

Vergleichende Politikwissenschaft

Günter Verheugen · Karel Vodička
Martin Brusis *Hrsg.*

Demokratie im postkommunistischen EU-Raum

Erfolge, Defizite, Risiken



Springer VS

Vergleichende Politikwissenschaft

Reihe herausgegeben von

Steffen Kailitz, Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung, Dresden,
Deutschland

Susanne Pickel, LS für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen,
Duisburg, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Claudia Wiesner, Hochschule Fulda, Fulda, Hessen, Deutschland

Die Schriftenreihe bietet ein Forum für alle, die sich in Forschung und Lehre mit zentralen Themen und Fragestellungen der der Vergleichenden Politikwissenschaft befassen. Sie steht dabei Beiträgen aller theoretischen und methodischen Zugänge der Vergleichenden Politikwissenschaft offen. Es sind sowohl theoretisch und/oder konzeptionell als auch empirisch oder methodisch ausgerichtete Schriften willkommen. Entsprechend der Internationalität der Vergleichenden Politikwissenschaft versteht sich die Reihe als ein internationales Forum des wissenschaftlichen Diskurses. Es werden daher deutsch- und englischsprachige Bände publiziert.

Die Schriftenreihe wird im Auftrag der Sektion Vergleichende Politikwissenschaft der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft herausgegeben. Die Aufnahme jeden Bandes der Reihe erfolgt durch ein Begutachtungsverfahren.

The series offers a forum for all who deal in research and teaching with topics and questions of all subfields of comparative politics. It is open to contributions from all theoretical and methodological approaches to comparative politics. Both theoretically and/or conceptually as well as empirically or methodologically oriented writings are welcome. In keeping with the international nature of comparative politics, the series sees itself as an international forum for scholarly discourse. Therefore, volumes in German and English language will be published.

The series is published on behalf of the section Comparative Politics of the German Political Science Association. Each volume in the series is accepted through a peer-review process.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/13436>

Günter Verheugen · Karel Vodička ·
Martin Brusis
(Hrsg.)

Demokratie im postkommunistischen EU-Raum

Erfolge, Defizite, Risiken

 Springer VS

Hrsg.

Günter Verheugen
Potsdam, Deutschland

Karel Vodička
Karlsruhe, Deutschland

Martin Brusis
München, Deutschland

ISSN 2569-8672

ISSN 2569-8702 (electronic)

Vergleichende Politikwissenschaft

ISBN 978-3-658-33130-6

ISBN 978-3-658-33131-3 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-33131-3>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

In Erinnerung an Karel Vodička
(03/27/1949–02/09/2021)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Günter Verheugen	
Bulgarien: Wachstum, Disparität und die Macht des Populismus	21
Boyan Zahariev und Elitsa Markova	
Estonia: Democratic Consolidation in An Uncertain Environment	35
Vello Pettai	
Kroatien: Schwierige Zeiten für eine Verbesserung der Demokratie ...	49
Zdravko Petak	
Latvia: 20 Years Stability ... or Stagnation?	67
Daunis Auers	
Litauen: Widerstand gegen populistische Versuchungen	81
Darius Žeruolis	
Ostdeutschland: Identitäre Mobilisierung auf den Dauerbaustellen der Konvergenz	97
Martin Brusis	
Polen: Erosion von Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit – Ausbau des Sozialstaats. Das konservativ-nationale Programm der PiS-Regierung	113
Claudia-Y. Matthes	
Rumänien: Rechtsstaatsdefizite und Basar-Governance	131
Sorin Ioniță	

Slowakei: Zwischen nationalem Populismus und liberaler Demokratie	145
Darina Malová und Branislav Dolný	
Slovenia: Tilting the Balance?	161
Alenka Krašovec and Damjan Lajh	
Tschechien: Herausforderungen durch Polarisierung und Machtfusion	175
Petra Guasti und Zdenka Mansfeldová	
Ungarn: Eine kompetitive Autokratie innerhalb der Europäischen Union	193
Róbert László und Patrik Szicherle	
Illiberale Politiken und demokratische Gewaltenkontrolle im postkommunistischen EU-Raum	207
Martin Brusis	
30 Jahre postkommunistischer EU-Raum. Erfolge, Defizite, Risiken	249
Karel Vodička	

Autorenverzeichnis

Daunis Auers, Direktor des Think Tank Certus, Associate Professor für Vergleichende Politikwissenschaft, Universität Lettland, Riga, Lettland.

Martin Brusiš, Dr., Projektmanager, Dozent, Politikberater und Politikwissenschaftler, München.

Branislav Dolný, Dr., Wiss. Mitarbeiter, Philosophische Fakultät, Comenius-Universität Bratislava, Slowakei.

Petra Guasti, Dr. Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Goethe-Universität, Frankfurt/Main.

Sorin Ioniță, Präsident, Think Tank Expert Forum (EFOR), Bukarest, Rumänien.

Alenka Krašovec, Professorin für Politikwissenschaft, Universität Ljubljana, Slowenien.

Damjan Lajh, Associate Professor für Policy-Analyse, Universität Ljubljana, Slowenien.

Róbert László, Experte für Wahlen und Wahlsysteme, Think Tank Political Capital, Budapest, Ungarn.

Darina Malová, Professorin für Politikwissenschaft, Philosophische Fakultät, Comenius-Universität Bratislava, Slowakei.

Zdenka Mansfeldová, Dr. Dr., Stellv. Direktorin, Institut für Soziologie, Tschechische Akademie der Wissenschaften, Prag, Tschechische Republik.

Elitsa Markova, Programmdirektorin, Open Society Institute, Sofia, Bulgarien.

Claudia-Yvette Matthes, Dr., Direktorin der Internationalen MA-Programme, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin.

Zdravko Petak, Professor für Politikwissenschaft, Universität Zagreb, Kroatien.

Vello Pettai, Professor für Vergleichende Politikwissenschaft, Johan Skytte Institute of Political Studies, Universität Tartu, Estland; Direktor des European Centre for Minority Issues, Flensburg.

Patrik Szicherle, Analyst, Think Tank Political Capital, Budapest, Ungarn.

Günter Verheugen, Honorarprofessor für Europäisches Regieren, Kulturwissenschaftliche Fakultät, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder. Ehemaliges Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für die EU-Erweiterung und die neue Nachbarschaft.

Karel Vodička, Dr., Politikwissenschaftler, Karlsruhe und Ústí nad Labem, Tschechische Republik.

Boyan Zahariev, Programmdirektor, Open Society Institute, Sofia, Bulgarien.

Darius Žeruolis, Politikberater und Consultant, Vilnius, Litauen.



Einleitung

Günter Verheugen

Inhaltsverzeichnis

1	Das Fenster der Gelegenheit 1999 bis 2004	3
2	Erreichtes und Nichterreichtes	13
3	Einige Lehren	16
4	Die nächsten Schritte	19

Zusammenfassung

Noch ein Buch über die Osterweiterung der Europäischen Union? Ist das wirklich nötig? Die Literatur zum Thema ist schon fast unübersehbar. In den vergangenen Jahren haben sich viele der Akteure zu Wort gemeldet und ihre Sicht der Ereignisse dargeboten. Ganze Regimenter kluger Menschen befassten sich mit allen nur denkbaren Aspekten des Themas. Es ist auffällig, aber nicht überraschend, wie sich die Perspektive verändert, je mehr Zeit seit dem Beginn der großen Veränderungen auf dem europäischen Kontinent im Jahr 1989 vergangen ist. Es liegt schon fast eine Generation zwischen dem Ende des Kalten Krieges, dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums, der Deutschen Einheit und dem Beginn einer Transformation im Osten und Südosten Europas, die noch nicht vollendet ist. Was aber bis heute fehlt, ist eine zusammenfassende Betrachtung der Transformationsgeschichte des postkommunistischen EU-Raums. Das macht dieses Buch wichtig.

