

Dr. Timm Beichelt  
 Europa-Universität Viadrina  
 Große Scharnstr. 59  
 15230 Frankfurt/Oder  
 GERMANY  
 Tel. +49 – 0335 – 5534 537  
 beichelt@euv-frankfurt-o.de

## *EU-Osterweiterung: eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern?*

*Erscheint in der Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2/2003*

<b>1. Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2. EU-Beitrittskandidaten: Stabilität der Demokratie und Instabilität der repräsentativen Ebene</b>	<b>2</b>
<b>3. Die Schwäche der Parlamente im Erweiterungsprozess</b>	<b>7</b>
<b>4. Folgen für die Parteiensysteme</b>	<b>11</b>

*Abstract:* Die neuen Demokratien in den EU-Beitrittskandidaten befinden sich im Prozess der Konsolidierung. Auf der repräsentativen Ebene befinden sich die meisten Beitrittskandidaten jedoch im Zustand der Instabilität. Es wird argumentiert, dass der von den Bürokratien dominierte Verhandlungsprozess der Osterweiterung die Parlamente systematisch schwächt. Da den Parlamenten durch die Verpflichtung der Beitrittskandidaten auf den *acquis communautaire* weite Bereiche der Entscheidungsgewalt entzogen sind, sinkt zum einen die Legitimität der Institutionen. Zum anderen verschieben sich die sozio-ökonomischen Konflikte, die wegen der Eichung auf den EU-Standard vom politischen Wettbewerb ausgeschlossen bleiben, auf die sozio-kulturelle Ebene. Dies hat in jüngeren Wahlen zahlreiche Protestparteien begünstigt.

## 1. Einleitung

Die Demokratien des postsozialistischen Europa befinden sich im Prozess der demokratischen Konsolidierung. Die Etablierung und Verfestigung der jungen Demokratien kann auf politischer Ebene als Westeuropäisierung des europäischen Ostens gedeutet werden. Aus zentral gesteuerten Diktaturen werden dezentral verwaltete Regimes, deren Führungen unter Bedingungen der Konkurrenzdemokratie ausgewählt werden und sich auf eine marktwirtschaftliche Basis stützen. Mindestens die Staaten Mittel- und Südosteuropas auf dem Weg in die Europäische Union – Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn – befinden sich auf einem Wege, wie ihn die frisch demokratisierten Staaten Südeuropas in den achtziger Jahren gegangen sind. Der Europäischen Union (EU) selbst wird dabei in der Regel ein stabilisierender Effekt zugeschrieben.<sup>1</sup>

Im folgenden soll jedoch gezeigt werden, dass bestimmte Aspekte der gesamteuropäischen Integration und insbesondere der Prozess der EU-Osterweiterung einen durchaus ambivalenten Einfluss auf die Stabilität der Demokratie und insbesondere auf die Entwicklung der Parteiensysteme in den EU-Beitrittskandidaten ausüben. In außen-, sicherheitspolitischer und letztlich auch in wirtschaftspolitischer Perspektive profitieren die Beitrittsländer fraglos in starkem Maße von der Ostverschiebung des europäischen Integrationsprozesses. Auf der Ebene des politischen Systems hingegen gibt es drei Bereiche, in denen die Erweiterung bedenkliche Tendenzen verstärkt. Erstens wird durch die Erweiterungsverhandlungen das bereits jetzt vorhandene Übergewicht der Exekutiven in den neuen Demokratien verstärkt. Zweitens hat die chronische Schwäche der Parlamente eine Rückwirkung auf die intermediäre Sphäre. Dadurch tun sich die EU-Beitrittskandidaten schwer, ihre Parteiensysteme inhaltlich-programmatisch und auch personell zu verfestigen. Drittens werden innerhalb der Parteiensysteme rechtspopulistische und ethnozentrische Parteien begünstigt, die in einer nur teilweise demokratisierten politischen Kultur mit dem Thema EU-Beitritt Wähler für sich mobilisieren.

## 2. EU-Beitrittskandidaten: Stabilität der Demokratie und Instabilität der repräsentativen Ebene

Mit den Kriterien des Kopenhagener Gipfels von 1993 wurde den Beitrittskandidaten eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu übernehmen, abverlangt. Hinzu kamen politische Kriterien: Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte so-

---

<sup>1</sup> *Geoffrey Pridham*, Democratic transitions in theory and practice. Southern European lessons for Eastern Europe, in: *Geoffrey Pridham / Tatu Vanhanen* (Hrsg.), Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives, London 1994, S. 15-37; *Geoffrey Pridham*, The International Context of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, in: *Richard Gunther / P. Nikiforos Diamandouros / Hans-Jürgen Puhle* (Hrsg.), The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore 1995, S. 166-203.

wie die Achtung von Minderheiten.<sup>2</sup> Zur Operationalisierung dieser Prinzipien stellte die dänische Ratspräsidentschaft in ihren Schlussfolgerungen zum Gipfel die „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, (...) die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“<sup>3</sup> in den Mittelpunkt.

Gemeint war damit zunächst die Konsolidierung – die Verfestigung – der neuen demokratischen Regimes. Eine dementsprechende Interpretation hat die Kommission im Jahre 1997 selbst geliefert, als sie der Slowakei „infolge der Instabilität ihrer Institutionen, deren mangelhafter Verankerung im politischen Leben und den Verstößen gegen die demokratischen Prinzipien“<sup>4</sup> den Verstoß gegen die Erfüllung der politischen Kriterien vorhielt. Das eigentliche Argument bezog sich vor allem auf die mangelnde Rückbindung der Institutionen an die Prinzipien der Demokratie. Konkreten Anstoß nahm die Kommission dabei in erster Linie an unfairen Praktiken im Hinblick auf Wahlen, an der Nichtbeachtung von Oppositionsrechten und an der Minderheitengesetzgebung.

