Osteuropa

Ein zentrales Charakteristikum der Osterweiterung¹² ist die Ausdehnung der Union um zahlreiche Kleinstaaten. Zu diesen können jene Staaten gezählt werden, die innerhalb ihrer Region und im Vergleich mit ihren direkten Nachbarn klein sind und damit für die Gegend eine eher untergeordnete Rolle spielen.¹³ Diese Definition befreit sich von numerischen Größen wie der Bevölkerungs- und Territorialgröße und nutzt indes die regionalen Größenverhältnisse. Neun der insgesamt zehn beigetretenen Staaten können zu den

¹⁰ Alexandra Jonas, Intergouvernementale Zusammenarbeit, in: Martin Große Hüttmann/Hans-Georg Wehling (Hrsg), Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Bonn 2013, S. 210 f., hier S. 210.

¹¹ Vgl. Frank Schimmelfennig, Zwischen Neo- und Postfunktionalismus. Die Integrationstheorien und die Eurokrise, in: Politische Vierteljahresschrift 53 (2012) 3, S. 394-413, hier S. 397.

¹² Meint insbesondere die Osterweiterung im Jahr 2004.

¹³ Vgl. Silvia von Steinsdorff, EU-Kleinstaaten: Motoren der Integration?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46/2006, S. 23-30, hier S. 24.

Kleinstaatn gezählt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern dies einen Einfluss auf die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der EU hat.

Die Europäische Union musste vor der Osterweiterung einige Reformen umsetzen, um ihre Handlungsfähigkeit auch mit 27 und mehr Mitgliedsstaaten zu wahren. Bereits in Helsinki¹⁴ verhandelten die Staaten über ein Reformpaket. Vor allem die Neuordnung der Stimmengewichtung im Rat, die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen und der Umbau der Kommission¹⁵ waren in diesem Zusammenhang reformbedürftig. Jedoch wurden diese Bereiche zu „leftovers“¹⁶. Im Amsterdamer Änderungsvertrag einigten sich die Staaten, dass große Mitgliedsstaaten auf einen ihrer beiden Kommissare nach der Erweiterung verzichten¹⁷. Im Gegenzug erhielten die Mitgliedsstaaten Vorteile bei der Stimmengewichtung im Ministerrat.¹⁸ Dort entstand ein rein mathematisches Problem. Der strittige Punkt bestand in der Verteilung der Stimmen auf die Länder, die indirekt die Bevölkerung widerspiegeln. Der bisherige Verteilungsschlüssel sah für jeden Mitgliedsstaat je nach Einwohnerzahl zwei bis maximal zehn Stimmen¹⁹ vor. Nach diesem Vorgehen hätten die Kleinstaatn unter den Beitrittsstaaten zusammen mit den bereits in der EU vertretenden Kleinstaatn 59 Stimmen im Rat und würden eine Mehrheit von 54 Prozent besitzen. Zugleich repräsentiert diese nur 22 Prozent der EU-Bürger. Das Ungleichgewicht erhöht die Komplexität der Entscheidungsfindung im Rat neben dem Problem der unterschiedlichen nationalen Interessenlagen zusätzlich.

In Tabelle 1 sind die Bevölkerung und die Stimmenanzahl im Rat vor und nach Nizza angegeben, um den Zusammenhang deutlich zu machen. Zum Vergleich wurden Werte der EU 15, das heißt vor der Osterweiterung, der erweiterten Europäischen Union und einiger Beispielländer angeführt, die kleine und große Mitgliedsstaaten der Europäischen Union repräsentieren.

¹⁴ Vgl. Werner Weidenfeld, Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 21.

¹⁵ Vgl. Claus Giering, Die institutionellen Konsequenzen der Osterweiterung, in: Matthias Chardon u. a. (Hrsg.), EU-Osterweiterung, Chancen und Perspektiven, Schwalbach/Ts. 2005, S. 173-201, hier S. 175 ff.

¹⁶ Wichard Woyke, Osterweiterung. Eine Erweiterung wie jede andere?, in: Ders. (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Einführung, Schwalbach/Ts. 2003, S. 9-42, hier S. 29.

¹⁷ Vgl. dazu Europäische Union (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam, unter: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (Stand: 27.5.2015).

¹⁸ Vgl. C. Giering, (Anm. 15), S. 182.

¹⁹ Gunter Pleuger, Der Vertrag von Nizza. Gesamtbewertung der Ergebnisse, in: Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001, S. 9-15, hier S. 10.

Tabelle 1: Stimmengewichtung im Rat vor und nach Nizza

Land	Bevölkerung in Millionen	Stimmgewichte im Rat	
		Vor Nizza	Nach Nizza
Deutschland	82,0	10	29
Belgien	10,2	5	12
Luxemburg	0,4	2	4
EU 15	375,3	87	237
Polen	38,7	8	27
Estland	1,4	3	4
Slowakei	5,4	3	7
Erweiterte EU	450,5	138	321

Quelle: External and intra-EU trade. A statistical Yearbook, Data 1958-2010, Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union.

Die qualifizierte Mehrheit liegt nun deutlich über der Schwelle für nationale Verfassungsänderungen bei 73,9 Prozent²⁰. Die Anzahl der Stimmen wurde um das Zweieinhalbfache erhöht. Die Mitgliedsstaaten erhalten nach dem Vertrag von Nizza mindestens drei und maximal 29 Stimmen. Diese Verteilung ermöglicht eine ausgewogenere Repräsentanz der EU-Bürger. Das Problem der Überstimmung kleiner Mitgliedsstaaten wurde mit einer weiteren Regelung gelöst: Es muss eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten zustimmen. Dies führt dazu, dass ein Beschluss ohne die Kleinststaaten der Europäischen Union nicht ohne weiteres möglich ist. Außerdem kann jeder Mitgliedsstaat überprüfen, ob mindestens 62 Prozent der EU-Bürgerinnen und Bürger²¹ repräsentiert werden. Wird festgestellt, dass dies nicht der Fall ist, gilt der Beschluss als ungültig.

Die Sperrminorität liegt bei 83 Stimmen (ohne Bevölkerungsquote). Dies ermöglicht eine Verhinderung von Beschlüssen durch die Kleinststaaten (138 Stimmen), durch die vier „Großen“ (116) oder die Erweiterungsstaaten (147). Das Potenzial, ein Vorhaben zu blockieren, ist bei den großen Mitgliedsstaaten gestiegen:

²⁰ Vgl. W. Woyke, (Anm. 16), S. 29.

²¹ Vgl. Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union.

„Nizza brachte die verschiedenen Interessen innerhalb der EU ans Tageslicht und zeigte, dass sich das Verhältnis zwischen kleinen und großen Staaten sowie alten und neuen sehr konfliktreich gestalten wird.“²²

3.2 Die politische Dimension der Europäischen Union

Die große Bedeutung der Neugewichtung im Rat, die seit 1958 nicht mehr verändert worden ist, verhärtete die Positionen, mit denen die nationalstaatlichen Akteure ihre Interessen vertreten. Eine stärkere Ausprägung nationaler Interessen ist die Folge. Jedoch ist dieser Konflikt notwendig, um zukünftig handlungsfähig zu sein.

Eine Desintegration, die aus einem solchen Vorgehen der nationalen Regierungen resultiert, kann nicht beobachtet werden. Es liegt in der Natur des Staatenverbundes, den Souveränitätsverlust so gering wie möglich zu halten und die eigene Kompetenz auf der übergeordneten Ebene möglichst stark auszubauen. Die beteiligten Akteure schweben zwischen „Problemlösungsinstinkt“ und „Souveränitätskomplex“²³. Zum einen ist die Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene unabdingbar, zum anderen möchten die Staaten möglichst wenig Souveränität an andere Institutionen abgeben. Die Stimmverteilung auf die großen und kleinen Mitgliedsstaaten im Rat nimmt aus theoretischer Sicht starken Einfluss auf die Entscheidungsfindung. In der politischen Praxis spielt diese nur eine geringe Rolle.

„Die Unterscheidung zwischen ‚kleinen‘ und ‚großen‘ Mitgliedsstaaten spielt bei der regulären Rechtssetzung im Rat [...] nur eine sehr nachgeordnete Rolle, lediglich bei der Behandlung institutioneller Fragen in Regierungskonferenzen wird sie immer zur zentralen Konfliktlinie.“²⁴

Damit ist keine generelle Aussage zur Falsifikation oder Verifikation der Hypothese möglich. Es gibt zum einen integrationswillige Mitgliedsstaaten, aber

²² Catalina Manea, Europäische Depressionen zwischen Erweiterung und Vertiefung, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Die Europäische Union im 21. Jahrhundert, Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden 2007, S. 277-286, hier S. 282.

²³ Wolfgang Wessels/Andrea Hofmann, Integrationstheorien, in: Werner Weidenfeld/ders. (Hrsg.), Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn 2011, S. 278-283, hier S. 281.

²⁴ Jakob Lempp, Die Evolution des Rats der Europäischen Union. Institutionenevolution zwischen Intergovernmentalismus und Supranationalismus, Baden-Baden 2009, S. 313 f.

auch Mitgliedsstaaten, die aus unterschiedlichen Gründen einer Abgabe nationaler Souveränität kritisch gegenüberstehen.

4 Die Theorie der Europäisierung

Die Theorie der Europäisierung untersucht den Einfluss europäischer, supranationaler Politiken auf die nationalstaatliche Ebene. Sie bezieht sich nicht alleine auf Institutionen, sondern „auch [auf] Identitäten oder nationale Öffentlichkeit“²⁵. Der Prozess der Europäisierung setzt mit der Verleihung des Status als Beitrittskandidat ein und verstärkt sich mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union.²⁶ Die Europäisierungsforscher fragen, inwiefern politisches Handeln auf der europäischen Ebene einen Einfluss auf Vorgänge der nationalstaatlichen Ebene hat.²⁷ Ebenso wird die Rückwirkung, die sogenannte Feedback-Schleife, die einen Effekt auf die europäische Ebene hat, betrachtet. Das Konzept der Europäisierung geht davon aus, dass sich das nationale politische System durch die Schaffung einer neuen supranationalen Ebene transformiert.²⁸

4.1 Die Wirtschaftskraft der Transformationsstaaten

Der Umbau der Wirtschaft wird als ein zentraler Pfeiler der Transformationsvorgänge in den mittel- und osteuropäischen Staaten angesehen. Ziel war es, eine Marktwirtschaft mit weltwirtschaftlichem Zugang in den Staaten zu installieren. Inwiefern hat die Vertiefung der Europäischen Union in osteuropäischen Mitgliedsstaaten zu einer Verringerung der ökonomischen Hindernisse geführt und damit den ökonomischen Transformationsprozess vereinfacht? Diese Frage soll anhand von Importen und Exporten der Transformationsstaaten in und aus der Europäischen Union und mit Hilfe des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf untersucht werden. Die Parameter lassen zum einen Aussagen über die Veränderungen in der Handelsverflechtung mit der Europäischen Union, zum anderen Aussagen über den allgemeinen Zustand der mittel- und osteuropäischen Wirtschaft zu.

²⁵ Katrin Auel, Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2013, S. 247-269, hier S. 247.

²⁶ Vgl. Martin Große Hüttmann, *Europäisierung*, in: Ders. (Hrsg.), *Europalexikon*, Bonn 2013, S. 178.

²⁷ Ebd.

²⁸ Vgl. Timm Beichelt, *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden 2009, S. 22.

Als Beispiele dienen Estland als ein Kleinstaat mit einer positiven Einstellung zur Integration²⁹ und guter Wirtschaftsentwicklung, Ungarn als europakritischer Vertreter und Polen als sogenannte „Erfolgsgeschichte“³⁰ der europäischen Integration und als ein Vorreiter bei der Einführung der Marktwirtschaft in den Transformationsstaaten.

In aller Regel wird ein solcher Umbau von Begleiterscheinungen wie einer Rezession und Arbeitslosigkeit begleitet.³¹ Dies ist vor allem auf den Zusammenbruch der Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten zurückzuführen. Eine sofortige Angliederung an den westeuropäischen Markt ist nicht möglich, und so brechen die Einnahmen der Exporte massiv ein.

Tabelle 2: Im- und Exporte ausgewählter EU-Staaten (in Mio. Euro)

	Jahre	Intra EU	
		Importe	Exporte
Estland	2001	3185	3007
	2005	6279	4847
	2010	7376	5999
Polen	2001	39.045	32.632
	2005	61.540	56.521
	2010	95.064	95.314
Ungarn	2001	24.743	28.462
	2005	37.386	40.923
	2010	45.009	55.589

Quelle: External and intra-EU trade. A statistical Yearbook, Data 1958-2010.

In Tabelle 2 ist der Handel der postkommunistischen Staaten mit der EU in Form von Importen und Exporten in den Jahren 2001, 2005 und 2010 abgebildet. Diese Parameter lassen die Handelsverflechtungen zwischen der Europäischen Union und den einzelnen Staaten erkennen. Es ist ein signifikanter Anstieg der Im- und Exporte mit der Europäischen Union erkennbar. Eine Verdopplung innerhalb von neun Jahren lässt auf eine starke Intensivierung der Beziehungen und der Handelsverflechtungen schließen. Polen und Estland weisen eine starke Verflechtung mit der europäischen Wirtschaft auf,

²⁹ Nimmt seit 2011 am Euro-Währungsgebiet teil.

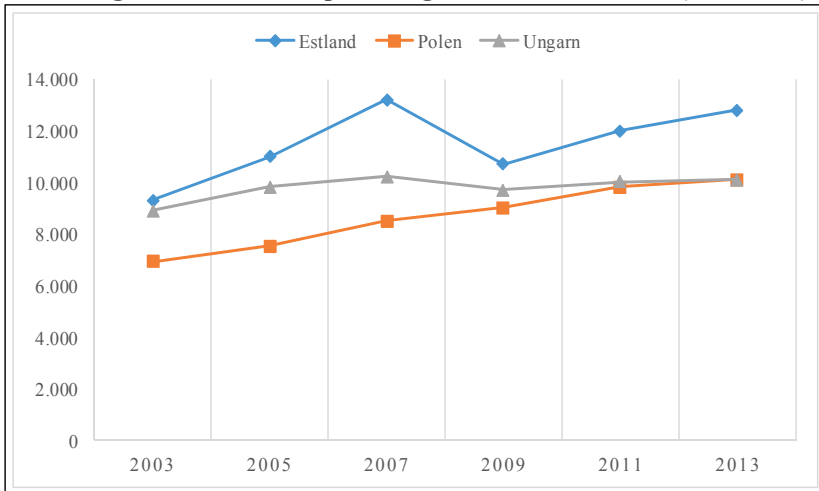
³⁰ Vgl. Michał Kokot, Polens fette Jahre, in: Die Zeit vom 1. Mai 2014.

³¹ Vgl. Horst Brezinski, Der Stand der wirtschaftlichen Transformation, in: Georg Brunner (Hrsg.), Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, Berlin 1997, S. 143-172, hier S. 153.

die stark an den Beitritt zur Europäischen Union gebunden ist. Dies ermöglicht den ökonomisch schwachen postsozialistischen Staaten einen Zugang zum europäischen und später zum globalen Markt.

Von 1989 an unterstützte die Europäische Union die Transformationsstaaten wirtschaftlich, zunächst ohne die Absicht, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Im Verlauf lief die Unterstützung auf die Vorbereitung von Beitrittsverhandlungen hinaus. Sie dienten als starker Anreiz für innenpolitische Reformen in den Transformationsstaaten.

Abbildung 1: Reales BIP/Kopf in ausgewählten EU-Staaten (2003-2013)



Quelle: External and intra-EU trade. A statistical Yearbook, Data 1958-2010.

In Abbildung 1 ist das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Zeitraum von 2003 bis 2013 dargestellt. Deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind erkennbar. Estland weist eine hohe Wirtschaftskraft auf. Sie ist im Durchschnitt um etwa 2000 Euro höher als die in Ungarn. Ferner weist Estland ein stetiges und hohes Wirtschaftswachstum auf, das lediglich durch die Eurokrise und ihre Folgen gestoppt wurde, jedoch danach wieder anstieg. Ungarn hingegen zeigt ein geringes, fast stagnierendes Wirtschaftswachstum, welches auf einen Fehler der ökonomischen Transformation schließen lässt. Polen hingegen kann geringe Wachstumszahlen aufweisen, nähert sich Ungarn an und wird es voraussichtlich in den nächsten Jahren überholen.

4.2 Die ökonomische Dimension

Die EU-Mitgliedsstaaten mit integrationsfreudiger Einstellung erholen sich schneller von den Transformationsfolgen als Mitgliedsstaaten, die eine europakritische Einstellung besitzen. Dies führt zu dem Schluss, dass der Integrationswille, also der Wunsch nach Vertiefung zu einer Verringerung der ökonomischen Hindernisse führt, die Transformation erleichtert und ihre Folgen abschwächt. Das geringe Wirtschaftswachstum Ungarns kann ein Hinweis auf eine ineffiziente beziehungsweise unvollständige wirtschaftliche Transformation sein.

„Dieser ‚Marktwechsel von Ost nach West‘ stellt einen zentralen Faktor für das Wirtschaftswachstum in den Transformationsstaaten dar, das meist auf einer Exportwirtschaft beruht.“³²

Dies knüpft an die Modernisierungstheorie an, welche einen Zusammenhang zwischen der ökonomischen Entwicklung und der Demokratiefähigkeit eines Staates nachweist. Die erfolgreiche Demokratisierung eines Staates geht mit einem integrationsfreudigen Verhalten gegenüber der EU einher, wie es sich in Estland beobachten lässt.

5 Die Modernisierungstheorie

Die Modernisierungstheorie fragt nach den Bedingungen, um eine stabile und dauerhafte Demokratie in einem Staat zu installieren. Sie geht von einer Kausalität zwischen der ökonomischen Entwicklung und der Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft aus. Dafür hat der US-amerikanische Soziologe Seymour M. Lipset eine Korrelation von Bruttoinlandsprodukt je Kopf und der Minimaldefinition von Demokratien vorgenommen.³³ Vor allem in den osteuropäischen Transformationsstaaten besteht das Problem, eine global wettbewerbsfähige und stabile Wirtschaftsordnung zu etablieren. Die hiesige Reformlast ist nur mit externer Unterstützung und dem innenpolitischen Willen zu bewältigen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Bürger einen Zusammenbruch und damit einhergehenden Anstieg der Arbeitslosenzahlen vor

³² Stephanie Weiss, Die Erweiterung aus Sicht der neuen Mitgliedsstaaten, in: M. Chardon u. a. (Anm. 15), S. 37-61, hier S. 42.

³³ Vgl. dazu Wolfgang Merkel, Systemtransformation, Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 70 f.

allem dem neuen politischen System zuschreiben und das Projekt der Transformation in Frage stellen. Daher ist es notwendig, möglichst schnell ein funktionierendes wirtschaftliches System zu installieren. Indessen können neben der Wirtschaftsentwicklung weitere untergeordnete Parameter ermittelt werden, z. B. die Einkommensverteilung, die vertikale Mobilität und der allgemeine Bildungsstand:

„Ein hoher Bildungsstand galt als Voraussetzung einer raschen Transformation. In diesem Punkt hatten die ex-sozialistischen Länder zweifellos größere Chancen als die meisten Entwicklungsländer, wenn auch geringere als die später demokratisierten Systeme nach 1945 [...]“³⁴

Diese Variablen können im engeren oder weiteren Sinn auf den Anstieg des Wirtschaftswachstums und des Lebensstandards erklärt werden, denn diese gehen in aller Regel miteinander einher. Der höhere Lebensstandard führt zu einer positiven Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie. Jedoch betrachten diese Faktoren in der Regel nur die Innenpolitik. Daher soll der Ansatz der Modernisierungstheorie um den außenpolitischen Einfluss, explizit in Form der Demokratieförderung durch die Europäische Union, erweitert werden.

5.1 Die Demokratieförderung durch die Europäische Union

Aus der Modernisierungstheorie lässt sich die Hypothese ableiten: Je größer die Unterstützung der EU, desto wahrscheinlicher die dauerhafte Etablierung demokratischer Strukturen in den Transformationsstaaten. Bereits während der Systemtransformationen in Südeuropa (Griechenland, Portugal, Spanien) übernahm die Europäische Gemeinschaft eine zentrale Rolle während der Demokratisierung.³⁵ Dieser Gedanke sollte auf die Demokratisierung der osteuropäischen Staaten übertragen werden. Der Prozess musste folglich nicht nur intern, sondern auch extern unterstützt werden. Auch Putnam, der einen Zwei-Ebenen-Ansatz formulierte, geht von einem Miteinander von innenpolitischen und internationalen Faktoren aus, die das Handeln eines Staates beziehungsweise seiner Akteure beeinflussen.

³⁴ Klaus von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a. M. 1994, S. 199.

³⁵ Vgl. Marianne Kneuer, Demokratisierung durch die EU. Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich, Wiesbaden 2007, S. 14.

Demokratieförderung kann durch eine Vielzahl von Instrumenten umgesetzt werden. Die EU wählt ihre Maßnahmen individuell und nach den Interessen des zu unterstützenden Staates aus. Es lassen sich positive und negative Strategien unterscheiden. Positive Instrumente funktionieren über Belohnung, negative über das Prinzip der Strafe bzw. über Sanktionen. Hier muss abgewogen werden, inwiefern diese Instrumente zweckdienlich sind, denn Restriktionen erzeugen häufig Gegenmaßnahmen. Die EU hat sich aus diesem in aller Regel für den Weg der Belohnung entschieden. Bestrafung im Rahmen der Demokratieförderung ist nur dann möglich, wenn bereits eine Interdependenz zwischen der EU und dem Drittstaat besteht. Dann sind Handelssanktionen möglich. Militärisches Eingreifen lehnt die EU ab.

Ziel ist es, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte fest zu verankern. Die Unterstützung dieser Werte in anderen Staaten, die eine nachbarschaftliche Beziehung zur Europäischen Union haben, folgt dem Theorem des demokratischen Friedens. Diese besagt, dass demokratische Staaten untereinander keine Kriege führen. Dies resultiert aus der gewaltfreien Lösungssuche der demokratischen Staaten, die einen Krieg stets ihrer Bevölkerung erklären müssen.³⁶ Dieser Intention folgt jede Form der Demokratisierung. Auch neue Handelsmärkte sind ein Anreiz für Staaten Demokratieförderung zu betreiben³⁷ beziehungsweise diese im eigenen Staat zuzulassen.

Häufig werden bilaterale Verträge geschlossen, vor allem in Form von Außenhandels- oder Assoziierungsabkommen. Trotzdem sind diese von den Interessen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union abhängig, da solche Entscheidungen intergouvernemental im Rat beschlossen werden.

Als besonderer Anreiz für die postkommunistischen Staaten ist die Beitrittsperspektive zur Europäischen Union anzusehen. Eine schnelle und umfassende Konsolidierung der osteuropäischen Demokratien wäre ohne die Unterstützung und die Anreize der EU kaum möglich gewesen.³⁸

5.2 Die politische Dimension in den Transformationsstaaten

Die politische wie wirtschaftliche Unterstützung hat einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der jungen Demokratien geleistet. Vor allem die

³⁶ So Andreas Hasenclever, Liberale Ansätze zum „demokratischen Frieden“ in: S. Schieder/M. Spindler (Anm. 4), S. 223-254, hier S. 232.

³⁷ So Wilhelm Knelangen, Demokratisierungs- und Stabilisierungspolitik, in: W. Woyke (Anm. 3), S. 51-62, hier S. 53.

³⁸ Vgl. Sonja Grimm, Demokratieförderung der EU, in: *integration* 29 (2006) 2, S. 167-171, hier S. 168.

dauerhafte Zusammenarbeit, die wirtschaftliche Verflechtung und die Beitrittsaussicht wirken sich positiv aus:

„Je ausgeprägter die Interaktion zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten, desto weniger stehen dabei explizite Maßnahmen der Demokratiestützung im Mittelpunkt. Vielmehr bündelt die EU ihre Vorstellungen über den gewünschten Charakter des politischen Regimes in eine Vielzahl von Maßnahmen, die auf wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Kontakte zielen.“³⁹

6 Die Akteurstheorie

Die Akteurstheorie zielt auf die Untersuchung der politischen Eliten im Transformationsprozess. Es wird gefragt, „warum sich die Akteure und aus welchen Motiven für welche Institutionenordnung entscheiden“⁴⁰. Sterblich definiert Eliten als Personen, welche 1) über Ressourcen, 2) einen sozialen Einfluss und 3) über weitreichende Entscheidungsmacht verfügen. Außerdem wirken sie 4) meinungsbildend auf größere Bevölkerungskreise.⁴¹ Eliten während des Transformationsprozesses können in sogenannte Softliner und Hardliner⁴² unterschieden werden. Die Softliner bewegen sich in Richtung der Veränderung, die Hardliner versuchen, am bisherigen Kurs festzuhalten

6.1 Das Verhalten der Eliten während des Beitrittsverfahrens

Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ ließ sich in den meisten postkommunistischen Staaten ein umfassender Elitenwandel feststellen. Dieser Wandel nimmt starken Einfluss auf den Ab- und Umbau des Systems und prägt die entstehende politische Kultur in den postkommunistischen Staaten. Die Eliten sind die zentralen Akteure des Transformations-, aber auch des Integrationsprozesses. Sie nehmen nicht nur in der Umbruchszeit nach 1989 eine zentrale Rolle ein, sondern auch im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union. Jedoch erfüllt diese Funktion mittlerweile die sogenannte „Elite der zweiten Generation“. Sie sind dadurch charakterisiert, dass

³⁹ Timm Beichelt, Externe Demokratisierungsstrategien der Europäischen Union, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.), Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union, Baden-Baden 2007, S. 207-230, hier S. 225.

⁴⁰ M. Kneuer, (Anm. 35), S. 29.

⁴¹ Vgl. Anton Sterblich, Wege der Modernisierung und Konturen der Moderne im westlichen und östlichen Europa, Wiesbaden 2015, S. 145.

⁴² Vgl. Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore 1986, S. 15 f.

ihre politischen Karrieren nach 1989 beginnen. Besonders bedeutend sind dabei die „aufstiegsorientierten Akteure mit ökonomischen Visionen“⁴³. Für diese steht – im Gegensatz zur „ersten Generation“⁴⁴ – Eigennutz im Zentrum ihrer politischen Handlungen. Durch die Eingliederung in die EU erhoffen sich die politischen Eliten einen wirtschaftlichen Aufschwung und die Chance, Spitzenpositionen in der EU zu begleiten.⁴⁵ Die Mindestmotivation ist der Machterhalt und die Machtsicherung.

Die Osterweiterung der Europäischen Union wurde durch Eliten ausgehandelt. Möglich war dies, weil ein Teil der „alten“ sowie der „neuen“ Eliten in grundlegenden Entscheidungen in der Lage waren, einen Konsens und damit einen Elitenpakt zu schließen, der die Stabilität der Institutionen und des gesamten reformierten Systems möglich machte.⁴⁶ Der Prozess verlief überwiegend elitenzentriert. Auch während der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU wurden die Massen aus zentralen Entscheidungen herausgehalten; nur über den generellen Beitritt Referenden abgehalten. Die Eliten innerhalb der mittel- und osteuropäischen Staaten befürworteten den Beitritt. Sie erhofften sich eine weitere Beschleunigung des Modernisierungsprozesses innerhalb ihrer Staaten. Die Europäische Union als Reformhebel hilft den politischen Eliten, längst fällige Reformen und Innovationen umzusetzen.⁴⁷

Mit der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen stieg die Skepsis gegenüber der Europäischen Union in den Beitrittsstaaten. Zu Beginn des Transformationsprozesses lässt sich, wie in Tabelle 3 deutlich sichtbar ist, eine deutliche Zustimmung feststellen. Diese flacht im Zeitverlauf ab und stagniert dann auf geringem Niveau.

⁴³ Vgl. Helmut Fehr, Die „Zweite Generation“. Transformation und sozialer Wandel aus Sicht neuer politischer Eliten, in: Karl-Siegbert Rehberg (Hrsg.), Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede, Frankfurt a. M. 2006, S. 1025-1041, hier S. 1025.

⁴⁴ Auch moralische Elite genannt.

⁴⁵ Mirosław Matyja, Sitzfleisch bewiesen, Elitenkontinuität vom Sozialismus zur Erweiterung, in: Osteuropa 54 (2004) 4, S. 32-39, hier S. 37.

⁴⁶ Vgl. W. Merkel, (Anm. 33), S. 92.

⁴⁷ Vgl. Max Haller, Die europäische Integration als Elitenprojekt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24/2009, S. 18-23, hier S. 19.

Tabelle 3: Unterstützung des EU-Beitritts

	1992 ⁴⁸	1995 ⁴⁹	1996	1997	2001	2002
Estland	63	76	29	35	38	39
Polen	73	93	70	63	54	61
Tschechien	80	79	43	49	54	50

Quelle: Central and Eastern Eurobarometer 1991-1998, Candidate Countries Eurobarometer 2001-2002.

6.2 Die gesellschaftliche Dimension

Durch den Elitenpakt, den „alte“ sowie „neue“ Eliten informell miteinander schlossen, konnten im ersten Schritt die Transformation und im zweiten die Eingliederung in den europäischen Staatenverbund verwirklicht werden.

Es entsteht eine Kluft zwischen der hohen Zustimmung durch die Eliten und die geringe Zustimmung der Bevölkerung. Diese Differenz lässt sich aus den Vor- und Nachteilen erklären, die ungleich auf die Gruppen verteilt sind. Die Eliten ziehen aus dem Beitritt zur Europäischen Union viele Vorteile. Die Bevölkerung jedoch befürchtet Nachteile. Dies betrifft allen voran die sozialen Gruppen, die schlecht qualifiziert und von geringem Lohnniveau betroffen sind.⁵⁰ Besonders diese scheuen einen Beitritt zur EU, der mit einem gemeinsamen Binnenmarkt einhergeht. Der Elitenpakt führte zu einem Auseinandertreiben der Regierenden und der Regierten. Es kommt nicht zu einer geringen Politisierung innerhalb der Bevölkerung. Damit wurde die Hypothese falsifiziert.

7 Das Doppelprinzip der Integration und Transformation

Der Staatenverbund EU und die postkommunistischen Staaten im Osten stehen in einer Beziehung zueinander. Zum einen konnte eine starke Verflechtung in Richtung der postkommunistischen Staaten durch die Europäischen Union im Bereich Gesellschaft, Wirtschaft und Politik festgestellt werden. Zum anderen gibt es Einflussnahmen auch in Richtung Europäischer Union – von den postkommunistischen Staaten ausgehend.

⁴⁸ Erfragung: Wann (bzw. ob überhaupt) das Land EU-Mitglied werden sollte.

⁴⁹ Ab 1995: Erfragung des Abstimmungsverhaltens bei einem Referendum.

⁵⁰ Vgl. M. Haller (Anm. 47), S. 22.

Tabelle 4: Übersicht der Hypothesen

	H1	H2	H3	H4
Verifiziert	-	✓	✓	
Falsifiziert	-			✓

Der Zusammenhang ist auf die Veränderung des internationalen Staatensystems nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zurückzuführen. Das Ereignis dient als neue und fruchtbare Grundlage friedlicher Kooperationen im internationalen Staatensystem. Die Bilanz nach 25 Jahren zeichnet ein positives Bild der Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Interne und externe Faktoren haben starken Einfluss auf die Entwicklung einzelner Staaten genommen. Die Transformationsrankings zeigen sehr deutlich, wie gut die mittel- und osteuropäischen Staaten im Vergleich mit Nichtmitgliedern dastehen. Darauf können und sollten sie stolz sein. Jedoch sind in einigen Staaten, beispielsweise Ungarn, auch negative Tendenzen zu erkennen, welche die Stabilität und Sicherheit gefährden. Dort sind weitere Anstrengungen notwendig, um die Demokratie zu festigen und einen „Rückfall“ zu verhindern. Verglichen mit den postkommunistischen Staaten, welche Mitglied der Europäischen Union sind und denen, die es (noch) nicht sind, kann man feststellen, dass der Zusammenhang deutlich ist. Viele der Nicht-Mitglieder schweben im Zustand der defekten Demokratie oder gar Autokratie.⁵¹ Für die weitere demokratische Konsolidierung sind noch viele Schritte auf der Seite der postkommunistischen Staaten, aber auch auf der der Europäischen Union zu gehen. Vor allem letztgenannte hat derzeit mit einem Demokratiedefizit zu kämpfen. Im Großen und Ganzen kann man jedoch eine positive Bilanz der Beziehungen der Europäischen Union und den mittel- und osteuropäischen Staaten ziehen.

⁵¹ Vgl. Karel Vodička/Günther Heydemann, Postkommunistischer EU-Raum. Konsolidierungsstand und Perspektiven, in: Dies. (Anm. 2) S. 319-380, hier S. 380.

Die Bevölkerungsentwicklung in Ostmitteleuropa 2000-2030

Dajana Richter

1 Einleitung

Demographischer Wandel bezeichnet die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur. Ihn hat es schon immer gegeben. Die Größe und die Struktur einer Bevölkerung werden durch die drei Determinanten Geburtenrate, Sterberate sowie Migration fortlaufend verändert. Die Bevölkerungsprozesse werden durch eine Vielzahl individueller Entscheidungen bestimmt sowie durch gesellschaftliche Verhältnisse und politische Bedingungen beeinflusst. Eine neue Entwicklung im 21. Jahrhundert ist, dass der demographische Wandel vornehmlich eine Bevölkerungsalterung und -schrumpfung umfasst, die es historisch in dieser Form noch nie gegeben hat.¹

Die Vergreisung ist zum bestimmenden Merkmal für alle modernen Gesellschaften geworden. Die Vereinten Nationen haben neben Klimawandel und Terrorismus die globale Bevölkerungsalterung als eine von drei Hauptherausforderungen für die Menschheit im 21. Jahrhundert benannt. In Deutschland bestimmt die gleichzeitig schrumpfende und alternde Bevölkerung als Spitzenthema die öffentlichen Diskurse mit, denn die Bundesrepublik gilt europaweit als „Vorreiter“ im Zusammenhang mit dieser Entwicklung.² Im postsozialistischen Europa setzte dieser Trend wegen der staatlich gelenkten Familienplanung erst nach den Systemwechseln 1989/90 ein. Doch sind die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung auch ein Problem des Ostens? Der folgende Beitrag möchte den Fragen nachgehen, wie sich die Staaten Ostmitteleuropas demographisch entwickelt haben, was die Trends bis zum Jahr 2030 sind und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Dabei wird Ostmitteleuropa durch die Länder Polen, Tschechien, Slowakei sowie die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen definiert³.

¹ Vgl. Peter Schimany, Die alternde Gesellschaft, Working Papers des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 4/2005, S. 3, unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp04-alternde-gesellschaft.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 2.3.2015); Andreas Hoff, Demographische Entwicklung in Ost- und Ostmitteleuropa, in: Diakonisches Werk (Hrsg.), *Altwerden in Europa – Gestaltungsspielräume in Mittel- und Osteuropa*, Berlin 2012, S. 11–49, hier S. 15.

² Vgl. ebd., S. 14; P. Schimany (Anm. 1), S. 4.

³ Eigene Definition, Slowenien nimmt als postjugoslawisches Land eine Sonderrolle ein, Ungarn zählt eher zu Südosteuropa.

Nach einer Einführung zum demografischen Problemdruck durch eine alternde und zugleich schrumpfende Gesellschaft, soll auf die Determinanten Fertilität, Mortalität und Migration für sechs Staaten Ostmitteleuropas eingegangen werden. Es folgen eine vergleichende Analyse und ein Ausblick zu möglichen Szenarien der Bevölkerungsentwicklungen. Andreas Hoff, Professor für Soziale Gerontologie an der Hochschule Zittau/Görlitz, untersucht seit 2008 Fragestellungen zum demographischen Wandel und vor allem zur Bevölkerungsalterung in Ostmitteleuropa⁴, ebenso Steffen Kröhnert und Stefan Sievert sowie Nikolai Botev.⁵ Allerdings sind die ausgewerteten Daten oft nicht auf aktuellem Stand. Zuletzt veröffentlichten die Vereinten Nationen im Jahr 2013 ihre „World Population Prospects“⁶. Diese und die neuesten Daten von Eurostat⁷ (Demographie, Migration, Vorausschätzungen) dienen dem Beitrag als empirische Grundlagen.

2 Die alternde und schrumpfende Gesellschaft

Es gibt zwei zentrale Herausforderungen für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung: zum einen die abnehmende Größe bzw. Schrumpfung, zum anderen die sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung. Beim Schrumpfen und Altern einer Bevölkerung spielt das Theorem der „demographic transition“ eine wesentliche Rolle: Es wird davon ausgegangen, dass alle Bevölkerungen im Zuge der Industrialisierung und Modernisierung ihrer Gesellschaften einer gleichartigen Veränderung unterliegen, die sie von einer vorindustriellen Ausgewogenheit von Geburten und Todesfällen zu einem postindustriellen Gleichgewicht von niedriger Fruchtbarkeit und Sterblichkeit bei zwischenzeitlich starkem Wachstum und anschließend starker Alterung der

⁴ Vgl. Andreas Hoff, Population Ageing in Central and Eastern Europe as an outcome of the socio-economic transition to capitalism, in: Socialinis Darbas 7/2008, S. 14-25; ders. (Hrsg.), Population Ageing in Central and Eastern Europe. Societal and Policy Implications, Farnham 2011; ders. (Anm. 1).

⁵ Vgl. Steffen Kröhnert/Stefan Sievert, Im Altern geeint. Demographische Trends im Osten Europas, in: Osteuropa 5/2010, S. 77-95; Nikolai Botev, Population Ageing in Central and Eastern Europe and its demographic and social context, in: European Journal of Ageing 1/2012, S. 69-79.