G. Verheugen (✉)

Fakultät für Kulturwissenschaften, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder,
Deutschland

E-Mail: gv@european-experience.de

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien
Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

G. Verheugen et al. (Hrsg.), *Demokratie im postkommunistischen EU-Raum*,
Vergleichende Politikwissenschaft, https://doi.org/10.1007/978-3-658-33131-3_1

Hinterher ist man immer schlauer, sagt ein Sprichwort. In Kenntnis der tatsächlichen Entwicklungen ist es leichter, Irrtümer und Fehler, falsche Einstellungen, naive Erwartungen, alle nur denkbaren Defizite zu erkennen. Jedoch gilt das auch umgekehrt: Man sieht das Gelungene und die Veränderungen zum Besseren ebenfalls deutlicher.

Die Analyse in dem vorliegenden Band beschränkt sich nicht auf die 11 postkommunistischen Staaten, die 2004, 2007 und 2013 Mitglied der EU wurden, sondern es wird, was so gut wie nie geschieht, auch Ostdeutschland in einem eigenen Kapitel behandelt. Dieses Kapitel ist besonders aufschlussreich, weil sich erstaunliche Übereinstimmungen oder wenigstens Ähnlichkeiten in den politischen Einstellungen der Menschen des gesamten Transformationsraums deutlich abzeichnen. In weiten Teilen stützen sich die Arbeiten auf die jüngsten verfügbaren demoskopischen und ökonomischen Daten.

Kurz gesagt: Was hier vorgelegt wird, ist eine kompakte Zusammenfassung dessen, was wir im Jahr 2021 über die „neuen“ EU-Mitglieder und ihre Transformationsfortschritte wissen.

Die Autorinnen und Autoren der Länderstudien wirken teilweise seit vielen Jahren als Fachgutachter am Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung mit (BTI). Der BTI bewertet und vergleicht die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und politischem Management in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern. Dadurch hat die Bertelsmann Stiftung nicht nur eine wertvolle Wissensbasis aufgebaut, sondern auch die Kooperation und den intellektuellen Austausch unter den Verfassern ermöglicht. Die Autorinnen und Autoren sowie die Herausgeber sind der Stiftung und insbesondere ihrem BTI-Team sehr dankbar, dass sie mit diesem langjährigen Engagement wesentlich zur Realisierung des Buches beigetragen haben.

Die europäische Einigung ist kein Projekt, bei dem es um kurzfristige, taktische Vorteile geht. Es ist ein Projekt, das Einsicht, Verständnis und Geduld verlangt, vor allem aber Unabhängigkeit vom konjunkturellen Auf und Ab der Tagespolitik. Solides Wissen ist dafür eine unverzichtbare Voraussetzung. Ich hoffe, und wünsche, dass alle diejenigen, die heute in der EU zu entscheiden haben, das hier versammelte Wissen benutzen, um vorgefasste Meinungen, vorschnelle Schlussfolgerungen und strategisch kurzfristige Entscheidungen zu vermeiden.

1 Das Fenster der Gelegenheit 1999 bis 2004

Das praktische Ergebnis der Potsdamer Konferenz der drei Siegermächte Großbritannien, Sowjetunion und USA 1945 war die Teilung Europas in zwei große Einflusszonen. Das war vor nunmehr über 75 Jahren. In den folgenden Jahrzehnten vertiefte sich diese Teilung mehr und mehr. Die Idee der europäischen Integration bezog den östlichen Teil des Kontinents nicht mehr ein und verstand sich als rein westeuropäisches Projekt. Man gewöhnte sich daran, von Europa zu sprechen, wenn in Wahrheit nur der sich integrierende Westen und Zug um Zug auch der Süden und Norden des Kontinents gemeint war. So entstand nicht nur eine physische Grenze, sondern auch eine mentale. Es sollte sich herausstellen, dass die Grenze in den Köpfen sich als zäh und langlebig erwies und bis heute nicht überwunden ist. Diese Entfremdung erklärt, warum die EU (damals noch EG) zu Beginn der 1990er Jahre Mühe hatte, die neue Lage und die damit verbundenen Herausforderungen zu verstehen. Es gereicht der letzten und einzigen frei gewählten Regierung der DDR zur Ehre, dass sie als erste europäische Regierung die Einbeziehung der jungen Demokratien des früheren kommunistischen Machtbereichs in das europäische Einigungsprojekt zum Programm machte. Das war ein Gedanke, der, aus der Solidarität geboren, in jedem Fall seiner Zeit voraus war. In der EU-Kommission herrschte 1990 die Auffassung vor, man könne möglicherweise in 25 Jahren an ein solches Projekt denken. Es gab damals auch eine ganz andere Idee, vertreten unter anderem vom früheren US-Außenminister Kissinger: die Schaffung einer Pufferzone zwischen der NATO und der Sowjetunion. Das erinnerte an den cordon sanitaire aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und hätte wieder einmal eine Art Zwischeneuropa geschaffen und die betroffenen Staaten in einem Niemandsland einer ungewissen Zukunft ausgeliefert. Allerdings machten diese Staaten sehr schnell klar, was sie wollten: gleichberechtigte Mitwirkung in den sogenannten euro-atlantischen Strukturen, also EU und NATO.

Besonders eindrucksvoll vertreten wurde dieses Anliegen von Václav Havel, der mit seiner moralischen Autorität auf die Regierungen und Parlamente der EU einen tiefen Eindruck machte. Havel allerdings war es auch gewesen, der vergeblich dafür geworben hatte, die Charta von Paris aus dem Jahr 1990 mit ihrer gesamteuropäischen Vision in ein konkretes politisches Aktionsprogramm zu verwandeln. Der euro-atlantische Trend wurde verstärkt durch die baltischen Staaten, die nach ihrer Ablösung von der Sowjetunion vor allem Sicherheit vor einer etwaigen russischen Expansion suchten.

Schritt für Schritt tastete sich die EU voran. In Kopenhagen stellte der Europäische Rat zunächst vier mittel- und osteuropäischen Ländern (Polen, Slowakei,

Tschechien und Ungarn) einen EU-Beitritt in Aussicht, indem er die Beitritts-option an den Abschluss von Europa-Abkommen band. Gleichzeitig definierte er drei fundamentale Kriterien für einen EU-Beitritt. So stellte er eine direkte Verbindung zwischen demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Transformation und dem Einlösen der EU-Beitrittsoption her.

Für die potenziellen EU-Mitglieder hatte das gravierende Folgen. Richtung und in weiten Teilen auch Inhalt der Transformation wurden dadurch von außen vorgegeben und eine substantielle Marktöffnung vorangetrieben. Es ist wohl richtig, dass auf diese Weise viel Zeit gewonnen wurde, und manche innenpolitische Auseinandersetzung vermieden wurde. Es ist aber auch richtig, dass weder die Europa-Abkommen noch die geforderte 1:1 Übernahme des gesamten Regelwerkes der EU Rücksicht nahmen auf die spezifischen Erfahrungen und Bedürfnisse der wieder unabhängig gewordenen Staaten in Mittel- und Osteuropa. Wesentliche Schritte waren bereits getan, als der Europäische Rat 1997 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit einer Gruppe von sechs Staaten (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) beschloss. Diese Gruppenbildung und das gleichzeitig formulierte sogenannte Regatta-Prinzip, wonach der Staat zuerst beitreten könnte, der als erster die Bedingungen erfüllt, machten deutlich, dass die EU damals die volle Dimension und strategische Bedeutung des Projektes noch nicht vollständig erfasst hatte.

Als ich 1998 nach dem Regierungswechsel in Deutschland Staatsminister für Europa wurde, hatte ich eine Rundreise durch die Hauptstädte der EU hinter mir und hatte dabei gelernt, dass bei den meisten große Zweifel bestanden, ob die EU sich mit diesem Projekt nicht übernehmen werde. Gemeint war damit vor allen Dingen die Angst vor riesigen Finanztransfers zu Lasten alter Mitglieder. Die Krise der Kommission, die im März 1999 zu ihrem Rücktritt führte, brachte es darüber hinaus mit sich, dass es zwar im technischen Sinne Erweiterungsverhandlungen gab, aber keine politische Lenkung des Prozesses. Er lag in den Händen der Bürokratien der EU und der Mitgliedstaaten, die ihre Arbeit weitgehend autonom verrichteten.