Implizit verweist dieses Vorgehen auf den Zweig der Konsolidierungsforschung, der die Verfestigung der Demokratie als mehrdimensionalen und langwierigen Prozess ansieht.<sup>5</sup> Folgt man diesem Ansatz, wird jedoch schnell deutlich, dass zwischen dem Urteil der politisch relevanten Instanzen und den Forschungsergebnissen eine deutliche Lücke klafft. Zwar nennt die Kommission in ihren Berichten in einzelnen Ländern bedenkliche Aspekte z.B. im Bereich der Unabhängigkeit des Gerichtswesens, bei der Korruption oder bei der Verwirklichung der Chancengleichheit der Geschlechter.<sup>6</sup> Insgesamt vertritt sie jedoch den Standpunkt, seit dem Regierungswechsel in der Slowakei im Jahre 1998 und mit Ausnahme der Türkei handle es sich bei den EU-Beitrittskandidaten um „stabilisierte“ Demokratien im Sinne der Kopenhagener Kriterien.

Die mit operationalisierten Kriterien arbeitende Konsolidierungsforschung kommt dagegen bei mindestens drei Fällen zu abweichenden Ergebnissen.<sup>7</sup> So ist zunächst beim slowakischen Fall fraglich, ob ein Regierungswechsel und auch die Verfassungsänderungen von 1999 ausreichen, um die Frontalstellung zwischen den politischen Lagern zu überbrücken. Die Auseinandersetzungen um Wahlen und Referenden sowie die schweren Verfassungskonflikte haben ihre Wurzel in

---

<sup>2</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/arguments/index.htm#Success>.

<sup>3</sup> Michael Kreile, Die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa Handbuch, Bonn 2002, S. 810.

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_98/#1](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/#1). Progress Reports.

<sup>5</sup> Larry Diamond, Introduction. In Search of Consolidation, in: Larry Diamond / Marc F. Plattner / Yun-han Chu u.a. (Hrsg.), Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges, Baltimore/London 1997, S. xiii-xxvii; Linz, Juan / Stepan, Alfred, Problems of Democratic Transition and Consolidation, Baltimore/London 1996.

<sup>6</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/overview.htm>.

<sup>7</sup> Timm Beichelt, Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen 2001; Adrian Karatnycky, The 1999 Freedom House Survey, in: Journal of Democracy, 11. Jg. (2001), H. 1, S. 187-200.

einer fragmentierten Bevölkerungs- und Elitenstruktur, die sich kurzfristig kaum grundlegend ändern lässt.<sup>8</sup> Eine konfirmative Aussage über die Konsolidierung der Demokratie kann sich aus dieser Perspektive jedenfalls nicht allein am kontingenten Ausgang von Wahlen orientieren. Ähnliches gilt mit Abstrichen für Bulgarien. Allerdings schlägt hier zu Buche, dass die Verfassungskrise im Jahre 1997 aus eigenen Kräften gelöst werden konnte und auch beim erneuten Regierungswechsel keine Zweifel mehr über dessen grundsätzliche Rechtmäßigkeit bei den politischen Opponenten zu hören waren.<sup>9</sup>

Der eigentliche Problemfall bei den EU-Beitrittskandidaten ist jedoch Rumänien, und zwar nicht nur im Hinblick auf den Umgang staatlicher Verwahranstalten mit Waisenkindern, wie die Kommission verschiedentlich anmerkte.<sup>10</sup> Die Liste von Aspekten, die nicht gut mit einer konsolidierten Demokratie einher gehen, ist in Rumänien lang: Staatspräsidenten verschiedener couleur haben eigenmächtig ihren Zuständigkeitsbereich ausgeweitet, Minderheitenrechte werden der Einheitlichkeit des rumänischen Staates geopfert und die Regierungspartei erhebt Ansprüche auf die Hoheitsrechte des „zweiten rumänischen Staat(es)“ Moldova.<sup>11</sup> Weiterhin ist Rumänien das einzige Land in der Gruppe der Beitrittskandidaten, in dem nach *Freedomhouse* die Medienfreiheit „nur teilweise“ gegeben ist.<sup>12</sup>

Nach *Wolfgang Merkel* vollzieht sich der Prozess der demokratischen Konsolidierung auf vier Ebenen: der Verfassung (institutionelle Ebene), der Parteien und Interessenverbände (repräsentative Ebene), dem Verhalten informeller Akteure und den Einstellungen der Bevölkerung.<sup>13</sup> Wird dieser Katalog zugrundegelegt, ergeben sich für die Beitrittskandidaten wieder andere Befunde. Trotz einiger Änderungen auf Verfassungsebene z.B. in Polen (1997) oder Slowakei (1999) ist die institutionelle Ebene in allen Staaten konsolidiert. Ähnliches gilt für das Verhalten informeller Akteure, die anders als z.B. in Lateinamerika nirgendwo eine reale Bedrohung für die Demokratie darstellen. Auf der Einstellungsebene dagegen ist die Unterstützung für die Demokratie weitgehend von der wirtschaftlichen Performanz der einzelnen Staaten abhängig;<sup>14</sup> dies spricht nicht für die Etablierung einer stabilen „Staatsbürgerkultur“.