⁶ Vgl. Vereinte Nationen, World Population Prospects: The 2012 Revision, New York 2013, unter: <http://www.esa.un.org/wpp/index.htm> (Stand: 2.3.2015). Leider fassen die Vereinten Nationen ihre Daten häufig in Fünfjahreszeiträumen zusammen, sodass Vergleiche zu anderen Datengrundlagen schwer fallen und die Auswertung der UN-Daten relativ „ungenau“ erfolgen muss.

⁷ Vgl. Eurostat (Hrsg.), Statistics illustrated, unter: <http://www.ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections> (Stand: 2.3.2015).

Bevölkerung führt. Sowohl für die rasante Bevölkerungsalterung als auch für einen langfristigen Bevölkerungsrückgang existieren keine historischen Erfahrungen. Vom Schrumpfen einer Bevölkerung wird gesprochen, wenn rückläufige Entwicklungen dominant werden und sich wechselseitig verstärken, d. h. wenn die Fertilität sinkt und der Wanderungssaldo über einen längeren Zeitraum hinweg negativ ist.⁸

Unter dem Begriff „demographische Alterung“ versteht man den kontinuierlichen Wandel von einer „jungen“ zu einer „alten“ Altersstruktur oder den Übergang von hohen zu niedrigen Geburten- und Sterberaten. Die gegenwärtige Altersstruktur ist das Ergebnis eines langfristigen demographischen Wandels: Die Veränderungen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie der Wanderungsbewegungen der vergangenen Jahrzehnte haben die aktuelle Altersstruktur geprägt. Diese wiederum bestimmt die weitere Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahrzehnten nach Umfang und Aufbau, d. h. in der jetzigen Altersstruktur der Bevölkerung begegnen sich demographische Vergangenheit und Zukunft.⁹

Es gibt zwei unterschiedliche Ursachen für das Altern einer Bevölkerung: zum einen der Rückgang der Geburten („Alterung von unten“), zum anderen die Zunahme der Lebenserwartung („Alterung von oben“). Zuvörderst geht die „demographische Alterung“ mit einem immensen Zuwachs an sehr alten Menschen einher, d. h. die Bevölkerung altert nicht nur absolut, sondern auch die Gruppe der alten Menschen in sich („doppeltes Altern“). Bei der „Alterung von unten“ ist das Geburtenniveau eine wichtige Größe, welches statistisch anhand der „zusammengefassten Geburtenziffer“ (auch: Total Fertility Rate oder TFR) berechnet wird. Die TFR gibt dabei die durchschnittliche Zahl der Geburten von Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 49 Jahren innerhalb eines Jahres wieder, d. h. wie viele Kinder je Frau geboren würden, wenn für deren ganzes Leben die altersspezifischen Geburtenziffern des jeweils betrachteten Kalenderjahres gelten würden. Das natürliche Bestanderniveau liegt derzeit bei circa 2,1. Wenn die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau das Bestanderniveau jedoch kontinuierlich unterschreitet, verringern sich die nachfolgenden Generationen anhaltend. Die Doppelwirkung von niedrigen Geburtenzahlen und sich verkleinernden Jahrgängen bei den Frauen im gebärfähigen Alter führt dann im Er-

⁸ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt a. M. 2005, S. 14 f. und 22.

⁹ Vgl. P. Schimany (Anm. 1), S. 4.

gebnis zu einem langsamen, aber stetigen Fortschreiten des Alterungsprozesses von der Basis her.¹⁰

Bei der „Alterung von oben“ muss als Kennziffer vor allem die durchschnittliche Lebenserwartung (ab Geburt) herangezogen werden. Diese ist definiert als die Zahl an Lebensjahren, die Neugeborene unter den gegebenen Sterblichkeitsverhältnissen erwarten können. Grundsätzlich lässt die Entwicklung der Lebenserwartung einen zunehmenden Trend erkennen. Ursachen dafür sind vor allem eine verbesserte Ernährungssituation, die Einführung von Hygienevorschriften, der Ausbau des Gesundheitssystems, die allgemein veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen sowie Fortschritte in der Medizin speziell hinsichtlich der sinkenden Kindersterblichkeit. Dies führt zu einem zusätzlichen Anstieg der Lebenserwartung. Die Doppelwirkung von sinkenden Sterberaten und einer steigenden Lebenserwartung führt dann im Ergebnis zu einem langsamen, aber stetigen Fortschreiten des Alterungsprozesses „von oben“ her.¹¹

Im Bereich des „doppelten Alterns“ ist vor allem der Anteil der 65-Jährigen und Älteren und hier besonders der Anteil der 80-Jährigen und Älteren von Interesse. Auch der Altenquotient, d. h. der Anteil der 65-Jährigen und Älteren im Verhältnis zu den 15-64-Jährigen kann als Indikator dienen. Wenn sich nachweisen lässt, dass all diese Kennziffern gestiegen sind oder in Zukunft auffallend steigen werden, ist dies ein eindeutiger Beleg für die These des „doppelten Alterns“.

Das „Alter“ als soziale Kategorie ist nicht klar definiert, sondern eine gesellschaftlich bestimmte Größe. Grob kann allerdings festgehalten werden, dass mit „alt“ bzw. „älter“ alle Menschen jenseits der 65 und mit „hochbetagt“ alle jene Menschen jenseits der 80 gemeint sind. Eine Gesellschaft gilt als „alt“, wenn der Anteil der über 65-jährigen zwischen acht und zehn Prozent liegt oder allgemeiner, wenn die Zahl der älteren Menschen größer ist als die der jungen Menschen.¹²

¹⁰ Vgl. ebd., S. 4 ff.

¹¹ Vgl. ebd., S. 7.

¹² Vgl. Juliane Roloff, Die alternde Gesellschaft – Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen, in: Gotthard Breit (Hrsg.), Die alternde Gesellschaft. Eine Einführung, Schwalbach/Ts. 2005, S. 13-52, hier S. 13 f.; Natalia S. Gavrilova/Leonid A. Gavrilov, Rapidly Ageing Populations: Russia/Eastern Europe, in: Peter Uhlenberg (Hrsg.), International Handbook of Population Ageing, Wiesbaden 2009, S. 113-131, hier S. 113.

Tabelle 1: Bevölkerung in Ostmitteleuropa von 2000-2030 (in Mio.)

	Polen	Tschechien	Slowakei	Estland	Lettland	Litauen
2000	38,4	10,3	5,4	1,4	2,3	3,5
2005	38,2	10,2	5,4	1,3	2,2	3,3
2010	38,2	10,6	5,4	1,3	2,1	3,1
2014	38,5	10,5	5,4	1,3	2,0	2,9
2020	38,2	10,6	5,4	1,3	1,9	2,7
2030	37,5	10,8	5,3	1,2	1,8	2,2

Quelle: Vereinte Nationen (Anm. 5) für 2000-2010; Eurostat für 2014 und die Prognosen.

Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung zeigen die postsozialistischen Staaten ganz unterschiedliche Trends. Polen als das bevölkerungsreichste Land in Ostmitteleuropa weist von 2000-2010 einen leichten Bevölkerungsrückgang auf. Nach 2010 kam es zu einem kurzzeitigen Anstieg der Bevölkerungszahlen sogar über das Niveau von 2000, die Prognosen sagen allerdings bis 2030 einen abermaligen Bevölkerungsverlust von circa einer Million Menschen voraus. Ganz anders in Tschechien: Hier steigt die Bevölkerungszahl seit 2000 kontinuierlich und auch die Prognosen halten an diesem Trend fest. Die Bevölkerungsentwicklung in der Slowakei und in Estland ist seit 1990 vergleichsweise konstant, und auch die Vorhersagen erwarten nur einen minimalen Verlust. Eine entgegengesetzte Entwicklung zeigen die beiden anderen baltischen Staaten auf: Sie sind zwei klassische Beispiele für einen starken Bevölkerungsrückgang. Litauen verlor in den vergangenen 25 Jahren 1,3 Millionen Einwohner, Lettland knapp 500.000.

Auch die Alterung ist kein genuines Problem des Westens, sondern ein globales Problem, von dem Ostmitteleuropa besonders betroffen ist. Verglichen mit „der alten EU“ (EU15) waren und sind die ostmitteleuropäischen Gesellschaften noch relativ jung und es scheint, als gäbe es dringendere Probleme als die Bevölkerungsalterung, z. B. Armut und die unterentwickelte wohlfahrtstaatliche Sicherung. Aber: Ostmitteleuropa wird sich innerhalb der nächsten 20 bis 30 Jahre vom jüngsten in den ältesten Teil Europas verwandeln. Bereits seit 1990 ist die Bevölkerungsalterung hier viel gravierender als in Westeuropa und der Alterungsprozess setzt sich in einem Tempo fort, wie es noch nie zuvor für eine gesamte Gruppe von Ländern beobachtet wurde. Die „Alterung von oben“ ist der bestimmende Trend für die nächsten Jahrzehnte. Allerdings darf dies nicht generalisiert werden, sondern auch die Un-

terschiede zwischen den einzelnen Ländern müssen aufgezeigt werden, damit es nicht zu Missverständnissen kommt.¹³

3 Determinanten der Bevölkerungsentwicklung in Ostmitteleuropa

3.1 Fertilität

In den ostmitteleuropäischen Ländern spielt die Determinante Fertilität im Bereich der Bevölkerungsalterung und -schrumpfung eine besonders wichtige Rolle. Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und den damit verbundenen Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung gerieten weite Teile der Bevölkerung in eine prekäre Lage. Der sozioökonomische Wandel bedeutete schwerwiegende Veränderungen in den Leben der Menschen. Sie waren unvorbereitet und viele erfuhren zum ersten Mal soziale Härten, die sie vorher nicht kannten, z. B. Arbeitslosigkeit, Armut, soziale Ausgrenzung und begrenzter Zugang zur Krankenversorgung je nach finanzieller Lage. Dies war ein Grund für den massiven Einbruch der Geburtenraten auf einen bisher ungekannten Tiefststand. Die Länder in Ostmitteleuropa wurden zu „lowest-low-fertility“-Regionen, d. h. ihre zusammengefasste Geburtenziffer sank unter einen Wert von 1,5.¹⁴

Auf der anderen Seite ist mit der Auflösung der sozialistischen Gesellschaften die Voraussetzung für Individualisierungs- und Pluralisierungsprozesse geschaffen worden. Die Erweiterung der Handlungsspielräume ließ die Familiengründung in Konkurrenz zu anderen biographischen Optionen geraten: Anstatt früh zu heiraten und Kinder zu bekommen, bevorzugten es viele junge Menschen mehr Zeit in ihre Bildung und einen zukünftigen Arbeitsplatz zu investieren, auch wenn damit womöglich ein temporärer Umzug in ein anderes Land verbunden wäre. Kinder zu bekommen, wurde und wird vor allem vor dem Hintergrund der Kosten und Risiken für den Lebensstandard, die berufliche Karriere und die soziale Sicherheit bewertet, da sie nicht mehr als zusätzliche Arbeitskräfte in der Familie und auch nicht notwendigerweise als Garantie für die Altersversorgung ihrer Eltern „gebraucht“ werden.¹⁵

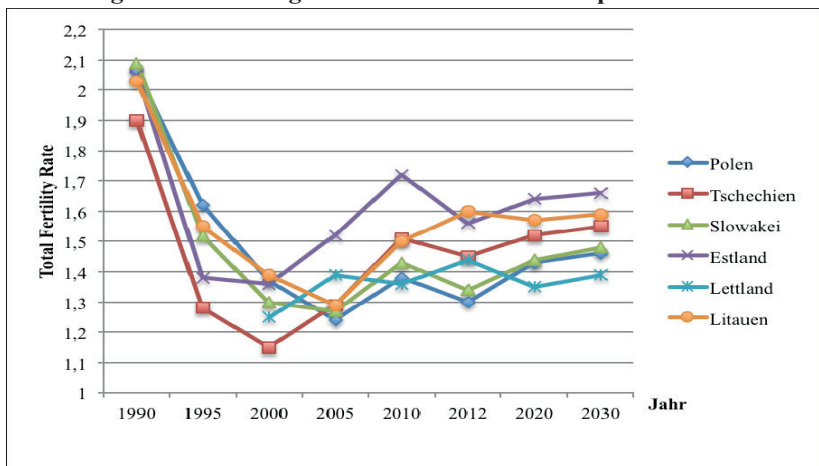
¹³ Vgl. Mukesh Chawla u. a., *From Red to Grey. The “Third Transition” of Ageing Populations in Eastern Europe and the former Soviet Union*, Washington D. C. 2007, S. 8; A. Hoff (Anm. 3), S. 22; ders. (Anm. 1), S. 14 und 18.

¹⁴ Vgl. P. Schimany (Anm. 1), S. 12; A. Hoff (Anm. 3), S. 15.

¹⁵ Vgl. J. Roloff (Anm. 11), S. 25; P. Schimany (Anm. 1), S. 12; S. Kröhnert/S. Sievert (Anm. 4), S. 78.

In der Konsequenz erhöht sich das Alter der Frauen bei der Geburt deutlich. Der Einbruch der Geburtenraten zwischen 1990 und 2000 ist dafür verantwortlich, dass die Generation, die heute ins reproduktionsfähige Alter kommt, weniger Kinder hervorbringt. Die Nicht-Geborenen der letzten zwei Jahrzehnte fehlen als zukünftige Eltern und diese Lücke kann „natürlich“ nicht mehr geschlossen werden. Die daraus resultierenden sinkenden Geburtenraten verursachen einen Rückgang an jungen Menschen. Deren Anteil im Verhältnis zu den älteren Menschen nimmt ab und der Prozess der Alterung der Gesellschaft wird zusehends vorangetrieben.¹⁶ Auch der Bevölkerungsrückgang wird sich aufgrund dessen zeitversetzt verstärken.¹⁷ Kein europäisches Land kann momentan die zur Bestandserhaltung notwendige Fruchtbarkeitsrate von 2,1 Kindern pro Frau vorweisen. Wie sieht es im Einzelnen für die Länder in Ostmitteleuropa aus?

Abbildung 1: Entwicklung der TFR in Ostmitteleuropa von 1990-2030



Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

In Polen ist die Hauptursache für den Bevölkerungsrückgang nicht die Abwanderung, sondern, dass es den enormen Geburtenüberschuss nicht mehr gibt, der während des kommunistischen Regimes für ein stetiges Bevölke-

¹⁶ Vgl. ebd.; Andreas Hoff (Anm. 1), S. 20 und 34.

¹⁷ Vgl. Steffen Kröhnert/Iris Hoßmann/Reiner Klingholz, Die demographische Zukunft von Europa. Wie sich die Regionen verändern, München 2008, S. 30 f.

rungrwachstum sorgte. Die Geburtenraten waren vor 1990 verhältnismäßig hoch, weil die Einstellung zu Familie und Kindern streng religiös geprägt und die Familienpolitik des kommunistischen Polens auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichtet war. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde die offizielle polnische Linie hinsichtlich Ehe und Familie zwar noch kirchentreuer und konservativer, aber die Kinderzahl je Frau sank trotzdem auf ähnlich niedrige Werte wie in den meisten ostmitteleuropäischen Ländern.¹⁸ 1990 betrug die zusammengefasste Geburtenziffer in Polen noch circa 2,06, lag also nah am Bestandserhaltungsniveau. Der Einbruch der TFR in allen ostmitteleuropäischen Ländern führte in Polen zu einem Absinken bis zum Jahr 2005 (1,24). Seitdem steigt die Fertilität allmählich an, und auch die Prognosen sagen einen weiteren leichten Anstieg voraus. Die „magische Grenze“ von 1,5 wird Polen aber bis zum Jahr 2030 wohl nicht überschreiten.

Die Tschechische Republik weist für das Jahr 1990 mit 1,9 die niedrigste TFR aller Länder Ostmitteleuropas auf. Allerdings galt Tschechien seit jeher als eher geburtenarmes Land, erschwert durch den Einbruch Anfang der 1990er Jahre. Unter allen Ländern führte dies in Tschechien zur niedrigsten Geburtenrate in der kürzesten Zeit. Im Jahr 2000 wurde ein Wert von nur 1,15 erreicht. Seitdem entwickelt sich Tschechien auf Platz drei hinter Estland und Litauen am positivsten, jedoch von niedrigem Ausgangsniveau aus. Im Jahr 2010 überschritt es den Grenzwert von 1,5 und auch wenn die TFR zwischenzeitlich noch einmal einen minimalen Rückgang verzeichnete, wird prognostiziert, dass die Geburtenrate in Zukunft wieder über 1,5 liegen wird.

Obwohl die Slowakei bis zum Jahr 1993 zusammen mit Tschechien die Tschechoslowakei bildete, schlug sie nach der Unabhängigkeit hinsichtlich der Entwicklung der Fertilität eher einen Weg wie Polen ein. Sie hatte mit einer TFR von 2,09 im Jahr 1990 den höchsten Wert unter allen ostmitteleuropäischen Ländern. Den Tiefststand von 1,27 erreichte die Slowakei wie Polen im Jahr 2005. Seither ähneln sich die Kurven beider Länder in bemerkenswerter Weise. Die TFR stieg bis zum Jahr 2010 wieder leicht an, in der Slowakei mit einem Wert von 1,43 noch etwas stärker als in Polen, gefolgt von einem abermaligen leichten Rückgang. Die Prognosen sagen einen leichten Anstieg voraus, wobei auch die Slowakei den Grenzwert von 1,5 bis zum Jahr 2030 nicht überschreiten dürfte.

Estland hat von allen betrachteten Ländern die auffälligsten Veränderungen, da es insgesamt den geringsten Einbruch, für das Jahr 2010 die mit Abstand höchste Geburtenrate und den positivsten Trend aufzeigt. Im Jahr

¹⁸ Vgl. ebd., S. 263 und 270.

1990 betrug die TFR in Estland circa 2,05. Der massive Einbruch erfolgte noch schneller als in Tschechien, da bereits 1995 ein Wert von 1,38 erreicht wurde, welcher bis ins Jahr 2000 lediglich um weitere 0,02 auf 1,36 absank. Bereits 2005 überschritt Estland die 1,5-Grenze, um dann 2010 den Höchstwert von 1,72 zu erreichen, gefolgt von einem leichten Rückgang unter den Wert von 1,6 bis 2012. Die Voraussagen prophezeien einen wiederholten Anstieg, allerdings bleiben die prognostizierten Werte unter denen des Jahres 2010.

Für Lettland gibt es für die Jahre 1990 und 1995 keine Werte. Die TFR war im Jahr 2000 mit einem Wert von 1,25 die zweitniedrigste hinter Tschechien. Deshalb wird auch für Lettland angenommen, dass die Werte in den Jahren zuvor höher waren, zumal sie in den Folgejahren wieder ansteigen. Seinen Höchstwert erreichte Lettland mit 1,44 im Jahr 2012 und die Prognosen sagen voraus, dass bis 2020 der Wert zunächst wieder auf ein ähnliches Niveau wie 2010 absinken wird, um danach abermals leicht anzusteigen. Allerdings belegt Lettland mit einem prognostizierten Wert von 1,39 für das Jahr 2030 den letzten Platz unter den Ländern Ostmitteleuropas.

Litauen besetzt mit seiner Entwicklung der Geburtenrate Platz zwei hinter Estland. Begonnen hat es 1990 mit einer TFR von circa 2,03. Der Einbruch erfolgte nicht so rasant wie in Estland, sondern Litauen erreichte seinen Tiefststand erst im Jahr 2005 mit einem Wert von 1,29. Bereits 2010 überschritt es erneut den Grenzwert von 1,5 und lag 2012 mit einer TFR von 1,6 sogar kurzzeitig vor Estland. Die Voraussagen rechnen allerdings bis 2020 zunächst mit einem minimalen Rückgang. Für die Zeit bis 2030 wird mit 1,59 ein Wert knapp unter dem von 2012 prognostiziert.

3.2 Mortalität¹⁹

Im Bereich der Sterblichkeit gibt es mehrere Indikatoren, die Aufschluss über die Bevölkerungsalterung geben können. Zwei wichtige Maße sind die durchschnittliche Lebenserwartung (bei Geburt) und das Medianalter. Seit 1840 steigt die Lebenserwartung in ganz Europa kontinuierlich. Der Punkt, an dem sich diese Entwicklung verlangsamt, ist noch nicht erreicht. Auch für

¹⁹ Die Werte, welche nicht der Tabelle 2 und der Abbildung 2 zu entnehmen sind, wurden aus folgenden Quellen entnommen: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00028&plugin=1> (Stand: 2.3.2015); Giampaolo Lanzieri, The greying of the baby boomers. A century-long view of ageing in European populations, in: Eurostat Statistics in focus 23/2011, S. 6 f.; Vereinte Nationen (Anm. 5), Volume II: Demographic Profiles.

Ostmitteleuropa gilt dieser Trend, selbst wenn die Lebenserwartung hier immer noch unter dem westeuropäischen Niveau liegt.²⁰ Um einen Überblick über das Verhältnis von „alt“ zu „jung“ bzw. „jünger“ geben zu können, wird zumeist der Altenquotient als Kennziffer herangezogen. Aber auch Angaben zum Anteil der über 65-Jährigen oder über 80-Jährigen können in diesem Bereich hilfreich sein.

Tabelle 2: Entwicklung der Lebenserwartung in Ostmitteleuropa von 2000-2030

	Polen	Tschechien	Slowakei	Estland	Lettland	Litauen
2000-2005	74,5	75,4	73,8	71,3	70,7	71,6
2005-2010	75,5	76,8	74,7	73,6	71,5	71,3
2010-2015	76,3	77,6	75,3	74,3	72,1	72,1
2015-2020	77,2	78,4	76	75,1	72,7	72,8
2025-2030	78,9	79,9	77,4	76,5	73,8	74,2

Quelle: Vereinte Nationen (Anm. 5), Volume II: Demographic Profiles.

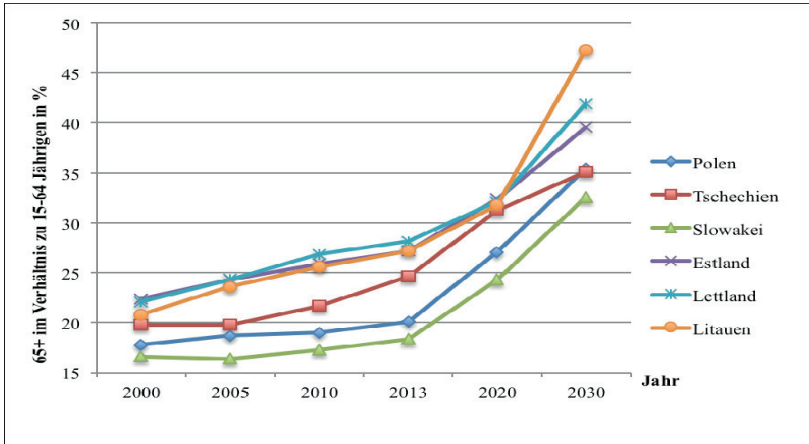
In Polen wird die durchschnittliche Lebenserwartung (ab Geburt) im Zeitraum der nächsten 30 Jahre um circa 4,4 Jahre ansteigen. Damit liegt der Wert in der oberen Hälfte, nämlich auf Platz drei, aller ostmitteleuropäischer Länder. Eine signifikante Entwicklung lässt sich für den Anteil 65+ und 80+ ausmachen: der Anteil der 65-Jährigen und Älteren wird sich in Polen bis zum Jahr 2030 ungefähr verdoppeln (2000: circa zwölf Prozent, 2030: circa 23 Prozent) und der Anteil der über 80-Jährigen sich beinahe verdreifachen (2000: circa zwei Prozent, 2030: circa sechs Prozent). Das Medianalter wird um fast zehn Jahre von 35 auf 45 Jahre steigen. Was den Altenquotienten betrifft, so zeigt Abbildung 2 auch in diesem Bereich eine Verdoppelung (2000: 17,8 Prozent, 2030: 35,4 Prozent). Das Verhältnis im Jahr 2030 wird dann circa ein Drittel 65+ zu zwei Drittel im Alter von 15-64 Jahren sein. Damit belegt Polen zusammen mit Tschechien Platz vier innerhalb der Länder Ostmitteleuropas.

Die Tschechische Republik weist für den betrachteten Zeitraum durchgängig die höchste Lebenserwartung auf. Somit verwundert es auch nicht, dass sie mit einem Anstieg von circa 4,5 Jahren lediglich hinter dem noch größeren estländischen Zuwachs auf Platz zwei liegt. Der Anstieg der Lebenserwartung ist damit in Tschechien zwar nur unwesentlich höher als in Polen, allerdings beträgt die prognostizierte Lebenserwartung für den Zeit-

²⁰ Vgl. Nikolai Botev (Anm. 4), S. 70; Andreas Hoff (Anm. 1), S. 23 f.

raum 2025-2030 ein ganzes Jahr mehr als in Polen, und auch insgesamt gesehen ist dies der höchste Wert. Beim Anteil 65+, 80+, dem Medianalter und dem Altenquotient erreicht Tschechien für das Jahr 2030 ungefähr dieselben Werte wie Polen, allerdings sind die Ausgangswerte für das Jahr 2000 in allen Fällen bereits höher. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren steigt zwar lediglich um circa acht Prozent, wird im Jahr 2030 aber trotzdem circa 22 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Der Anteil der 80-Jährigen und Älteren wird sich genau wie in Polen in etwa verdreifachen (2000: circa zwei Prozent, 2030: circa sechs Prozent). Der Anstieg des Medianalters um circa sieben von 38 auf 45 Jahre ähnelt eher den Werten der baltischen Länder, allerdings ist die Prognose für 2030 mit 45 Jahren genauso hoch wie auch in Polen und in der Slowakei. Hier liegen die baltischen Staaten minimal dahinter. Bei der Entwicklung des Altenquotienten kann die Tschechische Republik mit circa 15 Prozent den geringsten Anstieg vorweisen, allerdings liegt der Endwert ebenso wie der polnische bei circa 35 Prozent und damit noch über dem Altenquotienten der Slowakei.

In der Slowakei wird die Lebenserwartung von 2000-2030 um circa 3,6 Jahre ansteigen. Damit liegt der Anstieg weit hinter Polen und Tschechien und insgesamt auf Platz vier. Der Ausgangs- und der Endwert haben allerdings ein ähnliches hohes Niveau wie Polen und Tschechien, die baltischen Staaten liegen zum Teil deutlich darunter. Der Anteil der 65+ wird um etwa neun Prozentpunkte zunehmen (2000: elf Prozent, 2030: 20 Prozent) und der Anteil 80+ wird sich nicht verdreifachen, sondern nur etwas mehr als verdoppeln (2000: circa zwei Prozent, 2030: circa 4,6 Prozent). Den höchsten Anstieg unter allen ostmitteleuropäischen Ländern hat die Slowakei beim Indikator Medianalter zu verzeichnen, dieses steigt um circa elf von 34 auf 45 Jahre. Wie die Abbildung zwei gut erkennen lässt, ist der Altenquotient in der Slowakei durchgängig der niedrigste, und das wird auch so bleiben: Bis 2030 gehört die Slowakei wohl zu jenen Ländern Ostmitteleuropas, die pro Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) die wenigsten über 65-Jährigen zu versorgen haben. Ähnlich wie in Polen und Tschechien wird das Verhältnis in etwa ein Drittel zu zwei Drittel sein.

Abbildung 2: Altenquotienten in Ostmitteleuropa (2000-2030)

Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

Das Land in dem die durchschnittliche Lebenserwartung am deutlichsten ansteigen wird, ist Estland. Mit einem Anstieg von 5,2 Jahren im Zeitraum 2000-2030 ist es absoluter Spitzenreiter. Im Bereich des Anteils der 65-Jährigen und Älteren wird Estland mit einer Steigerung von circa sieben Prozent insgesamt allerdings wiederum den geringsten Zuwachs verzeichnen (2000: 15 Prozent, 2030: 22 Prozent). Der Anteil der über 80-Jährigen wird sich im Vergleich zu Polen und Tschechien nicht verdreifachen, sondern lediglich verdoppeln, allerdings liegt dies vor allem daran, dass der Wert im Jahr 2000 mit drei Prozent bereits höher war als in Polen und Tschechien. Der Endwert im Jahr 2030 entspricht mit circa sechs Prozent dem der beiden Länder. Der Unterschied liegt also im Bereich des Anstiegs und nicht beim Wert an sich. Das Medianalter steigt um lediglich sechs von 38 auf 44 Jahre an, was hinter Lettland die zweitniedrigste Zunahme insgesamt ist. Wie in Abbildung zwei gut zu erkennen ist, haben sich die baltischen Staaten beim Altenquotienten ähnlich entwickelt. Estland hatte mit 22,4 Prozent im Jahr 2000 den höchsten Altenquotienten aller ostmitteleuropäischen Länder, der Anstieg ist mit 17 Prozent allerdings eher moderat im Vergleich zu den anderen beiden baltischen Staaten, die Estland bis 2030 bei diesem Indikator überholen werden.

In Lettland soll die Lebenserwartung im betrachteten Zeitraum um circa 3,1 Jahre steigen. Dies ist unter allen ostmitteleuropäischen Ländern der

zweitniedrigste Anstieg, nur für Litauen ist der Wert noch niedriger. Für den Anteil der über 65-jährigen und über 80-jährigen wird auch hier eine weitere Zunahme prognostiziert. Der Anteil soll um circa acht Prozent steigen (2000: 15 Prozent, 2030: 23 Prozent), und der Anteil der 80-Jährigen und Älteren wird sich ein wenig mehr als verdoppeln (2000: circa 2,5 Prozent, 2030: circa 6 Prozent). Lettland ist das Land, in dem das Medianalter mit lediglich fünf Jahren am wenigsten zunehmen wird und im Jahr 2030 mit 43 Jahren (zusammen mit Litauen) den geringsten Wert erreicht. Beim Altenquotienten lag der Ausgangswert im Jahr 2000 nur ganz minimal unter dem estländischen (22,1 Prozent), bis zum Jahr 2020 wird für beide Länder eine ähnliche Prognose getroffen, allerdings soll in Lettland der Quotient zwischen 2020 und 2030 stärker ansteigen. Während Estland 2030 bei knapp 40 Prozent landet, sollen es in Lettland circa 42 Prozent (und damit ein Anstieg um knapp 20 Prozent) sein. Insgesamt kann aber für beide Länder festgehalten werden, dass das Verhältnis im Jahr 2030 zwei Fünftel über 65-jährige zu drei Fünftel Erwerbstätige (15-64 Jahre) entsprechen wird.

Die durchschnittliche Lebenserwartung wird in Litauen von 2000-2030 um lediglich 2,6 Jahre ansteigen, das ist der niedrigste Wert unter allen Ländern Ostmitteleuropas. Der Anteil der über 65-jährigen und über 80-jährigen wird sich ähnlich wie in den anderen baltischen Staaten und Tschechien entwickeln. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren soll um circa acht Prozent wachsen (2000: circa 14 Prozent, 2030: circa 22 Prozent) und der Anteil der 80-Jährigen und Älteren wird sich etwas mehr als verdoppeln, fast sogar verdreifachen (2000: circa 2 Prozent, 2030: circa 5,5 Prozent). Auch beim Medianalter ist die Entwicklung der tschechischen sehr ähnlich: die Zunahme ist in etwa sieben Jahre, lediglich der Anfangs- und der Endwert unterscheiden sich um zwei Jahre, das heißt in Litauen steigt das Medianalter von circa 36 Jahren 2000 auf circa 43 Jahre 2030. Die wohl markanteste Entwicklung lässt sich in Litauen beim Altenquotienten ausmachen. Der Wert im Jahr 2000 (20,8 Prozent) ist der niedrigste unter den baltischen Staaten, allerdings ist der Anstieg bis zum Jahr 2030 der stärkste. Zu diesem Zeitpunkt soll den Prognosen zufolge der Altenquotient in Litauen ganze 47,3 Prozent betragen. Das würde einen Anstieg um mehr als ein Viertel bedeuten und das Verhältnis wäre dann beinahe 50 Prozent 65+ zu 50 Prozent 15-64-Jährige.

3.3 Migration

Für die künftige Bevölkerungsentwicklung spielt vor allem das Thema Wanderung eine zentrale Rolle. Da die sechs betrachteten Länder alle im Jahr

2004 der Europäischen Union beigetreten sind und die innereuropäische Binnenwanderung (vor allem der Erwerbsbevölkerung) in den letzten Jahren stark zugenommen hat, wird für die Länder in Ostmitteleuropa in Zukunft ein (anhaltend) negativer Wanderungssaldo prognostiziert. Jedoch muss ebenso angemerkt werden, dass vor allem seit dem EU-Beitritt diese Länder auch zu attraktiven Immigrationsländern für Menschen aus aller Welt geworden sind, insbesondere für Immigranten aus ärmeren Ländern Osteuropas. Aber die Emigranten sind meist jünger als die Immigranten und diese können den Wanderungsverlust oft nicht annähernd ausgleichen, d. h. die Bevölkerungsalterung wird allenfalls verlangsamt und der Bevölkerungsrückgang kann auch durch Wanderungsgewinne nicht gänzlich aufgehoben werden. Die Abwanderung vieler junger Menschen hat einen doppelten Effekt: Zum einen altert die Bevölkerung noch schneller, zum anderen sinkt die Fertilität (vor allem durch den Wegzug junger Frauen) weiter, was wiederum Auswirkungen auf die Bevölkerungsalterung aber auch den Bevölkerungsrückgang hat.

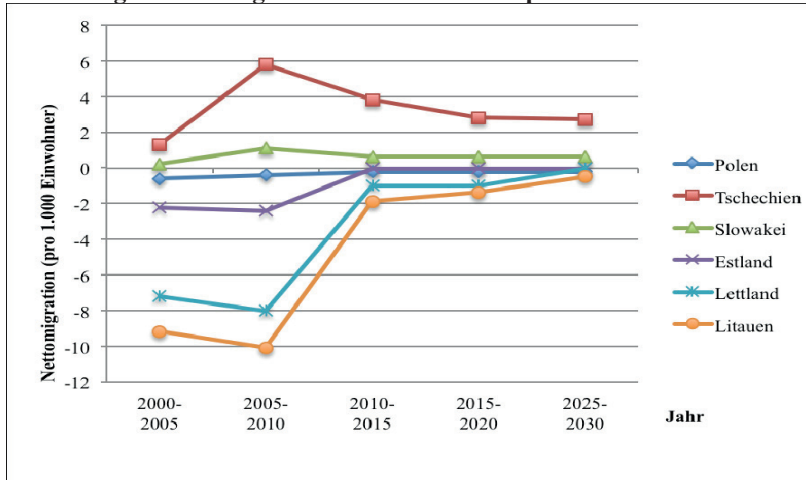
Tabelle 3: Wanderungssaldo in Ostmitteleuropa (2000-2030)

	Polen	Tschechien	Slowakei	Estland	Lettland	Litauen
2000-05	115.000	67.000	6.000	-14.000	-83.000	-155.000
2005-10	-70.000	300.000	30.000	-16.000	-86.000	-160.000
2010-15	-38.000	200.000	15.000	0	-10.000	-28.000
2015-20	-38.000	150.000	15.000	0	-10.000	-21.000
2025-30	-38.000	150.000	15.000	0	0	-7.000

Quelle: Vereinte Nationen (Anm. 5), Volume II: Demographic Profiles.

Für Polen gilt, dass sowohl die Nettomigration, als auch der Wanderungssaldo immer negativ waren und auch weiterhin so vorausgesagt werden. Die größte Abwanderung hat Polen unmittelbar vor dem EU-Beitritt zu verzeichnen. Anders als in den anderen ostmitteleuropäischen Ländern sinkt der Wanderungssaldo nach dem Beitritt zur Europäischen Union, bleibt allerdings trotzdem bei einem hohen negativen Wert. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich sowohl die Nettomigrationsrate (von -0,4 auf -0,2) als auch der Wanderungssaldo noch einmal ungefähr halbiert und die Prognosen sagen voraus, dass dieses aktuelle Niveau bis 2030 in etwa gehalten wird. Trotz des kontinuierlichen Sinkens beider Werte sind und bleiben diese negativ und Polen damit zusammen mit den baltischen Staaten das Land mit den größten Bevölkerungsverlusten innerhalb der Länder Ostmitteleuropas. Seit Beginn der Ukraine-Krise 2014 wächst allerdings die Zahl der Zuwanderer aus dem umkämpften Nachbarland rasant.

Abbildung 3: Nettomigration in Ostmitteleuropa von 2000-2030



Quelle: Vereinte Nationen (Anm. 5), Volume II: Demographic Profiles.

Tschechien ist das Land mit der höchsten Nettomigration und dem höchsten Wanderungssaldo, doch sind diese Werte durchgehend positiv. Die Tschechen verspüren kaum die Neigung ihr Land zu verlassen, auch deshalb hatte Tschechien in den vergangenen Jahren auch eine relativ stabile Bevölkerung. Eventuelle Verluste konnten stets durch Zuwanderung ausgeglichen werden. Nach dem EU-Beitritt schnellten die Nettomigration und der Wanderungssaldo beachtlich in die Höhe. Seit 2010 sind beide Werte wieder leicht gesunken, allerdings befinden sie sich immer noch auf einem Niveau, welches weit über dem vor dem Beitritt liegt. Dies soll sich auch in absehbarer Zukunft nicht ändern. Im Vergleich zum Zeitraum 2005-2010 liegen die prognostizierten Werte zwar nur noch bei circa der Hälfte, sind aber trotzdem mit weitem Abstand die höchsten unter allen ostmitteleuropäischen Ländern.