Das Jahr 1999 brachte drei Weichenstellungen von größter Bedeutung. Während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr wurde mit der Verabschiedung der Agenda 2000 der finanzielle Rahmen für eine Osterweiterung vereinbart. Im zweiten Halbjahr, während der finnischen Präsidentschaft, trat eine neue Kommission unter dem früheren italienischen Ministerpräsidenten Romano Prodi ihren Dienst an. Prodi erkannte schnell, dass die Osterweiterung für seine Kommission die historische Aufgabe und Chance war und dass sie nicht organisiert werden konnte wie frühere Erweiterungsrounden. Er betrachtete sie nicht als eine administrative, sondern als eine politische Herausforderung ersten Rangs.

Organisatorisch fand das seinen Niederschlag in meiner Bestellung zum Kommissar für Erweiterung, was mit der Schaffung einer eigenen Generaldirektion „Erweiterung“ einherging. Die dritte wesentliche Entscheidung fiel im Dezember 1999 beim Europäischen Rat von Helsinki. Dort wurde auf Vorschlag der Kommission beschlossen, die Beitrittsverhandlungen nunmehr auch mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien sowie der Slowakei aufzunehmen. Die Kommission hatte dafür praktische, aber auch integrationspolitische Gründe ins Feld geführt. Sie argumentierte, dass mit dem Luxemburger Verfahren des Jahres 1997 die EU mindestens ein ganzes Jahrzehnt institutioneller Instabilität vor sich haben würde. Gleichzeitig hatten die Beschlüsse 1997 dazu geführt, dass die Reformkräfte in den meisten Ländern erlahmt waren, weil sie entweder das Regatta-Prinzip ablehnten oder sich als Teil der zweiten Gruppe ins Abseits gestellt sahen. Der Beschluss von Helsinki hatte allerdings einen Preis: der für die Erweiterung definierte Finanzrahmen würde nicht noch einmal verändert werden.

Ende 1999 eröffnete sich so ein Fenster der Gelegenheit. Im Rückblick ist zu erkennen, dass das nicht möglich gewesen wäre ohne die Schockwirkung des Kosovo-Krieges. Allen Beteiligten wurde bewusst, dass der Frieden in Europa keineswegs allgemein und ungefährdet war. Es erfolgte eine Art Rückbesinnung auf die europäische Integration als friedensschaffende und friedenserhaltende politische Vision. Die direkt Begünstigten waren Bulgarien und Rumänien, deren Transformationsfortschritte allgemein als unzureichend empfunden wurden, die aber als Garanten für Stabilität im Balkanraum nun unverzichtbar geworden waren.

Die neue Erweiterungsstrategie für nunmehr zwölf Beitrittskandidaten war in Helsinki kein Streitthema unter den Regierungschefs. Streit entzündete sich an einer ganz anderen Stelle: an der Türkei und an der Zypernfrage.

Das hier vorliegende Buch beschränkt sich auf den postkommunistischen Raum. Deshalb ist hier auch nicht der Ort, diesen Konflikt im Einzelnen nachzuzeichnen. Zum Verständnis der Situation muss allerdings ein Wort zu Zypern gesagt werden. Der ungelöste Zypern-Konflikt hatte das Potenzial, den gesamten Erweiterungsprozess zu blockieren, weil auf jeden Fall zu befürchten war, dass Griechenland einer nächsten Erweiterungsrunde nicht zustimmen würde, wenn nicht Zypern ein Teil davon wäre. Die bisherige Position der EU lautete, dass Zypern erst nach Überwindung der Teilung EU-Mitglied werden dürfe. Das aber hing, jedenfalls aus damaliger Sicht, von der Bereitschaft der Türkei ab, einem Friedensplan für Zypern zuzustimmen. Schließlich bestand der Kompromiss von Helsinki darin, eine Aufnahme der griechischen Republik Zypern nicht mehr prinzipiell auszuschließen und der Türkei den ihr bis dahin vorenthaltenen Status eines Beitrittskandidaten zu geben und sie zügig an die EU heranzuführen,

was die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen in einem überschaubaren Zeitraum ermöglichen sollte.

Nach Helsinki gab es zunächst faktisch immer noch zwei Gruppen von Beitrittskandidaten: die Sechs von Luxemburg und die Sechs von Helsinki. Beide waren zunächst skeptisch, ob die EU den Kraftakt einer Verhandlungsrunde mit zwölf Staaten gleichzeitig tatsächlich leisten würde. Die einen fürchteten Tempoverlust und wollte nicht auf die „Nachzügler“ warten müssen. Die anderen waren zunächst keineswegs davon überzeugt, dass die Erklärung, jedes Land werde dieselbe Chance haben, mehr als freundliche Rhetorik war. Der Verlauf der Verhandlungen zeigte jedoch bald, dass diese Besorgnisse unbegründet waren. Lettland, Litauen, Malta und die Slowakei konnten schnell aufschließen.

Anders war die Lage in Rumänien und Bulgarien. Beide Länder mussten besondere Bedingungen erfüllen, um überhaupt in der Helsinki-Gruppe dabei sein zu können. In Rumänien ging es um ein makroökonomisches Reformprogramm. Bulgarien musste sich verpflichten, das Kernkraftwerk Kosloduj teilweise stillzulegen. Die Bereitschaft zur Stilllegung von Kernkraftwerken hatten Litauen und die Slowakei bereits erklärt. Die Stilllegung von Reaktoren sowjetischer Bauart war eine unverhandelbare Bedingung für die Mitgliedstaaten. Sie hielten diese Anlagen für konstruktionsbedingt unsicher und auch für nicht mehr nachrüstbar. Im Lauf der Jahre sollte diese Bedingung für Litauen und Bulgarien noch große innenpolitische und ökonomische Probleme heraufbeschwören. In Bulgarien ist die Entrüstung über die damalige Forderung der EU bis auf den heutigen Tag spürbar.

Beitrittsverhandlungen sind keine normalen zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen, weil es in Wahrheit nicht viel zu verhandeln gibt. Ziel des gesamten Prozesses ist die vollständige Übernahme des sogenannten gemeinschaftlichen Besitzstandes, also des zehntausende Seiten umfassenden Gemeinschaftsrechts, wie es sich seit der Gründung der EWG 1957 herausgebildet hat. Das war im Wesentlichen eine take-it-or-leave-it-Verhandlungssituation. Echte Verhandlungsgegenstände waren nur die Modalitäten der Rechtsangleichung und hier vor allem sogenannte Übergangsfristen. Gegen großzügige Übergangsfristen gab es erhebliche Widerstände, sowohl in der Kommission als auch in den Hauptstädten der EU. Jede einzelne musste hart erkämpft werden. Übergangsfristen sind allerdings nicht ausschließlich von den Beitrittskandidaten gefordert worden. Es gab auch den umgekehrten Fall. Aufseiten der EU war die Frage von Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit politisch brisant. Auf diesen Fristen bestanden vor allem Deutschland und Österreich. Ich war damals überzeugt, und bin es auch heute noch, dass ohne ein solches Übergangsregime die Osterweiterung um eine ganze Reihe von Jahren hätte verschoben werden müssen, mit

der Gefahr, dass sich das Fenster der Gelegenheit in der Zwischenzeit schließen würde. Umgekehrt gab es dieses Risiko ebenfalls. Wenn es nicht gelungen wäre, die hochsensible Frage des Erwerbs von Grund und Boden durch EU-Ausländer in den Beitrittsländern zugunsten dieser Länder zu lösen, dann hätte es mit der Ratifizierung des Beitrittsvertrages wohl nicht reibungslos geklappt.