---

<sup>8</sup> *Josette Baer*, *Boxing and Politics in Slovakia: 'Mečiarism' - roots, theory, practice*, in: *Democratisation*, Jg. 8 (2001), H. 2; *Gregorij Meseznikov*, *Political Culture in Slovakia. Populism and Nationalism in the Context of Popular Values*, in: *Fritz Plasser / Andreas Pribersky* (Hrsg.), *Political Culture in East Central Europe*, Aldershot 1996, S. 179-187.

<sup>9</sup> *Ivanka Petkova*, *Bulgarien*, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), *Europa Handbuch*, Bonn 2002, S. 86-92.

<sup>10</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/overview.htm>.

<sup>11</sup> *Dorothee de Nève*, *Wahlen in Rumänien - eine ganz normale Katastrophe?*, in: *Osteuropa*, Jg. 51 (2001), H. 3, S. 281-198.

<sup>12</sup> *Freedomhouse*, *Press Freedom Survey 2001*, Internet: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

<sup>13</sup> *Wolfgang Merkel*, *Systemtransformation*, Opladen 1999, S. 146.

<sup>14</sup> *Detlef Pollack / Jörg Jacobs*, *Die Demokratie in den Augen der Bevölkerung Osteuropas*, in: *Berliner Debatte Initial*, Jg. 13 (2002), H. 3, S. 38-52.

Die instabilste der von Merkel identifizierten Ebenen ist in fast allen EU-Beitrittsstaaten die repräsentative Ebene. Hier ist der Bruch zwischen offiziellen Positionen und Hypothesen der Konsolidierungsforschung offenkundig: Während die Konsolidierung des Parteiensystems als Voraussetzung für die Konsolidierung der Demokratie gesehen wird,<sup>15</sup> enthalten sich Kommission und Rat weitgehend der Beurteilung der Zusammensetzung der Parlamente in den Kandidatenländern.

*Tabelle 1: Fragmentierung und Volatilität in den Parteiensystemen der EU-Beitrittskandidaten*

Land	Fragmentierung				Volatilität auf Stimmenebene***	
	1998		2002		Vorletzte Wahl	Letzte Wahl
	Effektive Parteien*	Anzahl der Parteien**	Effektive Parteien*	Anzahl der Parteien**		
Bulgarien	2.5	5	2.9	4	31.95 (1997)	52.4 (2001)
Estland	5.4	6	5.5	7	58.0 (1995)	38.4 (1999)
Lettland	5.5	6	5.0	6	48.1 (1998)	61.2 (2002)
Litauen	2.8	6	4.2	5	25.5 (1996)	48.1 (2000)
Polen	3.1	4	3.6	6	31.9 (1997)	48.3 (2001)
Rumänien	4.3	7	3.6	5	13.25 (1996)	28.9 (2000)
Slowakei	4.8	6	6.1	7	19.4 (1998)	41.8 (2002)
Slowenien	5.5	7	4.8	8	27.15 (1996)	24.6 (2000)
Tschechien	3.7	5	3.8	5	15.8 (1998)	16.6 (2002)
Ungarn	3.5	6	2.5	4	28.65 (1998)	21.25 (2002)

\* Effektive Parteien nach *Laakso/Taagepera*.

\*\* Parteien im Parlament mit mindestens jeweils zwei Prozent Mandatsanteil.

\*\*\* Summe der Veränderung von Stimmenanteilen für Parteien im ersten Wahlgang einer Unterhauswahl. In die Berechnung mit einbezogen werden dabei die Parteien, die bei einer der beiden Wahlen den Einzug ins Parlament geschafft hat.

Werden die Indikatoren Fragmentierung und Volatilität des Parteiensystems auf Parlamentsebene untersucht, ergibt sich in der Tat eine hohe Instabilität (vgl. Tabelle 1). Die Fragmentierung ist in Estland, Lettland, Polen, der Slowakei und Slowenien mit jeweils mindestens sechs parlamentarisch vertretenen Parteien außerordentlich hoch. Eine Gewichtung der Parteienzahl mit einem Index effektiver Parteien<sup>16</sup> führt zu ähnlichen Ergebnissen. Der Eindruck des starken oder gar ex-

<sup>15</sup> *Klaus von Beyme*, Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung, in: *Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider* (Hrsg.), Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen 1997, S. 23-56; *Scott Mainwaring*, Party Systems in the Third Wave, in: *Journal of Democracy*, Jg. 9 (1998), H. 3, S. 67-81.

<sup>16</sup> Der Index wird nach der Formel  $1 / \sum p_i^2$  berechnet, wobei  $p_i$  den Mandatsanteil der Partei  $i$  darstellt. Bei  $x$  Parteien mit jeweils *gleichem* Mandatsanteil ergibt der Index den Wert  $x$ . Je höher der Mandatsanteil einzelner Parteien, desto stärker verringert sich der Wert des Index – in Übereinstimmung mit dem intuitiven Effekt der Konzentration des Parteiensystems. Siehe *Markku Laakso / Rein Taagepera*, 'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 12 (1979), H. 1, S. 3-27.

tremen Pluralismus wird dadurch gestärkt, dass in einigen Ländern – Bulgarien, Litauen, Polen – bei den jeweils letzten Wahlen ein deutlicher Anstieg der Fragmentierung zu verzeichnen war. Eine eindeutige Konzentration des Parteiensystems und damit auch eine stärkere Strukturierung des Parteienwettbewerbs hat dagegen einzig in Ungarn und Rumänien stattgefunden, wobei dies in Rumänien vor allem zugunsten der rechtsradikalen *Partei für Großrumänien* (PRM) geschah.<sup>17</sup>

Weiterhin weist Tabelle 1 auf eine sehr hohe Volatilität, d.h. einen sehr hohen Wechsel in der Zusammensetzung aufeinanderfolgender Parlamente hin. Selbst Tschechien, das Land mit dem geringsten Wert, verfügt mit etwa 17% über eine wesentlich höhere Volatilität als westeuropäische Staaten mit Verhältniswahlssystem.<sup>18</sup> Im Kontext der Systemtransformation ist eine erhöhte Volatilität allerdings nicht generell bedenklich. Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels ändern sich Wählerpräferenzen, was zu volatilem Wahlverhalten führt. Zudem können, wie am Beispiel der Bundesrepublik der fünfziger Jahre abzulesen ist, hohe Volatilitätsraten Ausdruck einer Konzentration des Parteiensystems und damit eines in vielfacher Hinsicht wünschenswerten Prozesses sein.