Auch für die Slowakei gilt, dass ihre Einwohnerzahl seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und nach der Trennung von Tschechien im Jahr 1993 bis heute relativ konstant bei circa 5,4 Millionen blieb. Die Entwicklung von Nettomigration und Wanderungssaldo ähnelt sehr der tschechischen, nur dass die slowakischen Werte bei weitem nicht so hoch sind, aber immerhin ebenfalls durchgehend positiv. Nach dem EU-Beitritt schossen auch in der Slowakei beide Werte in die Höhe. Nach 2010 haben sie sich in etwa halbiert.

Die Prognosen halten am aktuellen Niveau fest, sodass die Slowakei auch in den nächsten Jahren keinen immensen Bevölkerungsrückgang befürchten muss, sondern weiterhin ihre Einwohnerzahl relativ stabil bleiben wird.

Die baltischen Staaten hatten und haben neben Polen die größten Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Estland schneidet innerhalb dieser drei Länder am besten ab: Bis 2010 waren hier sowohl Nettomigration als auch Wanderungssaldo zwar negativ, aber bei Weitem nicht auf dem Niveau von Lettland und Litauen. Auch hier nahm der Trend nach dem EU-Beitritt leicht zu, allerdings anders als in Tschechien und der Slowakei, war hier ein negatives Wachstum der Werte zu beobachten. Seit 2010 liegen sowohl Nettomigration als auch Wanderungssaldo auf der Nulllinie, d. h. sind ausgeglichen. Die Prognosen sagen ebenfalls keine nennenswerte Veränderung voraus.

Lettland belegt unter den baltischen Staaten Platz zwei im Bereich des Bevölkerungsverlustes. Beide Kennziffern waren und sind negativ. Bis 2010 hatte Lettland hinter Litauen die höchste negative Nettomigration, d. h. die sowieso schon geringe Einwohnerzahl wurde durch Abwanderungen weiter gemindert. Der Wanderungssaldo in Polen ist für den Zeitraum 2000-2005 eigentlich höher als der lettische, allerdings ist die Nettomigration relativ gering, da dieser Wert immer pro 1000 Einwohner gemessen wird und Polen circa 19mal mehr Einwohner hat als Lettland. Auch hier nahmen die Nettomigration und der Wanderungssaldo nach dem EU-Beitritt leicht zu. Erstaunlich ist jedoch ein rasanter Rückgang im Zeitraum 2010-2015: Beide Werte entsprechen etwa einem Achtel der Werte aus dem Zeitraum 2005-2010. Die Prognose für die kommenden fünf Jahre hält an dieser Entwicklung fest. Für 2025-2030 wird prognostiziert, dass beide Maßzahlen sogar die Nulllinie erreichen.

Litauen ist das Land im Baltikum mit der negativsten Wanderungsbilanz. Obwohl es innerhalb der baltischen Staaten die größte Einwohnerzahl vorzuweisen hat, verliert es am meisten an Bevölkerung. Insgesamt betrachtet ist die Entwicklung ähnlich wie in Lettland. Bis 2010 waren sowohl Nettomigration als auch Wanderungssaldo auf einem hohen negativen Niveau, mit einem leichten Anstieg nach dem EU-Beitritt. Im Zeitraum 2010-2015 haben beide Kennziffern nur noch ein Fünftel von den Werten aus dem Zeitraum 2005-2010 erreicht. Die Prognose sagt einen weiteren leichten Rückgang für die nächsten fünf Jahre voraus, und von 2025-2030 sollen beide Werte dann nur noch circa ein Drittel von den Vorhergesagten für den Zeitraum 2015-2020 sein. Nettomigration und Wanderungssaldo bleiben vermutlich auch weiterhin negativ, allerdings auf deutlich geringerem Niveau.

4 Zusammenfassung

Hinsichtlich der Fertilität wird keines der ostmitteleuropäischen Länder das Bestandserhaltungsniveau oder zumindest das Niveau von 1990 wieder erreichen. Allerdings sehen die Prognosen für alle Länder eine positive Entwicklung der TFR voraus, was daran liegen könnte, dass viele Frauen, die in den 1990er Jahren keine Kinder bekommen haben, dies nun nachholen bzw. nachgeholt haben und deshalb die Fertilitätsraten mittlerweile wieder leicht ansteigen. Polen, die Slowakei und Lettland werden den aktuellen Zahlen und den Prognosen nach auch weiterhin „lowest-low-fertility“-Regionen bleiben, d. h. sie werden die „magische Grenze“ von 1,5 in absehbarer Zeit nicht überschreiten. Obwohl Tschechien nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und des darauf folgenden Einbruchs der Geburtenraten zunächst die niedrigste TFR aufwies, hat es den Grenzwert von 1,5 im Jahr 2010 wieder überschritten und zählt deshalb zusammen mit Estland und Litauen zu den Ländern Ostmitteleuropas, welche bezüglich der Fertilität momentan eine positive Entwicklung vollziehen.

Daran gemessen, ab wann Gesellschaften als „alt“ gelten müssen, fallen mittlerweile alle ostmitteleuropäischen Länder unter diese Definition, denn die Prozentzahlen der über 65-jährigen lagen und liegen zum Teil weit über den in der Definition festgelegten acht bis zehn Prozent. Die untersuchten Kennziffern belegen, dass alle Länder Ostmitteleuropas mittelfristig mit der Bevölkerungsalterung konfrontiert sind. Lettland und Litauen haben den geringsten Anstieg bei der durchschnittlichen Lebenserwartung zu verzeichnen, allerdings liegt diese im Jahre 2030 auch gerade einmal auf dem Anfangsniveau von Polen, Tschechien und der Slowakei oder sogar darunter. Am Indikator der Lebenserwartung gemessen, ist die Bevölkerungsalterung in Polen und Tschechien am stärksten. Weitere Belege dafür sind, dass sich der Anteil der 80+ in beiden Ländern verdreifachen soll und sie 2030 mit 45 Jahren das höchste Medianalter haben werden. Gemessen am Indikator des Altenquotienten wären wiederum die baltischen Staaten die Spitzenreiter, d. h. in diesen Ländern wird in den kommenden Jahren vor allem die Gruppe der Älteren zunehmen (was für alle Länder Ostmitteleuropas gilt, da die stark besetzten Geburtenjahrgänge ins höhere Alter kommen) und zusätzlich die Gruppe der Erwerbstätigen stark abnehmen.

Bezogen auf die Wanderungsströme zeigen die zehn Staaten ganz unterschiedliche Tendenzen. Polen und Litauen weisen durchgehend einen negativen, Tschechien und die Slowakei hingegen durchgehend einen positiven Wanderungssaldo auf. Estland fällt ein wenig raus, da der Wanderungssaldo

zunächst leicht negativ war, aktuell und in den Prognosen allerdings als ausgeglichen gilt. Auch für Lettland werden lediglich bis 2020 weitere Verluste vorhergesagt. Dann soll auch hier die „Nulllinie“ erreicht werden. Darüber hinaus hat sich in Polen, Tschechien und der Slowakei der Wanderungssaldo nach dem EU-Beitritt zum Teil deutlich verbessert hat, wohingegen es in den baltischen Staaten ausnahmslos zu (wenn auch meist nur minimalen) Verschlechterungen hinsichtlich der Abwanderung kam.

Die ostmitteleuropäischen Länder sind zum Schauplatz eines „quasi-sozialen Experiments“ mit enormem Ausmaß geworden, sozusagen einem demographischen Labor: Sie erlebten tiefgreifende Transformationen in den wichtigsten demographischen Prozessen mit großer Intensität in sehr kurzer Zeit. Ein noch nie da gewesener Rückgang der Fertilität in Verbindung mit der Verbesserung der Lebenserwartung sowie zum Teil der Auswanderung vieler junger Menschen ergibt eine historisch gesehen außergewöhnlich schnelle Bevölkerungsalterung in Ostmitteleuropa.²¹

Inwiefern die Länder auch von einem Bevölkerungsrückgang betroffen sind, hängt zum Teil stark von ihrem Wanderungssaldo ab. Allerdings sollte hierbei klar sein, dass Zuwanderung den Bevölkerungsrückgang wohl lediglich verlangsamen kann. Nur wenn die Zuwanderer jung sind, könnten sich eventuell auch die Bevölkerungsalterung und die Geburtenzahlen stabilisieren. Insgesamt gesehen kann die Zuwanderung die Alterung und den Rückgang aber nur etwas mildern. Allein eine Erhöhung der Fertilität könnte den Bevölkerungsrückgang und die Bevölkerungsalterung nachhaltig bremsen, und dies mit starker zeitlicher Verzögerung.²²

5 Ausblick

Der Umgang mit einer älter werdenden und vielerorts schrumpfenden Bevölkerung stellt eine Herausforderung für ganz Europa dar. Konsequenzen dieser Entwicklung sind vor allem ein wachsender Druck auf das staatliche Rentensystem sowie eine wachsende Steuerlast für die schrumpfende Schicht der Erwerbstätigen. Die maßgebliche Frage ist, wie lange der Generationenvertrag unter diesen Umständen noch aufrechterhalten werden kann. Dem sinkenden Arbeitskräftepotenzial könnten die Länder durch die verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte entgegenwirken. Oder aber es müsste eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer angestrebt werden, d. h. konk-

²¹ Vgl. A. Hoff 2008 (Anm. 4), S. 14; ders. 2011 (Anm. 4), S. 250.

²² Vgl. F.-X. Kaufmann (Anm. 7), S. 50, 55.

ret ein späteres Renteneintrittsalter. Allerdings müssten sich die Länder hier im gleichen Zug mit dem Thema Altersdiskriminierung im Arbeitsleben auseinandersetzen. Die demographische Alterung wird schnell Fakten schaffen. Dann wird es schwierig sein, den Bedürfnissen älterer Menschen angemessen gerecht zu werden. Allerdings werden die Rentner der kommenden Generationen schnell feststellen, dass das durchschnittliche Renteneinkommen kontinuierlich gesunken ist und damit ein ganz anderes Problem, nämlich das der Altersarmut weite Teile der Bevölkerung beschäftigen wird.²³

Allerdings sind es nicht nur ökonomische Herausforderungen mit denen sich die Länder in Zukunft konfrontiert sehen, sie werden sich auch mit dem steigenden Bedarf in der Gesundheitsversorgung und im Bereich der Pflege beschäftigen müssen. Da das häusliche Pflegepotenzial zurückgeht, der Anteil der Hochbetagten, welche meist im besonderen Maße pflegebedürftig sind, allerdings kontinuierlich zunimmt, müssen Strategien zum Umgang mit dem steigenden Pflegebedarf erarbeitet werden. Dabei ist es vor allem wichtig, die Versorgung der Bevölkerung auf dem Land sicherzustellen, denn nicht die Städte sind in erster Linie von der Alterung betroffen, sondern alte Menschen leben immer noch vornehmlich in ländlichen Regionen!²⁴

²³ Vgl. J. Roloff (Anm. 11), S. 34-38; N. S. Gavrilova/L. A. Gavrilov (Anm. 11), S. 123-128.

²⁴ Vgl. J. Roloff (Anm. 11), S. 38-43; A. Hoff 2011 (Anm. 3), S. 252 ff.

Die Stabilität des Belarus-Regimes

Jeannette Wilfer

1 Einleitung

Belarus ist als die „letzte Diktatur“ oder „Schandfleck Europas“¹ bekannt. Es wird seit 1994 von dem autokratischen Präsidenten Aljaksandr Lukaschenka regiert. Nach der Unabhängigkeit des Landes am 25. August 1991 gelangte Lukaschenka durch die ersten und letzten freien Präsidentschaftswahlen zum Amt des Staatsoberhauptes und errichtete schrittweise ein auf ihn personalisiertes Regime. Seitdem stehen Gesellschaft, die Medien wie die Opposition unter staatlicher Kontrolle und unterliegen dem Willen des Präsidenten, der alle Macht auf sich vereint. Mittlerweile hat Lukaschenkas Regime seit mehr als 20 Jahren Bestand. Doch worauf beruht die Stabilität seiner autokratischen Herrschaft in Belarus?

Ziel dieses Beitrages ist es, die Stabilität von Lukaschenkas Regime in Weißrussland zu analysieren. Hierfür bieten sich die Merkmale Legitimation, Repression und Kooptation an. Sie zeigen die Stabilität der Beziehungen zwischen Volk und Führung auf. Auch die Entwicklung dieser Faktoren und das Maß ihrer jeweiligen Ausprägung gilt es zu betrachten. Analysiert werden die Bevölkerungseinstellung gegenüber dem politischen System und dem Präsidenten, die Repression des Regimes gegenüber der Opposition dar und die Bevorzugung gegenüber bestimmten Personengruppen. Da Lukaschenka ein enges Verhältnis zu den russischen Machthabern im Kreml pflegt und Belarus von den Beziehungen wirtschaftlich profitiert, wird dieser Umstand als weitere Untersuchungskomponente in die Arbeit einfließen und die Analyse der Stabilität von autokratischen Regimen um diesen Aspekt ergänzen.

2 Zur Stabilität autokratischer Regime

Nach dem Modell von Johannes Gerschweski u. a. lässt sich die Stabilität autokratischer Regime an den Faktoren der Legitimation, Repression und Kooptation ableiten. Die Autoren begründen die Stabilitätsfaktoren mit den folgenden drei Motiven, die autokratische Regime stützen: Rechtmäßigkeit,

¹ Vgl. Ingo Petz, Wo bitte geht's nach Belarus? Reisen in die unbekannte Mitte Europas, in: Thomas M. Bohn/Victor Shadurski (Hrsg.), Ein weisser Fleck in Europa... Die Imagination der Belarus als Kontaktzone zwischen Ost und West, Bielefeld 2011, S. 14.

Nutzen und Angst. Darin sehen die Autoren die „drei Säulen autokratischer Stabilität: Legitimation, Repression und Kooptation“². Dabei entspricht jede Säule einem Unterstützungsmotiv: rechtmäßig im Sinne von glaubwürdig entspricht der Legitimation, während Angst durch Repression ausgelöst wird und Nutzen auf Kooptation beruht.

Darüber hinaus müssen bei den drei Herrschaftssäulen folgende zwei Grundfragen berücksichtigt werden: Zum einen haben die drei Faktoren eine komplementäre Verbindung zueinander, d. h. dass die Veränderung in einer Säule sich negativ auf die anderen Säulen auswirken kann. Zum anderen sprechen die drei Herrschaftssäulen unterschiedliche Personengruppen an. Über die Legitimationsversuche soll das gesamte Volk einbezogen werden, während man sich bei der Kooptation um eine bestimmte Elitegruppe aus Wirtschaft, Staat und Gesellschaft bemüht. Repressionen erhalten Feinde des Regimes, die gegen den Willen der Herrschenden agieren und deswegen mit Sanktionen rechnen müssen. Die Autoren betonen, dass jeder potenzielles Opfer von repressiven Maßnahmen werden kann.

Um eine ganzheitliche Betrachtung der Stabilität des belarussischen Systems zu erreichen, ist eine Betrachtung seiner außenpolitischen Abhängigkeiten gegenüber Russland unabdingbar. Das politische System und die Wirtschaft Weißrusslands sind maßgeblich auf die Unterstützung durch die Russische Föderation angewiesen. Die Abhängigkeit von Russland stellt daher einen externen Stabilitätsfaktor Belarus dar.

3 Die Stabilität Weißrusslands

3.1 Legitimität

Das junge Belarus ist von einem schwachen Nationalbewusstsein geprägt und konnte sich im Vergleich zu den anderen baltischen Staaten nach 1989 nur langsam ökonomisch entwickeln. Dies ist auf die Vergangenheit des Landes und die Erinnerung an die sowjetische Geschichte zurückzuführen. Weißrussland stand bis zu seiner Unabhängigkeit schon immer unter Fremdherrschaft.³ Unter Stalin wurde es wie kein anderes Land einer brutalen Russifizierungs-

² Hier und im Folgenden Johannes Gerschewski u. a., Warum überleben Diktaturen, in: Steffen Kailitz/Patrick Köllner (Hrsg.), Autokratien im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 47/2012, S. 106-131, hier S. 113-117.

³ Siehe dazu Dietrich Beyrau/Rainer Lindner (Hrsg.), Handbuch der Geschichte Weißrusslands, Göttingen 2001; siehe auch zur Thematik der Nationsbildung in Belarus Elena Temper, Belarus verbildlichen: Staatssymbolik und Nationenbildung seit 1990, Köln 2012.

politik ausgesetzt: die belarussische Sprache aus der Öffentlichkeit verdrängt, das Bildungssystem in die russische Sprache überführt und ethnische Russen in Schlüsselpositionen der Minsker Regierung befördert.⁴ Bis heute fällt es der belarussischen Bevölkerung schwer, einen nationalen Konsens zu finden. Auch die Periode unmittelbar nach der Unabhängigkeit führte nicht zum Aufbau eines belarussischen Nationalbewusstseins. Die zweieinhalb Jahre unter Stanislaŭ Šuškevič und Vjačaslaŭ Kebič waren geprägt von Chaos und einem dramatischen Abfall des Lebensstandards. So gesehen war diese Zeit ein Rückschritt gegenüber der Periode des relativen Wohlstands und der Stabilität in der Sowjetunion.⁵

Als Lukaschenka als „Volkstribun“ bzw. „Selfmademan“⁶ auf der politischen Bühne erschien und die ersten Präsidentschaftswahlen im Sommer 1994 gewann, wurde Belarus ein russisches Erbe aufgedrückt. Im Jahr 1995 erklärte ein Referendum des Präsidenten Russisch zur zweiten Amtssprache und führte die alten sowjetischen Staatssymbole (Flagge, Wappen) in leicht veränderter Form wieder ein.⁷ Darüber hinaus verstand es Lukaschenka, die Vergangenheit des Landes für seine Herrschaftszwecke zu nutzen. Nach der Wirtschaftskrise von 1999 sank das Lebensniveau der Bevölkerung und führte zur Misstimmung gegenüber Lukaschenka.⁸ Aus diesem Grund stützt sich der weißrussische Präsident seit dem Jahr 2001 auf eine staatstragende Ideologie, die seit 2004 als obligatorischer Lehrinhalt im Bildungssystem festgeschrieben ist. Diese Staatsideologie beruht auf zwei politischen Leitmotiven, die oftmals in der Öffentlichkeit propagiert werden.

Zum einen wird mit der Parole „Gosudarstvo dljanaroda!“ („Der Staat für das Volk“) eine Form des Paternalismus verbreitet. Demnach übernimmt der Staat die Rolle des Versorgers und ist zuständig für die Verteilung der materiellen Zuwendungen. Somit liegt das Wohlergehen des belarussischen Volkes in den Händen der Staatsmacht, die durch die Person Lukaschenka präsentiert wird. Dabei lässt sich der Präsident gern als *bač'ka* („Vater“) des

⁴ Vgl. Stephan Malerius, Opposition und Zivilgesellschaft in Belarus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 24-26/2011, S. 36-41, hier S. 36.

⁵ Vgl. David R. Marples, *Bač'ka* Lukašenka, in: Osteuropa 54 (2004) 2, S. 18-30, hier S. 24-27.

⁶ So bezeichnete der polnische Journalist Marek J. Karp den belarussischen Präsidenten in einem Artikel der Tageszeitung „Gazeta Wyborcza“ von 1997 und begründete damit, weshalb Lukaschenka im Sommer 1994 zum Präsidenten gewählt wurde, vgl. Marek J. Karp, *Białoruska ucieczka od wolności*, in: *Gazeta Wyborcza* vom 28. Juli 1997, S. 15-16.

⁷ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 38.

⁸ Vgl. Manuel Lippert, *Akzeptierte Diktatur? Lukaschenkos Herrschaft über Weißrussland*, Marburg 2008, S. 109.

weißrussischen Volkes bezeichnen.⁹ Mit seinem Paternalismus gelang es Lukaschenka, alle Macht auf sich zu vereinen und die Bevölkerung zu entmündigen.

Das zweite Leitmotiv der staatstragenden Ideologie ist die soziale Sicherheit. Die Sozialpolitik soll den Bürgern fortwährend ein Minimum an sozialer Sicherheit gewährleisten. Aus diesem Grund unterliegen landwirtschaftliche Erzeugnisse als auch der Energie- und Transportsektor strengen staatlichen Preisvorgaben. Das kostenlose staatliche Gesundheitssystem garantiert eine medizinische Grundversorgung. Sozialpolitisch werden die Einwohner in ländlichen Gebieten besonders bevorzugt, da hier die Zustimmung zu Lukaschenka am höchsten ist.¹⁰

Die beiden politischen Leitmotive der Staatsideologie des weißrussischen Präsidenten erinnern stark an die Sowjetzeit, obwohl deren Bedeutung nicht deckungsgleich mit dem Marxismus-Leninismus ist. Das Staatsverständnis kommt auch im Denken der Bevölkerung zum Vorschein: Nach einer im Februar 2006 durchgeführten Umfrage des weißrussischen „Unabhängigen Instituts für sozialökonomische und politische Studien“ (IISEPS) gaben 44 Prozent der Weißrussen an, dass die Aufrechterhaltung des Lebensstandards eine besondere Rolle bei der Wahlentscheidung zu Gunsten eines Präsidentschaftskandidaten spielt. Ebenso sind wahlentscheidende Gründe die Angst vor Preissteigerungen (31,8 Prozent), die Verschlechterung des Gesundheitswesens (24,8 Prozent) und die Angst vor Arbeitslosigkeit (23,1 Prozent). Dagegen ist nur für eine Minderheit von 18,1 Prozent die Etablierung eines demokratischen Rechtsstaates wichtig.¹¹ In einer weiteren Umfrage vom Januar 2013 antworteten 40 Prozent der Weißrussen, dass nach ihren Vorstellungen eines idealen Staates Wohlstand und Geld am wichtigsten sind. Darüber hinaus spielen die Gerechtigkeit für alle (35,9 Prozent) und der Schutz des Präsidenten (24 Prozent) eine weitere wichtige Rolle. Für lediglich 22 Prozent der Befragten war die Freiheit der Menschen ein Merkmal eines idealen Staates.¹²

Weitere Umfragen des IISEPS zeigen, wie sich das Vertrauen zu Lukaschenka in seiner Amtszeit entwickelt hat. Während im Jahr 1998 37 Prozent der Personen angaben, dem Präsidenten zu vertrauen, blieb die Zahl im Jahr

⁹ Vgl. D. R. Marples (Anm. 5), S. 24.

¹⁰ Vgl. M. Lippert (Anm. 8), S. 104-108.

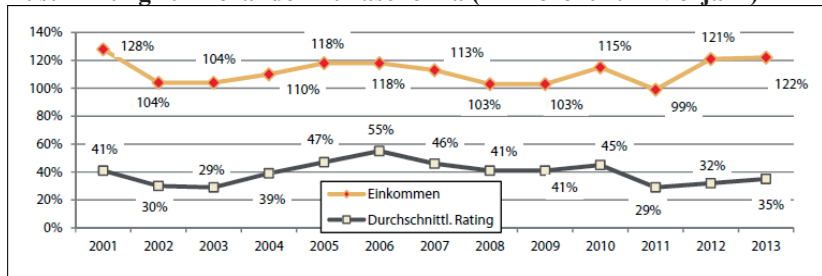
¹¹ Vgl. IISEPS, *Whose socio-economic program is more attractive?*, 1. Februar 2006, unter: <http://www.iiseps.org/analitica/335/lang/en> (Stand: 25.3.2015).

¹² Vgl. IISEPS, *What power belarussians need*, 1. März 2013, unter: <http://www.iiseps.org/analitica/541/lang/en> (Stand: 25.3.2015).

2002 mit 36 nahezu konstant.¹³ Im Jahr 2006 genoss Lukaschenka das Vertrauen von 60 Prozent der Befragten. Doch vier Jahre später sank der Zuspruch wieder auf unter 50 Prozent und innerhalb eines Jahres sogar auf 35,7 Prozent. 2014 sind es 37,7 Prozent, die ihrem Präsidenten glauben.¹⁴

Die Umfragen zur Zustimmung Lukaschenkas stehen in Korrelation mit der Entwicklung des Realeinkommens der belarussischen Bevölkerung. Dies geschah durch die Zeitschrift „Belarus-Analysen“ im Juli 2013 (siehe Tabelle 1), welche die Daten der ISSEPS-Erhebungen einbezog.¹⁵ Daraus lässt sich ableiten, dass die finanzielle Situation der Befragten in Weißrussland maßgeblich mit dem Vertrauen in Lukaschenka korreliert.

Tabelle 1: Entwicklung des Realeinkommens der Bevölkerung und der Zustimmung zu Alexander Lukaschenka (in Prozent zum Vorjahr)



Quelle: Belarus-Analysen, Juli 2013.

Ein weiterer interessanter Aspekt zeigt sich in der Ansicht der belarussischen Bevölkerung zur besten Regierungsform. Im Jahr 2002 sahen 46,7 Prozent der Befragten die Demokratie als die beste an, während 30,2 Prozent zu einer „harten Hand“ tendierten. In den Befragungen im Jahr 2010 hat sich diese Meinung umgekehrt. Nun sprachen sich 53,9 Prozent für einen demokratischen Weg aus, während 32,1 Prozent für eine starke Führung plädierten.¹⁶

¹³ Vgl. IISEPS, Third presidential term for A. Lukashenko: Support grows, chances don't get bigger, 15. Dezember 2002, unter: <http://www.iiseps.org/analitica/730/lang/en> (Stand: 25.3.2015).

¹⁴ Vgl. IISEPS, If elections take place tomorrow, 1. März 2010, unter: <http://www.iiseps.org/analitica/105/lang/en> (Stand: 25.3.2015).

¹⁵ Vgl. Meinungsumfragen zur wirtschaftlichen Lage, zum Rating von Aljaksandr Lukaschenka, in: Belarus-Perspektiven, 25. Juli 2013, Nr. 13, unter: <http://www.laender-analysen.de/belarus/pdf/BelarusAnalysen13.pdf> (Stand: 25.3.2015).

¹⁶ Vgl. IISEPS, „Democrats“ and „Autocrats“, 1. März 2010, unter: <http://www.iiseps.org/analitica/107/lang/en> (Stand: 25.3.2015).

3.2 Repression

In den ersten fünf Jahren der Unabhängigkeit Weißrusslands konnten sich die Opposition und die Zivilgesellschaft ähnlich entwickeln wie in den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Es gab in der Bevölkerung eine breite Bewegung für Demokratie und Unabhängigkeit. Dabei kam es infolge des 1994 verabschiedeten Gesetzes „Über gesellschaftliche Organisationen“ zur Gründung einer Vielzahl an Nichtregierungsorganisationen (NGOs), deren Anmeldung nun unabhängig von einem staatlichen Genehmigungsverfahren vorstattgehen konnte. So entstanden innerhalb eines Jahres fast 1000 NGOs, während nach offiziellen Zahlen 1990 nur 24 existierten. Diese Organisationen konnten sich in ihrer Anfangszeit gut entwickeln und versuchten, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Demokratiebewegung in Weißrussland voranzutreiben.¹⁷

Bei der Herausbildung der belarussischen Parteienlandschaft existierten zunächst kleine politische Gruppierungen, die sich aus gesellschaftlichen Netzwerken entwickelten.¹⁸ Bald darauf erarbeiteten sie ihre ersten Programme, und es entstand ein „klassisches“ Fünfparteiensystem aus der nationalkonservativen Belarussischen Volksfront, der liberalen Vereinigten Bürgerpartei, den Christdemokraten, den Sozialdemokraten sowie den Postkommunisten.¹⁹ Es ist ein besonderes Merkmal des autoritären Regimes in Belarus, dass der Präsident ohne einflussreiche Partei regiert – im Gegensatz zu Russland.

Lukaschenka sieht in der Entwicklung der Zivilgesellschaft und Opposition seine alleinige politische Macht gefährdet und versucht, deren Existenz und öffentlichen Einfluss durch staatliche Repressalien zu unterbinden. Nach einem verfassungswidrigen Referendum von 1996 verpflichtete er nichtstaatliche Organisationen per Erlass zu einer weiteren Neuregistrierung. Dies hatte zur Folge, dass staatliche Institutionen NGOs übernahmen oder diese in unbedeutende Nischen gedrängt wurden. Unbequeme Organisationen zwang die Lukaschenka-Administration mit formalen Begründungen zur Auflösung oder sie bedrohte die Gebäudebesitzer, bei denen die NGOs angemeldet waren, um deren Mitglieder wegen illegaler Mitgliedschaft in einer Organisation

¹⁷ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 36-37.

¹⁸ Vgl. Svjatlana Navumava, Parteien ohne Macht, in: Osteuropa 54 (2004) 2, S. 31-38, hier S. 32 f.

¹⁹ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 37.

ohne offizielle Adresse verfolgen zu können.²⁰ Wer sich den staatlichen Behörden nicht beugen wollte, musste mit Entlassungen, Kriminalisierung und Gefängnis rechnen.²¹ Auf diese Weise verlor 1999 bereits die Hälfte aller NGOs ihren legalen Status. Außerdem wurden ihre externen Finanzströme beschränkt, die seitdem einer strengen Kontrolle unterliegen. Jede ausländische Spende muss infolge eines Präsidentenerlasses von 2001 staatlicherseits bewilligt werden. Darüber hinaus bildet die Regierung als Ersatz für die NGOs sogenannte „GoNGOs“, also Governmental Non-Governmental Organisations.²² Damit unterliegt die Zivilgesellschaft vollständig staatlicher Kontrolle. Jeder öffentliche Widerstand wird sofort unterbunden.

Auch die politische Opposition leidet seit Lukaschenkas Amtsantritt unter repressiven Maßnahmen und ist mittlerweile fast vollständig marginalisiert. Der politische Einfluss der Abgeordneten beschränkt sich auf ihre bloße Anwesenheit im Parlament. Dies ist einerseits auf ein umstrittenes Referendum Lukaschenkas aus dem Jahr 1996 zurückzuführen, welches eine neue Verfassung einsetzte und die Macht des Präsidenten ausbaute. Infolgedessen ließ er seine Amtszeit um zwei Jahre verlängern und ein Zweikammersystem einführen, das die Macht des Parlaments erheblich schwächt.²³ Andererseits zwang der Präsident Anfang 1999 per Präsidialdekret alle Parteien zur Neuregistrierung und ließ dafür verschärfte Auflagen einführen, so dass nur 18 von 28 aktiven Parteien existent bleiben durften.

Darüber hinaus hat die Opposition keinen freien Zugang zu den Massenmedien. Eine kritische Berichterstattung ist nicht möglich, weil die Medien staatlichen Reglementierungen unterliegen. Die einzige private Druckerei des Landes, die von einer Vielzahl von unabhängigen Zeitungen genutzt wurde, musste kurz vor der Präsidentschaftswahl im August 2001 wegen angeblichen finanziellen Unregelmäßigkeiten schließen. Auch das Fernsehen und der Rundfunk werden von der Regierungsseite vollständig kontrolliert. Lukaschenka ernannt und entlässt die Programmleiter der Sendungen und nutzt das Fernsehen für seine Propaganda.²⁴

Ein Jahr vor den Parlamentswahlen und zwei Jahre vor den Präsidentschaftswahlen 2001 nahmen die repressiven Maßnahmen des Regimes gegen Kandidaten der oppositionellen Parteien ein immenses Ausmaß an. So wur-

²⁰ Vgl. Timothy Snyder, Im dunkelsten Belarus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24-26/2011, S. 5.

²¹ Vgl. Björn Kunter, Belarus: Do No Harm, in: *Osteuropa* 57 (2007) 1, S. 35-48, hier S. 36 f.

²² Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 36-39.

²³ Vgl. ebd., S. 38.

²⁴ Vgl. M. Lippert (Anm. 8), S. 118 f.

den zwischen 1999 bis 2000 politische Gegner durch Entführungen und Verhaftungen zum Schweigen gebracht,²⁵ darunter Wiktar Karpenka, früherer stellvertretender Parlamentssprecher, und Jury Sacharanka, ein ehemaliger Innenminister unter Lukaschenka.²⁶

Bei den Präsidentschaftswahlen 2001 verbesserte sich die Situation für die Opposition zwar geringfügig, dennoch wurden noch im Wahlkampf von 2006 politische Konkurrenten und ihre Wahlhelfer verhaftet und wegen verschiedener Straftaten angeklagt.²⁷ Zudem wurde völlig unerwartet der Termin der Wahl vom 19. März 2006 auf den 25. Dezember 2005 vorverlegt. Für die Oppositionellen bedeutete dies einen herben Rückschlag, da nur wenig Zeit zur Verfügung stand, um den Kandidaten Alexander Milinkevič als Alternative der Öffentlichkeit vorzustellen. Parteienpluralismus besteht in Belarus nur dem Anschein nach. Oppositionelle haben mit massiven Behinderungen zu kämpfen. Auch Wahlmanipulationen wurden seit 2001 mehrfach nachgewiesen.

Im Zuge der „farbigen“ Revolutionen in der Ukraine, in Georgien und Kirgisien sah sich Lukaschenka gezwungen, Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Zudem erreichten die Zustimmungsraten des Präsidenten nach der Wiederwahl 2001 mit nur 26 Prozent ihren Tiefststand.²⁸ Im Jahr 2004 beschloss das Parlament, in dem keine Vertreter der oppositionellen Parteien mehr saßen, einstimmig die Aufnahme des Artikels 193 Absatz 1 im Strafgesetzbuch, welcher die Tätigkeit von nichtregistrierten Organisationen unter Freiheitsstrafe von zwei bis fünf Jahren stellt.²⁹ So wurden unbequeme Parteien in den Untergrund gedrängt, und sie verloren massiv an öffentlichem Einfluss. Darüber hinaus erhielten unabhängige Zeitungen Verwarnungen, wenn sie über nichtregistrierte Organisationen Berichte veröffentlichen.³⁰

Seit 2011 darf das „Komitee für Staatliche Sicherheit“ (KGB) laut Gesetz aufgrund eines einfachen Verdachts Verhaftungen und Hausdurchsuchungen vornehmen. Zudem sind Stellen im Geheimdienst sehr begehrt, weil

²⁵ Siehe dazu Markus Wehner, Die Verschwundenen von Minsk. Gab es ein Todesschwadron in Weißrussland, in: Osteuropa 51 (2001) 8, S. 968-975; vgl. weiter die Dokumentation des Vereins „Menschenrechte in Belarus“, vom Januar 2014, unter: <http://www.human-rights-belarus.org/Menschenrechte-in-Belarus-Zur-Lage-der-Menschenrechte-in-Belarus.pdf> (Stand: 23.1. 2015).

²⁶ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 38.

²⁷ Vgl. Joerg Forbrig u. a., Der Fall Belarus. Analysen, Interpretationen, Konsequenzen, in: Osteuropa 60 (2010) 12, S. 5-22, hier S. 6.

²⁸ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 39.

²⁹ Vgl. M. Lippert (Anm. 8), S. 78 f.

³⁰ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 38.

sie den Beschäftigten ein sicheres und überdurchschnittliches Einkommen ermöglichen. Nach Angaben von „Belarus Digest“ kommen 14 Mitarbeiter des KGB auf 1000 Einwohner. Im Vergleich dazu liegt der Durchschnitt weltweit bei drei Geheimdienstmitarbeitern pro 1000 Einwohner. Die Bildung von oppositionellen Gruppen innerhalb und außerhalb von Regierungskreisen konnte durch den KGB erfolgreich unterbunden werden.³¹

Die Öffentlichkeit untersteht in Belarus schon seit langem der staatlichen Kontrolle. Es existiert zwar ein gesetzlich geschütztes Recht auf Eigentum, doch kann dieses jederzeit aus formalen Gründen außer Kraft gesetzt werden. Aktivitäten in der Öffentlichkeit wie Demonstrationen müssen bei den staatlichen Behörden angemeldet werden und dürfen nur von staatlich registrierten und ausdrücklich anerkannten Organisationen durchgeführt werden.³² Außerdem existiert seit 2004 eine schwarze Liste von Musikern, deren Lieder in den staatlichen Medien nicht gespielt werden dürfen. Fast alle bürgerlichen Freiheiten, bis auf die physischen Freiheiten wie die Reisefreiheit, sind der Bevölkerung von Weißrussland untersagt. Aus diesem Grund können Personen, denen die Politik des autokratischen Präsidenten missfällt, das Land ohne weiteres verlassen.³³

Auch das Bildungssystem unterliegt staatlichen Reglementierungen. Wenn Oberschüler ein Studium anstreben, müssen sie eine Mitgliedschaft in Lukaschenkas Jugendbund vorweisen. Professoren sind dazu verpflichtet, ideologische Orientierungskreise zu besuchen. Zudem wurde eine unbefristete Beschäftigung für die Staatsbediensteten abgeschafft und mit Zeitarbeitsverträgen von einem Jahr ersetzt.³⁴ Alle Schulen und Universitäten, staatliche wie private, unterstehen der Kontrolle des Bildungsministers, während die Akademie der Wissenschaften unter der direkten Führung Lukaschenkas steht.³⁵ Der Präsident ist ferner für die Schließung des Belarussischen Humanistischen Lyzeums im Jahr 2003 und der Europäischen Humanistischen Universität in Minsk im Jahr 2004 verantwortlich.³⁶ Letztere ging ins litauische Exil, weshalb die Intellektuellen von Belarus nun im Ausland tätig sind.

³¹ Vgl. Ingo Petz, *Alle Macht dem Präsidenten! Wie das System Lukaschenkos funktioniert*, in: *Internationale Politik* 60 (2013) 5, S. 80-87, hier S. 86 f.

³² Vgl. T. Snyder (Anm. 20), S. 5.

³³ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 39 f.

³⁴ Vgl. ebd., S. 39.