Wie berechtigt die Sorge mit Blick auf den Zeitfaktor war, wurde überdeutlich, als im Jahr 2005 das Projekt einer EU-Verfassung in Referenden in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass Frankreich danach der Osterweiterung noch zugestimmt hätte. Die gesamte französische politische Klasse, nicht nur die Regierung, tat sich mit der Erweiterung von Anfang an schwer. Zum einen war es allgemeine französische Überzeugung, dass die Erweiterung erst nach einer weitreichenden EU-Reform (Vertiefung) stattfinden dürfe. Das Ziel der Vertiefung war mit dem Vertrag von Amsterdam jedoch nur teilweise erreicht worden. Es gab bedeutende „left overs“, die nun parallel zu der Erweiterungsrunde abgearbeitet werden mussten. Der andere französische Vorbehalt wurde offiziell nicht kommuniziert, war aber wichtiger. Frankreich fürchtete als Folge der Osterweiterung für sich einen Bedeutungsverlust innerhalb der EU und gleichzeitig für Deutschland eine ausgedehnte Einflusszone in Mittel- und Osteuropa. Dies war auch ein Grund, warum Frankreich sich vor Helsinki zum Anwalt von Bulgarien und Rumänien gemacht hatte. Die französische Politik glaubte, diese beiden Länder als Partner in der Frankophonie an seine Seite zu binden und so die Machtbalance in der EU einigermaßen stabil halten zu können.

Die französische Sorge war nicht unberechtigt. Frankreich hatte aufmerksam verfolgt, dass die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und den östlichen Nachbarn sich auf der Basis der Europaabkommen rasant entwickelten. Bei der Eroberung dieser neuen Märkte hatte Deutschland Standortvorteile. Es ist den Deutschen wenig bewusst, dass sie nicht nur politisch sondern auch wirtschaftlich zum großen Gewinner der Osterweiterung wurden. Der typischste Vertreter der politischen Klasse Frankreichs in der Ablehnung der Osterweiterung war der ehemalige Präsident Giscard d'Estaing. Wenige Tage nach seiner Berufung zum Präsidenten des Verfassungskonvents zitierte er mich zu sich, um mir in sehr bestimmten Ton zu erklären, dass die Erweiterungsverhandlungen jetzt natürlich gestoppt werden müssten, bis die Verfassung fertig wäre. Er konnte das allerdings nicht durchsetzen und musste hinnehmen, dass die Kandidatenländer an der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs beteiligt wurden. Die überwiegende Meinung in Rat und Parlament war, dass Stabilität im gesamten Raum ebenso wichtig war, wie die Verfassung.

Die Bedenken von Giscard wurden allerdings von einer ganzen Reihe von politischen Denkern aber auch im medialen Raum geteilt. Der Schlüsselbegriff

hier war die sogenannte „Überdehnung“ – die EU würde zu groß werden, nicht mehr steuerbar sein und zu Handlungsunfähigkeit verdammt. In der politikwissenschaftlichen Diskussion jener Jahre tauchte das Gespenst der Überdehnung immer wieder auf. Es ist ein Begriff, der normalerweise zur Erklärung des Niedergangs großer Imperien verwendet wird. Die EU ist allerdings kein Imperium und mag alle möglichen Ideen haben, gewiss aber keine imperialen. Als Romano Prodi einmal in Lettland mit der Aussage konfrontiert wurde, man habe sich nicht von der Sowjetunion befreit, um sich einer anderen Union, der Europäischen, zu unterwerfen, antwortete er mit der entwaffnenden Gegenfrage, ob Lettland sich freiwillig um die Aufnahme in die Sowjetunion bemüht hätte. Prodi traf damit den entscheidenden Punkt. Europäische Integration war das, was die jungen Demokratien wirklich wollten. Sie wurde ihnen nicht aufgezwungen. Die EU ist und bleibt ein freiwilliger Bund von Staaten. Das einzig Positive am Brexit in meinen Augen ist, dass der Austritt Großbritanniens demonstrierte, dass die EU kein Völkergefängnis ist.

Natürlich hat die Osterweiterung eine strategische und geopolitische Dimension. Die, wenn man so will, politische Philosophie war aber nicht vom Gedanken der Machtausweitung bestimmt, sondern leitete sich von dem gemeinsamen Aufbruch Europas her, wie er im Jahr 1990 in der Charta von Paris niedergelegt wurde. In Paris ging es um das gemeinsame europäische Haus, und damit um eine stabile Friedensordnung für den ganzen Kontinent. Anders als im Fall der Osterweiterung der NATO hat deshalb auch Russland in der Osterweiterung der EU keine Bedrohung für sich gesehen, sondern den Vorteil einer befriedeten und stabilen Nachbarschaft an seiner Westgrenze erkannt. Selbstverständlich galt damals auch der Grundsatz, dass die EU keine Verträge zu Lasten Dritter abschließt, was dazu führte, dass mit Russland regelmäßig über die Probleme gesprochen wurde, die sich aus dem Erweiterungsprozess für das Land ergeben könnten.

Ich selber sah in der Osterweiterung nicht nur eine Forderung der politischen Vernunft, sondern historischer Gerechtigkeit. Die Völker, die beitreten wollten, hatten das Unglück gehabt, auf der falschen Seite des Eisernen Vorganges leben zu müssen. Sie waren Opfer, zuerst des Nationalsozialismus, dann der europäischen Teilung und dann des Stalinismus. Als sie für sich die Freiheit der Wahl erkämpft hatten, war ihre Entscheidung für ein integriertes Europa eindeutig. Wie könnte man plausibel erklären, dass Deutschland, der Verursacher des europäischen Elends im 20. Jahrhundert, von Anfang an dabei sein durfte, aber diese Länder nicht?

Anders als in früheren Erweiterungsrunden war für die Osterweiterung als Grundlinie festgelegt worden, dass die formelle Übernahme des Gemeinschaftsrechtes nicht genügte. Es musste auch sichergestellt sein, dass die neuen Mitglieder in der Lage sein würden, es korrekt anzuwenden. Das bedeutete, dass tief greifende Reformen in den Beitrittsländern schon vor und nicht erst nach den Beitritten verwirklicht werden mussten. Dazu bot die EU finanzielle und personelle Hilfe an und führte ein strenges Überwachungssystem ein.

Das Gemeinschaftsrecht war, um eine klare Strukturierung der Verhandlungen zu ermöglichen, in einzelne Kapitel aufgeteilt worden. Diese Kapitel waren relativ leichtgewichtig, wenn es um ein Gebiet mit wenigen EU-Kompetenzen ging. Sie waren aber sehr kompliziert und anspruchsvoll, wenn Bereiche mit ausgeprägten EU-Kompetenzen behandelt wurden. Verhandlungskapitel wurden auf Empfehlung der Kommission geöffnet, wenn der Stand der Vorbereitungen in dem betreffenden Land eine positive Prognose ermöglichte. Sie wurden ebenfalls auf Empfehlung der Kommission vorläufig geschlossen, wenn alle Verpflichtungen als erfüllt anerkannt wurden. Dafür waren jedes Mal einstimmige Beschlüsse aller Mitgliedstaaten notwendig. Was hier so technisch klingt, war tatsächlich eine aufs äußerste beschleunigte Transformation. Nur Wenige in den 15 EU-Mitgliedstaaten wussten damals, und so muss man leider hinzufügen, wissen heute, unter welchem enormen Druck die Beitrittskandidaten gesetzt wurden. Sie ahnen bis heute nicht, was sie den Bevölkerungen an Bereitschaft zum Wandel zumuteten und welches große Opfer von den Menschen in ihrem eigenen unmittelbaren Lebensbereich verlangt wurde. Der Beitritt wurde keinem Land geschenkt. Es war harte Arbeit. Den Regierungen und Parlamenten wurde großer politischer Mut und strategische Weisheit abverlangt. Ich glaube, dass eine solche Kraftanstrengung nur einmal in jeder Generation möglich ist. Den „Neuen“ in der EU ist die Anerkennung für ihre große Leistung weitgehend verwehrt geblieben und beides hat Auswirkungen bis auf den heutigen Tag.