Das Problem in Mittel- und Südosteuropa ist allerdings, dass die hohen Volatilitätsraten mit einer Größenordnung von bis zu 52% (in Bulgarien) kaum der Ausdruck von Konzentrationsprozessen zu sein scheinen. Eher könnte man die Massenwanderung der Wähler als Abrechnung mit ganzen politischen Lagern charakterisieren. In Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien beispielsweise zerfielen konservative Regierungsparteien bzw. Parteibündnisse bis zur Unkenntlichkeit, z.T. um frisch gegründeten Konkurrenzkräften große Wahlerfolge zu bescheren.<sup>19</sup> In Ländern mit hoher Fragmentierung wie Estland und Slowenien haben im größeren Umfang Verschiebungen zwischen existierenden Gruppierungen stattgefunden.<sup>20</sup> Insgesamt lassen die Daten gar keinen Zweifel daran, dass die Parteiensysteme in den Beitrittsländern eine starke Instabilität aufweisen.

---

<sup>17</sup> *Michaela Grün*, Rechtsradikale Massenmobilisierung und "radikale Kontinuität" in Rumänien, in: Osteuropa, Jg. 52 (2002), H. 3, S. 293-304.

<sup>18</sup> *Richard Rose*, What is Europe?, New York 1996, S. 163.

<sup>19</sup> In Bulgarien (2001) schwand der Anteil der *Vereinten Demokratischen Kräfte* (ODS) von 52.3% auf 18.2%, während die *Nationale Bewegung Simeon II.* 42.7% der Stimmen errang. In Litauen (2000) sank der Anteil von *Vaterlandsbund – Litauische Konservative* (TS-LK) von 29.8% auf 8.6%, während ein Wahlbündnis um die *Demokratische Arbeitspartei* (LDDP) 21.6% und die *Liberale Union* (LLS) 15.5% Prozentpunkte gewannen. In Polen (2001) verschwand die *Wahlaktion Sołidarność* (AWS) ganz aus dem Parlament, ebenso wie in Rumänien (2000) die *Demokratische Konvention* (CDR) – in beiden Fällen schafften allerdings kleinere Bestandteile der ehemaligen Wahlbündnisse den Wiedereinzug.

<sup>20</sup> *Anton Bebler*, Slovenia's Smooth Transition, in: Journal of Democracy, Jg. 13 (2002), H. 1, S. 127-140; *Axel Reetz*, Die dritten Parlamente der Esten, Letten und Litauer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 33 (2002), H. 2, S. 290-305.

### 3. Die Schwäche der Parlamente im Erweiterungsprozess

Bedenklich für die Entwicklung der Demokratie ist die Instabilität der intermediären Sphäre aufgrund der fast überall zu beobachtenden Schwäche der Parlamente. Deren nachgeordneter Rang ist seit Beginn der Transformationsphase thematisiert worden. Zwar wurde in den ersten Jahren der Transformation am ungarischen Fall eine „Überparlamentarisierung“ diagnostiziert.<sup>21</sup> Aber bereits bei *Ágh* war von einer schwachen Vertretung der Wählerinteressen durch wenig verbindliche Parteiprogramme und häufige Fraktionswechsel die Rede gewesen. In den meisten Nachbarstaaten galt hingegen die Parole: „Schach dem Parlament!“.<sup>22</sup> In Regierungssystemen mit doppelter Exekutive – z.B. Litauen, Polen, Rumänien – haben es parlamentarische Kräfte gegenüber Präsidenten und Regierungen dann schwer, wenn (i) eine starke Mehrheit in Übereinstimmung mit dem Präsidenten herrscht und wenn (ii) keine tragfähigen oder wechselnde parlamentarische Mehrheiten vorliegen.<sup>23</sup> Beide Konstellationen waren im ersten Transformationsjahrzehnt keine Seltenheit.

XXX hier noch mal sehen XXX

Aber auch in parlamentarischen Regierungssystemen wurde den Parlamenten bescheinigt, ihre Fähigkeit zur Bestimmung von politischen Ergebnissen sei durch „unabhängige Exekutiven“ und die „zunehmende Stärke politischer Parteien“ begrenzt.<sup>24</sup> Mitte der neunziger Jahre, als die Studie von *Norton/Olson* entstand, war allerdings die schwache Konsolidierung der Parteiensysteme noch nicht abzusehen gewesen. In einer Vierländerstudie konnte die Dominanz der Regierungen im Gesetzgebungsprozess zumindest in Polen, Tschechien und Ungarn nachgewiesen werden.<sup>25</sup>

Die Vormacht der Exekutive ihrerseits ist in starkem Maße vom Modus des Regimewechsels abhängig. In Polen und Ungarn wurde der Systemwechsel verhandelt, die Tschechoslowakei implodierte, in Bulgarien und Rumänien konnte sich die zweite Führungsgarde des ancien régime zunächst an der Macht halten. Hinzu

---

<sup>21</sup> *Attila Ágh*, Bumpy Road to Europeanization: Policy Effectiveness and Agenda Concentration in the Hungarian Legislation (1990-93), in: *Attila Ágh* (Hrsg.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest 1994, S. 70.