³⁵ Vgl. T. Snyder (Anm. 20), S. 5.

³⁶ Vgl. S. Malerius (Anm. 4), S. 39.

3.3 Kooptation

Der Präsident Lukaschenka vertraut in der Politik nur einem kleinen Personenkreis, der sich aus ehemaligen Sowjetbürokraten und Technokraten zusammensetzt. Diese haben bereits in der Sowjetunion gelernt, sich in einem undemokratischen System anzupassen. Die meisten belarussischen Staatsbediensteten sind in Weißrussland geboren und ausgebildet. Darüber hinaus befinden sie sich bereits im fortgeschrittenen Alter und ihre politischen Ansichten stellen für Lukaschenkas Regime keine Bedrohung dar. Sie sind politisch kaum an Reformen des Landes interessiert und streben allein danach, ihre eigene Stellung zu erhalten und zu verbessern. Dafür werden sie mit einem sicheren Gehalt und anderen Vergünstigungen wie Wohnungen und Kredite entlohnt. Dagegen sind junge Minister „liberaler“ und weniger militaristisch im Denken, so dass der Präsident besonders bei ihnen auf die Befriedigung ihrer hohen materiellen Bedürfnisse bedacht ist.³⁷

Ein anderes Bild zeigt sich bei den führenden Köpfen des Militärs, der Polizei und des Geheimdienstes. So sind die meisten Spitzenbeamten des Sicherheitsdienstes außerhalb von Belarus geboren und in Moskau ausgebildet. Das ist in dieser Hinsicht besonders, weil sich die Bevölkerung Weißrusslands als außerordentlich homogen darstellt (85 Prozent sind Belarussen).

Yury Zhadobin, derzeitiger Verteidigungsminister und ehemaliger KGB-Chef, wurde in der Ukraine geboren und erhielt 2004 den höchsten Abschluss der „Militärakademie des Generalstabes der russischen Streitkräfte“. Der jetzige Leiter des KGB, Vadim Zaitsev, welcher ebenfalls in der Ukraine geboren wurde, besitzt drei Abschlüsse derselben Militärakademie. Innenminister Anatol Kulyashou ist verantwortlich für die Polizei und wurde in Aserbaidschan geboren. Er erlangte seinen Abschluss an der „Russischen Akademie für Inneres“. Andrei Vtiurin ist der Chef des Sicherheitsdienstes des Präsidenten, gebürtiger Russe, und er wird von der Opposition als „Lukaschenkas Söldner“³⁸ bezeichnet.

Ein weiterer enger Vertrauter Lukaschenkas ist Viktor Shejman, der ihm seit Anfang seiner Präsidentschaft loyal zur Seite steht. Er war ehemaliger Chef des Sicherheitsrats, der Präsidialverwaltung und Generalstaatsanwalt. Außerdem war er in den 1990er Jahren für den Verkauf von alten sowjetischen Waffen zuständig und soll für das Verschwinden von Oppositionel-

³⁷ Vgl. Sjarhei Bohdan, Who rules in Belarus?, in: Analytical Paper von Belarus Digest, S. 8, unter: <http://www.belarusdigest.com/papers/whorulesbelarus.pdf> (Stand: 25.3.2015).

³⁸ Ebd., S. 9.

len verantwortlich sein. Seit Anfang 2013 agiert Shejman als Chef der Verwaltung. Er zeichnet sich durch seine absolute Treue zum Präsidenten aus und wird deshalb als „letzter Soldat Lukaschenkas“ bezeichnet.³⁹

Außer den Staatsbediensteten gehören noch zahlreiche Geschäftsleute zur Elite des Landes. Doch üben sie kaum politischen Einfluss aus und werden nach Expertenmeinung in den Unternehmen als Shareholder im Dienst der Regierung eingesetzt. Dabei können sie ungehindert Geschäften nachgehen, wobei die Hälfte des Profits in die belarussische Wirtschaft zurückgeleitet werden muss. Rechtssicherheit und das Recht auf Eigentum existieren in Weißrussland nicht, so dass die eingesetzten Führungspersönlichkeiten in den Unternehmen jederzeit ausgetauscht werden können. Die Geschäftsleute agieren deshalb innerhalb des Rahmens, welchen ihnen die Regierung zur Verfügung stellt. In dieser Position lässt sich ein luxuriöses Leben führen, das dem eines Oligarchen nahe kommt – nur ohne politische Macht auszuüben.

Ihre Austauschbarkeit haben die Wirtschaftsbosse mit der gesamten Elite des Landes gemein. Es werden regelmäßig Kampagnen innerhalb des Regimes durchgeführt, bei denen Staatsbedienstete und Geschäftsleute wegen angeblicher Korruption verhaftet und ihre Posten durch andere Personen ersetzt werden. Dabei muss zwischen Vertrauten des Präsidenten unterschieden werden und denen, die zu Feinden des Regimes erklärt wurden. Viele Beamte können nach der Haftentlassung einem anderen Zuständigkeitsbereich zugewiesen werden. Dies verschafft Lukaschenka Kontrolle über die Elite. Oftmals bevorzugt der Präsident die Entlassung des Premierministers, um bei schlechter Politik öffentlich einen Schuldigen an den Pranger zu stellen und selbst an Popularität zu gewinnen.⁴⁰ So hat er erst vor kurzem nicht nur seinen ehemaligen Premierminister Michail Mjasnikowitsch entlassen, sondern auch noch mehrere weitere Minister sowie die Chefin der Zentralbank.⁴¹

3.4 Verhältnis zu Russland

Bereits vor seinem ersten Wahlsieg im Jahr 1994 suchte Lukaschenka die Nähe zu Russland und wurde bei seinem Machtaufbau durch das Referendum

³⁹ Vgl. I. Petz (Anm. 31), S. 83.

⁴⁰ Vgl. D. R. Marples (Anm. 5), S. 22.

⁴¹ Siehe, Neue Regierung in Weißrussland: Europas letzter Diktator feuert sein Führungsteam, in: Spiegel-Online vom 27. Dezember 2014, unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/weissrussland-lukaschenko-feuert-premier-und-zentralbank-chefin-a-1010469.html> (Stand: 25.3.2015).

im November 1996 von Abgesandten des russischen Präsidenten Boris Jelzin unterstützt. Beide Staatsmänner waren persönlich voneinander angetan und unterschrieben am 2. April 1996 den Vertrag zur Gründung einer belarussisch-russischen Union.⁴² Für Jelzin bedeutete dieser Vertrag eine erfolgreiche Wahlkampfkampagne, da Russland wieder enge Kontakte zu einem ehemaligen Satellitenstaat der Sowjetunion aufnehmen konnte. Aber auch Lukaschenka konnte sich erfolgreich durch diesen Vertrag im Wahlkampf gegen seinen politischen Herausforderer Zjanon Paz'njak, dem Führer der Belarussischen Volksfront, behaupten. Doch für den Kreml wie für Lukaschenka spielen weitere Motive eine Rolle für die engen politischen Beziehungen:

Weißrussland besitzt große ökonomische Bedeutung für Russland, da die ehemalige Sowjetunion zu den wirtschaftlich am weitesten entwickelten Republiken zählte. Ferner fungiert Belarus als Transitraum für russische Energielieferungen nach Westen sowie für westliche Warenexporte in den Osten. Mehr als 60 Prozent des wechselseitigen Handels verläuft über Belarus. Darüber hinaus sollte die emotionale Seite, die Weißrussland für Russland einnimmt, nicht unterschätzt werden. Ein Großteil der russischen Elite und der Bevölkerung sieht den kleinen Nachbarstaat nach wie vor wegen der historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen als Teil Russlands an.⁴³ Zudem verstärkt Lukaschenka dieses Denken mit seiner außenpolitischen Agenda und weckt bei vielen Russen die Hoffnung auf die Rückkehr seines Landes zur Russischen Föderation. So bezeichnet er Russland als „Mutter“ Weißrusslands und behauptet, Belarussen und Russen seien ein Volk.⁴⁴ Außerdem pflegt der belarussische Präsident enge Kontakte zu russischen Kommunisten und führenden Regionalpolitikern. Die Zusammenarbeit mit einem autoritären Herrscher wie Lukaschenka ist für den Kreml ebenfalls von Vorteil, da er innerhalb der außenpolitischen Beziehung eine untergeordnete Stellung einnimmt und so als berechenbar für die russischen Machthaber gilt.⁴⁵

Für Lukaschenka bedeutet die Nähe zu Russland die Chance, dauerhaft billiges Gas zu erhalten, um damit den Wohlstand für die belarussische Bevölkerung aufrechtzuhalten und seine Macht als Präsident zu sichern. Moskau garantierte seinem Nachbarstaat Rohstofflieferungen für subventionierte

⁴² Vgl. Jerzy Maćków, *Belarussischer Autoritarismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24-26/2011, S. 24.

⁴³ Vgl. Heinz Timmermann, *Koloboks Union. Belarus und Russland am Wendepunkt?*, in: *Osteuropa* 54 (2004) 2, S. 218-227, S. 218.

⁴⁴ Siehe T. Snyder (Anm. 20), S. 6.

⁴⁵ Vgl. D. R. Marples (Anm. 5), S. 23.

Preise bis 2007 und sicherte somit hohe Gewinne für die belarussischen Staatsbetriebe. In den ersten Jahren erhielt Weißrussland eine jährliche Subventionierung in Höhe von umgerechnet anderthalb bis zwei Milliarden US-Dollar, dies entspricht etwa sechs Prozent des belarussischen Bruttoinlandsprodukts.⁴⁶ Außerdem fand Belarus in Russland einen guten Absatzmarkt für seine Produkte und konnte dadurch seiner Wirtschaft ein konstantes Wachstum sichern.

Seitdem Wladimir Putin im Jahr 2000 an die Macht in Russland kam, veränderten sich die Beziehungen zu Belarus. Zunächst beendete Putin den liberalen Entwicklungskurs von Russland und baute erneut die Macht der Zentralregierung aus. So nahm das Land ähnlich autoritäre Züge wie Weißrussland an, welches der Kreml gegen internationale Kritik in Schutz nahm und weiterhin wirtschaftlich unterstützte. Belarus wurde ein wichtiger Faktor der russischen Außenpolitik, ganz besonders nach den Demokratiebestrebungen und Revolutionen in Georgien und der Ukraine. Vor diesem Hintergrund konnte sich Lukaschenka auf den Rückhalt Russlands stets verlassen.⁴⁷

Seit seiner Machtübernahme versucht Putin Belarus jedoch immer stärker unter seine Führung zu integrieren, um den eigenen Einfluss auszubauen. So unterbreitete er im August 2002 den Vorschlag, Weißrussland der Russischen Föderation anzugliedern.⁴⁸ Präsident Lukaschenka wertete dies als eine offene Provokation und wehrte sich vehement dagegen. Im Februar 2004 kam es zum ersten Gasstreit zwischen den beiden Ländern, bei dem Lukaschenka sogar Lieferunterbrechungen in die EU-Staaten in Kauf nahm. Es gab aber bereits zuvor Konflikte über den Verfassungscharakter der belarussisch-russischen Union und über eine einheitliche Währung.

Als Russland im Jahr 2007 wegen einer Finanzkrise wirtschaftlich schwer angeschlagen war und auch die Vereinbarung über subventionierte Preise für Weißrussland ablief, forderten Gazprom und weitere russische Ölfirmen, dass Belarus nun Marktpreise zahlen solle. Dies zwang die Regierung in Minsk, ihre 50-prozentige Beteiligung an der Pipelinefirma Beltransgaz an Gazprom zu verkaufen, die etwa 20 Prozent der russischen Gasexporte nach Westeuropa leitet.⁴⁹ Zudem musste das Land hohe Kredite aufnehmen, um seinen Haushalt finanzieren zu können. In der Folge verschlechterten sich die Beziehungen zu Russland und es kam zu einer Reihe von wirtschaftlichen

⁴⁶ Vgl. J. Maćków (Anm. 42), S. 24.

⁴⁷ Vgl. Jörg Forbrig, Belarus zwischen der EU und Russland: Ende der Schaukelpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24-26/2011, S. 41-46, hier S. 43.

⁴⁸ Vgl. J. Maćków (Anm. 42), S. 25.

⁴⁹ Vgl. J. Forbrig (Anm. 47), S. 44.

und politischen Auseinandersetzungen. Infolgedessen musste Weißrussland in den Jahren 2007 und 2010 mit einer Unterbrechung von Öllieferungen seitens Russlands rechnen.

Lukaschenka übte starke Kritik an den russischen Energiepreisen, weshalb der Kreml im Juni 2009 ein kurzzeitiges Importverbot gegen belarussische Milchprodukte verhängte. In Minsk dagegen ließ man Zollkontrollen an der Grenze zu Russland durchführen und nahm am gemeinsamen Sicherheitstreffen nicht teil. Als es im Juni 2010 zu Konflikten über eine geplante Zollunion kam, ließ Russland seine Gaslieferungen in den Nachbarstaat unterbrechen.⁵⁰

Doch diesem politischen und persönlichen Druck des Kremls wollte sich Lukaschenka nicht beugen und näherte sich kurzfristig der Europäischen Union an. Es wurden Handelsbeziehungen zwischen der EU und Belarus aufgebaut, so dass die EU im Jahre 2009 mit einem Anteil von 44 Prozent größter Exportmarkt für Belarus wurde (Vergleich Russland: 32 Prozent).⁵¹ Des Weiteren weigerte sich Lukaschenka Russland nach dessen Georgienkrieg vom August 2008, die „Unabhängigkeit“ von Abchasien und Südossetien anzuerkennen. Darüber hinaus entließ der autoritäre Herrscher politische Gefangene und nahm Repressionen zurück. Er ließ 2010 einen Präsidentschaftswahlkampf durchführen, in dem sich die Opposition als ernsthafte politische Alternative präsentieren konnte. Am Wahlabend kam es aber zur gewaltsamen Niederschlagung von Protesten. Die EU war von dieser Wende überrascht und verurteilte die Vorgehensweise aufs Schärfste. Nur der russische Präsident Dmitrij Medwedew gratulierte dem belarussischen Präsidenten zur Wiederwahl. Dabei kann die Präsidentschaftswahl von 2010 als Zäsur in der Beziehung zwischen Russland und Belarus gewertet werden, da zum einen die Annäherung Weißrusslands zur EU für beendet erklärt wurde und das Land zum Westen hin isoliert dasteht. Andererseits profitiert Russland von dieser Entwicklung, da sich ihr kleiner Nachbarstaat nun wieder in starker Abhängigkeit zu ihm befindet.⁵²

4 Schlussbetrachtung

Die Analyse zur Stabilität des autokratischen Regimes Lukaschenkas hat gezeigt, dass die Faktoren der Legitimität, Repression, Kooptation sowie die

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 44.

⁵¹ Vgl. ebd., S. 45.

⁵² Vgl. J. Forbig (Anm. 47), S. 45 f.

Beziehungen zu Russland unterschiedlich ausgeprägt sind. Seit Belarus' Unabhängigkeit konnte sich kein eigenständiges Nationalbewusstsein entwickeln und die Zustimmung der Bevölkerung zu Lukaschenkas Herrschaft beruht auf einer staatstragenden Ideologie. Der Staat sei für das Wohl und der Sicherheit des Volkes verantwortlich. Doch ist das Vertrauen zum Präsidenten schwach und vom ökonomischen Wohlstand seiner Untertanen abhängig. Je nachdem, ob eine gute Wirtschaftslage in Weißrussland herrscht, steigt oder fällt die Zustimmung des Volkes zu Lukaschenka. Deshalb kann die Legitimität seines autokratischen Regimes als schwach ausgeprägt bezeichnet werden. Daher greift der Präsident zugleich auf repressive Maßnahmen zurück. Die Opposition hat keinen freien Zugang zu den staatlichen Medien und ihre Arbeit wird durch die staatlichen Behörden massiv behindert.

Mit der neuerlichen Machübernahme Putins und der Hinwendung von Belarus zur EU nahm der Repressionsgrad ab, der jedoch nach der brutalen Niederschlagung der Proteste gegen die Wahlfälschungen im Jahr 2010 wieder anstieg. Aber nicht nur die Opposition, sondern auch die Zivilgesellschaft unterliegt vollständiger staatlicher Kontrolle. Bürgerliche Freiheitsrechte sind massiv eingeschränkt. Daher gilt die Repression des autoritären Regimes als mit am stärksten ausgebauter Stabilitätsfaktor. Zudem verlässt sich der Präsident nur auf einen kleinen Personenkreis der politischen Elite, der aus Sowjetbürokraten und „Technokraten“ besteht. Andererseits müssen belarussische Geschäftsleute, die von der Regierung als Shareholder in den Unternehmen eingesetzt werden, die Hälfte ihrer Profite in die Wirtschaft zurückfließen lassen. Denn ein geschütztes Recht auf Eigentum existiert in Weißrussland nicht und alle Personen der Elite sind für den Präsidenten ersetzbar. So ist bei der Kooptation von einer gemäßigten Ausprägung zu sprechen. Doch die Wirtschaft und der Wohlstand des Landes sind von der Beziehung zu Russland abhängig, das seinem Nachbarstaat bis 2007 subventionierte Preise für Öllieferungen garantierte. Darüber hinaus kann der kleine Nachbarstaat seine Produkte nach Russland exportieren; der Kreml profitiert im Gegenzug von sicherheitspolitischer und ökonomischer Seite. Aus diesem Grund kann die Nähe zu Russland als stark ausgeprägt gelten und ist neben der Repression die tragende Säule für Lukaschenkas Regime. Sollte diese Säule aber wegfallen, wird der belarussische Präsident mit der Zustimmung des Volkes zu kämpfen haben und verstärkt auf repressive Maßnahmen zurückgreifen.

Die national-ethnische Abgrenzung in Estland als demokratischer (De-)Konsolidierungsfaktor?

Konrad Gerber

1 Einleitung

In der Nacht zum 27. April 2007 kam es in der estnischen Hauptstadt Tallinn zu Auseinandersetzungen zwischen der estnischen und russischsprachigen Bevölkerung anlässlich der Entfernung des Denkmals „Der Bronzesoldat“. Die im Jahre 1947 aufgestellte Skulptur erinnerte an die Befreiung Estlands von der deutschen Okkupation durch die Truppen der Roten Armee im Jahre 1944, gilt jedoch unter zahlreichen Esten bis heute als Zeichen der sowjetischen Unterdrückung vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur estnischen Unabhängigkeit im Jahre 1991. Die unterschiedlichen Sichtweisen auf dieses Denkmal, seine Entfernung vom angestammten Platz im Zentrum Tallinns und die Heftigkeit der gesellschaftlichen Reaktionen spiegeln eine bis heute anhaltende Auseinandersetzung wider, welche die estnische Demokratie als Staat und Gesellschaft belastet. Gemeint ist die ethnische Abgrenzung zwischen der estnischen Majorität und der russischen Minorität im Land. Gerade mit Blick auf die geopolitische Lage der ehemaligen Ostblock-Staaten wie im Baltikum oder der Ukraine spielt der Umgang mit einer russischstämmigen Minorität im eigenen Land und deren Bedeutung für die demokratische Verfasstheit dieser Staaten eine wichtige Rolle.

Seit dem Ende der 1940er Jahre und der Etablierung der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ESSR), erfuhr das Land eine rasche Zuwanderung von Menschen russischer Abstammung. Bis heute stellt die russischstämmige Bevölkerung mit etwa 25 Prozent die größte Minorität im Land dar, wodurch die historisch und kulturell bedingten Spannungen zwischen Esten und Russen zu einem zentralen Konfliktthema innerhalb der estnischen Gesellschaft avancieren. Gerade mit Blick auf die Unabhängigkeit vom sowjetischen Ostblock Anfang der 1990er Jahre, der damit verbundenen Neugründung der Republik Estland und der Demokratisierung des Landes stellt sich bis heute die Frage nach dem Potenzial der ethnischen Abgrenzung der national-ethnischen Majorität Estlands als Gegentendenz zur fortschreitenden demokratischen Konsolidierung. In diesem Sinne wird in dem vorliegenden Artikel folgende Frage zu klären sein: Ist die ethnische Spaltung Estlands als Hemmnis der demokratischen Konsolidierung zu sehen, und wenn ja, woran

genau macht sich ihr Potenzial einer Gefährdung der estnischen Demokratieentwicklung fest?

Zu Klärung dieser Frage und ihrer Teilaspekte werde ich in drei Schritten vorgehen. Zum ersten sollen die theoretischen Grundlagen beleuchtet werden. Hierbei werde ich einerseits auf die Ausführungen von Wolfgang Merkel zur demokratischen Konsolidierung im Rahmen der Systemtransformation autokratischer Staaten zu Demokratien und andererseits auf die Darstellungen von Regina Römhild zum Zusammenhang von Nationalisierungsprozessen und Ethnizität bzw. Ethnisierung eingehen. Wie sich in der Fragestellung widerspiegelt, stellen gerade die Ausführungen Merkels eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der ethnischen Spaltung Estlands als potenzielle Gefährdung der demokratischen Konsolidierung dar. Aus den Ausführungen lassen sich die Analysekriterien ableiten, nach welchen der Zustand der demokratischen Konsolidierung Estlands beurteilt, und somit die Bedeutung der ethnischen Spaltung des Landes anhand der Durchdringung dieser Kriterien gemessen werden kann. Die Darlegungen von Regina Römhild beziehen sich in erster Linie zwar auf die Situation der Russlanddeutschen im Nationalisierungs- und Sowjetisierungsprozess Russlands am Beginn des 20. Jahrhunderts, spiegeln jedoch die Entstehungs- und Machtlogiken ethnischer Konfliktlinien in neu entstehenden Nationalstaaten wider, welche in Bezug auf die estnische Situation Anfang der 1990er Jahre bis heute von weitreichender gesellschaftlicher und politischer Bedeutung sind. Zugleich dient die Beschreibung und Eingrenzung des Begriffes der Ethnie der Möglichkeit, die ethnische Problematik Estlands beleuchten zu können.

Zum zweiten geht es um die Betrachtung der Lage der estnischen Politik und Gesellschaft sowie um die Beschreibung der Dimension der ethnischen Abgrenzung im Land. Hier spielen wiederum zwei Teilaspekte eine wichtige Rolle: zum einen der historische Kontext der ethnischen Abgrenzung, sprich der Blick auf die Zeit von 1920 bis 1991, welche als Grundlage der heutigen Situation zu betrachten ist. Hier ist vor allem auf die Bedeutung der ethnischen Frage für die Neugründung der Republik Estlands einzugehen. Zum anderen die aktuelle politische und gesellschaftliche Lage Estlands – in welchem Maße sich die ethnische Abgrenzung in den Strukturen und Akteurskonstellationen formeller und informeller Politik, der regionalen Bevölkerungsentwicklung sowie den Integrationsbemühungen ethnischer Teilgruppen seitens Politik und Gesellschaft offenbart. Im dritten Schritt möchte ich zur Beantwortung der Leitfrage auf die Bedeutung der angesprochenen ethnischen Spaltung Estlands als potenzielle Dekonsolidierungstendenz eingehen

und die aus den beiden vorhergehenden Abschnitten gewonnenen Erkenntnisse zusammenführen.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Wolfgang Merkel – Die demokratische Konsolidierung und ihre Analysekriterien

Wichtiger Ausgangspunkt zur Beurteilung der ethnischen Abgrenzung ist die Erkenntnis darüber, in welchen Schritten sich die demokratische Konsolidierung vollzieht und in welchen theoretischen Rahmen sie sich eingliedert. Die demokratische Konsolidierung ist Teil des Prozesses der Systemtransformation und steht für den Abschluss des Übergangs von einem autokratischen hin zu einem demokratischen politischen System: „Zwischen dem autokratischen System und der konsolidierten Demokratie liegen die drei Phasen des eigentlichen Systemwechsels, sprich der Transformation: (1) Ende des autokratischen Regimes; (2) Institutionalisierung der Demokratie; (3) Konsolidierung der Demokratie“¹.

Die Konsolidierung meint die Festigung der Demokratie als politisches und gesellschaftliches Ordnungssystem und den Abschluss einer Systemtransformation bzw. Transition². Kritikwürdig ist die Definition des Anfangs- und des Endpunktes der Konsolidierung. Wolfgang Merkel setzt als Anfangspunkt in seinen Ausführungen die Verabschiedung der demokratischen Verfassung und als Endpunkt die „positive“ Konsolidierung des politischen Systems: „Positiv aber ist ein politisches System erst dann konsolidiert, wenn das gesamte System nicht nur in den Augen der Eliten legitim und ohne Alternative ist, sondern wenn auch die Einstellungs-, Werte- und Verhaltensmuster der Bürger einen stabilen Legitimitätsglauben gegenüber der Demokratie reflektieren“³. Die Festsetzung des Endpunktes unterscheidet sich von anderen Transformationsforschern wie Guillermo O'Donnell und Geoffrey Pridham, die auch eine „negative“ Konsolidierung – lediglich die Elite betrachtet die Demokratie als legitim und ohne Alternative – als möglichen Endpunkt in Betracht ziehen.

Die demokratische Konsolidierung nach Merkel teilt sich in vier Ebenen, die sowohl nach ihrer zeitlichen Dauer als auch nach dem Umfang an

¹ Wolfgang Merkel, Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 93.

² Vgl. ebd., S. 66.

³ Ebd., S. 110.

gesellschaftlicher und politischer Beteiligung unterschieden werden. Diese Ebenen sind: die konstitutionelle Konsolidierung, die repräsentative Konsolidierung, die Verhaltenskonsolidierung sowie die Konsolidierung der Bürgerschaft⁴. Die erste Ebene der konstitutionellen Konsolidierung umfasst den kürzesten Zeitabschnitt als auch den geringsten Umfang an gesellschaftlicher und politischer Beteiligung, während die vierte Ebene (Konsolidierung der Bürgerschaft) Jahrzehnte in Anspruch nehmen kann.

Die Ebene der konstitutionellen Konsolidierung umfasst im Wesentlichen die Strukturbeziehung der sich verfestigenden Demokratie in Form der zentralen Verfassungsinstitutionen wie dem Staatsoberhaupt, der Regierung, dem Parlament, der Judikative und dem Wahlsystem. Analog hierzu ist als Analysekriterium für die weiterführenden Betrachtungen zum Fallbeispiel der Republik Estland eine Konzentration auf die durch die Verfassung definierten Vorgaben zur Staatsbürgerschaft und dem Wahlsystem möglich. Die Erlangung der estnischen Staatsbürgerschaft in direkter Verbindung mit den Möglichkeiten zur politischen und gesellschaftlichen Teilhabe im Wahlsystem der Republik Estland könnte rückwirkend Aufschluss darüber geben, inwiefern ethnische Zugehörigkeiten die Chance zur politischen Partizipation des Bürgers bestimmen. Erst dies würde, wie auch bei Wolfgang Merkel, als demokratisches Grundprinzip verstanden werden⁵. Die aufgestellte Hypothese lautet: Die verfassungsbasierte Verwehrung der aktiven und passiven Partizipation am Wahlsystem auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit stellt die konstitutionelle Konsolidierung in Frage bzw. kann als Dekonsolidierungsfaktor gesehen werden.

Ebene zwei ist die der repräsentativen Konsolidierung. Sie umfasst die territoriale und die funktionale Interessenrepräsentation in Form von Parteien und Verbänden als die politischen Hauptakteure⁶. Analysekriterien in diesem Sinne sind die ethnisch-politische Ausrichtung der Parteien, die ethnische Vielfalt der politischen Eliten und die Frage, in wie weit alle ethnischen Bevölkerungsteile von den Akteuren der Politik erfolgreich repräsentiert werden. Sind die politischen Eliten vorwiegend mit estnischstämmigen Personenkreisen besetzt oder nicht, und gibt es eine ausreichende Repräsentation von nicht-estnischen Minoritäten seitens der Parteien und Verbände?

⁴ Vgl. hier und im Folgenden ebd., S. 112 ff.

⁵ Wolfgang Merkel orientiert sich hier an der minimalen Demokratiedefinition nach Robert A. Dahl: „Es muss ein offener Wettbewerb um politische Ämter und Macht und gleichzeitig ausreichend Raum für die politische Partizipation aller Bürger gewährleistet sein“. (Ebd., S. 28.)

⁶ Vgl. hier und im Folgenden ebd., S. 118-126.

Die Verhaltenskonsolidierung als dritte Ebene umfasst die informellen politischen Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer sowie radikale Bewegungen und Gruppen. Die gesellschaftlichen, außerparlamentarischen Akteure und ihre Macht als Gegenspieler zu den politischen Eliten und Institutionen geben Aufschluss über die Verhaltenskonsolidierung der Demokratie. Stehen sie über dem Primat der Politik, oder ordnen sie sich diesem unter? Analysekriterium auf dieser Ebene sind beispielsweise die Existenz und gesellschaftliche Bedeutung radikaler Gruppen und Bewegungen, in deren Bestrebungen sich neben dem Umsturz von demokratischen Staatsstrukturen pro-estnische, minderheitenfeindliche Ziele und offene Feindschaft gegen nicht-estnische Bevölkerungsgruppen zeigen, indes auch der umgekehrte Fall – pro-russische Ziele und offene Feindschaft gegen die estnische Bevölkerung – denkbar ist.

Vierte und letzte Ebene des Demokratisierungsprozesses stellt die Konsolidierung der Bürgerschaft dar. Sie unterteilt sich in die Konsolidierung der *civic culture*, also die Festigung von demokratischen Werten und Einstellungen in der Gesellschaft, und die Konsolidierung der *civil society*, sprich die aktive und passive Beteiligung der Staatsbürger an der Gesellschaft und gegenüber der Politik. Analysekriterium des Konsolidierungsgrades der vierten Ebene ist das Maß an Bereitschaft großer Teile der Bevölkerung, sich am gesellschaftlichen und politischen Austausch zu beteiligen. Es wäre zu fragen, in wieweit sich unter breiten Teilen aller Bevölkerungsgruppen die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass nur durch eine aktive Beteiligung an der Zivilgesellschaft die eigenen Interessen und Positionen wahrgenommen und respektiert werden können. Am Fallbeispiel Estland wäre demnach zu untersuchen, ob, und wenn ja, in welcher Form sich Parallelgesellschaften bilden und inwiefern die ethnische Zugehörigkeit eine Rolle bei der Frage nach zivilgesellschaftlicher Partizipation spielt.

2.2 Regina Rõmhild – Nationalisierungsprozesse und Ethnienbildung

Um die ethnische Abgrenzung in Estland untersuchen zu können, ist es notwendig, den Begriff der Ethnie bzw. der ethnischen Identität zu definieren. Regina Rõmhild unterscheidet hierbei zwei wichtige Faktoren, die zur ethnischen Identitätsbildung und somit zum Selbstverständnis bzw. der Fremdwahrnehmung einer Gruppe als Ethnie beitragen.

Zunächst bezeichnet der Begriff der ethnischen Identität eine Kategorie der räumlichen, kulturellen und sozialen Identität, das heißt „[...] die Zuschreibung einer gemeinsamen Herkunft, die durch den Eigennamen der

Gruppe symbolisiert und durch eine spezifische Auswahl kultureller Charakteristika zum Ausdruck gebracht wird. „Herkunft“ kann aus Sicht der Akteure sowohl im Sinne einer pseudofamiliären, gemeinschaftlichen Abstammung gemeint sein als auch im übertragenden Sinne einer kollektiven Verortung in einer spezifischen Geschichte und Tradition“⁷. Die ethnische Identität entsteht auf Grundlage von aufeinander bezogenen Fremd- und Selbstzuschreibungen. Es ist also nicht nur eine Selbstbeschreibung der spezifischen Gruppe, sondern sie entsteht gerade dadurch, dass sie durch andere Gruppen wahrgenommen und wiedergegeben wird⁸. Eng mit der Fremd- und Selbstwahrnehmung der ethnischen Identität verbunden sind die Begriffe der Ethnisierung und der Ethnizität.

Ethnisierung beschreibt die exogenen Aspekte ethnischer Identitätsbildung. Sie wird als „eine Strategie des nationalstaatlichen Umgangs mit fremden Zuwanderern [betrachtet]. Die ethnisierenden Fremdzuschreibungen der Aufnahmegesellschaft [zielen] darauf ab, die Fremden als solche aus der eigenen Gruppe der nationalen Mehrheit zu isolieren“⁹. Ethnisierung beschreibt die Entstehung ethnischer Identitäten durch die Fremdzuschreibungen bestimmter Eigenschaften, welche sie von den sie umgebenden anderen Identitäten abgrenzt.

Ethnizität hingegen bezieht sich auf die endogenen Aspekte ethnischer Identitätsbildung. Der Begriff beschreibt einen Prozess, „bei dem menschliche Gruppen bewußt [sic!] ethnische Charakteristika als Abgrenzungskriterien gegenüber anderen Gruppen einsetzen, um in ihrem gesellschaftlichen Dasein bestimmte Ziele zu erreichen“¹⁰. Ethnizität ist eine Folge des Prozesses der Ethnisierung. Beide Aspekte stellen somit ein Gegensatzpaar dar, welches zur Herausbildung und Abgrenzung ethnischer Identitäten führt, wobei sie sich gegenseitig bedingen und zu einer Verschärfung der ethnischen Abgrenzung zwischen den Gruppen beitragen können.

Im Kontext der Nationalisierung spielen die Herausbildung ethnischer Identitäten und die Abgrenzung der eigenen nationalen, ethnischen Identität von anderen eine entscheidende Rolle. „Das Entstehen der Nation, die sich selbst meist als staatsräumlich verfaßte [sic!] Ethnie, mindestens aber als staatsräumlich verfasste Traditionsgemeinschaft versteht, erfordert im Dienste der sie konstituierenden Vorstellung eines homogenen „Volkes“ die ethni-

⁷ Regina Römhild, *Die Macht des Ethnischen. Grenzfall Rußlanddeutsche*, Frankfurt a. M. 1998, S. 137.

⁸ Vgl. ebd., S. 138.

⁹ Ebd., S. 141.

¹⁰ Ebd., S. 151.

sierende Abspaltung derjenigen, die nicht vereinnahmt werden konnten oder sollten¹¹. Damit wird das Denken in ethnischen Kategorien zu einer Begleiterscheinung des Prozesses der Nationalisierung. Es ist für die Exegese des Nationalstaates und des nationalen Selbstbewusstseins von entscheidender Bedeutung.

3 Genese und aktuelle Bedeutung der ethnischen Abgrenzung in Estland

3.1 Historische Genese und Kontextualisierung ethnischer Abgrenzung

Die heutige ethnische Zusammensetzung der estnischen Bevölkerung hat ihre Wurzeln in einem vom Ende des 19. Jahrhunderts an bis zur Gründung der Republik Estland im Jahr 1991 geführten Widerstreit um russische, deutsche und estnische Herrschaftsansprüche.

Bereits der erste Versuch eines von russischen und deutschen Einflüssen unabhängigen estnischen Staates im Jahre 1917 war von heftigen Gegenreaktionen seitens Russlands geprägt und geschah vor allem mit dem Ziel, sich von russischen Herrschaftsansprüchen loszusagen¹². So stellte sich die estnische Situation vor der ersten Unabhängigkeit der Republik Estland 1920 in Form einer Teilrepublik des russischen Zarenreiches bzw. der Sowjetunion dar. Estland war geprägt von einer exklusiven Machtstellung deutscher und russischer Eliten, die sich über die estnische Bevölkerung hinwegsetzten. Die Unabhängigkeit des estnischen Staates, „radically changed the power relations among the local ethnic groups. Both Germans and Russians lost their predominance, the former by losing control over local administration and the latter through the departure of the Russian state“¹³. Durch die über Jahrhunderte andauernde Fremdherrschaft setzte sich die Bevölkerung der ersten Republik Estland aus vielen unterschiedlichen ethnischen Gruppen zusammen. 12,4 Prozent der estnischen Bevölkerung gehörten im Jahre 1922 zu ethnischen Minoritäten, den größten Anteil machten die Russen mit 8,2 Prozent aus¹⁴.

Schon in den ersten Jahren präsentierte sich die estnische Republik als ein – vor dem zeitlichen Hintergrund – liberaler Staat, was die Rechte und kulturellen Selbstbestimmungsfreiheiten der ethnischen Gruppen anbelangte.

¹¹ Ebd., S. 141.

¹² Vgl. Gershon Shafir, *Immigrants and Nationalists. Ethnic Conflict and Accomodation in Catalonia, the Basque Country, Latvia and Estonia*, New York 1995, S. 129 ff.

¹³ Ebd., S. 139.

¹⁴ Vgl. hier und im Folgenden ebd., S. 139-144.

So wurde beispielsweise allen Minoritäten, die mehr als 3000 Mitglieder umfassten, kulturelle Autonomie gewährt und die Möglichkeit gegeben, unter staatlicher Förderung ihre eigenen Schulen zu unterhalten und Unterricht in der eigenen Sprache zu geben. Zugleich galt die Zugehörigkeit eines Staatsbürgers zu einer ethnischen Gruppe nicht als eine angeborene, staatlich festgesetzte Eigenschaft, sondern vielmehr als ein Partikularinteresse des Bürgers, welches er sich anerkennen lassen konnte oder nicht. Der Übergang zwischen der mitunter vererbten ethnischen Zugehörigkeit zu einer Minderheit und der estnischen Nationalidentität als ethnischer Mehrheit wurde fließend und stand im Gegensatz zur Tradition vieler anderer Staaten dieser Zeit.