Trotz der einheitlichen Struktur der Verhandlungen traten natürlich immer wieder Probleme auf, für die es keine Lösung qua Übernahme des Gemeinschaftsrechtes gab. Das betraf zum Beispiel den Umgang mit ethnischen Russen in Estland und Lettland. Diese sahen sich nach dem Zerfall der Sowjetunion plötzlich in der Rolle von Minderheiten in souveränen, nicht-russischen Staaten. Anhand von OSZE-Regeln konnten die notwendigen Regelungen für den Schutz und die Rechte dieser Minderheiten vereinbart werden. Wirklich gelöst ist diese Frage bis heute nicht, weil sie ihrem Wesen nach ein politisches und soziales Problem ist, mit Wurzeln, die bis weit in das zaristische Russland zurückreichen. Eine andere Frage im Baltikum betraf den russischen Zugang nach Kaliningrad. Nach dem Beitritt von Polen und Litauen wurde das Gebiet Kaliningrad unvermeidlich

zu einer russischen Enklave in der EU. Russland bestand auf einer Korridorlösung durch Litauen, um einen freien Zugang zu sichern. Das aber hätte Litauen den Weg in den Schengenraum versperrt. In einem sehr schwierigen Verhandlungsprozess wurde eine politische Lösung gefunden, die sowohl für Russland als auch für die EU und für Litauen akzeptabel war. Ein anderes Beispiel war die schon erwähnte notwendige Stilllegung des einzigen Kernkraftwerkes in Litauen, Ignalina. Im benachbarten Polen wiederum gab es eine Reihe von politischen Problemen, die zusammenhingen mit spezifischen Ängsten und Sorgen im konservativen ländlichen Raum. Davon war zum Beispiel die Frage des Grunderwerbs für EU-Ausländer belastet, die sogar zu einer ernsthaften Regierungskrise in Polen führte. Millionen von polnischen Kleinbauern fürchteten um ihre Existenz. Noch gravierender war in Polen die Anti-EU-Haltung weiter Teile des katholischen Klerus, die getrieben war von der Befürchtung, die polnische Gesellschaft werde durch den EU-Beitritt „verwestlicht“, was in den Augen zahlreicher Bischöfe und Priester gleichbedeutend war mit unmoralisch, libertinistisch und atheistisch. Die Bischöfe in Polen hatten allerdings nicht begriffen, dass sie ihren Kampf gegen den kulturellen Wandel in Polen auf jeden Fall zu führen hatten, ob mit oder ohne EU-Beitritt.

Politischen Sprengstoff gab es auch in Verbindung mit dem bevorstehenden EU-Beitritt Tschechiens. Dabei ging es um die Beneš-Dekrete von 1945, die nach dem damaligen Präsidenten der Tschechoslowakei benannt sind. Sie verfügten, gedeckt durch einen Beschluss der Potsdamer Konferenz, die Vertreibung und entschädigungslose Enteignung der Sudetendeutschen. Einflussreiche Kreise in Deutschland und Österreich wollten die Erweiterungsverhandlungen benutzen, um die Tschechen zur verbindlichen Rücknahme dieser Dekrete zu zwingen, um sich eine Grundlage für Restitutionsforderungen zu schaffen. Es kostete sehr viel Mühe, dieses Gespenst aus der Vergangenheit zu verscheuchen. Es gehört zu den erfreulichen politischen Nebenwirkungen der Erweiterung, dass dieses Thema, das die deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen jahrzehntelang vergiftet hatte, endgültig von der politischen Tagesordnung verschwunden ist.

Insgesamt aber machten die Verhandlungen nach Helsinki so rasche Fortschritte, dass schon im Herbst 2000 die Frage nach dem konkreten Beitrittsszenario diskussionsreif wurde. Die überwiegende Meinung in den Dienststellen der Kommission und in den Amtsstuben der Hauptstädte war zunächst, dass man die Beitritte gruppenweise organisieren sollte. Als heiße Kandidaten für eine erste Beitrittsgruppe galten Estland, Slowenien und Ungarn.

Die Frage des Beitrittsszenarios war in Wirklichkeit jedoch die Frage nach der Position Polens im Beitrittsprozess. Eine erste Beitrittsrunde ohne Polen, war eine

Idee, die nur jemand haben konnte, der die europäische Geschichte nicht verstanden hatte. Aber noch stärker wog, dass strategisch betrachtet Polen der Dreh und Angelpunkt der gesamten Unternehmung war und jede Erweiterung ohne Polen ihr Ziel verfehlt hätte. Es gab leider erstaunlich viele, die das nicht sehen wollten. Ein Grund für solche Kurzsichtigkeit war wohl das besonders gerne in deutschen Medien verbreitete Vorurteil, in Polen herrsche hoffnungslose Rückständigkeit, immer portraitiert durch den berühmten Leiterwagen, der von einem müden Gaul mühsam geschleppt wurde. Den Polen hingegen war durchaus klar, dass sie keine Sonderbehandlung als größtes und wichtigstes Land unter den Beitrittskandidaten verlangen konnten und die Bedingungen erfüllen mussten, wie alle anderen. Polen hatte durchaus eine Zeitlang geglaubt, dass die Beitrittsregeln nur für andere gemacht seien, weil Kohl und Chirac ihnen den Beitritt für das Jahr 2000 versprochen hatten. Aus diesem Grund gab es großen Nachholbedarf in Polen. Außerdem waren natürlich wegen der Größe des Landes auch die Probleme größer. Ab 2000 unternahm das Land eine große Kraftanstrengung, die man auch im Rückblick nur bewundern kann. Scheinbar Unlösbares wurde plötzlich lösbar.

Politisch hätte man Polen die Verweigerung eines Beitritts in einer ersten Runde niemals vermitteln können. Es wäre als eine nationale Demütigung empfunden worden und der Erweiterungszug wäre entgleist. Es gab noch einen weiteren Gesichtspunkt: Für Deutschland wäre die Ratifizierung eines ersten Beitrittsvertrags ohne Polen wohl nicht möglich gewesen. Nicht nur, weil die Deutschen dem polnischen Freiheitskampf letztlich die eigene staatliche Einheit verdanken, die Mauer wäre nicht gefallen ohne *Solidarność* – sondern auch deshalb, weil Deutschland als Verursacher des polnischen Leidens im Zweiten Weltkrieg und des darauf folgenden polnischen Nachkriegsschicksals Polen gegenüber politische und moralische Verpflichtungen hat, die sich nicht abschütteln lassen.

Es war also klar, sowohl von der Sache her, als auch politisch, dass die Erweiterung so organisiert werden musste, dass Polen von Anfang an dabei war, aber die anderen nicht auf Polen warten mussten.

Bereits Ende 2000 zeichnete sich die Möglichkeit einer viel größeren, EU-freundlichen Lösung ab. Klar war aber auch, dass Bulgarien und Rumänien im Hinblick auf ihre insgesamt schwache Governance mehr Zeit brauchen würden als die zehn anderen Länder. Diese könnten auch in einem einzigen Schritt am selben Tag beitreten, bevorzugt zu einem Termin, der ihnen die Beteiligung an der Europawahl im Jahr 2004 ermöglichen würde, der sogenannte „big bang“. Im Lauf des Jahres 2001 setzte sich diese Auffassung politisch durch und der Europäische Rat bestätigte das im Dezember 2001.

Das wesentliche institutionelle Beitritts Hindernis aufseiten der EU war 2000 mit dem Vertrag von Nizza beseitigt worden. Der Vertrag regelte, wenn auch in einer Form, die nicht alle befriedigen konnte, das Funktionieren einer größer werden Integrationsgemeinschaft: also die Zusammensetzung der Kommission, die Sitzverteilung im Parlament und die Stimmengewichtung im Rat.

Der Nizza-Vertrag wurde zügig durch die Mitgliedstaaten ratifiziert, mit Ausnahme von Irland, wo er in einem Referendum abgelehnt wurde. Anders als später Frankreich und die Niederlande nach den gescheiterten Verfassungsreferenden behandelt wurden, wurde Irland klargemacht, dass es ein zweites Referendum abhalten müsste, was auch geschah und schließlich das gewünschte Ergebnis erbrachte.