<sup>22</sup> *Friedbert Rüb*, *Schach im Parlament! - Regierungssystem und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*, Wiesbaden 2001.

<sup>23</sup> *Friedbert Rüb*, *Schach im Parlament!*, a.a.O., S. 270.

<sup>24</sup> *Philip Norton / David Olson*, Parliaments in Adolescence, in: *David Olson / Philip Norton* (Hrsg.), *The new parliaments of Central and Eastern Europe*, London/Portland 1996, S. 241.

<sup>25</sup> *Timm Beichelt*, Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa, in: *Helmut Wiesenthal* (Hrsg.), *Gelegenheit und Entscheidung: Politics and policies erfolgreicher Transformationssteuerung*, Opladen 2001, S. 32-92.

kamen fünf staatliche Neugründungen unter recht unterschiedlichen Vorzeichen. In den baltischen Staaten führte die nationalistische Revolution zum Erfolg, Slowenien rettete sich in höchster Not aus dem zerfallenden Jugoslawien, und die Bürger der Slowakei wurden vom Sezessionsdrang ihrer Eliten überrumpelt. Daraus ergeben sich für die einzelnen Staaten höchst unterschiedliche Kontinuitätsmuster in der Exekutive, d.h. den Verwaltungen und vor allem den Ministerien.

In der recht spärlich vorliegenden Literatur zu diesem Thema wird zum einen das Ausmaß der Elitenkontinuität direkt mit dem Systemwechsel in Verbindung gebracht.<sup>26</sup> Über die kommunistischen Nachfolgeparteien haben sich in vielen Ländern die Altkader als Technokraten in der Ministerialbürokratie halten können. Trotz aller transitionsbedingten Änderungen bestehen damit in einigen Ländern, z.B. in Bulgarien oder der Slowakei<sup>27</sup> durchaus noch nennenswerte Netzwerke alter Eliten. Anders ist das z.B. in Tschechien, wo das Bürgerforum (OF) die rigoroseste Ablösung der Alteliten betrieb. Die staatliche Ausgründung der Slowakei wird dann auch nicht zuletzt mit dem Bestreben altkommunistischer Funktionäre begründet, sich in der politischen Sphäre zu halten.<sup>28</sup>

Zum anderen zeichnet sich in allen EU-Beitrittskandidaten eine Neuausrichtung der Bürokratie auf Brüssel ab.<sup>29</sup> Gerade diese Umorientierung ist jedoch für eine weitere Stärkung der Exekutiven gegenüber den Parlamenten verantwortlich. Die Osterweiterung der EU wird weniger durch einen Verhandlungs- als einen Adaptionsprozess der Beitrittskandidaten vorbereitet. Die „Verhandlungen“ zwischen der EU und den zehn postsozialistischen Kandidatenländern (plus Zypern und Malta) waren von Asymmetrie geprägt. Nach dem Standpunkt der EU gab es nicht viel zu verhandeln, „sondern es [war] (...) nur zu klären, inwieweit zur Vermeidung besonderer Härten Übergangsregelungen und –fristen für die Übernahme des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes anzuwenden [waren] (...)“.<sup>30</sup>

Formal war auf Seiten der EU der Rat, d.h. die jeweilige Ratspräsidentschaft im Rat für Allgemeine Angelegenheiten, für die Beitrittsverhandlungen zuständig. Der intergouvernementale Aspekt wurde bisweilen überdeutlich, etwa wenn französische oder deutsche Politiker günstige Übergangsregelungen für bestimmte nationale Wirtschaftssektoren anmahnten. Faktisch hielt jedoch die Kommission eine zentrale Rolle inne. Über das Initiativmonopol kam ihr die Formulierung gemeinsamer Positionen zu, auf der Arbeitsebene hielt sie – und nicht der Rat –

---

<sup>26</sup> *Klaus von Beyme*, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt 1994, S. 185-191.

<sup>27</sup> *Peter Bercik / Juraj Nemeč*, The Civil Service System of the Slovak Republic, in: *Tony Verheijen* (Hrsg.), Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham 1999, S. 184-212. *Tony Verheijen*, The Civil Service in Bulgaria, in: *Tony Verheijen* (Hrsg.), Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham 1999, S. 92-130.

<sup>28</sup> *Karel Vodička*, Wie der Koalitionsbeschluß zur Auflösung der CSFR zustande kam, in *Osteuropa*, Jg. 44 (1994), H. 2, S. 175-186; *Carol Skalnik Leff*, The Czech and the Slovak Republics. Nation versus State, Boulder 1997.

<sup>29</sup> *Tony Verheijen*, Conclusion, in: *Tony Verheijen* (Hrsg.), Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham 1999, S. 327-338.

<sup>30</sup> *Michael Kreile*, Die Osterweiterung der europäischen Union, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 2002, S. 817.

den Kontakt zu den Kandidatenländern, und nicht zuletzt verfügte sie mit einer eigenen Erweiterungs-Generaldirektion (seit 1999, Kommissar *Günter Verheugen*) über die wesentliche institutionelle Sicherung einer konsistenten Verhandlungsstrategie.

Dadurch bestand für die einzelnen Beitrittsländer ein sehr begrenzter Handlungsspielraum. Dennoch ließen sich unterschiedliche Strategien erkennen. Einige Länder, etwa die baltischen Staaten oder auch Ungarn, suchten selbst bei den begrenzten Möglichkeiten zur Einrichtung von Übergangsperioden keine Konflikte. Die Verhandlungen wurden zügig abgeschlossen. Spitzenreiter unter den Beitrittskandidaten waren Estland, Slowenien, Litauen und Zypern<sup>31</sup>, und das trotz des späteren Verhandlungsbegins in Litauen.