Der Zweite Weltkrieg brachte das Ende der ersten Republik Estland und die Besetzung des Landes durch zunächst deutsche und später sowjetische Truppen mit sich. Als Resultat dieser Zeit wurde das Gebiet der ersten Republik 1940 in die Sowjetunion eingegliedert und die Estnische Sozialistische Sowjetrepublik (ESSR) gegründet, welche bis zur Unabhängigkeit und der Gründung der zweiten Republik Estland im Jahre 1991 bestand. In den fünf Jahrzehnten der sowjetischen Kontrolle Estlands stieg die relative Zahl der ethnischen Minoritäten auf 38,5 Prozent im Jahr 1989, wobei der größte Teil davon zur russischstämmigen Bevölkerung zählte. Im Vergleich dazu lag die Zahl im Jahr 1945 bei 11,8 Prozent.

Die beträchtliche Migration vorwiegend russischer Staatsangehöriger in die ESSR hatte vor allem politische und ökonomische Gründe. Zum einen verfolgte die politische Führung in Moskau das Ziel einer fortschreitenden kulturellen Homogenisierung der verschiedenen Teilrepubliken und ihrer nationalen Identitäten mit dem Vorbild einer gesamtsowjetischen Kultur unter russischer Führung. Zum anderen waren die baltischen Republiken, in Relation zum russischen Mutterland, wirtschaftlich besser entwickelt, was einen Anreiz für zahlreiche Migranten bot. Unter Schirmherrschaft der UdSSR etablierte sich in Estland eine russische politische Elite, die eine Vielzahl von Vorteilen für russischstämmige Migranten in der estnischen Gesellschaft schuf. „Russianization was aimed at persuading or coercing the members of other nationalities to learn Russian, and more demanding Russification drives sought to impose not only the Russian language but also Russian cultural, political, and economic interests.“¹⁵ Die sogenannte Russification wurde bewusst durch die Förderung der russischen Sprache unterstützt: So seit den 1960er Jahren durch Schulreformen, die schon in den Grundschulen zu einer Abgrenzung von estnischen und russischen Nationalitäten durch die Einfüh-

¹⁵ Ebd., S. 144.

rung von russischsprachigen, estnischsprachigen und gemischtsprachigen Einrichtungen führte.¹⁶ Parallel zu der von staatlicher Seite vorangetriebenen Russifizierung bildete sich allerdings eine estnische Oppositionsbewegung, die sich auf die estnische Sprache und Kultur berief und im Laufe der 1980er Jahre unter Glasnost und Perestroika zunehmend an gesellschaftlicher und politischer Bedeutung gewann.

Die Unabhängigkeit Estlands und die folgende Gründung der zweiten Republik Estland am 20. August 1991 stellten für viele Esten den Befreiungsschlag von der russischen Okkupation dar. Im Zuge der demokratischen Institutionalisierung des Landes gewann auch der ethnische Konflikt an Bedeutung. Wurde in der Sowjetzeit das Konfliktpotenzial im Land heruntergespielt und vertuscht, brach es im Rahmen der freien Meinungsäußerung und politischen Unabhängigkeit erneut aus. Die Verärgerung über die jahrelange Bevorzugung der russischen Minderheit durch das nun abgeschaffte, russlandtreue Sowjetregime und die Unterdrückung der estnischen Kultur spiegelte sich in der Gründung national-patriotischer, estnischer Parteien wider. So gewannen bei den ersten offiziellen Parlamentswahlen 1992 die national-konservativen Parteien einen Großteil der Stimmen. Die Partei „Vaterlandsunion“ konnte in einer Koalition mit den Sozialdemokraten die Regierung stellen.

Die neuentdeckte estnische Nationalität als ethnische Identität gewann unter den politischen Eliten, die in den 1980er Jahren noch die Rolle der Opposition innehatten und sich einer starken russlandtreuen Führung gegenüber sahen, eine gewichtige Rolle. So wird im Verfassungstext des estnischen Grundgesetzes von 1992 einerseits auf die Bedeutung der estnischen Sprache und Kultur als staatstragende Werte eingegangen (z. B. Abschnitt 1 § 6), andererseits die teilautonome Selbstverwaltung der Minoritäten und deren durch den Staat geschützte Existenz garantiert (z. B. Abschnitt 2 § 49-51 und Abschnitt 14).

Obwohl sich die Lage des estnischen Staates 1991 und 1920 in Hinsicht auf die ethnische Diversität ähnelt, und sich die Republik Estland laut Verfassung als Folgestaat der ersten estnischen Republik von 1918 versteht, hat die Zeit der ESSR tiefe Spuren in der estnischen Selbstwahrnehmung hinterlassen. Gerade die Bedeutung der estnischen Sprache für die nationale Identität war in den 1990er Jahren ein zentrales politisches und gesellschaftliches Thema. So wurde bereits im Jahr 1989 (überarbeitet 1995) das sogenannte Sprachgesetz erlassen, welches in erster Linie zum Schutz der estni-

¹⁶ Vgl. hier und im Folgenden ebd., S. 145-172.

schen Sprache gedacht war, sich aber im Laufe der 1990er Jahre zum Schutzgesetz für die Sprachen der Minoritäten veränderte.¹⁷ Das Gesetz legte auch den Gebrauch der estnischen Sprache in Politik und Wirtschaft fest (z. B. Abschnitt 2 des Gesetzes) und veränderte so die Zusammensetzung der politischen und wirtschaftlichen Eliten.¹⁸ Waren in den Jahren der ESSR noch vorwiegend russischsprachige Bevölkerungsteile in den gehobenen Positionen anzufinden, erhielten nun estnischsprachige Gruppen einen exklusiven Zugang, was durch den Umstand begünstigt wurde, dass unter der russischstämmigen Bevölkerung wenig bis gar keine Kenntnisse der estnischen Sprache vorhanden waren.¹⁹ Eine ähnliche Stärkung der estnischen Identität und Sprache zeigt sich auch in dem Staatsbürgerschaftsgesetz von 1995, in welchem die Erlangung der Staatsbürgerschaft für nicht-estnische Personen an einen Sprachtest gebunden wird.²⁰

3.2 Zur aktuellen Lage der russischen Minderheiten in Estland

Laut dem letzten Zensus des estnischen Statistikamtes Statistics Estonia lebten Ende des Jahres 2011 etwa 326.235 Menschen mit russisch-ethnischem Hintergrund in Estland. Das macht etwa 25,2 Prozent der Gesamtbevölkerung Estlands aus. Der Großteil der russischstämmigen Bevölkerung ist vor allem in den nördlichen und östlichen Regionen Estlands wie Harju, Ida-Viru, Tartu und Lääne-Viru anzutreffen. In diesen Regionen liegen auch die größten drei Städte des Landes Tallinn, Tartu und Narva. Der Anteil der russischstämmigen Bevölkerungsgruppen in diesen Städten beläuft sich auf etwa 36 Prozent in Tallinn, 15 Prozent in Tartu und 88 Prozent in Narva. Im Gegensatz dazu zeigt sich in den westlichen und südlichen Regionen des Landes eine geringe Dichte von nicht-estnischen Minderheiten wie der russischstämmigen Bevölkerung. Besonders deutlich ist dies in der Region Hiiumaa, in welcher der nicht-estnischstämmige Bevölkerungsanteil bei 1,5 Prozent liegt.

¹⁷ Vgl. Johann-Gottfried-Herder-Institut (Hrsg.), Zur Unabhängigkeitsbewegung in Estland, in: Dokumentation Ostmitteleuropa 40 (1990) 3-4, S. 63 ff. Die hier abgedruckte Version des Gesetzes über die Sprache ist von 1989; vgl. Law of the Republic of Estonia on Language, 1995, U.S. English Foundation, unter: <http://www.usefoundation.org/view/205>. (Stand: 28.3.2015).

¹⁸ Vgl. G. Shafir (Anm. 12), S. 176 f.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 144 f.

²⁰ Estonian Law on Citizenship, 1993, revised 1995, unter: <http://www.uta.edu/cpsees/estoncit.htm> (Stand: 28.3.2015).

Auch die Regionen Saare, Lääne und Voru weisen einen hohen Anteil an estnischstämmiger Population auf.²¹

Resultierend aus der langandauernden Immigration russischstämmiger Personen setzt sich die heutige russische Minorität aus vielen Gruppen verschiedenen Alters zusammen; so finden sich manche Familien zum Beispiel schon in zweiter Generation im Land. Dabei zeigt sich vor allem zwischen den Altersgruppen ein entscheidender Unterschied, was das Selbstverständnis als ethnische Gruppe betrifft. Während die ältere Generation (im Alter von 30-74 Jahren) sich vorwiegend als estnische Staatsbürger verstehen (über 60 Prozent), spielt die Identifikation mit den russischen Wurzeln für die jüngere Generation (im Alter von 15-29 Jahren) eine wichtigere Rolle – 65 Prozent sehen sich vorwiegend als russische Esten.²² Vergleichend zwischen jungen Esten mit national-ethnischem und russisch-ethnischem Hintergrund zeigt sich ferner, dass es eine geringe Akzeptanz von russischen Migranten seitens der national-ethnischen Esten gibt.

Für die russischstämmige Bevölkerung in Estland stellt nach wie vor die estnische Sprache und die mit ihr verbundene wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung in der estnischen Politik und auf dem Arbeitsmarkt ein Problem dar. Gerade im Hinblick auf die aktive Förderung von Menschen, die der estnischen Sprache mächtig sind – sei es dadurch, dass sie sie als Muttersprache von Geburt an oder durch den Schulunterricht erlernt haben – durch das Sprachgesetz und das Staatsbürgergesetz, wird ein Großteil der älteren Gruppen innerhalb der russischstämmigen Bevölkerung von Politik und Arbeitsmarkt ausgeschlossen bzw. ihr Zugang dazu erschwert. So zeigt sich unter der russischen Minorität im Land im Vergleich zur national-ethnischen Majorität und der Gesamtbevölkerung eine höhere Arbeitslosigkeit. Etwa 8,3 Prozent aller russischstämmigen arbeitsfähigen Bürger sind arbeitslos, während nur 4,2 Prozent der national-ethnischen arbeitsfähigen Bürger arbeitsuchend sind – die gesamtstaatliche Arbeitslosenquote liegt im Vergleich bei 5,3 Prozent²³. Das Sprach- und das Staatsbürgergesetz zeigen seit den frühen 1990er Jahren einen nachhaltigen Effekt auf die wirtschaftliche und politische Lage der russischsprachigen bzw. russischstämmigen Bevölkerung, ist

²¹ Statistiken sind einsehbar unter: <https://www.stat.ee>. Die folgenden Angaben zur Bevölkerungszusammensetzung beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die Daten dieser Website (Stand: 28.3.2015).

²² Vgl. hier und im Folgenden Mati Luik, The Multiethnic Environment in Estonia, in: The Analyst. Central and Eastern European Review 1 (2005) 2, S. 141-152, hier S. 148 ff.

²³ Vgl. Statistics Estonia (Hrsg.), Population by employment and socio-economic status and ethnic nationality, 31. Dezember 2011, unter: <http://www.stat.ee/67699> (Stand: 28.3.2015).

die Teilhabe doch nach wie vor an die estnische Sprache gebunden. Dass lediglich 18 bis 21 Prozent der Angehörigen von ethnischen Minderheiten die estnische Sprache beherrschen, macht deutlich, wie schwer es für diese Gruppen ist, sich am gesellschaftlichen Leben in Estland zu beteiligen.²⁴

Ebenso spiegelt die politische Landschaft Estlands die ethnische Abgrenzung zwischen der russischstämmigen Minderheit und der national-ethnischen Mehrheit wider. Bei den letzten Parlamentswahlen am 1. März 2015 zeigte sich ein harter Kampf zwischen der Estnischen Reformpartei (RE) und der Estnischen Zentrumspartei (K). Dabei konnte die Reformpartei 27,7 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen. Die Zentrumspartei lag mit 24,8 Prozent knapp dahinter.²⁵ Die Reformpartei steht für einen pro-westlichen Kurs und bezieht ihre Wählerschaft vorwiegend aus der national-ethnischen Bevölkerung des Landes. Die Zentrumspartei hingegen setzt sich für eine pro-russische Entwicklung des Landes ein und plädiert für eine Annäherung Estlands an den russischen Nachbarn. Gerade deshalb bezieht sie ihre Wählerschaft vorwiegend aus der russischstämmigen Minorität des Landes. Im Hinblick auf die Ukraine-Krise und die Annexion der Krim durch Russland machen sich auch in der estnischen Politik und Gesellschaft Sorgen breit, dass Russland territoriale Ansprüche an estnische Gebiete stellen könnte.²⁶ Die angespannte sicherheitspolitische Lage gibt auch dem ethnischen Konflikt zwischen der russischen Minderheit und der national-ethnischen Bevölkerung Nährboden. Die national-konservative Partei „Pro-Patria und Res-Publica-Union“ (IRL) wurde mit 13,4 Prozent der Stimmen vierstärkste Kraft im Parlament²⁷. Die Partei steht für einen nationalistischen Kurs und setzt sich stark für eine exklusive Bevorzugung der national-ethnischen Majorität ein²⁸, um den Preis einer weiteren Ausgrenzung ethnischer Minderheiten.

²⁴ Vgl. Maarten van Ham/Tiit Tammaru, Ethnic Minority-Majority Unions in Estonia, in: *European Journal of Population* 27 (2011) 3, S. 313-335, hier S. 319.

²⁵ Vgl. Staatliche Wahlkommission Estlands (Hrsg.), *Offizielle Ergebnisse der Parlamentswahlen 2015*, unter: <http://www.vvk.ee/?lang=en> (Stand: 29.3.2015).

²⁶ Vgl. Estlands Regierung verliert Mehrheit, vom 2. März 2015, unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/parlamentwahl-estlands-regierung-verliert-absolute-mehrheit-1.2373590> (Stand: 29.3.2015).

²⁷ Vgl. Staatliche Wahlkommission Estlands (Anm. 25).

²⁸ Vgl. Pro-Patria und Res-Publica Union (Hrsg.), *Basic Principles of the Programme*, unter: <http://www.irl.ee/en/what-we-do/basic-principles> (Stand: 29.3.2015).

4 Die ethnische Abgrenzung als potenzielle Dekonsolidierungstendenz

Die ethnischen Abgrenzungen zwischen der estnischstämmigen Mehrheit und den ethnischen Minoritäten, von denen die russischstämmige die größte darstellt, offenbart sich im Hinblick auf die Transformation der estländischen Politik und Gesellschaft von der autoritären Diktatur zur Demokratie als eine zweiseitige Klinge.

Die ethnische Abgrenzung spielt im Fallbeispiel Estland in den verschiedenen Transformationsphasen eine jeweils andere Rolle, die sich auch zeitlich unterscheiden lässt. In den ersten beiden Phasen – Ende des autoritären Regimes und Institutionalisierung der Demokratie –, sowie am Beginn der dritten Phase, der Konsolidierung, geht von der ethnischen Abgrenzung, also der Ethnizität der estnischstämmigen Bevölkerungsgruppe ein demokratiefördernder Impuls aus, der sich vor allem aus der Zeit der ESSR und der damit verbundenen Ethnisierung der estnischstämmigen Bevölkerung durch die staatlich gelenkte Russifizierung und die starke Präsenz der russischstämmigen Bevölkerungsgruppen in den politischen Eliten nährt. So zeigt sich in der Verfassung, dem Sprachgesetz und dem Staatsbürgerschaftsgesetz eine deutliche Fixierung auf die estnische Identität als Stütze des Nationalisierungsprozesses.

Dieser Effekt überträgt sich ebenso auf die Phase der Konsolidierung. Auf der ersten Ebene der demokratischen Konsolidierung, sprich der konstitutionellen Konsolidierung, erhielt der Konsolidierungsfortschritt der aufstrebenden Demokratie einen treibenden Impuls durch die Fixierung der Gesellschaft und der Politik auf die estnisch-ethnische Identität, welcher sich durch die Ebenen der Konsolidierung weitervererbte. Die Identitätsbildung forcierte die Legitimität der Demokratie, zumindest auf estnischer Seite. Durch die Schaffung des ersten Sprachgesetzes 1989, die Ratifizierung der neuen Verfassung 1992 und die Verabschiedung des Staatsbürgerschaftsgesetz 1995 konnte sich die junge Demokratie konstitutionell konsolidieren. Zugleich wurde damit die Grundlage für einen potenziellen Dekonsolidierungsfaktor gelegt. Hatte die Abgrenzung der estnisch-ethnischen Bevölkerung einen staatsbildenden Effekt und schaffte in den Anfangsjahren einen exklusiven Zugang zu den politischen Eliten, bedeutete dies zugleich auch einen Ausschluss der ethnischen Minoritäten. Es zeigt sich auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung eine starke Präsenz der ethnischen Abgrenzung. Die Sprachgesetze von 1989 und 1995 wirkten sich auch auf die Ebene der Verhaltenskonsolidierung aus, was bis heute anhält. Auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft setzte sich eine Bevorzugung der estnisch-ethnischen Majo-

rität durch, was im Umkehrschluss wiederum die Ausgrenzung der ethnischen Minderheiten zur Folge hatte. Die Arbeitslosenquoten legen davon Zeugnis ab. Die letzte Ebene, die Konsolidierung der Bürgerschaft, ist ebenso betroffen. Die staatliche und wirtschaftliche Bevorzugung der estnisch-ethnischen Majorität durch das Staatsbürgergesetz und eine von den estnischstämmigen Bevölkerungsgruppen dominierte politische Elite, führten zu einem starken Rückhalt nationalkonservativer Parteien in der estnischstämmigen Bevölkerung, erklärt aber zugleich den bis dato anhaltenden Widerwillen der russischstämmigen bzw. -sprachigen Minorität gegen die estnische Staatsbürgerschaft und den enormen Wahlerfolg der Zentrumspartei bei den Parlamentswahlen 2015.

Die starke Ethnizität der estnisch-ethnischen Bevölkerung und die damit verbundene Ethnisierung der russischstämmigen Bevölkerung ist somit gleichermaßen Konsolidierungs- und Dekonsolidierungsfaktor. War sie in den Anfangsjahren der Republik noch vorwiegend ein Beitrag zur fortschreitenden Konsolidierung der Demokratie, hat sie sich im Zeitverlauf in eine Dekonsolidierungstendenz gewandelt. Besonders was die Ausgrenzung der russischen Minderheit mittels der besagten Gesetze betrifft, ist zivilgesellschaftliches und politisches Handeln erforderlich, um die gesetzliche Grundlage, die ihre Schuldigkeit im Rahmen der Staatenbildung getan hat, nun zu verändern. Das demokratische Grundprinzip der politischen und gesellschaftlichen Partizipation wird durch die Auswirkungen der ethnischen Abgrenzung unterminiert, woraus sich eine Gefährdung der Demokratie ergeben kann. Zwar ist durch die demografische Entwicklung der Bevölkerungsanteil der russischen Minorität im Land rückläufig. Dennoch ist in der aktuellen Lage ein weiterführender Abbau vor allem der sprachlichen Barrieren notwendig, um den Stand der demokratischen Konsolidierung nicht zu gefährden bzw. um einen gesellschaftspolitischen Konsens herzustellen.

Russland: Partner oder Bedrohung? – Die Beziehungen Polens und Ungarns gegenüber Russland im Vergleich

Sebastian Brückner

1 Einleitung

25 Jahre nach dem Systemwechsel in Osteuropa wurde im Januar 2015 auch an die Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz vor 70 Jahren erinnert. Dabei stand die Frage im Raum, ob der russische Präsident Wladimir Putin an der offiziellen polnischen Gedenkfeier teilnehmen würde bzw. dürfte.¹ Eine ähnliche Brisanz wies die Einladung Putins zum „Tag des Sieges“ am 9. Mai 2015 nach Moskau auf. Die deutsche Bundeskanzlerin nahm wie viele weitere westliche Staats- und Regierungschefs nicht an der Militärparade auf dem Roten Platz teil. Um den Opfern des Zweiten Weltkrieges zu gedenken, legte sie stattdessen tags darauf mit Putin einen Kranz am „Grab des unbekanntem Soldaten“ nieder.² Während die Gedenktage den historisch belasteten Kontinent eigentlich einen sollten, erscheinen sie im Schatten der Ukraine-Krise eher als Rückfall in überwunden geglaubte Zeiten. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hadern im Umgang mit ihrem großen Nachbarn im Osten und umgekehrt.

Den Ukraine-Konflikt als alleinige Begründung für das unterschiedliche Verhältnis der europäischen Staaten zu Russland zu betrachten, greift allerdings zu kurz. Vielmehr existieren langfristige historische, politische, ökonomische und gesellschaftliche Konfliktlinien, die die Beziehungen prägen. Diese exemplarisch für zwei europäische Staaten, Polen und Ungarn, aufzuzeigen und zu vergleichen, ist das Ziel dieses Beitrages. Dies geschieht allerdings schlaglichtartig ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Die verschiedenen Themengebiete können in ihrer eigenen Komplexität jeweils nur ange-rissen werden.

Welche unterschiedlichen Prioritäten setzen die postkommunistischen Republiken Polen und Ungarn in ihren Außen- und Sicherheitsbeziehungen

¹ Vgl. Antonie Rietzschel, Gedenken an Opfer des Nazi-Terrors. Russland ringt um die Erinnerung an Auschwitz, 27. Januar 2015, unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/rote-armee-und-auschwitz-russland-ringt-um-die-erinnerung-1.2322757> (Stand: 27.3.2015).

² Vgl. Kriegsgedenken in Moskau. Merkel nennt Annexion der Krim „verbrecherisch“, 10. Mai 2015, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/70-jahre-kriegsende/gedenken-in-moskau-merkel-nennt-annexion-der-krim-verbrecherisch-13585275.html> (Stand: 27.3.2015).

gegenüber Russland und warum setzen sie diese? Die Beantwortung soll Aufschluss darüber geben, wie unterschiedlich ein Politikfeld 25 Jahre nach dem Systemwechsel von Staaten mit annähernd ähnlicher Ausgangslage ausgestaltet werden kann. Vor dem Hintergrund eines medial hochstilisierten neuen Ost-West-Konfliktes³ ist das Verhältnis zu Russlands von besonderer Bedeutung.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird zunächst die historische Ausgangslage der Beziehungen beider Staaten zu Russland untersucht. Dadurch sollen wesentliche Grundlagen für die spätere Entwicklung der jeweiligen Beziehungen herausgearbeitet werden. Anschließend wird anhand ausgewählter Zäsuren und Themenkomplexe untersucht, ob sich Regelmäßigkeiten in den Außen- und Sicherheitsbeziehungen Polens und Ungarns gegenüber Russland ausfindig machen. Die russische Sicht wird an dieser Stelle nur knapp dargestellt.

2 Die schnelle Westintegration nach dem Systemwechsel

Die politischen Systeme Osteuropas haben sich nach dem Zerfall der kommunistischen Regime ab dem Jahr 1989 grundlegend verändert. Sowohl den Systemwechsel Polens als auch den Ungarns ordnet Wolfgang Merkel in die dritte Demokratisierungswelle ein. Polen bezeichnet er dabei als „osteuropäisches Paradebeispiel [...] eines ausgehandelten Systemwechsels“.⁴ Es standen sich zwei Lager gegenüber, in denen jeweils die moderaten Kräfte dominierten. Verhandlungen am sogenannten Runden Tisch schienen die logische Konsequenz zu sein. Ähnlich verlief der friedlich ausgehandelte Systemwechsel in Ungarn, wenngleich die beschlossene Verabschiedung einer endgültigen Verfassung viel länger dauerte, wie Ellen Bos anmerkt.⁵ Ebenso muss festgehalten werden, dass das Ende des sozialistischen Regimes in Ungarn nicht direkt durch die Verabschiedung einer neuen Verfassung besiegelt wurde, sondern vielmehr in Form weitreichender Zusatzartikel der damals geltenden sozialistischen Verfassung. Ein einmaliger historischer Akt blieb also aus. Vielmehr lässt sich von einem Prozess der „permanenten Verfassungsgebung“ sprechen. Ebenso wie Polen gilt Ungarn als „Beispiel für einen

³ Vgl. statt vieler Jochen Bittner u. a., Putins großer Plan, in: Die Zeit vom 20. November 2014, S. 2 f.

⁴ Wolfgang Merkel, Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 348.

⁵ Vgl. hier und im Folgenden Ellen Bos, Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden 2004, S. 272.

irreversiblen Demokratisierungs- und Transformationsprozess“⁶, gleichwohl sich vor allem seit dem Amtsantritt Orbáns Zweifel am erfolgreichen Abschluss der Konsolidierung mehren.

Die polnisch-russischen Beziehungen nach dem Systemwechsel beschreiben Jacek Cichocki und Wojciech Konończuk als asymmetrisch.⁷ Während Russland für Polen zu einem der wichtigsten Bezugspunkte wurde, spielte Polen, wie viele weitere Staaten Mitteleuropas übrigens auch, für die russische Außenpolitik eine eher untergeordnete Rolle. Gleichwertiger Partner Russlands zu werden, blieb in der Wahrnehmung vieler Polen ein unerfüllter Wunsch. Getrübt werden die Beziehungen auch aus der heutigen Perspektive noch durch die historischen Auseinandersetzungen um die polnischen Militärfriedhöfe in Katyn und Mednoje. Moskau verweigert die aus Warschau Sicht wichtige Anerkennung des Massakers als Völkermord.⁸

Neben dieser und weiterer historischer Auseinandersetzungen ist eine wesentliche Belastung der polnisch-russischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik zu suchen. Nach der Wiedererlangung der politischen Souveränität Polens suchte Warschau den direkten und schnellen Weg in die Nato. Die Angst vor einem russischen Angriff ist tief in der polnischen Mentalität verwurzelt. Bereits im Jahr 1993 erfolgte deshalb der Abzug der Roten Armee aus Polen, was ein Kernziel polnischer Außenpolitik war. Auf zunehmende Distanz zu Russland ging die polnische Regierung auch mit ihrer Kritik am ersten Tschetschenienkrieg. Der im Jahr 1999 erfolgte Beitritt Polens zur Nato und die deutliche Zustimmung der Bevölkerung zur EU-Mitgliedschaft im Jahr 2003 bzw. 2004 unterstreichen die politisch und gesellschaftlich gewollte Westintegration.⁹

Wie die polnisch-russischen sind auch die ungarisch-russischen Beziehungen historisch belastet. Im Mittelpunkt steht die sowjetische Intervention während des Volksaufstandes im Jahr 1956. Von den geopolitischen Veränderungen nach dem Jahr 1989 war Ungarn in besonderem Maße betroffen. Es ist der einzige Staat Europas, der an alle drei ehemaligen kommunistischen Föderationen, die Sowjetunion, die Tschechoslowakei und Jugoslawien, dazu

⁶ Keno Verseck, Putins kleiner Bruder, in: Cicero 12/2014, S. 72-76, hier S. 74.

⁷ Vgl. Jacek Cichocki/Wojciech Konończuk, Polen. Die Beziehungen zu Russland, 13. Juli 2009, unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/40705/nachbar-russland> (Stand: 19.3.2015).

⁸ Vgl. ebd.

⁹ Vgl. Klaus Ziemer/Claudia-Yvette Matthes, Das politische System Polens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 209-273, hier S. 268 f.

im Südosten an Rumänien grenzt. Neben den wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozessen war Ungarn also besonders stark auch von den territorialen Veränderungen beeinflusst, was auf die Außen- und Sicherheitsbeziehungen einen großen Einfluss ausübt.¹⁰ Der Umgang mit den zahlreichen ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten war Schwerpunkt ungarischer Außenpolitik. Nach dem Systemwechsel konzentrierten sich die ungarischen Regierungen auf das in der instabilen Region drohende politische Vakuum. Fehlende Sicherheitsgarantien für Ostmitteleuropa veranlassten auch die ungarische Führung zur Westintegration, die als „Rückkehr nach Europa“ bezeichnet wurde.¹¹ Polen und Ungarn sind zeitgleich Mitglieder der Nato und der Europäischen Union geworden. Durch den Beitritt weiterer Nachbarn Ungarns in die Nato im Jahr 2004 verlor Ungarn auch seine geostrategische Isolation.

Polen und Ungarn suchten nach der Systemtransformation die schnelle Westintegration und erreichten diese. Die Ausgangslage beider Staaten ähnelt sich sicherheitspolitisch, wenngleich Ungarn lernen musste, mit einem größeren politischen Vakuum in seiner Nachbarschaft umzugehen.

3 Die wirtschaftliche Abhängigkeit

In der ersten Regierungszeit Viktor Orbáns von 1998 bis 2002 gab es auf der höchsten Ebene der Entscheidungsträger kaum bilaterale Treffen mit Russland. Allerdings kam es zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit, vor allem im Energiesektor. Ungarn bezieht wie Polen 60 Prozent seines Gasverbrauches aus russischen Quellen.¹² Zur Aktivierung diplomatischer Kontakte kam es erst unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten Péter Medgyessy. Er legte den Grundstein für die militärische Kooperation mit Russland. Seit 1995 war er weiterhin der erste Ministerpräsident, der einen Antrittsbesuch in Moskau abhielt.¹³ Als damaliger Oppositionsführer kri-

¹⁰ Vgl. László J. Kiss, Zwischen euro-atlantischer Integration und demokratischer Unsicherheit. Ungarns Sicherheitspolitik nach der Wende (1989-1996), in: August Pradetto (Hrsg.), Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen 1997, S. 77-100, hier S. 80 f. und S. 96.

¹¹ Vgl. Norbert Marek, Die Visegrád-Staaten auf der Suche nach ihrem eigenen Weg. Analyse der Außen- und Sicherheitspolitik Polens, Tschechiens, Ungarns und der Slowakei, Diss., Aachen 2011, S. 251.

¹² Vgl. Nikolas Busse/Majid Sattar, Energieabhängigkeit von Russland. Die Deutschen und das russische Gas, 31. März 2014, unter: <http://www.faz.net/-gpg-7nvoj> (Stand: 19.3.2015).

¹³ Vgl. N. Marek (Anm. 11), S. 255 und 279.

tisierte Orbán die zunehmende energiewirtschaftliche Verflechtung mit Russland, die die sozialistische Regierung zwischen den Jahren 2002 und 2010 eingegangen war. Erste Widersprüche in Ungarns primärem energiepolitischem Ziel, die energetische Sicherheit zu gewährleisten, kamen in der Diskussion um das europäische Nabucco-Projekt zu Tage. Unter Führung des sozialistischen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány entschied sich Ungarn für die russische Pipeline-Lösung South-Stream. So wurde zwar eine größere Unabhängigkeit von den Transitlieferungen über die Ukraine, jedoch keine Diversifizierung der Bezugsquellen erreicht.¹⁴

Seit der zweiten Regierungszeit Orbáns, die mit dem Gewinn der absoluten Mehrheit bei den Parlamentswahlen im Jahr 2010 begann, ist die zunehmende Annäherung an Russland zu beobachten. Dies lässt sich unter anderem daran ablesen, dass die ehemalige EU-Kommissarin für Justiz und Grundrechte, Viviane Reding, die in der Europäischen Volkspartei immerhin Parteifreundin Orbáns ist, von einer „Putinisierung Ungarns“¹⁵ spricht. Im Magazin Cicero bezeichnet Keno Verseck Orbán als „Putins kleine[n] Bruder“¹⁶. Vorsichtiger formuliert lässt sich zumindest von einer russlandfreundlichen ungarischen Außenpolitik sprechen. Orbán hat sich im Rahmen der Ukraine-Krise sehr deutlich über die EU-Sanktionen gegen Russland beschwert. Europa schieße sich damit „selbst in den Fuß.“¹⁷ Im September 2014 hat Ungarn überraschend seine Gaslieferungen in die Ukraine unterbrochen. Wenige Stunden vor dieser Entscheidung hatte Orbán Gespräche beim russischen Konzern Gazprom geführt.¹⁸

Während Orbán die angestrebte energetische Sicherheit Ungarns durch die Zementierung der ohnehin starken Abhängigkeit vom russischen Gas erreichen will, zieht Polen die gleiche Abhängigkeit als Begründung für eine stärkere Diversifizierung der Lieferquellen heran.¹⁹ Dem früheren polnischen Ministerpräsidenten und jetzigem Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, schwebt eine Energie-Union vor, die als Einkaufsgemeinschaft

¹⁴ Vgl. ebd., S. 281 und 288.

¹⁵ K. Verseck (Anm. 6), S. 74.

¹⁶ Ebd., S. 72.

¹⁷ Viktor Orbán zit. nach Jan Mallien/Hans-Peter Siebenhaar, Ungarn will die Ukraine als Puffer zu Russland, 24. November 2014, unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/premier-orbn-ungarn-will-die-ukraine-als-puffer-zu-russland/11022238.html> (Stand: 19.3.2015).

¹⁸ Vgl. Gasstreit zwischen Moskau und Kiew. Ungarn setzt Gaslieferungen an Ukraine aus, 26. September 2014, unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/gasstreit-zwischen-moskau-und-kiew-ungarn-setzt-gaslieferungen-an-ukraine-aus-1.2147793> (Stand: 19.3.2015).

¹⁹ Vgl. N. Busse/M. Sattar (Anm. 12).

auf dem Energiemarkt vor allem die Verhandlungsposition kleinerer Länder stärken könnte.²⁰ Die Beziehungen zwischen Polen und Russland leiden einerseits unter dem von Moskau verhängten Importverbot für polnisches Obst und Gemüse, andererseits an den EU-Sanktionen gegenüber Russland.²¹

Kai-Olaf Lang sieht in der wirtschaftlichen Annäherung bzw. Öffnung Ungarns gegenüber Russland keine Abkoppelung von der westlichen Gemeinschaft, sondern lediglich eine Diversifizierung der notwendigen Handelspartner.²² Dem widerspricht allerdings die Äußerung Orbáns nach der zuletzt gewonnenen Parlamentswahl:

„Die liberale Demokratie ist am Ende. Sie garantiert den ungarischen Familien keinen Wohlstand und keinen Schutz der nationalen Interessen mehr. Der ungarische Staat wird sich nicht weiter an liberale Werte halten [...]. Es ist von größter Bedeutung, zu begreifen, wie die Systeme in China, Singapur, Türkei und Russland funktionieren“.²³

4 Die Ukraine und das Sicherheitsgefühl

Sowohl Polen als auch Ungarn sind trotz der schnellen Westintegration bemüht, die Beziehungen in Richtung Osten nicht abubrechen. Im (offiziellen) Verständnis beider Länder sollen hinter der Ostgrenze von Nato und EU keine Gegner lauern, sondern Partner.²⁴

Dieter Bingen bezeichnet Polen als „einzige politische Mittelmacht unter den Staaten Ostmitteleuropas“.²⁵ Die polnischen Führungen setzten sich im Allgemeinen für Verhandlungen über ein Partnerschaftsabkommen zwischen Russland und der EU ein.²⁶ Während die polnisch-russischen Bezie-

²⁰ Vgl. Daniel Brössler/Cerstin Gammel, EU will Moskaus Energie-Macht brechen, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. Februar 2015, S. 1.

²¹ Vgl. Matthias Meisner, Polen trotz russischen Sanktionen für Obst. Äpfel essen gegen Putin, 1. August 2014, unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/polen-trotzt-russischen-sanktionen-fuer-obst-aepfel-essen-gegen-putin/10279196.html> (Stand: 20.3.2015).

²² Vgl. Kai-Olaf Lang, Ungarn: Demokratischer Staatsumbau oder Autokratie? Innere Merkmale und außenpolitische Folgen des Systems Orbán, in: SWP-Aktuell 6/2015, S. 5.

²³ Viktor Orbán zit. nach Michal Kokot, Ungarn. Orbán macht den Putin, 30. Juli 2014, unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/viktor-orban-ungarn-demokratie> (Stand: 6.1.2015).

²⁴ Vgl. K. Ziemer/C.-Y. Matthes (Anm. 9), S. 268 f.

²⁵ Dieter Bingen, Polnische Europapolitik, polnische Nachbarschaftspolitik, in: Ellen Bos/Jürgen Dieringer (Hrsg.), Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden 2008, S. 381-396, hier S. 381.

²⁶ Vgl. Stefan Fröhlich, Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung, Wiesbaden 2008, S. 200.

hungen mit dem Amtsantritt Wladimir Putins zunächst eine Intensivierung erfuhren, kühlten sie aus der Sicht Polens während der Orangen Revolution in der Ukraine im Jahr 2004 wieder ab. Das Engagement polnischer Nichtregierungsorganisationen und die Vermittlungsbemühungen des damaligen Präsidenten Aleksander Kwaśniewski zur Unterstützung Wiktor Juschtschenkos verstimmten Moskau. Die ukrainisch-polnischen Beziehungen genießen in Polen eine ähnliche Bedeutung wie die zu Deutschland, weshalb sich die polnische Führung unterstützend für die weitere Demokratisierung und die Integration der Ukraine in Nato und EU einsetzte.²⁷

Im außenpolitischen Verhalten Ungarns erkennt László J. Kiss „wechselnd[e] ad hoc Koalitionen“.²⁸ Statt auf einen strategischen Partner innerhalb der westlichen Bündnissysteme zu setzen, sucht sich Budapest ja nach Bedarf wechselnde Koalitionsmöglichkeiten. Lang benennt die Öffnung der ungarischen Außenpolitik nach Osten als stärkstes Element der Regierung Orbáns.²⁹ Das ungarische Interesse an guten Beziehungen zur Ukraine muss vor dem Hintergrund der dort lebenden ungarischen Minderheiten betrachtet werden. Bei der Analyse der wirtschaftlichen Beziehungen bzw. Abhängigkeiten wurde bereits das ungarische Verhalten während der Ukraine-Krise angerissen. Dies wirft die Frage auf, ob die Kontakte nach Moskau nicht wichtiger sind als der ungarische Wunsch nach einer souveränen Ukraine. Innerhalb Ungarns wurden sogar Stimmen laut, die die Autonomie der ungarischen Minderheit in der Karpatenukraine forderten.³⁰

In Polen hingegen löste die Ukraine-Krise historische Reflexe aus. Während in den bisherigen 25 Jahren nach dem Systemwechsel das Sicherheitsgefühl der polnischen Bevölkerung stetig gewachsen war, brach es mit der Annexion der Krim plötzlich und unvorhergesehen wieder zusammen. Bereits während der Februar-Revolution in Kiew engagierte sich Polen in guter Tradition im Rahmen des Weimarer Dreiecks für die Eindämmung der Gewaltausbrüche. Mit Ausnahme der baltischen Staaten fühlten sich die europäischen Partner allerdings bei weitem nicht so bedroht wie Polen. „Aus der Perspektive Warschaws ist die ukrainische Krise [...] kein geopolitischer Arbeitsunfall und auch kein regionaler Konflikt mit beschränkter Reichweite,

²⁷ Vgl. D. Bingen (Anm. 25), S. 388-390.