Entscheidend war das Jahr 2002. Zwei besonders heikle Kapitel waren noch völlig offen: die Verteilung der Mittel aus den Strukturfonds und die Landwirtschaft. Es erwies sich als sehr hilfreich, dass die Mitgliedstaaten 2000 einem Vorschlag der Kommission gefolgt waren und eine „roadmap“ beschlossen hatten, einen Verhandlungsfahrplan, der festlegte, während welcher Präsidentschaft welche Themen abgearbeitet werden sollten. Tatsächlich waren dann zum abschließenden Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 nicht mehr sehr viele Fragen offen und die Verhandlungen konnten mit den zehn Staaten formell abgeschlossen werden. Die Vertragsunterzeichnung folgte schon im März 2003. Beitrittsreferenden verliefen in allen Kandidatenländern erfolgreich und auch die Ratifizierung im Europäischen Parlament und in den Mitgliedstaaten ging ohne Unfall über die Bühne. So kam der 1. Mai 2004, der Tag des Beitritts von zehn, darunter acht aus Mittel- und Osteuropa. Acht Jahre später erhielt die EU für diese Leistung den Friedensnobelpreis.

Als am 1. Mai 2005, genau ein Jahr nach dem „big bang“, in der EU eine erste Bilanz der Erweiterung gezogen wurde, war das Ergebnis überaus positiv. Es war eine Art freudiger Überraschung, die in den Kommentaren zum Ausdruck kam. Die befürchteten Verwerfungen waren nicht eingetreten, die EU war handlungsfähig geblieben. Die neuen Mitglieder waren in der Übernahme des Gemeinschaftsrechts häufig schneller und präziser als einige der alten. Dann aber war die Schönwetterperiode mit einem Schlag zu Ende. Auf die einschneidende Wirkung des gescheiterten Verfassungsprojektes ist schon hingewiesen worden. Der Elan der Erweiterungspolitik war gebrochen, weil sowohl in Frankreich als auch in den Niederlanden mehr oder weniger offen genau diese Politik zum Sündenbock erklärt wurde. Bulgarien und Rumänien bekamen die veränderte Stimmung als erste zu spüren. Zwar wurden die Beitritte planmäßig zum Jahresbeginn 2007 vollzogen, aber beide Länder wurden noch für Jahre unter Kuratel gestellt. Niemand feierte ihren Beitritt in irgendeiner Weise. Die sogenannte

Erweiterungsmüdigkeit breitete sich aus. Beide Barroso-Kommissionen behandelten die Erweiterung nicht mehr als Priorität. Der Nachzügler Kroatien erreichte noch das erstrebte Ziel und damit fand die Osterweiterung erst einmal ihr Ende. Wer es bis dahin nicht geschafft hatte, musste warten und wartet bis heute.

2 Erreichtes und Nichterreichtes

Trotz der Jahre, die seit der Osterweiterung vergangen sind, und der zahlreichen Analysen, die es seither gibt, ist es immer noch schwierig, eine komplette Bilanz der Wirkungen der Erweiterung im postkommunistischen EU-Raum zu ziehen. Es ist deshalb so schwierig, weil es der EU seit 2005 nicht vergönnt war, sich planvoll und stetig weiterzuentwickeln. Sie befindet sich seither in einem permanenten Krisenmodus, der politische Handlungsfähigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit negativ beeinflusst. Das Hauptziel der Osterweiterung, Frieden und Stabilität im postkommunistischen EU-Raum zu sichern, ist erreicht worden. Aber auch nur dort. Außerhalb des EU-Raums sind sogar neue Konflikte entstanden. Reformen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft der neuen EU-Mitglieder haben in vielen Bereichen Veränderungen zum Besseren bewirkt. Demokratie und Menschenrechte haben bei aller Kritik an Erscheinungsformen autoritärer Politik in jüngster Zeit im großen und ganzen ein stabiles Fundament. Wirtschaftsleistung und Lebensstandard haben sich überall verbessert. Einige der neuen Mitglieder erzielen regelmäßig höhere Wachstumsraten als der Rest der EU und haben sich auch in der Krise als erstaunlich resistent erwiesen.

Wie die Fallstudien, die in diesem Buch versammelt sind, deutlich zeigen, gibt es aber auch eine andere Seite. Dass von den neuen Mitgliedern übernommene (oder ihnen auferlegte) politische und wirtschaftliche Governance-Modell der EU ist nicht auf Transformationsgesellschaften zugeschnitten. Es funktioniert innerhalb eines Ordnungsrahmens, der geprägt ist von der Gemeinwohlorientierung der politisch Handelnden, einem verfassungspolitischen Grundkonsens und einem ausreichenden Maß an Vertrauen in die staatlichen Institutionen. In den postkommunistischen Staaten war dieses Governance-Modell etwas völlig Neues, Unbekanntes. Sie waren natürlich geprägt von den Jahrzehnten sozialistischer Herrschaft und hatten eigene, andere Erfahrungen. Es darf also auch nicht verwundern, dass viele, trotz der Tatsache, dass sie sich selbst ihrer alten Herrschaft entledigt hatten, zunächst verunsichert waren und nach Orientierung suchten.

In Politik, Verwaltung und Justiz braucht es Menschen, die dafür sorgen, dass der Wandel keine Leerformel bleibt. Das ist nicht immer garantiert. Die alten Funktionselementen sind nicht über Nacht verschwunden. Sie zeigten vielmehr

eine erstaunliche Überlebensfähigkeit. Verallgemeinerungen sind allerdings nicht angebracht. Auch wer zur alten Funktionselite gehörte, konnte sich als verantwortungsvoll und zuverlässig erweisen und bürgernah und transparent arbeiten. Ich habe allerdings auch das Phänomen beobachtet, es kommt in der Literatur nicht vor, dass junge hoch motivierte Kräfte in die Ämter nachrückten und mit Feuereifer über das Ziel hinausschossen, weil ihnen schlicht die Erfahrung fehlte.

Good Governance, also gute Regierungsführung, konnte im Beitrittsverfahren nicht ausgehandelt werden. Es konnten lediglich günstigere Bedingungen dafür geschaffen werden. Es ist hier nicht zu untersuchen, ob Governance-Defizite in neuen Mitgliedstaaten größer sind als in einigen der alten, obwohl ein solcher Vergleich zu überraschenden Ergebnissen führen könnte. Der Punkt, um den es mir hier geht, ist die Perzeption der Bevölkerung. Wie nimmt sie die Qualität des politischen Personals und der Politik im weitesten Sinne wahr, einschließlich Verwaltung, Polizei, Gesundheitswesen, Bildungswesen und so weiter? Die für dieses Buch herangezogenen Untersuchungen zeigen ein hohes Maß an Enttäuschung und Frustration. Im Ergebnis ist das Vertrauen in Politiker, Parteien, Parlamente und andere staatliche Institutionen gering. Daraus wiederum ergeben sich die Volatilität des Parteiensystems und relativ häufige Regierungswechsel.

Ein Phänomen in einer Reihe postkommunistischer Gesellschaften ist das Aufkommen sogenannter Oligarchen, Personen, die auf welche Art und Weise auch immer, es verstanden haben, im Zuge von Privatisierung und Liberalisierung der Volkswirtschaften große Vermögenswerte an sich zu bringen und die mit ihrer wirtschaftlichen Macht, die sich gewöhnlich auch auf die Verfügungsgewalt über große Teile der Medien erstreckt, politischen Einfluss erkaufen. Die bemerkenswerte Ausnahme ist Polen und ebenso bemerkenswert ist, dass ein östlicher Nachbar Polens, die Ukraine, ein System von Oligarchen hat, das ernsthafte Reformen in diesem Land bis heute erfolgreich verhindert.