In erkennbarem Gegensatz dazu verhielten sich die Politiker in Polen und Tschechien. Aus beiden Ländern wurden innergesellschaftliche Konflikte – Wandel des Agrarsektors, Eigentumsrestitution – mit dem Ziel einer verbesserten Verhandlungsposition nach Brüssel getragen. Da diese Strategie in beiden Staaten von verschiedenen Regierungen verfolgt wurde, lassen sich auch herrschaftskulturelle Elemente zur Erklärung heranziehen. Für den polnischen Fall wird die im europäischen Vergleich überaus starke Protestkultur ins Feld geführt.<sup>32</sup> In Tschechien ist nicht zuletzt der außerordentlich konfrontative Politikstil dafür verantwortlich, dass der Annäherungsprozess an die EU von der Kommission mehrfach als „nicht zufriedenstellend“ bezeichnet wurde.<sup>33</sup>

Wenngleich jedoch in gewissem Umfang unterschiedliche politische Strategien zur Annäherung an die EU genutzt werden, gab es für den allergrößten Teil der Beitrittsverhandlungen administrativ nur eine Lösung: die Formulierung der Länderpositionen durch die Regierungsapparate. Dies galt trotz der verbreiteten skeptischen Einschätzungen zum Qualifikationsgrad der Ministerialbürokratie.<sup>34</sup> Zu einem Teil wurde die Nachrangigkeit der Parlamente durch die Praxis des Verhandlungsprozesses zwischen den Bürokratien in Brüssel und den jeweiligen Hauptstädten bestimmt.<sup>35</sup> In einigen Ländern haben die Regierungen offen versucht, ihr Dekretrecht ausgiebig zu nutzen<sup>36</sup> oder dem Parlament eine Ermächtigungserklärung abzurufen.<sup>37</sup> In den meisten Fällen ging die Machtübertragung

---

<sup>31</sup> Süddeutsche Zeitung vom 3./4.8.2002, S. 9.

<sup>32</sup> *Jan Winiecki*, Historia polskiego marginesu, in: Rzeczpospolita vom 29.-30.12.2001, S. 11.

<sup>33</sup> *Andreas Reich*, Politisches Patt in Tschechien. Ursachen, Konsequenzen, Perspektiven, Mannheim 2000, S. 37.

<sup>34</sup> *Raymond Taras*, The Politics of Leadership, in: *Stephen White / Judy Batt / Paul G. Lewis* (Hrsg.), Developments in Central and East European Politics 2. London 1998, S. 103-125.

<sup>35</sup> *Tony Verheijen*, Conclusion, in: *Tony Verheijen* (Hrsg.), Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham 1999, S. 327-338.

<sup>36</sup> Für den rumänischen Fall vgl.: *Dorothee de Nève*, Wahlen in Rumänien - eine ganz normale Katastrophe?, a.a.O., S. 296.

<sup>37</sup> Für den tschechischen Fall vgl.: *Andreas Reich*, Politisches Patt in Tschechien. Ursachen, Konsequenzen, Perspektiven, Mannheim 2000, S. 37.

vom Parlament auf die Ministerialbürokratie aber schleichend vonstatten. Polen beispielsweise siedelte einen eigenen Chefunterhändler beim Premierminister an, der in einer Informationsbroschüre von der nachgeordneten Rolle des Parlaments keinen Hehl machte: „The parliamentary debates pertaining to EU integration play a vital informative role“.<sup>38</sup> Mehr aber auch nicht!

Die Schwäche der Parlamente im Erweiterungsprozess kann allerdings nicht allein mit der inneren Logik administrativer Vorgänge erklärt werden. Die Parlamente selbst befinden sich, wie oben bereits angedeutet, im Prozess der Konsolidierung. Die Herausbildung von einschlägiger Expertise parallel zur Ministerialbürokratie wird durch die mangelnde personelle, finanzielle und materielle Ausstattung der Parlamente erschwert.<sup>39</sup>

Zudem hat während der Beitrittsverhandlungen in fast allen Erweiterungsstaaten ein Regierungswechsel stattgefunden – einzig in Slowenien hat bei den letzten Wahlen mit der *Liberalen Demokratie Sloweniens* (LDS) die größte Regierungspartei mit einer ähnlich gestrickten Koalition im Amt überleben können. Dies ist nicht eben eine gute Voraussetzung für die Entwicklung von Expertise auf den Abgeordnetenbänken. XXX Polen und andere Länder: Regierungsparteien sind rausgeflogen XXX

Eine gewisse Ausnahme bildet die für den Beitritt wichtige Agrarpolitik, da zumindest in einigen Ländern Agrarparteien in den Parlamenten vertreten sind. Auch hier haben aber die Wähler zuletzt aufgeräumt und die Partei der Kleinen Landwirte und Bauern (FKgP) in Ungarn und die Bauernpartei (PNȚCD) in Rumänien nicht wieder ins Parlament gewählt. Etwas besser ging es der Partei der Landleute (EME) in Estland und der Bauernpartei (LVP) in Litauen, während die polnische Bauernpartei (PSL) in die Opposition wechseln musste (und sich dort der Konkurrenz von Samoobrona, einer weiteren Agrarpartei, erwehren muss).