²⁸ László J. Kiss, *Integration, Nation, Modernisierung – Ungarns Außenpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts*, in: E. Bos/J. Dieringer (Anm. 25), S. 397-418, hier S. 408.

²⁹ Vgl. K.-O. Lang (Anm. 22), S. 5.

³⁰ Vgl. Piotr Buras, *Analyse: Die polnische Außenpolitik im Spiegel der Ukraine-Krise*, 20. Juni 2014, unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/186764/analyse-die-polnische-aussenpolitik-im-spiegel-der-ukraine-krise> (Stand: 20.3.2015).

sondern ein fundamentaler Anschlag auf die internationale Ordnung“ so Piotr Buras.³¹ Außenminister Radosław Sikorski erkannte nach den Kriegen in Tschetschenien und Georgien mit dem in der Ukraine nun gar ein Handlungsmuster Moskaus. 25 Jahre nach dem Systemwechsel und nach 15 Jahren Mitgliedschaft in der Nato sowie zehn in der EU, hebt die polnische Regierung die Notwendigkeit der Territorialverteidigung wieder auf die außenpolitische Agenda.

5 Die Folgen der Sanktionen und der Ukraine-Krise

Im März 2014 begann die Europäische Union Sanktionen gegen Russland zu verhängen. Neben diplomatischen und individuellen Strafmaßnahmen kam es auch zu wirtschaftlichen Beschränkungen. Während die russische Wirtschaft, nicht nur bedingt durch die Sanktionen, allmählich in eine Rezession rutscht, spüren auch die europäischen Staaten die Gegenmaßnahmen Moskaus.³²

Als neuntgrößte Volkswirtschaft global, beziehungsweise als fünftgrößte europaweit, ist Russlands Import aus mitteleuropäischen Staaten für die wirtschaftliche Entwicklung der Region von großer Bedeutung. Die Verflechtung des ungarischen und polnischen Marktes mit Russland ist entsprechend groß und wird von den von der EU ausgesprochenen Sanktionen stark beeinflusst. Exportgüter sind für etwa 40 Prozent des polnischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) verantwortlich. Für Ungarn gelten ähnliche Werte.³³ Während die polnischen Exporte insgesamt zunehmen, brechen die nach Russland stark ein. Auch die „kreative“ Umgehung von Importverboten für Agrarprodukte, beispielsweise über einen anderen Zwischenmarkt, wird durch generelle Einfuhrverbote seitens Russlands erschwert. Gesamtwirtschaftlich rechnet Gunter Deuber mit einem Rückgang von etwa 0,2 bis 0,4 Prozentpunkten des potenziellen polnischen BIP-Wachstums durch die gegenseitigen Wirtschaftssanktionen. Für die Eurozone insgesamt könnte der Wert bei Zugrundelegung von verhaltenen Wachstumsprognosen etwa 0,2 Prozentpunkte betragen.³⁴ Während Polen wie eben beschrieben mit Aufrüs-

³¹ Ebd.

³² Vgl. Sabine Fischer, EU-Sanktionen gegen Russland. Ziele, Wirkung und weiter Umgang, in: SWP-Aktuell 26/2015, S. 1 und 4.

³³ Vgl. Gunter Deuber, Analyse: Wirtschaftssanktionen zwischen der EU und Russland. Risiken für Polen, 7. Oktober 2014, unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/192710/analyse-wirtschaftssanktionen-zwischen-der-eu-und-russland-risiken-fuer-polen> (Stand: 20.3.2015).

³⁴ Vgl. ebd.

tung und der Forderung nach Stationierung von Nato-Truppen an den Ostgrenzen des Bündnisses teilweise noch stärkere Sanktionen fordert, würde Budapest die sanktionierenden Maßnahmen gegenüber Russland gerne so schnell wie möglich wieder aufheben.³⁵

In den vergangenen 25 Jahren gehörten unverletzbare Grenzen, Gewaltverzicht, friedliche Konfliktlösungen sowie der Respekt vor der Souveränität europäischer Staaten zum Grundkanon der europäischen Sicherheitsordnung, wie Claudia Major und Jana Puglierin feststellen.³⁶ Nun würde in bisher beispiellosem Maß ein als innerstaatlich getarnter Konflikt zwischenstaatlich militärisch ausgetragen.³⁷ Major und Puglierin fassen die Folgen prägnant zusammen: „Für Europa bedeutet eine konfrontative Sicherheitsordnung ganz simpel mehr Unsicherheit, weniger Stabilität und mehr Kosten.“³⁸ Mit zunehmenden Sanktionen bröckelt auch die ohnehin fragile Einheit zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten, wie der unterschiedliche Umgang Polens und Ungarns zeigt. Wenngleich Ungarn den bisherigen europäischen Kurs offiziell mittrug, bleibt abzuwarten, wie Ungarn, aber auch die südeuropäische Staaten angesichts der fortwährenden Wirtschaftskrise zukünftig reagieren werden. Die Ukraine-Krise bringt die außenpolitische Schwäche der Europäischen Union ans Licht. Nicht die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini verhandelt im Namen der Gemeinschaft mit Putin, sondern die Staats- und Regierungschefs des Weimarer Dreiecks mitsamt ihrer jeweiligen Außenminister. Dass sich gerade die östlichen Mitgliedsstaaten der EU unter Führung Polens für eine Stärkung bzw. Wiederbelebung der Nato als klassisches Verteidigungsbündnis aussprechen, zeigt, dass die europäische Gemeinschaft allein offensichtlich kein Garant für eine stabile Sicherheitsordnung darstellt. Doch gerade Einigkeit ist sowohl aus wirtschaftlichen als auch militärischen Gründen heraus zwingend notwendig, um Russland glaub- und standhaft entgegentreten zu können.³⁹ Wirtschaftliche Argumente dürfen dabei nicht die zu Russland distanzierenden Meinungen ausblenden. Auch wenn die finale Erkenntnis nach Donald Tusk lauten könnte:

³⁵ Vgl. Annegret Bendiek, EU-Außenpolitik: Ukraine-Krise könnte Katalysator für mehr Integration sein, 24. Februar 2015, unter: <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/eu-aussenpolitik-ukraine-krise-koennte-katalysator-fuer-mehr-integration-sein.html> (Stand: 17.3.2015).

³⁶ Vgl. Claudia Major/Jana Puglierin, Eine neue Ordnung. Der Ukraine-Konflikt stellt die Weichen für Europas Sicherheit, in: Internationale Politik 13 (2014) 6, S. 62-71.

³⁷ Vgl. Markus Kaim/Hanns W. Maull/Kirsten Westphal, Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn, in: SWP-Aktuell 14/2015, S. 1.

³⁸ C. Major/J. Puglierin (Anm. 36).

³⁹ Vgl. ebd.

„Wir müssen eingestehen, dass Russland nicht unser Partner, sondern unser strategisches Problem ist.“⁴⁰

6 Die nationalen Identitäten und kollektiven Erinnerungen

Neben geopolitischen Realitäten und ökonomischen Voraussetzungen spielen auch subjektivere Kriterien wie nationale Identitäten und kollektive Erinnerungen eine Rolle für die gegenseitigen Beziehungen.⁴¹ Wie Bernd Faulenbach feststellt, spiegeln Erinnerungskulturen verarbeitete Erfahrungen der Vergangenheit wider: „Durch das Erinnern werden sie in die Gegenwart hineingeholt. Erinnerungskulturen entfalten sich in der Spannung von Vergangenheit und Gegenwart.“⁴² Es ist also anzunehmen, dass das Verhältnis post-sozialistischer Staaten wie jene von Ungarn und Polen zu Russland durch langfristige historische Erfahrungen geprägt wird.

Die nationale Identität Ungarns ist durch die Nicht-Übereinstimmung von Nation und Staat gekennzeichnet, wie Kiss anmerkt.⁴³ Die Problematik der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern wurde bereits in diesem Beitrag aufgegriffen. Im kollektiven Bewusstsein viel stärker verankert ist aber das historische „Trianon-Syndrom“. Der Name geht auf ein Lustschloss in Versailles zurück, in dem im Juni 1920 der Friedensvertrag zwischen der Entente, bestehend aus der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien, sowie Ungarn geschlossen wurde. Neben großen Territorial- und Bevölkerungsverlusten steht Trianon vor allem für die Zementierung des Kleinstaates beziehungsweise den Zusammenbruch des einstigen Großmachtstatus, die misslungene Nachbarschaftspolitik und den Verlust der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit Ungarns.⁴⁴ Das Streben nach energiepolitischer Sicherheit kann vor dem Hintergrund des „Trianon-Syndroms“ als Drang nach wirtschaftlicher Selbstständigkeit verstanden werden, die sich ohne Energieimporte in hohem Maße nicht erreichen ließe. Die Regierung Orbán sucht die energetische Sicherheit in einer starken Bindung an den russischen Lieferan-

⁴⁰ Donald Tusk zit. nach Die Zeit vom 4. Dezember 2014, S. 2.

⁴¹ Vgl. László J. Kiss, Ungarn: Nation, Minderheit und Westbindung, in: Magarditsch Hatoschikjan (Hrsg.), *Jenseits der Westpolitik. Die Außenpolitik der osteuropäischen Staaten im Wandel* (Grundlagen für Europa, Bd. 6), Opladen 2000, S. 33-59, hier S. 33.

⁴² Bernd Faulenbach, *Erinnerungskulturen in Mittel- und Osteuropa als wissenschaftliches und geschichtspolitisches Thema. Überlegungen zu Thema und Fragestellung*, in: Ders./Franz-Josef Jelic (Hrsg.), „Transformationen“ der Erinnerungskulturen in Europa nach 1989, Essen 2006, S. 11-21, hier S. 11.

⁴³ Vgl. L. J. Kiss (Anm. 41), S. 40.

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 42 f.

ten. Die ungarische Erinnerungskultur wird weiterhin stark von der Shoa und den überlebenden Juden beeinflusst, wie Gerhard Seewann und Éva Kovács anmerken.⁴⁵ Nach Kriegsende kam es sowohl zur versuchten Aufarbeitung als auch zu Übergriffen und Pogromen.

Die kollektiven Erinnerungen der polnischen Gesellschaft sind stark von der Besatzungszeit während des Zweiten Weltkrieges geprägt: Experimentierfeld für die deutsche Rassenideologie im Westen, Annexion des Territoriums im Osten.⁴⁶ Nahezu alle gesellschaftlich relevanten Bereiche erfahren durch den Zweiten Weltkrieg eine derart große Veränderung, dass Hans-Jürgen Bömelburg vom „zentrale[n] Referenzraum der polnischen Erinnerung“⁴⁷ spricht. Die Erinnerung an die Opfer des stalinistischen Regimes wurde hingegen zwischen Kriegsende und dem Epochenbruch 1989 weitgehend verschwiegen, teilweise sogar verboten.⁴⁸ Während die Gedenkstätte Auschwitz bereits im Jahr 1947 gegründet und von deutscher Seite aktiv unterstützt wurde, stehen die historischen Auseinandersetzungen um die polnischen Militärfriedhöfe in Katyn und Mednoje immer noch mit Russland zur Diskussion. Weiterhin wird seitens der polnischen Gesellschaft offen gegenüber Russland beklagt, dass Polen durch das kommunistische System nach dem Zweiten Weltkrieg jahrzehntelang vom westlichen System abgeschnitten worden sei.⁴⁹ Für die nationale Identität spielt die polnische Widerstandsbewegung eine tragende Rolle, die im Warschauer Aufstand des Jahres 1944 gipfelte.⁵⁰

Ähnlich wie die polnische Erinnerungskultur mit „zwei Feinden Polens“⁵¹, spielt der „Opfer-Mythos“ in der ungarischen Erinnerung eine tragende Rolle: faschistische und kommunistische Diktatur; deutsche und sow-

⁴⁵ Vgl. Gerhard Seewann/Éva Kovács, Halbherzige Vergangenheitsbewältigung, konkurrenzfähige Erinnerungspolitik – Die Shoa in der ungarischen Erinnerungskultur, in: B. Faulenbach/F.-J. Jelich (Anm. 42), S. 189-200, hier S. 189 f.

⁴⁶ Vgl. Christoph Kleßmann, „Transformationen“ der Erinnerungskulturen. Das Beispiel Polen – Gesichtspunkte und Fragen, in: B. Faulenbach/F.-J. Jelich (Anm. 42), S. 51-53, hier S. 51.

⁴⁷ Hans-Jürgen Bömelburg, Die Erinnerung an die deutsche Besatzung während des Zweiten Weltkrieges in Polen – Transformationen und Kontinuitäten der polnischen Erinnerungskultur 1980-2005, in: B. Faulenbach/F.-J. Jelich (Anm. 42), S. 55-78, hier S. 55.

⁴⁸ Vgl. Krzysztof Ruchniewicz, Die Erinnerung an die Opfer des Stalinismus als Thema öffentlicher Diskussion in Polen, in: B. Faulenbach/F.-J. Jelich (Anm. 42), S. 79-92, hier S. 79.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 91.

⁵⁰ Vgl. Claudia Kraft, Die Debatten über polnisches Nationalbewusstsein und polnische Erinnerungskultur heute, in: B. Faulenbach/F.-J. Jelich (Anm. 42), S. 93-112, hier S. 99.

⁵¹ C. Kleßmann (Anm. 46), S. 51.

jetische Besatzung.⁵² Seewann und Kovács merken allerdings an, dass unter der Regierung Orbán eine „Trivialisierung des Holocausts und die Gleichsetzung von Nationalsozialismus und Kommunismus“⁵³ erkennbar sei. Ähnliches bescheinigt auch Krisztián Ungváry: „Die Erinnerungskultur in Ungarn besteht aus einer gegenseitigen Aufrechnung der Verbrechen der ungarischen Faschisten mit denen der Kommunisten. [...] Die juristische Aufarbeitung der Kriegsverbrechen in der kommunistischen Zeit“ bezeichnet er als „problematisch“⁵⁴. In Polen hingegen wird die kommunistische Epoche seit dem Systemwechsel 1989 „grundsätzlich ohne Tabus aufgearbeitet“⁵⁵, wie Dieter Bingen analysiert, wenngleich die juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts stockend verläuft.⁵⁶ Während Aleksander Kwaśniewski, Präsident der Republik Polen von 1995 bis 2005, als Postkommunist galt⁵⁷, glich die Aufarbeitung des Kommunismus unter Präsident Lech Kaczyński zwischen 2005 und 2010 einer „Hetzjagd“.⁵⁸ „Trotzdem lag gerade in der Unbarmherzigkeit der Aufarbeitung etwas Klärendes“⁵⁹, fasst Sebastian Bickerich zusammen.

7 Fazit

Was zunächst widersprüchlich klingt, hat sich im vorliegenden Fall bewahrt: Beim Vergleich der polnisch-russischen und ungarisch-russischen Beziehungen hat sich gezeigt, dass Russland sowohl Partner als auch Bedrohung sein kann. Von der Frage ausgehend, welche unterschiedlichen Prioritä-

⁵² Vgl. G. Seewann/É. Kovács (Anm. 45), S. 194.

⁵³ Ebd., S. 196.

⁵⁴ Krisztián Ungváry, Der Umgang mit der kommunistischen Vergangenheit in der heutigen ungarischen Erinnerungskultur, in: B. Faulenbach/F.-J. Jelich (Anm. 42), S. 201-220, hier S. 219.

⁵⁵ Dieter Bingen, Die Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit in Polen (Nachdruck aus: Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) Nr. 27/1997), in: Dagmar Unverhau (Hrsg.), Lustration, Aktenöffnung, demokratischer Umbruch in Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn. Referate der Tagung des BStU und der Akademie für Politische Bildung Tutzing vom 26.-28. Oktober 1998 (Archiv zur DDR-Staatssicherheit, Bd. 3), Münster 2005, S. 57-97, hier S. 61.

⁵⁶ Vgl. ebd., S. 62 und 97.

⁵⁷ Vgl. Gerhard Gnauck, „Wir brauchen alle eine Therapie“, Gespräch mit Andrzej Stasiuk, 14. März 2007, unter: <http://www.welt.de/politik/article760654/Wir-brauchen-alle-eine-Therapie.html> (Stand: 3.6.2015).

⁵⁸ Sebastian Bickerich, Tod des Präsidenten Kaczynski. Eine Tragödie, die über Polen hinausreicht, 11. April 2010, unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-04/kaczynski-nachruf-polen/komplettansicht> (Stand: 3.6.2015).

⁵⁹ Ebd.

ten die postkommunistischen Republiken Polen und Ungarn in ihren Außen- und Sicherheitsbeziehungen gegenüber Russland setzen und warum sie dies tun, hat sich gezeigt, wie unterschiedlich sich die Außenpolitik zweier Staaten mit ähnlichen Ausgangsbedingungen 25 Jahre nach dem Systemwechsel in Osteuropa entwickeln kann.

Die Systemwechsel in beiden Staaten verliefen ähnlich, wenngleich das unmittelbare Umfeld Ungarns noch instabiler war. Die historischen Beziehungen zu Russland können in beiden Fällen ebenfalls als mindestens belastet gekennzeichnet werden. Komplettiert werden die ähnlichen Entwicklungen nach dem Systemwechsel durch die schnelle Westintegration. Obwohl Ungarn und Polen in gleichen Teilen von russischen Gaslieferungen abhängig sind, setzt die polnische Regierung auf Diversifizierung, die ungarische stattdessen auf gute Geschäftsbeziehungen zu Gazprom. Die Ukraine-Krise weckt in Polen historisch vergessen geglaubte, territoriale Bedrohungsgefühle und löst eine europäische beziehungsweise transatlantische Diskussion über eine neue Sicherheitspolitik aus. Ungarn hingegen scheint sich Russland näher zu fühlen, als die Mehrheit der europäischen Staaten. Ein Blick auf die nationalen Identitäten und kollektiven Erinnerungen beider Länder hat die unterschiedliche Vergangenheitsbewältigung, vor allem gegenüber der kommunistischen Zeit vor dem Systemwechsel, herausgestellt. Während die Aufarbeitung des Kommunismus in Ungarn schleppend verlief, ist es in Polen besonders Kaczyński zu verdanken, mit dieser Zeit endgültig und restlos abgeschlossen zu haben.

Warum setzen Polen und Ungarn in ihren Beziehungen zu Russland trotz ähnlicher Grundlagen unterschiedliche Prioritäten? Das polnisch-russische Verhältnis war stets stark asymmetrisch geprägt. Polen sieht sich in einer Führungsrolle in Ostmitteleuropa und erntete so aus Moskau besonders wegen seines Engagements in der Ukraine weitere Missbilligung. Der polnische Widerstand kann als Teil der nationalen Identität angesehen werden, was sich in den harten Tönen gegenüber Moskau in der Ukraine-Krise zeigt. Die ungarischen Regierungen hingegen fahren grundsätzlich, nicht erst seit Orbán, eine russlandfreundlichere Außenpolitik. Ursache dafür kann der eigenständige Weg Ungarns sein, den es sich in seinem politisch äußerst instabilen Umfeld nach dem Systemwechsel suchen musste. Aber auch das „Trianon-Syndrom“, das den Drang nach wirtschaftlicher beziehungsweise energiepolitischer Unabhängigkeit wach hält, kann als Erklärungsansatz herangezogen werden. In die zwingend notwendige Diskussion über eine neue europäische Sicherheitsordnung jedenfalls sind sowohl die zu Russland distanzierenden Meinungen Polens, als auch die annähernden Ungarns einzubeziehen.

Nur so lässt sich die Einheit Europas angesichts der vielfältigen Krisen bewahren.

Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten Ostmitteleuropas

Joseph Walthelm

1 Einleitung

Die Länder Ostmitteleuropas haben im Transformationsprozess bis zum EU-Beitritt einen grundlegenden politischen und wirtschaftlichen Umbruch durchlaufen. Die Transformation hin zu Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft ist breit analysiert worden. Die Transformation der Wohlfahrtsregime hingegen ist bisher wenig ausführlich beleuchtet worden.¹ Da sich die Wohlfahrtsforschung in ihrer Typologisierung und theoretischen Erklärungsansätzen auf westliche Industrienationen fokussiert, welche durch Kontinuität und gefestigte staatliche Strukturen geprägt sind, bilden die postsozialistischen Staaten ein fruchtbares Forschungsfeld. Das sozialistische Regime war die Verkörperung des sozialen Staates – egalitär, universalistisch, interventionistisch und monolithisch. Es versorgte die Bürger „von der Wiege bis ins Grab“². Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus gestaltete sich das Bild grundlegend anders – die politische Transformation wurde von einer schweren Wirtschaftskrise begleitet. Soziale Absicherung war dennoch ein wichtiges Element und entscheidend für den Erfolg der Transformation. Trotz des abrupten Endes des Sozialismus, welches alte Institutionen und soziale Strukturen auflöste, gab es kein politisches, soziales oder kulturelles Vakuum.³

Mit dem Beitrag soll dargelegt werden, welche sozialpolitischen Entwicklungslinien es in Ostmitteleuropa gibt, wie sich die Wohlfahrtsregime in der Transformation institutionalisieren sowie welche Einflussfaktoren entscheidend für diese Entwicklung waren und sind. Die Betrachtung bezieht sich dabei auf mehrere Makroebenen. Einerseits sollen die institutionellen Strukturen der Wohlfahrtsregime erläutert, andererseits aktorsorientierte sowie funktionalistische Theorieansätze zur Erklärung der

¹ Vgl. Christina Klenner/Simone Leiber, Wohlfahrtsstaaten und Geschlechtergleichheit im Transformationsprozess, in: Dies. (Hrsg.), Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa. Kontinuität und postsozialistische Transformation in den EU-Mitgliedsstaaten, Wiesbaden 2009, S. 11-31.

² Vgl. János Mátyás Kovács, A cushion that suffocates? Transforming the „Communist Welfare State” in East-Central-Europe, in: Ders. (Hrsg.), Small transformations. The politics of welfare reform – East and West, Münster 2003, S. XIII.

³ Vgl. Claus Offe/Susanne Fuchs, Welfare State Formation in the Enlarged European Union. Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States, unter: <http://www.nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-193863> (Stand: 25.3.2015).

Phänomene herangezogen werden. Die Leitfrage lautet: In welchem Maße beeinflussen oder bestimmen die verschiedenen Elemente – Pfadabhängigkeit, Tradition, Akteure der Transformation, europäische Integration – die Entwicklung der Sozialstaaten Ostmitteleuropas. Eine Standortbestimmung der Wohlfahrtsregime anhand der Typologie nach Esping-Andersen soll ferner Aufschluss darüber geben, wie sich die Länder MOE in die Wohlfahrtsforschung Westeuropas integrieren lassen.⁴

Im ersten Teil des Beitrages wird dargestellt, wie die Wohlfahrtsregime in MOE entstanden und sich entwickelten. Dabei liegt der Fokus zum einen auf einer historischen Betrachtung während des 20. Jahrhunderts, besonders während der sozialistischen Ära. Zum anderen werden die Reformen im Rahmen der Transformationsprozesse seit 1989 erläutert sowie eine kurze Bestandsaufnahme der Leistungsparameter vorgenommen. Nach der Darstellung der institutionellen Ausprägungen der Wohlfahrtsregime soll herausgearbeitet werden, inwiefern verschiedene Einflussfaktoren die Entwicklung bestimmen. Dabei stehen vor allem nationale wie internationale Akteure sowie funktionalistische Elemente im Fokus. Des Weiteren soll beleuchtet werden, in welchem Maße die EU als Akteur sowie die europäische Integration als Prozess die soziapolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder MOE bestimmen oder beschränken. In einer Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse der Makroanalysen zusammengefasst und kontextualisiert.

2 Entwicklung vor 1989

Die Entwicklung von Wohlfahrtsregimen während des 19. und 20. Jahrhunderts war kein spezifisch westeuropäisches Phänomen. Zunehmende Industrialisierung und die aufkommende „soziale Frage“ stellten ebenso die MOE-Länder vor Herausforderungen.⁵ Zum Schutz der Arbeiterklasse vor der dominanten Stellung der Kapitalbesitzer, vor allem aber um sozialen Protesten

⁴ Gosta Esping Andersen entwickelte 1990 die erste systematische und bis heute einflussreiche Typologie von Wohlfahrtsstaaten. In dem er westeuropäische Industriestaaten anhand ihrer grundlegenden Wohlfahrtsstrukturen analysierte, machte er drei Idealtypen aus: das liberale, marktorientierte Minimalmodell; das korporatistische, beschäftigungsbasierte bismarcksche Modell (auch konservatives Modell genannt); sowie das universalistische sozialdemokratische Modell, vgl. Gosta Esping-Andersen, *Three worlds of welfare capitalism*, Princeton 1990.

⁵ Vgl. Maarten Keune, *Mittel- und Osteuropäische Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, in: Christina Klenner/Simone Leiber (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa. Kontinuität und postsozialistische Transformation in den EU-Mitgliedsstaaten*, Wiesbaden 2009, S. 59-84.

entgegenzuwirken, entstanden erste Sozialgesetzgebungen. Gesetze zu Unfall- und Krankenversicherung, Einschränkung der Kinderarbeit sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen wurden erlassen. Prägend bei dieser Entwicklung war die Orientierung am beschäftigungszentrierten, versicherungsbasierten Modell. In der Zwischenkriegszeit wurde der Ausbau der Sozialfürsorge durch die zunehmende Stärkung sozialdemokratischer Parteien vorangetrieben. Da die Länder im Vergleich zu westeuropäischen Staaten eher unterentwickelt, wie Polen und Ungarn teils stark agrarisch geprägt waren, befanden sich die sozialen Sicherungssysteme allerdings auf einem niedrigen, rudimentären Niveau. Eine Ausnahme bildete die hochindustrialisierte Tschechoslowakei.

Im Unterschied zu den westeuropäischen Industriestaaten gab es in den MOE-Ländern keine vergleichbare Kontinuität der Entwicklung der Wohlfahrtsregime. Verantwortlich dafür sind die Systemumbrüche in der staatlichen Ordnung der MOE-Länder während des 20. Jahrhunderts. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erfolgte die Transformation vom Kapitalismus zum Staatssozialismus, 1989 wurden Demokratie und Marktwirtschaft verankert.⁶ Verbunden mit den Umbrüchen waren grundlegende Veränderungen der politischen und wirtschaftlichen Institutionen sowie der Gesellschaft.

Im Staatssozialismus nahm die Sozialpolitik einen herausgehobenen Stellenwert ein. Zielen die sozialen Sicherungssysteme Anfang des 20. Jahrhunderts vornehmlich auf Armutsvermeidung, wurde Wohlfahrt nun universalistisch. Sozialpolitik als solche gab es im Staatssozialismus nicht, da das System per Definition „sozial“ war. Bedingt durch Planwirtschaft und staatlich garantierte Arbeit gab es offiziell keine Arbeitslosigkeit. Arbeitslosenversicherungen entbehrten im staatssozialistischen System demnach ihrer Grundlage. Die Rentensysteme im Sozialismus wurden durch das Umlageverfahren und komplett aus dem Staatshaushalt finanziert⁷. Das Renteneintrittsalter war meist niedrig. Nach sozialistischem Anspruch sollten die Renten 100 Prozent des Arbeitslohnes abdecken. Demografische Entwicklungen führten die Rentensysteme allerdings schnell an den Rand der Finanzierbarkeit, da die Zahl der Leistungsempfänger die der Beitragszahler überschritt. Faktisch stellten die Renten nur eine Grundsicherung dar; Erwerbstätigkeit auch während der Rente war eher Regel als Ausnahme.⁸

⁶ Vgl. ebd.

⁷ Vgl. Björn Hacker, Sozialpolitik in Mitteleuropa: Unterschiedliche Reformstrategien mit liberalem Hintergrundrauschen, in: Internationale Politik und Gesellschaft 50 (2009) 3, S. 36-49.

⁸ Vgl. ebd.

Krankenversicherungen spielten im staatssozialistischen Regime eine zentrale Rolle. Die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung war von besonderem öffentlichem Interesse, die Finanzierung erfolgte ebenso wie bei den Rentensystemen über den Staatshaushalt. Der Zugang zu medizinischer Versorgung war für jeden frei zugänglich. Auch hier stießen die Absicherungssysteme allerdings an Grenzen, was sich in einem qualitativ niedrigen Versorgungsniveau äußerte.

Ideologischer Anspruch und Realität der sozialen Sicherungssysteme der MOE-Länder klafften im Staatssozialismus oft weit auseinander. Eine Einordnung in die Wohlfahrtsstaatstypologie Esping-Andersens zeigt, dass es sich bei diesen Wohlfahrtsregimes um Mischsysteme handelt. Das grundlegende Versicherungsprinzip blieb – aufgrund der staatlich garantierten Arbeit – beschäftigungsbasiert. Es wurde allerdings durch universalistische, durch das Staatsbürgerprinzip getragene Elemente erweitert. Somit sind sowohl bismarcksche als auch sozialdemokratische Elemente miteinander verknüpft. Janos Kornai charakterisierte die sozialistischen Wohlfahrtsregime als „frühreife Wohlfahrtsstaaten“⁹, welche durch Ineffizienz und verschwenderisches Wirtschaften gekennzeichnet waren. Dies schlug sich im geringen Niveau der Sozialleistungen und einem niedrigen Lebensstandard nieder. Allgemein etablierten die sozialistischen Regime ein stark staatsorientiertes, paternalistisches System, welches bis heute das Demokratie- und Staatsverständnis der Bevölkerung in den MOE-Ländern prägt.¹⁰ Die Erwartungen und Forderungen gegenüber der staatlichen Politik sind in MOE deutlich stärker ausgeprägt als in Westeuropa.

3 Entwicklung nach 1989

Der Zusammenbruch der alten Regime stellte die Staaten vor große Herausforderungen. Da der Umbruch nicht in einem längerfristigen Prozess erfolgte, sondern die Systeme sich quasi über Nacht grundlegend veränderten, gab es auch keine ausgearbeiteten Konzepte, welche die Reformierung der sozialstaatlichen Strukturen und Institutionen festlegte. Wie gestaltete sich der Umbau der Sozialregime in den MOE-Ländern im Wesentlichen?¹¹ Aufgrund des

⁹ M. Keune (Anm. 5), S. 65.

¹⁰ Vgl. Claus Offe, Postkommunistische Wohlfahrtsstaaten in der EU, in: *Transit. Europäische Revue* 20 (2009) 38, unter: <http://www.eurozine.com/pdf/2010-01-28-offe-de.pdf> (Stand: 25.3.2015).

¹¹ Im Rahmen dieses Beitrages soll ein Überblick über die Entwicklung gegeben werden, der zugunsten der Vergleichbarkeit auf spezifische Länder- und Policy-Analysen verzichtet. Für

Zusammenbruchs der Wirtschaftssysteme, der damit verbundenen Abnahme der Wirtschaftsleistung und den Finanzierungslöchern in den Staatshaushalten, welche bisher die Sozialversicherungen finanzierten, entstand ein enormer Reformdruck. Zudem führten die sozioökonomisch widrigen Umstände zu steigenden Zahlen der Leistungsempfänger, sinkenden Steuer- und Beitragszahlungen sowie zu einer Verschärfung der demografischen Entwicklung.¹²

Die Rentenversicherungen wurden von der alleinigen Finanzierung durch die Staatshaushalte entkoppelt. Bereits während der sozialistischen Zeit zeichneten sich Finanzierungslücken ab, welche sich nach dem Umbruch, auch durch Frühverrentungsmaßnahmen zur Absicherung der Arbeitslosen, vergrößerten. 1994 folgten die ersten tiefgreifenden Reformen der Rentensysteme. Rentenzahlungen wurden stärker an Beitragszahlungen gekoppelt, folgten somit dem bismarckschen Prinzip. Die Finanzierung durch generationenübergreifende Umlageverfahren wurde zunehmend durch weitere Finanzierungsmechanismen erweitert. Einzig die Tschechische Republik, Slowenien und Ungarn hielten am Umlageverfahren fest. Alle anderen MOE-Länder führten in der Folge Rentenversicherungen basierend auf dem Drei-Säulen-Modell ein. Dadurch gewannen erwerbsabhängige und private Rentenvorsorgemodelle an Bedeutung. Ungarn, Polen, Lettland, Estland sowie die Slowakei führten private Sparkonten zur Altersvorsorge ein. Weiterhin wurden in allen MOE-Ländern freiwillige Zusatzrenten geschaffen. Neben der Umstellung der Finanzierungsmechanismen wurden das Rentenalter und die Einzahlperioden für den Leistungsanspruch erhöht sowie die Rentenformeln als Berechnungsgrundlage angepasst. Zunehmende liberale Reformbestrebungen in den Rentensystemen – vornehmlich zur Entlastung der Staatshaushalte – führen zu niedrigen Lohnersatzquoten. Erschwert wird dies durch negative Entwicklungen der Altersquotienten. Rentenversicherung dienen in den MOE-Ländern in erster Linie als Grundversorgung und Armutsvermeidung. Sie bewegen sich damit auf dem Niveau liberaler Wohlfahrtsstaaten wie Großbritannien.¹³

eine detaillierte Darstellung der Sozialpolitik in MOE vgl.: Alexander Baum-Ceisig u. a., Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden 2008; Alfio Cerami, Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime, Berlin 2006.

¹² Vgl. M. Keune (Anm. 5).

¹³ Vgl. B. Hacker (Anm. 7).

Wie bei den Rentenversicherungen wurden die Krankenversicherungssysteme von der Staatsfinanzierung entkoppelt. Auch in diesem Bereich der sozialen Sicherungssysteme gibt es einen klaren Trend zum bismarckschen Modell, basierend auf gesetzlichen Krankenversicherungen und Beitragszahlungen. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg war dieses Modell charakteristisch für die Wohlfahrtsregime der MOE-Länder. Allerdings wurde der universalistische Anspruch auf medizinische Versorgung aus sozialistischen Zeiten beibehalten. Erste Reformbestrebungen konzentrierten sich auf eine Dezentralisierung und Deregulierung der Krankenversorgung. Aufgrund der Finanzierung durch Versicherungsbeiträge und dem universalistischen Leistungsanspruch kam es allerdings zu Finanzierungsproblemen. In der Folge hielten auch bei der Krankenversicherung zunehmend liberale Elemente Einzug. Der Anteil privater Finanzierung durch Direktzahlungen steigt in allen MOE-Ländern. In Bulgarien, Estland, Lettland, der Slowakei, Slowenien sowie der Tschechischen Republik müssen Patienten eine Gebühr für den Arztbesuch leisten, die Mitfinanzierung von Medikamenten gibt es in allen MOE-Ländern. Der Trend hin zu gesteigerter Eigenverantwortung und privater Krankenversicherung nimmt auch in den MOE-Ländern zu. Noch immer problematisch ist die Modernisierung der medizinischen Versorgung. Besonderes Augenmerk in den MOE-Ländern wird auf die Verbesserung lokaler, autonomer sowie ambulanter Versorgungsformen, die Gewährleistung der Versorgung durch Krankenkassen sowie Verbesserung der Finanzierung gelegt.¹⁴

Nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft, der Errichtung einer Marktwirtschaft und dem damit verbundenen Arbeitsmarkt, sowie der Schließung großer staatlicher Unternehmen kam es in der Folge zu einem drastischen Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Die Absicherung für Arbeitslose war somit jener Teil der sozialen Sicherungssysteme, in denen komplett neue Strukturen und Institutionen geschaffen werden mussten. In der ersten Phase erfolgten großzügige, breit angelegte Maßnahmen, um die Folgen der Krise abzufedern. Dies geschah durch Frühverrentungsmaßnahmen und durch die Schaffung von Invalidenrenten. Da die Maßnahmen die ohnehin schon belasteten Rentensysteme weiter in Finanzierungsnot brachten, wurden in der Folge weitreichende Reformen unternommen. Der bismarckschen Logik folgend, wurden beitragsfinanzierte Absicherungssysteme errichtet, welche durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch getragen werden. Da die hohen Arbeitslosenzahlen die Arbeitslosenversicherungen

¹⁴ Vgl. Ebd.

stark belasteten, wurden Beiträge und Bezugszeiträume stetig gekürzt. So sinken die Leistungen in Tschechien, Slowenien, Estland und Ungarn nach dem Überschreiten des garantierten Bezugszeitraumes (6-18 Monate) massiv. In Polen und Rumänien sind die Leistungen bei Arbeitslosigkeit stärker beitragsabhängig. Bei Langzeitarbeitslosigkeit greift in weiten Teilen der MOE-Länder die Sozialhilfe. Neben diesen Maßnahmen der Arbeitslosenversicherungen wurden Mindestlöhne festgelegt, die sich allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau, teils unter dem Existenzminimum bewegen. Aktivierende Arbeitsmarktpolitiken spielen eine immer wichtigere Rolle, um Arbeitslose schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁵ Insgesamt ist im Bereich der Arbeitslosenversicherungen ein liberaler Trend erkennbar. Trotz der Anlehnung an das beitragsfinanzierte bismarcksche Modell handelt es sich bei den Absicherungen im Falle der Arbeitslosigkeit um Minimalmodelle. Einzige Ausnahme in diesem Bereich stellt Slowenien dar.¹⁶

Anhand der Entwicklungen ist ersichtlich, dass eine Einordnung der Wohlfahrtsregime in MOE in die Typologie Esping-Andersens wenig nutzenbringend ist. Es vermischen sich, in verschiedenen Ausprägungen, Elemente aller drei Idealtypen – sowohl sozialdemokratische universalistische Elemente, beschäftigungsorientierte bismarcksche Elemente als auch liberale Elemente der Minimalversorgung und privaten Absicherung. Insgesamt ist festzustellen, dass das Ausmaß der Sozialstaaten in MOE auf einem vergleichsweise geringen Niveau liegt. Es handelt sich vornehmlich um rudimentäre Wohlfahrtsstaaten¹⁷ mit einer klaren bismarckschen Grundstruktur. Ein Indiz für diese Charakterisierung bietet eine Betrachtung der sozialen Leistungsparameter der MOE-Staaten:

¹⁵ Vgl. Ebd.