Bei aller berechtigten Kritik an den Schwächen der Governance im postkommunistischen Raum sollte jedoch auch eine andere Seite nicht übersehen werden. Überall in den neuen Mitgliedsländern und darüber hinaus hat sich eine lebendige, aktive Zivilgesellschaft entwickelt, die sich in erster Linie den Kampf gegen Korruption, politische Kriminalität und Vetternwirtschaft auf die Fahne geschrieben hat. Eine große Zahl von Nichtregierungsorganisationen bündelt gesellschaftliches Engagement. Immer wieder äußert sich dieses Engagement auch in massenhaftem Protest, der wie z. B. in der Slowakei und in Rumänien, den Sturz von Regierungen herbeiführte, die in der Symbiose von Oligarchentum, organisierter Kriminalität und Korruption versunken waren.

In der EU muss man lernen, dass Transformation nicht eines schönen Tages für beendet erklärt werden kann, sondern dass es Fortschritte und Rückschläge gibt,

Entwicklungen, die parallel oder konträr verlaufen, Zeiten des Stillstandes und Zeiten der Dynamik. Geduld ist nötig und Verständnis. Was nicht nötig ist, sind Belehrungen von oben herab oder Strafmaßnahmen gegen ganze Völker, wenn man Probleme mit der Politik von Regierungen hat. In der ganzen Diskussion über den Rechtsstaat in Polen und Ungarn fehlt regelmäßig der Hinweis darauf, dass die Wählerschaft diese Regierung mit einem starken Mandat ausgestattet hat und selbstverständlich in der Lage ist, dieses Mandat wieder zu entziehen.

Pauschale Urteile sind auch unangebracht, wenn man das Phänomen des sich ausbreitenden Nationalismus und Populismus von links und von rechts ins Auge fasst. Es gibt eine Anfälligkeit dafür in postkommunistischen Gesellschaften und das ist auch nicht überraschend, wenn man ihre Geschichte kennt. Es wäre aber grundfalsch, zu unterstellen, dass eine populistische und nationalistische Welle aus Mittel- und Osteuropa nach dem Westen geschwappt sei. Besonders in der Verbindung mit Ressentiments gegenüber der EU ist diese fundamentale Erschütterung der herkömmlichen europäischen Konsensdemokratie ein originär westliches Produkt. Über die Ursachen und Einflussfaktoren ist auf beiden Seiten des Atlantiks viel geforscht und bereits zutage gefördert worden. Deshalb möge hier der Hinweis genügen, dass es sich weitgehend um eine Reaktion auf Globalisierungseffekte handelt. Jedenfalls ist die Erweiterung der EU nicht ursächlich für Lega Nord, Front National, die FPÖ oder die AFD.

Die Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Entwicklung der europäischen Integrationspolitik sind schwierig zu beschreiben, weil die europäische Integration in den vergangenen fünfzehn Jahren in den Reparaturmodus umschaltete: gescheiterter Verfassungsprozess, Ringen um den Vertrag von Lissabon, globale Finanzkrise, Schuldenkrise im Euro-Raum, Brexit, Migrationskrise und nunmehr auch noch die Pandemie. Für diese unnormale Situation der EU sind die neuen Mitglieder nicht verantwortlich. Der Verfassungsvertrag ist in zwei Gründungsstaaten der EU gescheitert. Den Vertrag von Lissabon haben die neuen Mitglieder mitgetragen. An der Entstehung der Finanzkrise hatten sie keinen Anteil, ebenso wenig am Ausbruch der Schuldenkrise. In der Migrationspolitik gab und gibt es Konflikte mit den Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn). Die Konflikte betreffen die Aufnahme von Flüchtlingen. Sie betreffen nicht die Frage, wo die Ursachen des Problems liegen und welche politischen Versäumnisse und Fehlentscheidungen für dessen Entstehen verantwortlich sind. Schließlich bleibt als Krisenfaktor noch der Brexit. Zweifellos hat die Zuwanderung aus neuen EU-Mitgliedstaaten den EU-Gegnern in Großbritannien Munition geliefert. Allerdings hatte das Vereinigte Königreich sich dieses Problem selbst geschaffen. Nach den Beitritten von 2004 wurde dort darauf verzichtet, von der bis

zu sieben Jahren dauernden Übergangsfrist für die Einräumung der Arbeitsnehmerfreizügigkeit Gebrauch zu machen. Obwohl die britische Regierung gewarnt wurde, dass die Zuwanderung von Arbeitnehmern sich deshalb auf Großbritannien konzentrieren werde, weil die Grenzen der Zielländer Deutschland, Frankreich, Niederlande etc. noch sieben Jahre lang geschlossen bleiben würden, schlug die britische Regierung solche Warnungen in den Wind. Sie glaubte, dass die zu erwartende Zuwanderung leicht zu verkraften und der britischen Volkswirtschaft insgesamt nützen würde. Das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU ist für die postkommunistischen EU-Mitglieder ein besonderer Verlust. In ihrem Bemühen, die richtige Balance zu finden zwischen den ständig wachsenden Gestaltungsräumen der supranationalen Ebene und der Bewahrung nationaler Solidarität hatten sie in Großbritannien einen starken Bundesgenossen.

Wäre es nach den neuen Mitgliedern gegangen, hätte der Brexit vermutlich vermieden werden können. Sie haben ausnahmslos die Vorschläge des britischen Premierministers Cameron für eine maßvolle Reform der EU und einige ihrer Politiken unterstützt. Es waren Deutschland und Frankreich, im Verein mit der Kommission, die Cameron mit leeren Händen vor eine immer stärker aufgehetzte Wählerschaft treten ließen. Zusammengefasst: Für den heutigen schwierigen Zustand der EU ist weder die Erweiterung als Ganzes haftbar zu machen noch die Politik der neuen Mitglieder. Der Vorwurf kann nicht begründet werden, dass sie den Integrationsprozess behindert oder aufgehalten hätten. In allen praktischen Fragen haben sie sich stets als gemeinschaftsfreundlich und integrationswillig gezeigt.

Recht behalten haben allerdings diejenigen, die von der Osterweiterung eine dämpfende Wirkung auf die hochfliegenden Träume der europäischen Föderalisten erwartet haben. Die Idee der Vereinigten Staaten von Europa, also die Aufgabe der nationalstaatlichen Souveränität, findet in den mittel- und osteuropäischen Staaten wie überall anders auch, keine messbare Unterstützung und gehört in das Reich der Phantasie. Die Ablehnung eines europäischen Bundesstaates schließt aber, wie die Erfahrung zeigt, keineswegs aus, dass die gemeinschaftliche Politik unterstützt und wo nötig, auch weiterentwickelt wird.

3 Einige Lehren

Wenn eines Tages die Frage entscheidungsreif sein wird, ob weiteren beitriftswilligen Ländern im Osten und Südosten Europas die Tür zur Mitgliedschaft geöffnet werden soll, kann es für diejenigen, die dann die Verantwortung tragen, nützlich sein, sich an die Lehren zu erinnern, die aus der bisherigen Osterweiterung gezogen werden können. Welche sind das?