Insgesamt scheint mehr als deutlich, dass in einem der wichtigsten Entscheidungsbereiche der neuen Demokratien – der Übernahme des unmittelbar gültigen *acquis communautaire* in 31 Verhandlungskapiteln – die Parlamente marginalisiert blieben. Die Gründe dafür sind nicht einheitlich über die Beitrittsländer verteilt. Noch einmal zusammengefasst, kommen als Argumente prekäre Mehrheiten in Ländern mit doppelter Exekutive, Elitenkontinuität gerade in der Exekutive in Ländern mit ausgehandeltem Regimewechsel, die Praxis der Aushandlungsprozesse zwischen den Bürokratien in Brüssel und den Hauptstädten sowie Volatilität und Fragmentierung der Parlamente in Betracht.

Absatz an der falschen Stelle.

Auch über das Parteiensystem hinaus gehen im Übrigen vom Erweiterungsprozess kaum Impulse für eine Stärkung des intermediären Sektors aus. Dies ist nicht zuletzt auf die Eigenarten des Transformationsprozesses der Interessenverbände im Postsozialismus zurückzuführen. Die Verbände in den postsozialistischen

---

<sup>38</sup> *Agnieszka Biegaj* (Hrsg.), *Accession Negotiations. Poland on the Road to the European Union*, Warszawa 2000, S. 26.

<sup>39</sup> *Klaus Ziemer*, Struktur- und Funktionsprobleme der Parlamente, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, Berlin 2002, S. 193.

Staaten leiden unter einer schwachen Tradition der Interessenvertretung und unter hoher Unsicherheit im Kontext der Transformation.<sup>40</sup>

#### 4. Folgen für die Parteiensysteme

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Beitrittsländer? Eine erste These lautet, dass sich wegen der schwachen Position intermediärer Instanzen im Erweiterungsprozess Legitimitätsprobleme für die neuen Regimes ergeben.

In gewisser Weise stellt die Osterweiterung einen Vorgriff auf die Praxis der Demokratie in der Europäischen Union dar. Mit der EU wird auch deren Demokratiedefizit in den Beitrittsraum exportiert. Defizitär ist die Demokratie des „politischen Systems der Europäischen Union“<sup>41</sup> in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist – anders als von der liberalen Demokratietheorie<sup>42</sup> gefordert – der politische Entscheidungsprozess in der EU intransparent und entzieht sich weitgehend der Kontrolle. Lange Legitimationsketten bewirken eine schwache Koppelung von Regierenden und Regierten.<sup>43</sup>

Zum anderen wirkt das Demokratiedefizit aber auch in die Nationalstaaten der EU hinein. Während nach einer Schätzung des Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* Ende der 1990er Jahre 50% aller nationalen Gesetze und 80% der nationalen Wirtschaftsgesetzgebung durch Brüssel entscheidend beeinflusst wurden,<sup>44</sup> bleibt die Teilhabe des Souveräns überaus schwach. Parteien, Verbände und Massenmedien konzentrieren sich vor allem auf nationale Arenen. Für die meisten Mitgliedstaaten gilt, dass die Parlamente dem „Brüsseler ‚Alltagsgeschäft‘ mehr oder weniger ausgeliefert“ sind.<sup>45</sup> Einzuschränken ist dies höchstens für Staaten mit ple-

---

<sup>40</sup> *Helmut Wiesenthal*, Interessenverbände in Ostmitteleuropa - Startbedingungen und Entwicklungsprobleme, in: *Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider* (Hrsg.), Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozess. Opladen 1999, S. 93.

<sup>41</sup> *Jürgen Hartmann*, Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung, Frankfurt 2002; *Simon Hix*, The Political System of the European Union. New York 1999.

<sup>42</sup> *Robert Dahl*, Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven/London 1971.

<sup>43</sup> *Erik Oddvar Eriksen / John Erik Fossum* (Hrsg.), Democracy in the European Union, London/New York 2000; *Peter Graf Kielmannsegg*, Integration und Demokratie, in: *Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch* (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen 1996, S. 47-72.

<sup>44</sup> *Sven Hölscheidt*, Verfahren der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, in: *Siegfried Magiera / Karl-Peter Sommermann* (Hrsg.), Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 56.

<sup>45</sup> *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen 2001, S. 71.

bisitären Verfassungselementen: Bei integrationshemmenden Volksentscheiden – Dänemark oder Irland lassen grüßen – können von Volksvertretungen gestützte Regierungen gegenüber Rat und Kommission in begrenztem Umfang länderspezifische Sonderregelungen erreichen. Ansonsten spricht jedoch vieles für die Benachteiligung der Parlamente im Brüsseler Entscheidungsprozess: die Verflechtung des Komitees der permanenten Vertreter (COREPER) mit den nationalen Verwaltungen, die häufig kurzen Fristen zwischen Kommissionsentwürfen und Ratsbeschlüssen und die Schwierigkeit, nationale Entscheidungsstrukturen an EU-Erfordernisse anzupassen.<sup>46</sup>

Es ist also insgesamt wenig überraschend, wenn die Parlamente in den Beitrittskandidaten bei der Annäherung an die Brüsseler Entscheidungsstrukturen zunächst keine überragende Rolle spielen. In postsozialistischen Staaten sind die Auswirkungen des parlamentarischen Partizipationsdefizits aber wesentlich einschneidender. Während in den westeuropäischen Staaten dem Demokratiedefizit der EU gefestigte nationale Demokratien entgegenstehen, ist dies in Mittel- und Südosteuropa noch nicht der Fall. In Westeuropa korrespondiert die Schwäche der Parlamente mit der Stärke von Interessenverbänden, die sich zunehmend auf den Brüsseler Apparat konzentrieren, und zwar sowohl von der nationalstaatlichen wie auch der europäischen Ebene.<sup>47</sup> Außerdem haben sich in vielen Staaten Westeuropas über die Jahrzehnte feste Aushandlungsmechanismen zwischen Volksvertretern und Experten etabliert. Die Konkordanzelemente vieler kontinentaler Demokratien werden zwar immer wieder kritisiert. Letztlich werden diese Demokratien jedoch von ihren Bevölkerungen für legitim gehalten, und in ihren politischen Ergebnissen können sich Verhandlungs- oder Konsensdemokratien im Vergleich mit anderen Demokratieformen durchaus sehen lassen.<sup>48</sup>