¹⁶ Vgl. M. Keune (Anm. 5).

¹⁷ Vgl. Björn Wagner, Die Vernachlässigung des Sozialen – Gesellschaftliche Konflikte in der postsozialistischen Transformation, in: Klaus Busch (Hrsg.), Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa, Baden-Baden 2008, S. 205-229.

Tabelle 1: Soziale Leistungsparameter in den MOE-Staaten

	BIP/Kopf (2014)	Sozialquote (2012, % des BIP)	Armutsgefährdung vor Sozialtransfers (2013, in %)	Armutsgefährdung nach Sozialtrans- fers (2013, in %)
BG	5.400 €	17,4	26,7	21,0
EST	13.100 €	15,4	25,4	18,6
LV	10.600 €	14,0	26,0	19,4
LT	11.200 €	16,5	30,3	20,6
PL	10.500 €	18,1	23,0	17,3
RO	6.900 €	15,6	27,8	22,4
SK	13.400 €	18,4	25,3	12,8
SLO	17.500 €	25,4	20,1	14,5
CZ	15.200 €	20,8	16,6	8,6
UHU	10.500 €	21,8	26,3	14,3
EU28	25.800 €	29,5	25,9	16,6

Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

Diese bewegen sich im gesamteuropäischen Vergleich auf einem niedrigen Niveau. Lettland weist mit 14,0 Prozent Sozialquote im Jahr 2012 den geringsten Wert auf, Spitzenreiter ist Slowenien mit 25,4 Prozent. Damit liegen die MOE-Länder noch unter dem Durchschnitt der EU28 mit 29,5 Prozent Sozialquote in 2012; der Durchschnittswert der zehn MOE-Länder liegt bei 18,3 Prozent. Neben der Sozialquote ist eine Betrachtung der Armutsgefährdungsquote vor und nach Sozialtransfers in den Ländern aufschlussreich. Diese Quoten liegen etwa im Durchschnitt der EU28. Ausreiser stellen Litauen als Negativ- und die Tschechische Republik als Positivbeispiel dar. Den geringsten Schutz bietet Rumänien, wo die Armutsgefährdungsquote nur um 5,4 Prozentpunkte vor und nach Transfers sinkt. Das effektivste Sicherungssystem besitzt die Slowakei – hier verändert sich die Quote vor und nach Transfers um 13,6 Prozentpunkte. Auffällig erscheint, dass in Slowenien trotz der hohen Ausgaben im Sozialbereich die Armutsgefährdungsquote nur um 5,6 Prozentpunkte sinkt. Slowenien liegt im Vergleich der MOE-Länder im unteren Bereich der sozialen Absicherung.

4 Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten im theoretischen Kontext

Wie kann die Entwicklung der Wohlfahrtsregime in Richtung Minimalfürsorge nach dem Zusammenbruch des Sozialismus erklärt werden? In der So-

zialstaats- und Transformationsforschung gibt es verschiedene Ansätze, welche die Ursachen ergründen. Claus Offe hat eine Theorie der Transformation von Wohlfahrtsstaaten entwickelt, welche sich in ein Drei-Phasen-Modell gliedert.¹⁸ In der ersten Phase werden vornehmlich ad-hoc-Maßnahmen beschlossen, welche die plötzliche Freisetzung von Arbeitskräften auffangen sollen. Sozialpolitik dient in dieser Phase als Puffer, um die strukturelle Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft zu stützen. In der zweiten Phase werden sozialpolitische Institutionen geschaffen, welche Finanzierungsregeln und Leistungsansprüche festlegen, als auch Administrativ- und Koordinierungssysteme zur Steuerung sozialpolitischer Aktivitäten. In der dritten Phase folgen die Etablierung und Konsolidierung der Sozialpolitik im politischen Alltagsgeschäft sowie Reformen und Anpassungen an sozioökonomische Rahmenbedingungen. Einflussfaktoren sind sowohl interner, als auch externer Natur.

Eine erfolgreiche Demokratisierung und die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den neuen staatlichen Strukturen hängt, neben anderen Faktoren, maßgeblich vom Wohlstand ab.¹⁹ Um die erfolgreiche Demokratisierung nach dem Zerfall des sozialistischen Regimes zu sichern, war es für die neuen politischen Eliten der MOE-Länder entscheidend, funktionsfähige Systeme der sozialen Absicherung zu installieren. Mit dem Zusammenbruch der Wirtschaft trat der Ausnahmezustand ein, welcher die soziale Situation massiv zu gefährden drohte. Die politischen Eliten orientierten sich an traditionellen Entwicklungslinien und bauten auf ihrer bismarckschen Tradition auf. Erst Ende der 1990er Jahre kam es in den MOE-Ländern zu echten Reformen und der Installation geregelter Absicherungsmechanismen. Der wohl einflussreichste Erklärungsansatz für die Entwicklung der Wohlfahrtsregime ist die Machtressourcentheorie, auf welcher auch Esping-Andersens Typologie der Wohlfahrtsregime Westeuropas basiert.

Die Machtressourcentheorie geht davon aus, dass die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten maßgeblich durch die politischen Akteure geprägt wird – sprich Parteien und Regierungen der jeweiligen Länder.²⁰ Dieser Theorieansatz basiert allerdings auf westlichen Parteiensystemen mit langen Traditio-

¹⁸ Vgl. Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundung der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt a. M./New York 1994.

¹⁹ Vgl. Mitchel A. Orenstein, *Postcommunist Welfare States*, in: *Jornal of Democracy* 19 (2008) 4, S. 80-94.

²⁰ Vgl. Manfred G. Schmidt/Tobias Ostheim, *Die Machtressourcentheorie*, in: Dies. u. a. (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2007, S. 40-50.

nen und scharfen soziopolitischen und soziokulturellen Konfliktlinien. Da sich nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes die Parteiensysteme erst herausbilden mussten, gab es diese Tradition und Trennschärfe in den MOE-Ländern nicht.²¹ Hinzu kommt, dass sozialistische Parteien als Nachfolger des alten Regimes für die politische und ökonomische Krise verantwortlich gemacht wurden und somit wenig Zuspruch von der Bevölkerung bekamen. Dadurch wurde ein erneutes Aufgreifen universalistischer Elemente in den sozialen Absicherungssystemen unwahrscheinlich. Es zeigte sich, dass in Ländern mit bürgerlich orientierten Regierungen die Kürzungen und Einschnitte bei den staatlich finanzierten Sozialleistungen am weitreichendsten waren – so in Tschechien, in Estland, Ungarn, Polen, der Slowakei und in Slowenien. Allgemein wurde das sozialdemokratische, universalistische Modell sowohl aufgrund der sozialistischen Vergangenheit, als auch aufgrund der schwierigen sozioökonomischen Situation abgelehnt.

Neben den Parteien spielten Gewerkschaften eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung von Wohlfahrtsregimen.²² In den MOE-Staaten ist das anders. Ähnlich wie die Parteien mussten sich die Gewerkschaften nach dem Zusammenbruch erst neu bilden. Im sozialistischen Regime waren sie staatliche Organisationen (Einheitsgewerkschaften), die Mitgliedschaft war Pflicht für die Arbeiter. Eine vergleichbare Tradition und Funktion von Gewerkschaften, wie sie in westeuropäischen Industrienationen zu finden sind, gab es nicht. Der Grad der Organisation, Streikaktivität sowie Tarifvereinbarungen ist marginal. Selbst die Solidarnosc in Polen, welche die Politik vom Anfang der 1980er bis in die 1990er Jahre hinein nachhaltig prägte, wurde nach dem Systemwechsel zu einem Verfechter neoliberaler Politik.²³ Ebenso schwach ausgeprägt wie Gewerkschaften war die Zivilgesellschaft im Allgemeinen. Die staatspaternalistische Ausprägung des Sozialismus beschränkte das Bürgerverständnis in MOE nachhaltig, weswegen es kaum Initiativen gab, welche die sozialen Rechte der Bürger einforderten oder zu verteidigen versuchten.

In dem Maße wie die sozialistischen Regimes Gewerkschaften und Zivilgesellschaft schwächten, so stärkten sie Bürokratie und Verwaltungsappa-

²¹ Vgl. Dragos Adascalitei, *Welfare State Development in Central and Eastern Europe: A State of the Art Literature Review*, in: *Studies of Transition States and Societies* 4 (2012) 2, S. 59-70.

²² Vgl. Jolanta Aidukaite, *Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications*, in: *Communist and Post-Communist Studies* 42 (2009) 1, S. 23-39.

²³ Vgl. Björn Wagner (Anm. 17).

rat. Wenngleich der Einfluss von Bürokraten und politischen Eliten abseits der Parteien noch wenig untersucht ist, so lässt sich doch ein Einwirken erkennen.²⁴ Da Parteien und Regierungen sich nach dem Systemwechsel neu formieren mussten, besaßen Bürokraten und Verwaltungen einen erheblichen Spielraum in der Ausgestaltung der Sicherungsmaßnahmen. In den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen besitzen Entscheidungsträger in den Verwaltungen nachweislich mehr Einfluss auf die Sozialpolitik als Parteien oder andere politische Akteure. Studien zeigen, dass sich in den ersten Jahren der Transformation die Ministerien für Soziales und Finanzen in den MOE-Ländern maßgeblich für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme verantwortlich zeigten.²⁵

Neben diesen internen Faktoren und Akteuren kann der Einfluss durch internationale Akteure festgestellt werden. Besonders in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel begleiteten globale Akteure wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds IWF, die OECD oder die Internationale Arbeitsorganisation ILO die sozialpolitischen Reformen in MOE. Im Fokus standen vor allem Privatisierung, Dezentralisierung und Marktliberalisierung. Ausdruck dieser Einflussnahme ist die Einführung des Drei-Säulen-Modells in den Rentenversicherungen der baltischen Staaten. Die Maßnahmen zur Absicherung der hohen Arbeitslosigkeit nach dem wirtschaftlichen Kollaps wurden ebenso stark von Weltbank und OECD geprägt. Diese setzten sich dafür ein, Formen der sozialen Minimalversorgung für Arbeitslose bereit zu stellen, da sie den Transformationsprozess durch mögliche soziale Unruhen aufgrund der grassierenden Arbeitslosigkeit gefährdet sahen. 1995 gab es in allen postsozialistischen Ländern Ostmitteleuropas Sozialleistungen für Arbeitslose, welche rund 30 Prozent des durchschnittlichen Einkommens betragen. Trotz des Einflusses auf die Sozialpolitik waren die Reformvorschläge seitens der internationalen Akteure vorrangig ökonomischer Natur und konzentrierten sich auf Handel und Markt. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die stark neoliberale Prägung der Reformvorschläge, welche sich vor allem auf private Vorsorge und Entlastung der Staatskassen stützte, den liberalen Trend in den sozialen Sicherungssystemen begünstigte.²⁶

²⁴ Vgl. J. Aidukaite (Anm. 22).

²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. M. A. Orenstein (Anm. 19).

5 EU und europäische Integration als Determinanten der Entwicklung

Nach dem Systemwechsel orientierten sich die MOE-Länder früh in Richtung Westen. 2004 fand diese Entwicklung ihren Höhepunkt – Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien sowie Ungarn traten der EU bei. 2007 folgten Rumänien und Bulgarien. Mit Estland, Lettland, Litauen, Slowakei und Slowenien sind fünf der zehn MOE-Länder Mitglied der Europäischen Währungsunion. Bereits im Vorfeld des EU-Beitritts und der damit einhergehenden europäischen Integration gab es eine Anpassung der Sozialpolitik an EU-Standards.²⁷ Die Art und Weise wie die EU die Sozialpolitik prägt ist sowohl direkter als auch indirekter Natur.

Den stärksten Einfluss stellt die Übernahme des Europäischen Rechtskataloges, des *Acquis communautaire*, mit seinen rechtlichen Grundlagen und Bestimmungen dar. Der sozialpolitische *Acquis* stellte bei den EU-Beitrittsverhandlungen keine große Hürde dar.²⁸ Dies lag einerseits an der Anpassung an EU-Standards im Vorfeld der Verhandlungen, andererseits an der Tatsache, dass die EU im Bereich der sozialpolitischen Gesetzgebung nur geringe Befugnisse besitzt bzw. Vorgaben macht. Die sozialpolitischen Gestaltungsspielräume der EU beschränken sich vornehmlich auf Arbeitsrecht und -schutz sowie Gleichbehandlungsgrundsätze und Geschlechtergerechtigkeit. Neben diesen Grundelementen ist auch der soziale Dialog als korporatistisches Koordinationsinstrument zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern implementiert. Da die MOE-Länder eine unterentwickelte Gewerkschaftsstruktur besitzen und diese nur schwer von außen koordiniert werden kann, ist die Bedeutung des Instrumentes marginal. Aufgrund der nationalen Traditionen, politisch-kulturellen Prägungen sowie den jeweiligen sozioökonomischen Rahmenbedingungen wäre seitens der Mitgliedsländer mit großem Widerstand zu rechnen, würde sich die EU zu sehr in die Belange der Sozialpolitik einmischen. Daher liegen demokratische und rechtsstaatlich Grundsätze sowie marktwirtschaftliche Aspekte im Fokus des *Acquis*.

Mit der Übernahme des europäischen Rechtskataloges verpflichten sich die Mitgliedsländer ebenso zur Einhaltung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Maastrichter-Kriterien. Diese haben, aufgrund ihrer finanzpolitischen Implikationen, einen indirekten Einfluss auf die Sozialpolitik. Die Beschränkung des Haushaltsdefizites auf 3 Prozent des

²⁷ Vgl. Frank Bönker, Konsequenzen des EU-Beitritts für die Sozialpolitik in den neuen Mitgliedstaaten, in: Amelie Kutter/Vera Trappmann (Hrsg.), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden 2006, S. 257-269.

²⁸ Vgl. ebd.

BIP und die Deckelung der Staatsverschuldung bei 60 Prozent beschneiden die finanzpolitischen Möglichkeiten der Mitgliedsländer. Da die MOE-Länder durch ihre wirtschaftliche Unterentwicklung sowie der damit verbundenen Schwäche bei Steuereinnahmen und Beitragszahlungen bereits vor fiskalischen Problemen stehen, werden sie durch die finanzpolitischen Restriktionen verstärkt unter Reformdruck gestellt. Flankiert wird dies durch verpflichtende Investitionen in Infrastruktur und Verwaltungsmodernisierung, welche die Haushalte zusätzlich belasten. Neben den fiskalpolitischen Restriktionen wirken sich ebenso die Marktliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung auf die Sozialpolitik aus. Die Wirkung der europäischen Integration auf die Sozialpolitik der Mitgliedsländer kann als ambivalent bezeichnet werden: Einerseits fördert und fordert sie bessere soziale Absicherungen und Rechte, andererseits wirkt sie restriktiv und schränkt die Staaten in der Gestaltung der Sozialausgaben ein.²⁹

Die Kernprojekte der europäischen Integration – die Etablierung des EU-Binnenmarktes sowie die Wirtschafts- und Währungsunion – nehmen ebenfalls indirekten Einfluss auf die Entwicklung der Sozialpolitik. Durch den EU-Binnenmarkt, welcher darauf abzielt, Handelshemmnisse zwischen den EU-Staaten zu beseitigen, kommt es zu einer umfangreichen Deregulierung und Marktliberalisierung. Diese setzte die Mitgliedsstaaten unter einen internen Wettbewerbsdruck. Trotz arbeits-, umwelt- und sozialpolitischer Standards entwickelte der Binnenmarkt eine Dynamik der kompetitiven Deregulierung.³⁰ Da durch die Wirtschafts- und Währungsunion in einigen Staaten die Devisenmärkte und Wechselkursmechanismen wegfallen, sind die Mitgliedsländer weiter strukturellem Anpassungsdruck ausgesetzt. Dies verstärkt zudem die fiskalpolitischen Restriktionen und schneidet die Spielräume weiter ein.³¹

Neben diesen rechtlichen und ökonomischen Faktoren ist eine Betrachtung des Europäischen Sozialmodells (ESM) im Kontext der Wohlfahrtsentwicklung von besonderem Interesse. Das Europäische Sozialmodell bildet ein System, welches die materiellen Grundbedürfnisse, gesellschaftliche Teilhabe sowie den sozialen Zusammenhalt aller Menschen der EU gewährleisten und stärken soll. Kernbereiche des ESM sind dabei Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Fiskalpolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik. In die-

²⁹ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Nationale Traditionen der Wohlfahrtsstaatlichkeit und das „Europäische Sozialmodell“, in: K. Busch (Anm. 17), S. 17-27.

³⁰ Vgl. Hans-Jürgen Bieling, Gesellschaftlicher und ökonomischer Strukturwandel in Europa – Wohlfahrtsstaaten unter Transformationsdruck, in: K. Busch (Anm. 17), S. 29-46.

³¹ Vgl. ebd.

sen Bereichen besitzt die EU im Rahmen des ESM positive und negative Kompetenzbestimmungen. Vor allem im wirtschaftlichen Bereich besitzt sie Kernkompetenzen. Sie zielt auf Privatisierung, Deregulierung und Flexibilisierung. Insgesamt ist das ESM durch das Leitbild des aktivierenden Wohlfahrtsstaates geprägt.³² In der Beschäftigungspolitik zeichnet sich dies durch eine Politik aus, welche die Verbesserung der Vermittelbarkeit von Arbeitslosen, die Entwicklung des Unternehmergeistes sowie die Förderung der Flexibilität von Arbeitnehmern und Unternehmern anstrebt. Bildungspolitik wird in diesem Kontext als Teil der Beschäftigungspolitik betrachtet, um die Qualität der Arbeitskräfte zu steigern. Es handelt sich um eine klar angebotsorientierte Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Im Bereich der Sozialpolitik liegt ein besonderer Fokus bei den Rentensystemen, welche aufgrund der zunehmend negativen demografischen Veränderungen unter Anpassungsdruck geraten.

Da die EU in diesen Politikfeldern keine aktiven Gestaltungsbefugnisse besitzt, ist die sogenannte Offene Methode der Koordinierung (OMK) im Rahmen des ESM das entscheidende Steuerungsinstrument.³³ Die OMK stellt einen Mechanismus zum Austausch von Informationen sowie der indirekten Steuerung der Sozialpolitik dar. Mithilfe dieser Methode kommt es zu einer schrittweisen funktionellen, distributiven, normativen sowie institutionellen Reorganisation der Wohlfahrtsregime, um diese an die zunehmenden Herausforderungen durch Wettbewerbsdruck, sozioökonomischen Rahmenbedingungen, neue Formen der Produktion sowie demografische Belastungen der Rentensysteme anzupassen. Die funktionelle Umgestaltung zeichnet sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und veränderten Einkommensstrukturen, z. B. durch die zunehmende Arbeitsmarktintegration der Frau, durch familienfreundliche, bildungs- sowie humankapitalorientierte Sozialpolitik ab. Im distributiven Bereich erfolgt die Reorganisation unter anderem durch aktivierende Arbeitsmarktpolitiken, einer Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen und der zunehmenden Bedeutung des Drei-Säulen-Modells für die Altersvorsorge. Das Spannungsverhältnis zwischen funktionellem Anspruch und Verteilungsgerechtigkeit wird durch die normative Neuausrichtung hin zu mehr Eigenverantwortung, privater Vorsorge und flexibler In-

³² Lothar Witte, Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalysen, unter: <http://www.library.fes.de/pdf-files/id/02602.pdf> (Stand: 25.3.2015).

³³ Vgl. ebd.; weiterführend Klaus Busch/Björn Hacker, Die Offene Methode der Koordinierung. Entwicklungen, Perspektiven, Grenzen, in: Stamatia Devetzi (Hrsg.), Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell, Stuttgart 2009, S. 27-50.

tegration in den Arbeitsmarkt zu lösen versucht. Die Abkehr vom staatszentrierten, paternalistischen Leitbild zeigt sich auch in der institutionellen Umgestaltung: Diese findet in zunehmender Liberalisierung, Dezentralisierung und Privatisierung sowie lokaler und ambulanter Versorgung ihren Ausdruck. Aufgrund der Beschränkungen bzw. Diffusionstendenzen durch ESM und Offene Methode der Koordinierung können die Wohlfahrtsregime der MOE-Länder – teils auch die westeuropäischen Staaten – als semi-souveräne Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden.³⁴

6 Schlussbetrachtung

Die Analyse der Wohlfahrtssysteme in MOE ergibt ein durchmisches Bild. Wohlfahrtsstaatlichkeit besitzt in den MOE-Ländern eine lange Tradition, welche bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Dennoch gibt es aufgrund der Systemwechsel im Laufe des 20. Jahrhunderts keine Kontinuität – und somit keine Pfadabhängigkeit. Dies zeigt sich auch in der Entwicklung liberaler Elemente nach dem Zusammenbruch des Sozialismus, welche einen Pfadbruch implizieren. Dennoch sind gewisse Traditionslinien erkennbar, welche auf eine Präferenz zum bismarckschen, beschäftigungsbasierten Modell schließen lassen. Aus der Zeit des Sozialismus wurden vor allem im Bereich der Krankenversicherungssysteme universalistische Elemente beibehalten, wengleich dieser Trend ebenso in westeuropäischen Wohlfahrtsregimen liberaler oder konservativer Prägung erkennbar ist. Neben der bismarckschen Grundstruktur spielen liberale, marktorientierte Elemente eine zunehmend wichtigere Rolle in den sozialen Sicherungssystemen. Vor dem theoretischen Kontext betrachtet erschließt sich, dass es sich bei den Wohlfahrtsregimen in den MOE-Länder um Mischsysteme handelt, welche Elemente aller drei Idealtypen der klassischen Wohlfahrtstypologie aufweisen. Eine Einordnung in diese Typologie, welche auf der Analyse westeuropäischer Systeme basiert, ist wenig gewinnbringend. Viel mehr können diese MOE-Länder als rudimentäre Wohlfahrtsstaaten mit bismarckscher Grundstruktur und einem klaren liberalen Trend bezeichnet werden.

Eine eindimensionale Analyse der Umstände der Transformation bietet keinen hinreichenden Erklärungsansatz. Prägend für die Entwicklung waren verschiedene Faktoren, deren Einfluss ebenso unterschiedlich gewichtet werden muss. Nationale Elemente wie Parteien und Gewerkschaften, welche in

³⁴ Vgl. ausführlich Anton Hemerijck, *Recalibrating Europe's semi-sovereign welfare states*, unter: <http://www.nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-113777> (Stand: 25.3.2015).

westlichen Wohlfahrtsstaaten beachtlichen Einfluss auf die Entwicklung haben, mussten sich in den ersten Jahren nach der Transformation erst neu konstituieren. Im Endeffekt verfolgten diese dennoch eine Umwandlung hin zu einem liberalen Minimalmodell, welche die Staatskassen entlasten und auf privater Vorsorge und beschäftigungsabhängiger Absicherung basieren. In den ersten Jahren der Transformation spielten internationale Akteure sowie die nationalen Verwaltungen, welche aus der sozialistischen Ära gestärkt hervorgingen, eine prägnante Rolle. Bürokraten und nationale Verwaltungen führten, in Rückgriff auf die bismarcksche Tradition der MOE-Länder, beschäftigungsbasierte Notmaßnahmen ein, um eine massenhafte Verarmung zu verhindern. Internationale Akteure wie der IWF oder die Weltbank legten die Grundsteine für eine Liberalisierung der Markt- und Sozialpolitik.

Mit zunehmender Konsolidierung der demokratischen Institutionen in MOE-Länder bleibt es abzuwarten, in welchem Maße soziopolitische Konfliktlinien zwischen den Parteien, Interessengruppen und innerhalb der Gesellschaft weiteren Einfluss auf die Entwicklung der Sozialpolitik in MOE nehmen. Die EU mischt sich zunehmend in sozialpolitische Belange der Mitgliedsländer ein, um den EU-Binnenmarkt nach innen und außen als wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum zu stützen. Neben den fiskalischen Restriktionen, bedingt durch *Acquis communautaire*, Maastrichter Kriterien sowie Bedingungen des Wachstums- und Stabilitätspaktes, erfolgt durch die Offene Methode der Koordinierung eine wahrnehmbare Diffusion der europäischen Wohlfahrtsregime. Der Einfluss dieser Faktoren auf die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in MOE ist nicht zu leugnen. In welchem Maße er die strukturelle Ausgestaltung zukünftig determiniert, bleibt abzuwarten.

Von Konfrontation zum Konsens – Die Bilanz der deutsch-tschechischen Beziehungen seit 1989/90

Lukáš Novotný

1 Einleitung

Die Öffnung der Berliner Mauer am 9. November 1989, der schnelle Machtverfall der Regierung der DDR sowie der politische Umbruch in der Tschechoslowakei (ČSSR) vom 17. November 1989 bedeuteten für die deutsch-tschechischen Beziehungen einen fundamentalen Bruch. Politiker der beiden deutschen Staaten und der ČSSR waren zwar nicht darauf vorbereitet, hatten sich doch schnell über die notwendige Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen geeinigt.¹ Noch im Dezember 1989 trafen sich die Außenminister der Bundesrepublik und der ČSSR, Hans-Dietrich Genscher und Jiří Dienstbier, in Waidhaus zur symbolischen Durchtrennung des Stacheldrahts. In den folgenden Wochen begann der Abriss der Grenzzäune zwischen beiden Ländern. Das Symbol der Spaltung von Ost und West war verschwunden; die Beziehungen konnten fortan neu gestaltet werden.

Der Systemwechsel war der Beginn einer neuen Epoche der gegenseitigen Nachbarschaft. Die Kontakte zwischen beiden Staaten veränderten sich seither grundlegend. Das wiedervereinigte Deutschland und die geteilte Tschechoslowakei entwickeln ihre Beziehungen freundschaftlich und seit 2004 gemeinsam innerhalb der Europäischen Union. Das, was sich kurz nach 1989 niemand vorstellen konnte, ist heute Normalität. „So gut wie heute waren unsere Beziehungen noch nie“², erklärte Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in Prag 2014. Spitzenpolitiker beider Länder und fast aller Parteien bestätigen diese Einschätzung. Das war nicht immer so. Dem Schrecken der NS-Diktatur – der Besetzung des Sudetenlands durch deutsche Soldaten, der Zerschlagung der „Rest-Tschechei“ und dem Zweiten Weltkrieg sowie der anschließenden Vertreibung der Sudetendeutschen – folgten 40 Jahre einer „verordneten“ sozialistischen Völkerfreundschaft. Tatsächlich

¹ Vgl. Miroslav Kunštát, Germany and the Czech Republic, in: Vladimír Handl/Jan Hon/Otto Pick u. a. (Hrsg.), Germany and East Central Europe since 1990, Prag 1999, S. 233-252.

² Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der tschechischen Botschafterkonferenz am 27. August 2014 in Prag, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/nn_582140/sid_31744367D6699F8FBCACEC4A36A3E197/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/14082-7-BM_BoKo_Prag.html?nnm=582150 (Stand: 12.4.2015).

prägten Misstrauen und die mangelnde historische Aufarbeitung das kaum vorhandene Verhältnis von Tschechoslowaken und DDR-Bürgern.³

Der sichtbare Wandel der deutsch-tschechischen Beziehungen seit 1989/90 ist Gegenstand dieses Beitrages. Konkret werden drei – sich teilweise überlappende – Phasen identifiziert, welche die Veränderungen aufzeigen sollen: 1. die Phase der Konfrontation (1989-1991), 2. die Phase des Kennenlernens (1991-1997), 3. die Phase der Kooperation (seit 1997). Wann genau die eine Phase von der anderen ersetzt wurde, lässt sich deshalb nicht eindeutig sagen, weil sich sowohl in der Politik als auch in den Gesellschaften in beiden Ländern immer wieder neue Initiativen zu Wort meldeten, die an der De-Eskalierung in den Vergangenheitsdiskursen bemüht waren. Als die bayerischen Europa-Abgeordneten 2003 gegen die Aufnahme Tschechiens zur EU stimmten, was als Höhepunkt der Konfrontations-Phase gelten kann, wurden von anderen auf beiden Seiten der Grenze in der selben Zeit sichtbare Initiativen zur Annäherung beider Seiten unternommen. Ferner blieb in den deutsch-tschechischen Beziehungen lange Jahre fast nur das Thema der Bewältigung der historischen Ereignisse strittig. Vor allem auf diesem Feld zeigen sich Dynamiken und Schwankungen.⁴ In den Bereichen Wirtschaft und grenzüberschreitende Zusammenarbeit entwickelte sich das Verhältnis indes positiv und die Kooperationen intensivieren sich. Deshalb gilt das Augenmerk des Beitrages der Vergangenheitsbewältigung. Besonders in der Zeit vor 2004 reisten Politiker beider Staaten nicht in das Nachbarland – als Reaktion auf Aussagen zu den historischen Themen. Ein deutlicher Beweis für die Spannungen sind die Beziehungen zwischen Bayern und Tschechien. Der erste offizielle Besuch eines bayerischen Ministerpräsidenten war erst im Jahr 2010 unter Horst Seehofer möglich.⁵

2 Phase der Konfrontation (1989-1991)

Die erste Phase nach 1989/90 begann zunächst versöhnlich. Die erste Reise des neuen Präsidenten Václav Havel hatte eher symbolischen Charakter und führte ihn am 2. Januar 1990 in die beiden deutschen Staaten. Er besuchte

³ Vgl. ausführlich Lukáš Novotný, *Vergangenheitsdiskurse zwischen Deutschen und Tschechen*, Baden-Baden 2009.

⁴ Vgl. ebd. Allgemein zum Thema Umgang mit der Vergangenheit siehe Eckhard Jesse, „Vergangenheitsbewältigung“ und politische Kultur, in: *Politische Bildung* 23 (1990) 3, S. 53-66; Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), *Vergangenheitsbewältigung*, Berlin 1997.

⁵ Vgl. Gerhard Hopp, *Machtfaktor auch ohne Machtbasis? Die Sudetendeutsche Landsmannschaft und die CSU*, Wiesbaden 2010.

München und Berlin und äußerte dort – trotz der skeptischen öffentlichen Meinung in der Heimat – Zustimmung zur Vereinigung, vorausgesetzt, sie würde im gesamteuropäischen Konsens vollzogen.⁶ 70 Prozent der Tschechen wünschten sich diese in ferner Zukunft oder lehnten sie völlig ab.⁷ Vor allem in den Grenzgebieten häuften sich Befürchtungen, eine kritische Bewältigung der historischen Ereignisse könnte Reparationen, Besitzrückgabe oder gar die erneute Abtretung der Sudetengebiete evozieren. Bereits vor seinem Staatsbesuch verurteilte Havel erneut die Vertreibung der Deutschen nach 1945. Havel gab damit zugleich der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei und später rechten Populisten die Möglichkeit, sich der Verantwortung ihrer eigenen Vergangenheit zu entziehen und als Hüterin der tschechoslowakischen Staatsinteressen aufzutreten. Die Parteipresse „Rudé právo“ (Rotes Recht) veröffentlichte mehrere Leserbriefe, die alle die ablehnende Haltung der Öffentlichkeit dokumentieren sollten. Ein Leser bemerkte: „Heute wollen sie eine Entschuldigung und morgen ein neues München.“⁸ Auch nach 40 Jahren Kaltem Krieg waren feindselige Vorurteile vorhanden, die in der direkten Konfrontation und mit den geöffneten Grenzen neue Nahrung bekamen.

Soziologische Untersuchungen aus dem Jahr 1992 zeigen, dass die Tschechen kaum geneigt waren, die Zwangsaussiedlung der Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg neu zu bewerten. 58 Prozent der Bürger vertraten die Ansicht, die Vertreibung sei gerechtfertigt gewesen. Für ungerecht hielten sie nur 23 Prozent. Die Mehrheit erklärte außerdem, unter die Vergangenheit solle man einen dicken (Schluss-)Strich ziehen.⁹ Je intensiver das Thema der Vergangenheitsdiskurse die Öffentlichkeit beschäftigte, desto größer wurde die Anzahl derjenigen mit einer positiven Einstellung zur Vertreibung der Deutschen. 1995 beurteilten sie 74 Prozent der Tschechen als eine richtige Handlung.

Havels „Entschuldigung“ blieb nicht ohne Folgen. Sie leitete einen komplizierten und langwierigen Prozess der Aussöhnung zwischen beiden Seiten ein. In Deutschland würdigte vor allem Bundespräsident Richard von Weizsäcker die Überwindung der Vergangenheit als großen Schritt im Geiste

⁶ Vladimír Handl, Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik: die tschechoslowakisch-deutschen Beziehungen seit 1945, in: Detlef Brandes u. a. (Hrsg.), Tschechen, Slowaken und Deutsche. Nachbarn in Europa, Hannover 1995, S. 67-84.

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. Petr Pithart/Petr Přihoda, Die abgeschobene Geschichte. Ein politisch-historisches Lesebuch, Prag 1998, S. 32.

⁹ Vgl. Rudé právo vom 27. März 1992.

guter Nachbarschaftsbeziehungen. Noch im Jahre 1990 brachte die tschechoslowakische Regierung mit Blick auf die kommende deutsche Wiedervereinigung eine Erklärung heraus, in der als Ursache des Zweiten Weltkriegs der Nationalsozialismus und nicht das deutsche Volk genannt wurde. Hier heißt es: „Die Regierung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik begrüßt die Vereinigung Deutschlands und erwartet, dass es [...] gelingt, die Fragen der tschechoslowakisch-deutschen Zusammenarbeit zufriedenstellend zu lösen.“¹⁰ Bei einer Fernsehdiskussion entschuldigte sich der Repräsentant der Ackermann-Gemeinde Anton Otte für die Verbrechen, die im Namen des deutschen Volkes den Tschechen zugefügt worden sind. Die Sudetendeutsche Landsmannschaft (SL) schloss sich dieser Position nicht an.

Entscheidend waren die Reaktion der regierenden CSU, Fürsprecher der Sudetendeutschen in der bundesdeutschen Regierung, und die der Sudetendeutschen Landsmannschaft auf das Blitztreffen vom 2. Januar 1990. Der Vorsitzende der CSU Theo Waigel gab im August 1991 bekannt, dass Tschechien erst dann zur Europäischen Gemeinschaft beitreten könne, wenn es zu einem Ausgleich mit den Vertriebenen gekommen sei.¹¹ Damit war das Thema der Vertreibung zum potenziellen Problem der Beitrittsverhandlungen Tschechiens erhoben. München als Schirmherr der Sudetendeutschen, die in Bayern als „der vierte Stamm“ gelten, nutzte jede sich bietende Möglichkeit, um die Forderungen der Sudetendeutschen zu stellen und zu unterstützen.¹² Die CSU versuchte, die Frage der Versöhnung und der Aufhebung der Beneš-Dekrete in der Vorbereitungsphase Tschechiens auf den Beitritt zur Europäischen Union zu instrumentalisieren.¹³ Das Bestreben gipfelte im Juni 2003 in der Abstimmung der bayerischen Europaabgeordneten der CSU gegen den Beitritt Tschechiens zur EU.

Die Vertreter der Sudetendeutschen hatten zwar 1990 die Entschuldigung für die Vertreibung begrüßt, erwiderten jedoch nur mit einer lauwarmer eigenen Entschuldigung für die Verbrechen zur Zeit des Nationalsozialismus. Das empfand wiederum die tschechische Seite als ungenügend; sie hoffte auf die Durchsetzung eines Schlussstriches. Noch im Jahre 1990 wiederholten die Sudetendeutschen ihre Version der deutsch-tschechischen Konflikter-

¹⁰ Vgl. Die Welt vom 10. Juni 2003.

¹¹ Vgl. Václav Houžvička, *Návraty sudetské otázky* [Die wiederkehrende Sudetenfrage], Prag 2005, S. 384.

¹² Vgl. Lukáš Novotný, *Bavorsko*, [Bayern], Prag 2013.