1. Die Osterweiterung stellte die EU zum ersten Mal vor die Aufgabe, mit Staaten über den Beitritt zu verhandeln, die sich in einer vollständigen Systemtransformation befanden. Man könnte einwenden, bei der Süderweiterung um Griechenland, Portugal und Spanien wäre das auch der Fall gewesen. Das stimmt aber nur in Bezug auf die Transformation der politischen Systeme von der Diktatur zur Demokratie. Griechenland und Portugal waren sogar NATO-Mitglieder. Die Transformation in Mittel- und Osteuropa hingegen umfasst alle Lebensbereiche. Für einen solchen Transformationsprozess gibt es keinen Plan, keine Blaupause, kein Vorbild. Es ist wirklichkeitsfremd, anzunehmen, dass so große Umwälzungen ohne Fehler und Rückschläge verlaufen. Man darf ebenfalls nicht glauben, dass man sich nach einer Reihe von Jahren zurücklehnen und sagen kann: So, das hätten wir geschafft! Am Beispiel Ostdeutschlands, das wir nun schon seit dreißig Jahren beobachten können, lässt sich deutlich zeigen, wie langfristig die Wirkungen sind, die in der Transformation ausgelöst werden. Man sollte begreifen, dass die Auseinandersetzung mit Ungarn und Polen nicht losgelöst von ihrer Transformationsgeschichte betrachtet werden kann. Beide Staaten sind die Pioniere der friedlichen Revolution in Europa und wurden für diese historische Rolle gefeiert. Im Falle Ungarns ist das ganz sicher ein Grund, warum die Enttäuschung heute so groß ist. Tatsächlich war der latente Nationalismus in Ungarn schon vor dem Beitritt erkennbar, als eine sozialdemokratisch geführte ungarische Regierung Sonderrechte für in den Nachbarstaaten lebende ethnische Ungarn einführte und damit die Minoritätenkonflikte der Vergangenheit wiederbelebte. Diese von seinen Nachbarn als aggressiv empfundene Politik fiel aber auch nicht vom Himmel, sondern war eine späte Folge der traumatischen Erfahrungen Ungarns nach dem Ersten Weltkrieg.
2. Das Vergangene ist selten wirklich vergangen. Es hat Wirkungen in der Gegenwart und in der Zukunft. Wie jeder Mensch seine Lebenserfahrungen mit sich trägt, so tragen Völker ihre historischen Erfahrungen mit sich. Das gilt für ihre inneren Verhältnisse und für ihre Beziehungen zur Außenwelt. Innenpolitisch kann das dazu führen, dass in einer Gesellschaft Kräfte freigesetzt werden, die jahrzehntelang unterdrückt waren. Wem die Selbstbehauptung als Nation über lange Zeit verwehrt wurde, dem wird sie unter veränderten Bedingungen als unveräußerlicher Wert erscheinen. Deshalb sind schrille, nationale Töne keine wirkliche Überraschung. Die EU kann nicht viel tun, um solche nationalen Aufwallungen zu bändigen. Was sie tun kann, ist ihnen keine zusätzliche Nahrung zu liefern. Das heißt, dass die alten EU-Mitglieder in ihrem Umgang mit den neuen deren historische Traumata kennen und beachten müssen. Aber nicht nur sie. Im täglichen Erleben sind es häufig die EU-Institutionen selber,

Rat, Parlament und leider auch die Kommission, die es an der nötigen Sensibilität fehlen lassen. Belehrungen, ultimative Forderungen und Pressionen bewirken eher das Gegenteil von dem, was sie bewirken sollen.

3. Es ist schon dargestellt worden, dass die Beitrittsverhandlungen keine Verhandlungen unter Gleichen waren. Für die Beitrittskandidaten waren die rechtlichen Vorgaben der EU im Großen und Ganzen hinnehmbar, weil sie der eigenen Transformation für weite Bereiche eine klare Richtung und einen festen Rahmen gaben. Was nicht in seiner vollen Bedeutung erfasst wurde, war jedoch der Umstand, dass dadurch der demokratische Diskurs verengt wurde. Den Beteiligten war der damit verbundene Souveränitätsverlust durchaus klar, um so mehr aber waren sie entschlossen, die Restbestände ihrer Souveränität mit Zähnen und Klauen zu verteidigen. Außerdem ging gleichzeitig eine gigantische Vermögensumverteilung vor sich. Diese Umverteilung spielte sich nicht nur innerhalb der jungen Demokratien selber ab, sondern es kam auch zu Wohlstandstransfers von Ost nach West. Die schon vor der Erweiterungsrunde in den Euroabkommen eingeführten Freizügigkeiten sind ein beredtes Beispiel. Zwar wurde in Deutschland, Frankreich und Österreich viel über die Konkurrenz des polnischen Fliesenlegers oder des tschechischen Bäckers gejammert, tatsächlich aber waren es die Banken, Versicherungen, Handelsketten und Industriekonzerne aus genau diesen Ländern, die sich auf die neuen Märkte im Osten stürzten und sich bedeutende Marktanteile sichern konnten. Selbstverständlich trug das zu Wachstum und zu Wohlstandsgewinnen in den neuen Mitgliedstaaten bei, aber die größeren Gewinne erzielten die westlichen Neueigentümer.

Der europäische Binnenmarkt ist das Herzstück der Europäischen Integration. Ihn infrage zu stellen, hieße, das ganze Projekt infrage zu stellen. Aber dennoch ist die Frage bedenkenswert, ob die Brüsseler Dogmatik des Binnenmarktes, die Harmonisierung als Fortschritt per se betrachtet, zeitgemäß und problemgerecht ist. Aus Brüsseler Sicht ist es reine Häresie, auch nur daran zu denken, dass es bei ungleichen Bedingungen für Schwächere eine Art von Nachteilsausgleich geben muss. Der Binnenmarkt würde auch weiterfunktionieren, wenn schwächere neue Mitglieder zum Beispiel das Wettbewerbsrecht oder das Vergaberecht nicht von Anfang an eins-zu-eins umsetzen müssten, sondern wenn ihnen Maßnahmen zum Schutz der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Nachholprozess erlaubt würden. Interessanterweise ist eine solche Ausnahme an genau einem ganz zentralen Punkt gemacht worden: die neuen Mitglieder mussten sich zwar darauf verpflichten, den Euro eines Tages einzuführen, aber sie wurden nicht gezwungen, die Bedingungen

sofort zu erfüllen. Tatsächlich hat es dazu geführt, dass die Wachstumsraten außerhalb der Euro-Zone regelmäßig über denen der Euro-Zone liegen.

4. Die Übernahme des Gemeinschaftsrechtes war und ist für die neuen Mitglieder mit hohen Kosten verbunden. Es können Übergangsfristen vereinbart werden, die neuen Mitgliedern die Anpassung erleichtern. Hier hat sich die EU immer als sehr restriktiv erwiesen und kaum Rücksicht darauf genommen, ob diese Fristen dem Entwicklungsstand, den Fähigkeiten und den Bedürfnissen der Beitrittsländer wirklich entsprechen. Eine andere, großzügigere Herangehensweise, die den Regierungen und Parlamenten mehr Flexibilität und Entscheidungsspielräume lässt, ist möglich. Warum sollte die Integration Schaden nehmen, wenn die schwächeren Mitglieder mehr Freiheiten bekommen, zu entscheiden, wie und in welchen Fristen sie die gemeinschaftlichen Standards erreichen?

4 Die nächsten Schritte

Erweiterungsmüdigkeit ist eine Realität. Es gibt keine politische Kraft in der EU, leider auch nicht die Kommission, die bereit wäre, die Erweiterung wieder als eine aktuelle Aufgabe zu begreifen. Stattdessen folgt man dem Stammtisch. Es ist ein strategischer Fehler, das Instrument aus der Hand zu legen, das sich als wichtigstes friedenspolitisches Werkzeug der EU erwiesen hat. Das Ergebnis ist eine strategische Orientierungslosigkeit der EU. Sie kann keine Antwort geben auf die Frage, wie sie sich die Zukunft des europäischen Kontinents vorstellt.

Nach der Erweiterungsrunde von 2004 war der logische nächste Schritt eine Nachbarschaftspolitik mit dem Ziel, „einen Ring von Freunden“ (Romano Prodi) zu schaffen. Eine Beitrittsperspektive hatten zu diesem Zeitpunkt nur die Türkei und die Westbalkan-Staaten, beide seit 1999. Daran hat sich bis heute nichts geändert, außer, dass die Verhandlungen mit der Türkei kein tatsächliches Ziel mehr haben. Die Westbalkan-Staaten befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Vorbereitung auf den Beitritt. Keiner ist soweit fortgeschritten, dass man ein Beitrittsdatum vorhersehen könnte. Einen Zeitplan oder ein konkretes Beitrittsszenario gibt es nicht.

Die Nachbarschaftspolitik wandte sich in ihrer ursprünglichen Form an alle Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (mit Ausnahme des Baltikums) und an die Anlieger des südlichen und östlichen Mittelmeeres. Sie war strikt bilateral ausgerichtet und sollte die Annäherung an die EU für jeden Teilnehmer entsprechend seinen Wünschen und Fähigkeiten schrittweise gewährleisten. Russland allerdings lehnte die Integration in diese Nachbarschaftspolitik ab, weil es