¹³ Vgl. Anne Bazin-Begley, *Vertreibung der Sudetendeutschen als politisches Thema in der EU*, in: Barbara Coudenhove-Calergi/Oliver Rathkolb (Hrsg.), *Die Beneš-Dekrete*, Wien 2002, S. 152-162, hier S. 156.

eignisse des 20. Jahrhunderts und die Forderungen, von denen das Beharren auf der Gültigkeit des Münchener Abkommens in der tschechischen Öffentlichkeit Ängste hervorrief.¹⁴

Die Bundesversammlung der Sudetendeutschen Landsmannschaft und der Sudetendeutsche Rat äußerten ihre Zustimmung zum Demokratisierungsprozess in der Tschechoslowakei und boten ihr Verhandlungen auf der Basis des Wiesbadener Abkommens aus dem Jahre 1950 an. Dort appellierten sie allerdings an die tschechische bzw. tschechoslowakische Nation, sie solle aus eigenen Fehlern lernen und den Nationalismus überwinden. Die Initiative zur Wiederbelebung des Sudetenproblems in der tschechischen Öffentlichkeit und in den bilateralen Beziehungen hatte freilich einen gewissen Erfolg. Den sudetendeutschen Politikern gelang es, Parallelen zur palästinensischen Frage in den 1970er Jahren herzustellen. In den 1990er Jahren begründeten sie die Frage der Vertreibung am Beispiel der ethnischen Säuberungen in Bosnien und Herzegowina wie im Kosovo.¹⁵

Die Versuche der tschechischen Seite um ein Ende der Vergangenheitsfragen setzten sich in Anwesenheit von Vertretern des Tschechischen Nationalrates und der Tschechoslowakischen Botschaft am Sudetendeutschen Tag 1990 fort. Denn beide Seiten mussten zusehen, wie sich die öffentliche Meinung verschärfte, was insbesondere in Tschechien der Fall war. Am 11. Juni 1990 trafen sich der tschechische Ministerpräsident Petr Pithart und der SL-Sprecher Franz Neubauer in München. Es war das erste offizielle Gespräch zwischen Sudetendeutschen und Tschechen seit 1945. Ein weiteres Treffen des tschechoslowakischen Ministerpräsidenten Marián Čalfa mit Vertretern der Sudetendeutschen Landsmannschaft folgte im November in München. Beide Seiten fanden danach keinen Weg zu weiteren Verhandlungen. Tschechien beharrte auf einem Schlussstrich unter der Geschichte und sprach sich für eine Orientierung der gegenseitigen Kontakte an der gemeinsamen Zukunft aus. Das war für die stärker auf die Vergangenheit fixierten Sudetendeutschen inakzeptabel. Die Mehrheit der tschechischen Öffentlichkeit hielt und hält den Schlussstrich unter die Vergangenheit für ein großmütiges Zugeständnis und für ein Zeichen der Bereitschaft der Tschechen, die feindseligen Einstellungen der Deutschen in der Vergangenheit und die Verbrechen während des Zweiten Weltkriegs auf sich beruhen zu lassen.

¹⁴ Vgl. Ferdinand Seibt, Deutschland und die Tschechen. Geschichte einer Nachbarschaft in der Mitte Europas. München 1998, S. 404.

¹⁵ Vgl. dazu Rudolf Grulich, „Ethnische Säuberung“ und Vertreibung als Mittel der Politik im 20. Jahrhundert, Eichstätt 1998.

SL-Chef Neubauer bestand dagegen auf eine eigene Interpretation der Geschichte und auf seine Forderungen: Die sudetendeutschen Vertreter betrachten die tschechische Forderung nach einem Schlussstrich unter der Vergangenheit als einen Versuch, sich der Verantwortung für die Vertreibung der Deutschen und die nach dem Krieg an den Deutschen begangenen Grausamkeiten zu entziehen. Für Čalfa wiederum waren die von Neubauer ausgesprochene Kausalität zwischen den Jahren 1918 und 1938 sowie die Forderung nach der Eröffnung der Restitutionsfrage nicht akzeptabel. Am 16. Oktober 1990 schrieb Neubauer sogar einen Brief an Václav Havel, in dem er ihn zu einseitigen Schritten in der Frage der Entschädigung aufforderte. Diese Rhetorik wenige Monate nach dem politischen Umbruch im Ostblock begrenzte auf tschechischer Seite den ohnehin eingeschränkten Verhandlungsspielraum und war die Ursache für die nahezu eindeutig negative Einstellung der tschechischen Gesellschaft gegenüber den Sudetendeutschen. Statt einer Annäherung begann das Auseinanderdriften der beiden Positionen.

Wenn wir also über Konfrontation sprechen, dann gilt es hauptsächlich für das Thema der Vergangenheitsdiskurse.¹⁶ Ansonsten werden bereits in dieser Zeit verschiedene Initiativen beobachtet, die über den freundschaftlichen Ton der gegenseitigen Beziehungen zeugen. Es entstanden bald die ersten Euroregionen, die ersten Städtepartnerschaften wurden geknüpft und vielfältige wirtschaftliche Kooperationen ins Leben gerufen.¹⁷

3 Phase des Kennenlernens (1991-1997)

Abgesehen vom Sudetenproblem begann im Verhältnis zwischen Berlin und Prag rasch eine positive Entwicklung der Beziehungen. Eines der bedeutendsten Ereignisse im Prozess der deutsch-tschechischen Annäherung war der Besuch von Richard von Weizsäcker bei seinem Amtskollegen am 15. März 1990 in Prag. Die politischen Proklamationen der Präsidenten orientierten sich an der Überwindung der historischen Spannungen zwischen beiden Nationen. Ein weiteres versöhnliches Ereignis war der Freundschaftslauf von Košice in die Partnerstadt Wuppertal in Gegenwart beider Außenminister. Bei einem Arbeitsbesuch des deutschen Außenministers Genscher in der

¹⁶ Vgl. Lukáš Novotný, *Unsere Deutschen? Einstellungen in den tschechischen Grenzgebieten zur deutsch-tschechischen Vergangenheit*, in: *Brücken 14. Germanisches Jahrbuch Tschechien-Slowakei 2006*, Prag 2006, S. 161-180.

¹⁷ Mehr dazu bei Michael Weigl, *Tschechen und Deutsche als Nachbarn. Spuren der Geschichte in grenzregionalen Identitäten*, Baden-Baden 2008; František Zich, *The Bearers of Development of the Cross-Border Community on Czech-German Border*, Prag 2001.

tschechoslowakischen Hauptstadt am 2. November 1990 erzielten beide Seiten Einigkeit darüber, dass es in den gegenseitigen Beziehungen keine prinzipiellen Probleme gebe und beide Länder Interesse an einer weiteren Entwicklung dieser Kontakte haben. Das galt für viele Bereiche wie Politik, Wirtschaft und Kultur, nur nicht für die Kontroverse um die Bewältigung der Vergangenheit.

Prag verzichtete anders als Polen auf die Teilnahme an den 2+4-Gesprächen zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs, bei der es um die äußeren Aspekte der deutschen Wiedervereinigung ging.¹⁸ Die Regierung wollte somit die Verhandlungen erleichtern und die bilateralen Beziehungen stärken. Diese Entscheidung stieß auf viel Kritik, vor allem nachdem die Sudetendeutsche Landsmannschaft ihre Forderungen dargelegt hatte. Die Bundesrepublik wiederum übernahm mit dem Vertrag vom 12. September 1990 gegenüber den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs eine völkerrechtliche Verpflichtung, die bezüglich der Territorialfrage absolute Klarheit schaffte. Beide Regierungen zielten eher auf die Milderung der Geschichtsdebatte. In der Praxis sah es oft anders aus.

1991 wurde bei ersten Staatsbesuchen in Bonn und Prag die Grundlage für die Ausarbeitung eines bilateralen Abkommens gelegt. Bundeskanzler Helmut Kohl sagte bei seinem Treffen mit Vertretern des Bundes der Vertriebenen regelmäßige Konsultationen mit ihnen zu. In der tschechischen Öffentlichkeit waren umgekehrt 42 Prozent der Bürger der Auffassung, ein solcher Vertrag könnte das Eigentum und die Sicherheit in den ehemaligen Sudetengebieten bedrohen. Auf die Frage, ob er im Land zu einer beschleunigten wirtschaftlichen Entwicklung verhelfen würde, antworteten 48 Prozent der Tschechen positiv.¹⁹

Am 27. Februar 1992 kam es zur Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit. Er konnte jedoch den Hoffnungen auf eine neue Qualität der Beziehungen nicht erfüllen. Die Kontroversen um die Vergangenheit wurden ausgeklammert, in der Frage des Münchener Abkommens wiederholte das Dokument die Formulierung des Prager Vertragswerkes von 1973. Die Abmachungen bestätigten jedoch die bestehende Staatsgrenze und schlossen

¹⁸ Vgl. Jindřich Dejmek, *Československo, jeho sousedé a velmoci ve XX. století (1918 až 1992)* [Die Tschechoslowakei, ihre Nachbarn und die Weltmächte im XX. Jahrhundert (1918-1992)], Prag 2002, S. 85.

¹⁹ Vgl. *Rudé právo* vom 27. März 1992.

Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung aus. Zum ersten Mal seit 1945 erschien in dem Vertragstext auch die Proklamation einer Unterstützung der kulturellen Tätigkeit der deutschen Minderheit.²⁰ Noch im Jahre 1992 versicherten die Großmächte auf Nachfrage der tschechoslowakischen Regierung die Gültigkeit des Potsdamer Abkommens.

Obwohl die Politiker beiderseits das bilaterale Verhältnis als komplikationslos betrachteten, blieb es weiterhin den historischen Belastungen der 1930er und 1940er Jahre ausgesetzt. Jetzt meldeten auch tschechische Opfer des Nationalsozialismus ihre Ansprüche an. Auf deutscher Seite betonte die Sudetendeutsche Landsmannschaft weiterhin ihre Anliegen und machte die eigene Bereitschaft zur Versöhnung von der entgegenkommenden Haltung der tschechischen Seite bei der Erfüllung ihrer Forderungen abhängig. Ihr Sprecher Franz Neubauer stellte sich gegen den Nachbarschaftsvertrag, denn er vermisse dort den Anspruch auf das „Heimatrecht“ sowie die Regelung der Eigentumsfrage.²¹

Auf Initiative beider Präsidenten hin wurde schon 1990 eine Deutsch-Tschechoslowakische (später Deutsch-Tschechische und Deutsch-Slowakische) Historikerkommission eingesetzt, die sich seitdem der Diskussion über weiße Flecken und wunde Punkte der gemeinsamen Geschichte widmet.²² Dazu fand 1991 zum ersten Mal das Iglauer Symposium statt, bei dem Tschechen und (Sudeten-)Deutsche zusammenkamen. Die Konferenzen finden seither jedes Jahr in Brünn statt und stellen eine zentrale Plattform des gesellschaftlichen Dialogs dar. Besonders vor der Entstehung des Deutsch-tschechischen Gesprächsforums 1997 boten sie die Möglichkeit für die Diskussion aktueller Fragen in den deutsch-tschechischen Beziehungen. Ein Dorn im Auge blieben den Repräsentanten der Sudetendeutschen freilich die Beneš-Dekrete.²³ Die SL hatte sich von der Transformation im Nachbarland die Erfüllung ihrer Forderungen versprochen. Nun plante sie, aus der Zu-

²⁰ Vgl. Lukáš Novotný, Die deutsche Minderheit in der Tschechischen Republik am Anfang des neuen Jahrtausends, in: Heiner Timmermann/Emil Voráček/Rüdiger Kipke (Hrsg.), Die Beneš-Dekrete. Nachkriegsordnung oder ethnische Säuberung: Kann Europa eine Antwort geben?, Münster 2005, S. 443-453, hier 447.

²¹ Vladimír Handl, Die tschechisch-deutsche Erklärung von 1997. Politisches Ende eines schwierigen historischen Kapitels?, in: Frank König (Hrsg.), Im Schatten der Vergangenheit. Deutsche und Tschechen – Aussöhnung mit Hindernissen, Potsdam 1999, S. 11-23, hier S. 17 ff. Ausführlich dazu auch G. Hopp (Anm. 5).

²² Vgl. Hans Lemberg, Die Arbeit der Deutsch-tschechischen Historikerkommission, in: Eichholz Nr. 4/1998, S. 91-94.

²³ Dazu mehr bei Niklas Perzi, Die Beneš-Dekrete. Eine europäische Tragödie, St. Pöllen 2003. Eine andere Sicht bietet Erich Später, Kein Frieden mit Tschechen. Die Sudetendeutschen und ihre Landsmannschaft, Hamburg 2005.

stimmung zur EU-Mitgliedschaft und der tschechischen Distanzierung von den Dekreten ein Junktim zu konstruieren. Zwar gelten die meisten Dekrete nicht mehr – sie wurden entweder ausdrücklich aufgehoben oder in ihrer Wirkung durch den Erlass anderer Gesetze erheblich verändert. Allerdings sind sie zu einer Grundlage der tschechischen Rechtsordnung geworden. Eine Aufhebung ex tunc (von Beginn an) würde nach tschechischer Auffassung jegliche rechtliche und staatliche Kontinuität in Frage stellen. Mit der Gültigkeit der Beneš-Dekrete befasste sich im Jahre 1995 das Verfassungsgericht, als Rudolf Dreithaler, tschechischer Bürger deutscher Nationalität aus Liberec/Reichenberg, auf Restitution seines 1945 beschlagnahmten Eigentums klagte. Damit versuchte er, die eigentliche rechtliche Grundlage für die Enteignung seines Elternhauses, das Dekret Nr. 108, zu Fall zu bringen.

Das tschechische Verfassungsgericht bestand jedoch auf die weitere Gültigkeit des Dekrets. Da das Elternhaus des Klägers erst 1949 enteignet wurde, das heißt nach der tschechischen Restitutionsgrenze vom 28. Februar 1948, hätte Dreithaler (wie jeder tschechische Bürger) regulär einen Antrag auf Rückübertragung stellen können. Ihm gelang das aber nicht, weil die damalige Enteignung mit dem Dekret verbunden war.²⁴ Die Ansprüche der Sudetendeutschen Landsmannschaft wies die tschechische Politik stets zurück. Dennoch wurde Präsident Havel von rechts- wie linksextremistischen Parteien beschuldigt, für das Aufkommen der Diskussion um die sudetendeutsche Frage verantwortlich zu sein.

Auf deutscher Seite hatte die Teilung des Staates die Position der Landsmannschaft gestärkt. Der Zerfall der Föderation wurde als Endphase der tschechischen historischen Expansion betrachtet. Die SL erwartete eine Schwächung der verkleinerten Tschechischen Republik. Paradoxiereise kam es nach der Unterzeichnung des Freundschaftsvertrags zu einer Verschlechterung der gegenseitigen staatlichen Beziehungen. Die regierende CSU übte Druck auf CDU und FDP im Bund aus und setzte sich noch intensiver für die Forderungen der Sudetendeutschen ein. Die verstärkte Unterstützung verkomplizierte die Stimmungslage in Tschechien. Selbst Präsident Havel, der die Diskussion über die Vertreibung ausgelöst hatte, fühlte sich genötigt, zum Thema Stellung zu beziehen. Wie er in seinen Memoiren ausführt, herrschten in der tschechischen Öffentlichkeit Unsicherheit und Angst vor der eventuellen Erfüllung der Forderungen der Vertriebenen.²⁵ In seiner Ansprache an der

²⁴ Vgl. Hans-Jörg Schmidt, Tschechien stellt Rechtsgleichheit her, in: Berliner Zeitung vom 23. Juni 1995.

²⁵ Vgl. Václav Havel, Prosim stručně [Bitte kurzfassen], Prag 2006, S. 101.

Karlsuniversität vom 17. Februar 1995 anlässlich des Staatsbesuches von Richard von Weizsäcker wandte er sich kritisch nicht nur an die tschechische, sondern auch an die sudetendeutsche Seite.²⁶

Zur Lösung der Vergangenheitsfragen schlug die tschechische Seite eine weitere gemeinsame Erklärung vor. Die Ansichten darüber, was die Intention des Dokuments sein sollte, gingen indessen weit auseinander. Für die Bundesrepublik war es wichtig, neben der Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen einen Erfolg in der Sudetenfrage zu erzielen. Wahrscheinlich ging es nicht einmal um die volle Durchsetzung der Forderungen der Sudetendeutschen. Vielmehr wollte die Bundesregierung mit kleinen und pragmatischen Schritten das „Heimatrecht“ der Vertriebenen anerkennen lassen. Nicht zuletzt sollte die Erklärung ein Signal für den Rest der Welt sein, dass Deutschlands neue Rolle in Mitteleuropa keiner imperiale sein würde. Tschechien dagegen beharrte weiterhin auf einen Schlusstrich unter der Vergangenheit.²⁷ Es wollte den Staat und seine Bürger vor Forderungen schützen und wegen einer Entschädigung für die tschechischen NS-Opfer verhandeln. Für Prag war es vor allem nicht einfach, die eigenen Verbrechen während der Vertreibung anzuerkennen. Auf praktischer Ebene erwartete die tschechische Diplomatie von der Unterzeichnung einer Deklaration die Unterstützung für einen schnellen Beitritt zur NATO und zur Europäischen Union.²⁸

Die Verhandlungen über den Inhalt der gemeinsamen Erklärung verliefen ausschließlich auf der Regierungsebene. Sie waren streng vertraulich und schwieriger als erwartet. Im Dezember 1995 schienen die meisten Fragen gelöst zu sein. Die beiden Außenminister gaben während des EU-Gipfeltreffens von 1995 bekannt, der gemeinsame Text werde im Frühjahr 1996 unterzeichnungsfähig sein. Ein weiteres Treffen am 12. Januar in Bonn führte allerdings nicht zum Erfolg, sondern endete mit dem Auseinandergehen beider Positionen.²⁹

Auf einer Pressekonferenz in Prag kritisierte der verärgerte Außenminister Josef Zieleniec seinen Amtskollegen Klaus Kinkel, er habe den Text der Erklärung plötzlich ändern wollen. Kinkel begegnete der Kritik in einem Pressegespräch mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, indem er die Position der tschechischen Seite während der Verhandlungen als unflexibel be-

²⁶ Vgl. Václav Havel, *Češi a Němci na cestě k dobrému sousedství. Rozhovory o sousedství [Tschechen und Deutsche auf dem Weg zu einer guten Nachbarschaft. Gespräche über die Nachbarschaft]*, Prag 1997, S. 36.

²⁷ Vgl. Gernot Facius, *Schatten der Vergangenheit*, in: *Die Welt* vom 25. Januar 1996.

²⁸ Vgl. L. Novotný (Anm. 3), S. 136 f.

²⁹ Vgl. G. Facius (Anm. 27).

zeichnete.³⁰ Er formulierte seine Unterstützung für die Forderungen der Sudetendeutschen und bezeichnete das Potsdamer Protokoll für völkerrechtlich nicht verbindlich. Das empörte wiederum die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, die erneut die Gültigkeit des Protokolls erklärten.³¹ Die Gründe der Kontroverse sind bis heute nicht bekannt. Wahrscheinlich standen dahinter die CSU und die sudetendeutsche Lobby. Denn die CSU nutzte den Abbruch der Verhandlungen für antitschechische Ressentiments im Kommunalwahlkampf 1996. Die Weiterentwicklung der diplomatischen Beziehungen geriet ins Stocken. Die deutsche Seite bot hierauf Prag den erneuten Beginn der Verhandlungen nach den Wahlen an, bei denen die CSU ihre Position in Bayern stärken konnte.³²

Zu einer weiteren Unterbrechung der Gespräche kam es durch den Wahlkampf in Tschechien im Sommer 1996. Die Treffen konnten erst im Herbst 1996 nach den tschechischen Wahlen fortgesetzt werden. Die mangelnde Kompromissbereitschaft beider Seiten wurde von Amerikanern und Franzosen scharf kritisiert. Dies beschleunigte nunmehr den gesamten Prozess. Im Herbst 1996 entschied Bundeskanzler Helmut Kohl über eine zügige Fortsetzung der Verhandlungen.³³ Ein peinlicher Vorfall ereignete sich indes während des „Tages der Heimat“ des Bundes der Vertriebenen am 9. September 1996. Bundespräsident Roman Herzog wurde auf der Zentralveranstaltung als „Vaterlandsverräter“ bezeichnet, als er in seiner Ansprache bekräftigte, die Diskussion um die Eigentumsansprüche der Vertriebenen sei abgeschlossen.³⁴ Das nutzte Kohl geschickt zu einer teilweisen Distanzierung von deren zugespitzter Position. Damit öffnete sich der Weg zueinander, so dass die Erklärung bis Ende 1996 verfasst werden konnte.³⁵ Zu den meisten Punkten des Textes äußerte auch die CSU ihre Zustimmung. Ab Oktober 1996 konzentrierten sich beide Seiten auf die Vorbereitung der innenpolitischen Akzeptanz des Inhalts. Die Parlamentsdebatten wie auch der Ratifizierungsprozess spiegelten das unterschiedliche Gewicht der Frage in Deutschland und Tschechien wider.³⁶

³⁰ Vgl. Kinkel wehrt sich gegen die Vorwürfe aus Prag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Januar 1996.

³¹ Die Antworten der Siegermächte finden sich in *Právní aspekty odsunu sudetských Němců* [Rechtliche Aspekte der Aussiedlung der Sudetendeutschen], Prag 1996.

³² Vgl. Die Welt vom 19. April und vom 28. Mai 1996.

³³ Vgl. Die Welt vom 4. September 1996.

³⁴ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10. September 1996.

³⁵ Vgl. Die Welt vom 11. Dezember 1996.

³⁶ Vgl. M. Kunštát (Anm. 1), S. 233-252; L. Novotný (Anm. 3), S. 138.

Während es in Prag keine Mehrheit im Abgeordnetenhaus gab, war diese im Bundestag von Anfang an gesichert. Die Abstimmung in Berlin war insofern interessant, als sich die CSU anders als bei ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Freundschaftsvertrag von 1992 zwar kritisch über den Erklärungsinhalt äußerte, ihre Abgeordneten dennoch dafür stimmten. Die Bundestagsdebatte sollte die Stellung der Sudetendeutschen Landsmannschaft schwächen. Ihre Repräsentanten wurden erst am Ende der Verhandlungen vollständig informiert und konnten somit das Resultat nicht mehr beeinflussen. Ihre frustrierten Vertreter versuchten trotzdem, die Verabschiedung der Verhandlungsergebnisse zu verhindern. Sie lancierten den in der Öffentlichkeit noch unbekanntem Text zu den Medien und hofften auf negative Reaktionen seitens der Tschechen, bei denen emotionale Debatten zu erwarten waren. Die tschechische Antwort war jedoch differenziert. Es fanden zwar Protestdemonstrationen statt und es wurden Petitionen eingereicht, die Mehrheit aber befürwortete als Folge der heftigen medialen Diskussionen den Wortlaut. Am 20. Dezember 1996 konnte in Prag ein Protokoll über den Abschluss der Verhandlungen unterzeichnet werden.

Ihre Unterschriften unter die Deutsch-tschechische Erklärung setzten Bundeskanzler Helmut Kohl und Premier Václav Klaus in Prag am 21. Januar 1997. Die Ansprachen beider Politiker am Tag der Unterzeichnung zeigten, dass auch diese Erklärung weder ein Schlusstrich noch ein Durchbrechen „des Teufelskreises gegenseitiger Aufrechnung und Schuldzuweisung“ sein konnte.³⁷ Kohl erklärte die Vermögensfragen der Sudetendeutschen weiterhin für offen.³⁸ Klaus rief die scharfe Kritik der Sudetendeutschen Landsmannschaft wegen seiner Worte über die Vertreibung als „erzwungenen Weggang“ hervor. Am 30. Januar 1997 stimmte indes der Bundestag der Erklärung zu. In Tschechien bezogen sich kritische Bemerkungen darauf, dass es nicht gelungen sei, den Schlusstrich-Charakter der Erklärung zu erreichen.³⁹

Nichtsdestotrotz nahm auch in Tschechien am 5. März eine Mehrheit den Erklärungstext an. Für Prag war es von herausgehobener Bedeutung, dass die Bundesrepublik laut Präambel die Aufnahme der Tschechischen Republik in die NATO und die EU „nachdrücklich und aus Überzeugung heraus unterstützt“. Mit der Vergangenheit befassen sich vor allem die Artikel II bis IV. Im Artikel II bekennt sich Deutschland zur Verantwortung für die historische

³⁷ Vgl. Die Welt vom 22. Januar 1996.

³⁸ Vgl. Helmut Kohl, Vorrang für Verständigung, in: Die Welt vom 31. Januar 1997.

³⁹ Vgl. Hospodářské noviny vom 25. Januar 2002.

Entwicklung, die zum Münchener Abkommen, zu Flucht und Vertreibung von Menschen aus den tschechoslowakischen Grenzregionen sowie zur Zerschlagung und Besetzung der Tschechoslowakei geführt hat. In Artikel III äußert die tschechische Seite ihr Bedauern über den „kollektiven Charakter der Schuldzuweisung“ der Vertreibung, die Zwangsaussiedlung der Sudetendeutschen sowie deren Enteignung und Ausbürgerung. Die tschechische Seite entschuldigte sich auch für die Exzesse sowie für die Tatsache, dass es ermöglicht wurde, die begangenen Gewalttaten als „nicht widerrechtlich anzusehen, und infolge dessen diese Taten nicht bestraft wurden.“ Die wichtigste Festlegung beinhaltet der Punkt IV. Beide Seiten erklären, „dass das begangene Unrecht der Vergangenheit angehört“ und „ihre Beziehungen sich auf die Zukunft ausrichten soll [...], wobei jede Seite ihrer Rechtsordnung verpflichtet bleibt und respektiert, dass die andere Seite eine andere Rechtsauffassung hat [...]“. Mit der Erklärung entstand der Deutsch-tschechische Zukunftsfonds. Deutschland stellte dafür 140 Millionen Mark und die Tschechische Republik 440 Millionen Kronen zur Verfügung. Der Fonds unterstützt bis heute Projekte gemeinsamer Interessen. Zur Verstärkung des deutsch-tschechischen Dialogs wurde ein bilaterales Gesprächsforum unter Schirmherrschaft beider Regierungen und unter „Beteiligung aller an einer engen und guten deutsch-tschechischen Partnerschaft interessierten Kreise“ gegründet.

4 Phase der Kooperation (seit 1997)

Die Erklärung hatte in den außenpolitischen Beziehungen Deutschlands zu Tschechien unter der schwarz-gelben Regierung einen anderen Stellenwert als zur Zeit der späteren rot-grünen Koalition. Die Union sah sie als einen Weg zur Anerkennung des Rechts auf Heimat. Beide Parteien versuchten in der Phase der Verhandlungen über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union, die Sudetendeutschen in das bilaterale Gesprächsforum zu integrieren. Dies war für die tschechischen Vertreter inakzeptabel. Sie verwiesen darauf, die Landsmannschaft habe dem Text der Deutsch-tschechischen Erklärung (wie früher auch dem bilateralen Vertrag von 1992) nicht zugestimmt und dass für die Prager Regierung nur die Bundesregierung als Verhandlungspartner in Frage käme. Mit den Regierungswechseln in Deutschland und Tschechien 1998 sollten sich die Beziehungen deutlich ver-

bessern. Von nun an überwog die europäische Dimension des gegenseitigen Verhältnisses.⁴⁰

Diese Stimmung hielt bis 2004 an, als die Haltungen zur Verfassung der Europäischen Union bei der Frage des Einflusses großer und kleiner Staaten innerhalb der EU auseinander zu gehen begannen. Das Zusammenwirken der Regierungen hatte insbesondere die führende Rolle der sozialdemokratischen Parteien in beiden Ländern ermöglicht. Ähnliche Positionen und enge persönliche Kontakte der Vorsitzenden führten zu freundschaftlichen Gesten bei Vergangenheitsfragen. Ohne die politische Annäherung wäre wahrscheinlich die Deutsch-tschechische Erklärung kein bedeutender Baustein in den Beziehungen geworden. Sowohl die Außenpolitik unter Gerhard Schröder als auch die seiner vier tschechischen Kollegen (Miloš Zeman, Vladimír Špidla, Stanislav Gross und Jiří Paroubek) bemühte sich gerade um die Akzentuierung jenes Punktes der Erklärung, wonach auf der politischen Ebene die Diskurse um die Vergangenheit für abgeschlossen galten. Die SPD zeigte in diesem Zeitraum eine klare Distanz zu den Zielen der Sudetendeutschen Landsmannschaft. Ein neuer Impuls in den Diskursen über die Sudetenfrage kam erst aus Österreich von Jörg Haider, dem Vorsitzenden der rechtsextremistischen FPÖ, die 1999 Mitglied der regierenden Koalition geworden war. Haider versprach, den Beitritt Tschechiens zur EU zu blockieren, wenn Prag weiterhin auf der Gültigkeit der Beneš-Dekrete beharren werde.⁴¹ Damit war der Streit um die Dekrete auch Bestandteil der tschechischen Aufnahme in die EU.

Zum ersten Mal wurde das Thema bei der Herausgabe des „Regelmäßigen Berichts über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt“ vom 15. April 1999 kritisch behandelt. In einem Beschluss forderte das Europäische Parlament die tschechische Regierung im Geiste der gleichlautenden versöhnlichen Erklärung von Staatspräsident Havel auf, fortbestehende Gesetze und Dekrete aus den Jahren 1945 und 1946 aufzuheben. Einem Beschluss des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 22. Mai 2002 zufolge sollten sie aufgehoben werden, wenn sie europäischem Recht widersprechen und „diskriminierende Formulierungen“ enthalten. Nun wurden gleich mehrere Rechtsgutachten über die Präsidialdekrete angefertigt. Der Außenpolitische Ausschuss des Europäischen Parlaments und auch das tschechische Außenministerium hatten ähnli-

⁴⁰ Vgl. Die Welt vom 30. Dezember 1998.

⁴¹ Vgl. Karin Kneissl, Jörg Haider bleibt bei seinen „Sprüchen“, in: Die Welt vom 13. April 1999.

che Schritte eingeleitet. Mitte Mai 2002 beauftragten das Präsidium des Europäischen Parlaments und die Europäische Kommission den Völkerrechtler Jochen Frowein mit einer Untersuchung, inwieweit die Beneš-Dekrete tatsächlich „erloschen“ seien, welchen völkerrechtlichen Stellenwert sie haben und ob man sie mit den geltenden EU-Rechtsnormen vereinbaren könne.

Nach dem im Oktober 2002 vorgelegten Gutachten stellten die Beneš-Dekrete kein juristisches Hindernis für den Beitritt dar und mussten daher auch nicht widerrufen werden.⁴² Das Gutachten verlangte von Prag keinerlei rechtsverbindliche Schritte, sondern forderte nur zum öffentlichen Bedauern spezifischer Konsequenzen einzelner Gesetze auf. Gutachter Jochen Frowein argumentierte, dass im Falle einer Aufhebung diese rückwirkend eine Maßnahme delegitimieren würde, die 1945 durchaus im zeitlichen und politischen Kontext verständlich war. Die Beitrittsverhandlungen mit Tschechien wurden schließlich am 13. Dezember 2003 erfolgreich abgeschlossen. Am 16. April 2004 wurde der Beitrittsvertrag unterzeichnet. Darin findet sich keine Erwähnung der Beneš-Dekrete. Nach der Ratifizierung dieses Vertrags trat die Tschechische Republik zum 1. Mai 2004 zur EU bei.

Der Beitritt zur EU veränderte die Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen grundlegend. Die neue Dialogkultur steht weniger deutlich unter dem Zeichen der einseitig artikulierten Erwartungen, wer wo was verschuldet hat und wessen Schuld noch in wessen Rechnung gestellt werden muss. Dies betonte im Februar 2013 der tschechische Ministerpräsident Petr Nečas bei seiner Rede im Bayerischen Landtag: „Die gemeinsame Vergangenheit verpflichtet uns, für die gemeinsame Zukunft zu arbeiten.“ Dennoch folgten weiterhin Gesten, die an die Geschichte erinnerten. Ein bedeutsamer Schritt war die Erklärung der tschechischen Regierung vom August 2005, welche die frühere pauschalisierende Sicht auf die ehemaligen deutschen Landsleute verurteilte und sich für das Unrecht entschuldigte, das tschechoslowakische Organe deutschen NS-Widerstandskämpfern zufügten, die für ihre Haltung während des Kriegs die tschechoslowakische Anerkennung verdient hätten.

⁴² Untersucht wurden die Dekrete 5/1945, 12/1945, 16/1945, 108/1945. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die Gültigkeit dieser Dekrete nach ihrer einmaligen Anwendung nicht mehr besteht. Das sog. „Amnestiegesetz“ hätte der Europäischen Kommission zufolge seinerzeit nicht zur Rechtfertigung der Gewalt beschlossen werden sollen. Nun würde es kein Hindernis in der Untersuchung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Trotz dieser Feststellung forderten viele Europapolitiker informell die tschechische Politik zu einer Geste des Bedauerns auf. Vgl. Die Welt vom 10. Oktober 2002; Die Welt vom 11. Oktober 2002.

5 Schlussbetrachtung

Wenn es heute um einen Rückblick auf die letzten 25 Jahre der deutsch-tschechischen Nachbarschaft geht, sehen wir eine gewaltige Veränderung. Erstens gilt, dass für die bayerisch-sächsisch-böhmische Nachbarschaft, die bis in die 1930er Jahre von einer Kontinuität der durchlässigen Grenze gekennzeichnet war, die Jahre 1945 bis 1989 einen markanten Einschnitt bedeuteten. Der Eiserner Vorhang unterband zwischenstaatliche und zwischenmenschliche Kontakte und Austauschbeziehungen – gegenüber der Bundesrepublik offiziell, gegenüber der DDR trotz einer staatlich verordneten „Völkerfreundschaft“. Doch obwohl „der Andere“ zum Fremden und Unbekannten wurde, spielte die Grenze weiterhin eine bedeutende Rolle für das Selbstverständnis der grenzregionalen Bevölkerung, die „mit dem Rücken zur Wand“ lebte. Die Grenze definierte ihre Lebenswelten und gab die Richtung ihrer Orientierung vor. Doch das änderte sich und die Grenze wurde dank ihrer Durchlässigkeit zu einem Ort von gegenseitigen Begegnungen und Bereicherungen.

Zweitens gelang etwas, das für die gegenseitigen Beziehungen beider Ländern von absoluter Notwendigkeit ist: Geschichte wird nicht mehr als Waffe benutzt. Die Reflexion einer als gemeinsam und für das Kollektiv einzigartig angesehenen Historie trägt – neben anderen Faktoren – wesentlich zur Entwicklung eines Kollektivbewusstseins bei. Die Suche nach einer gemeinsamen Geschichtsinterpretation gewährt moralische Genugtuung, die Eigentumsverhältnisse der Vorkriegszeit können jedoch nicht wieder hergestellt werden.

Drittens bekamen die deutsch-tschechischen Beziehungen feste textliche Grundlagen. Denn es ist Aufgabe von Politikern, Voraussetzungen für eine gute Nachbarschaft zu schaffen. Sowohl der Nachbarschaftsvertrag von 1991 als auch die Deutsch-tschechische Erklärung von 1997 waren wichtige Schritte in diese Richtung, mit denen beide Seiten versuchten, die Vergangenheit zu dekonstruieren und sie so von politischen, aber auch menschlichen Emotionen zu befreien. Damit bereiten sie den Boden für den Dialog der Bürger und für eine fachliche Diskussion zwischen Tschechen und Deutschen.

Viertens beschleunigte die ökonomische Vernetzung die soziale Annäherung. Deutschland ist als größter ausländischer Partner in Tschechien für rund 18,4 Milliarden Euro Investitionen seit 1993 (bis 2013) verantwortlich. Für Deutschland ist die Tschechische Republik nach Polen der zweitwichtigste Handelspartner in Ostmitteleuropa. Die Exporte ins Nachbarland er-

reichten 2013 einen Wert von 27,7 Mrd. Euro, die Importe schlugen mit 38,1 Mrd. Euro zu Buche. Umgekehrt ist Deutschland der wichtigste Außenhandelspartner für Tschechien. Der Handel mit Deutschland machte fast ein Drittel des Außenhandels Tschechiens aus. Weitere Kooperationsfelder sind Verkehrsinfrastruktur und Tourismus, ein gemeinsamer Arbeits- und Fachkräftemarkt, Sprachunterricht und duale Ausbildungsmöglichkeiten. Unterschiedliche Auffassungen bleiben danach beim Thema Energiesicherheit, vor allem im Hinblick auf die Kernenergie.

Fünftens lässt sich an einer Reihe von Partnerschaften von Gemeinden, Städten, Schulen, Universitäten, Verbänden und anderen Institutionen erkennen, dass sich auch die sozialen Beziehungen intensiviert haben, gleichwohl bei einer gewissen Asymmetrie: Die tschechische Seite ist stärker auf Deutschland fixiert als umgekehrt. Dennoch existieren hier wie dort zahlreiche Initiativen und Veranstaltungen, die den Nachholbedarf der zuvor gebrochenen interkulturellen Kommunikation belegen. Deutsche wie Tschechen kommen sich näher und kooperieren immer intensiver. Das ist – allen gegenwärtigen tatsächlichen und vermeintlichen Schwierigkeiten zum Trotz – 25 Jahre nach dem Zerfall des kommunistischen Machblocks ein achtbares Ergebnis.

Autorenverzeichnis

Sebastian Brückner, B. A., Master-Student der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Konrad Gerber, B. A., Master-Student der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Daniel Kleine, B. A., Master-Student der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Thomas Meißner, B. A., Master-Student der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Dr. Lukáš Novotný, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Philosophischen Fakultät der Jan-Evangelista-Purkyně-Universität Ústí nad Labem.

Dajana Richter, B. A., Master-Studentin der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Liza Ruschin, B. A., Master-Studentin der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Laura Stellbrink, B. A., Master-Studentin der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Robert Steudtner, B. A., Master-Student der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

PD Dr. Tom Thieme, Kommissarischer Leiter der Professur Politische Systeme am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Chemnitz.

Joseph Walthelm, Bachelor-Student der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Jeanette Wilfer, B. A., Master-Studentin der Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.