In den Beitrittsländern ist dies anders. Die Balance zwischen Legislative, Exekutive und Experten muss in Regierungssystemen entwickelt werden, in denen bürokratisierte Klientelbeziehungen traditionell eine starke Rolle spielten. Vor diesem Hintergrund scheint die Gewährung von Transparenz und Kontrollrechten nicht die schlechteste Möglichkeit, das Vertrauen der Bevölkerungen in die neuen Regimes zu gewinnen. Angesichts des bürokratiedominierten Erweiterungsverfahrens, bei dem die Ergebnisse zudem häufig extern vorgegeben sind, kann sich ein solches jedoch kaum entwickeln. Volkssouveränität kann schlecht eingeübt werden, wenn deren Ausübung von Brüssel aus gedeckelt wird. Umfragedaten weisen deutlich aus, dass bis heute die Performanz der Institutionen von den Bevölkerungen

---

<sup>46</sup> *Annette Elisabeth Töller*, Europapolitik im Bundestag. Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuss des 12. Deutschen Bundestages, Frankfurt 1995; *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, Das neue deutsche Regierungssystem, a.a.O., S. 57-76.

<sup>47</sup> *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, Das neue deutsche Regierungssystem, a.a.O., S. 118-137; *Hans-Wolfgang Platzer*, Interessenverbände und europäischer Lobbyismus, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), Europa Handbuch. Bonn 2002, S. 409-422.

<sup>48</sup> *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven 1999; *Arend Lijphart*, Negotiation democracy versus consensus democracy: Parallel conclusions and recommendations, in: *European Journal of Political Research*, Jg. 41 (2002), H. 1, S. 107-114.

gen des postsozialistischen Europa sehr skeptisch bewertet wird,<sup>49</sup> und die basisferne Art und Weise der Beitrittsverhandlungen hat daran ihren Anteil.

### 3. Folgen für die Parteiensystem

Auch für die Parteiensysteme hat das seine Konsequenzen

Die Festlegung auf eine bis ins Detail vorgegebene Politik behindert, so eine zweite These, die Entstehung und Ausdifferenzierung von *cleavages* auf der sozio-ökonomischen Konfliktlinie. Der Konflikt, der sich in Mitteleuropa zunächst nicht als Graben zwischen Arbeit und Kapital,<sup>50</sup> sondern als Trennlinie der Befürwortung und Ablehnung des schnellen Übergangs zur Marktwirtschaft darbietet, kann sich auf der politischen Ebene kaum entfalten. Der *acquis communautaire* wird eben nicht verhandelt, sondern er ist vorgegeben. Das entsprechende Kopenhagener Kriterium lautet „funktionsfähige Marktwirtschaft“, es geht um die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck des Binnenmarkts standhalten zu können. Die traditionellen Befürworter eines langsamen Übergangs zur Marktwirtschaft – Transferempfänger, Schichten mit niedriger Bildung etc. – stellen zwar nach profunden Einschätzungen<sup>51</sup> die Bevölkerungsmehrheit. Für sie besteht aber in den Staaten, die sich um den EU-Beitritt bewerben, keine realistische Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele.

Die Entscheidungsträger in den Hauptstädten der Beitrittskandidaten verfügen in vielen Politikfeldern über beschränkte Freiheitsgrade. Ein eher geringer Anpassungsdruck besteht im Bereich des Sozialstaats, wo die Regelungsdichte des *acquis* deutlich schwächer ist.<sup>52</sup> Stark eingeschränkt sind die nationalen Regierungen jedoch bei Entscheidungen bezüglich des Binnenmarkts, der Wettbewerbspolitik, der Energiepolitik (Kohlesektor!) sowie der Finanz- und Geldpolitik (Europäische Währungsunion!); Politikfelder also, in denen der vorübergehende Schutz einheimischer Unternehmen den Übergang verlangsamen könnte.

Die Empirie der Parteiensysteme in den Beitrittskandidaten legt nun nahe, dass sozio-ökonomische Konflikte sehr wohl eine Rolle spielen, aber in andere Arenen übertragen werden. Wenn große Teile der Wirtschaftspolitik (im weiteren Sinne) dem parlamentarischen Diskurs vorenthalten werden, werden andere Politikbereiche in ihrem relativen Gewicht aufgewertet. In Mittel- und Südosteuropa betrifft dies die sozio-kulturelle Ebene. Die Bereiche, in denen politische Auseinandersetzungen

---

<sup>49</sup> Fritz Plasser / Peter A. Ulram / Harald Waldrauch, Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung, Opladen 1997; Detlef Pollack / Jörg Jacobs, Die Demokratie in den Augen der Bevölkerung Osteuropas, a.a.O.

<sup>50</sup> Nach: Seymour Lipset / Stein Rokkan, Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives, New York 1967.

<sup>51</sup> Branko Milanovic, Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy, Washington, D.C. 1998.

<sup>52</sup> Hans-Jürgen Wagener, The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU, in: Peter Mair / Jan Zielonka (Hrsg.), The Enlarged European Union. Diversity and Adaption, London 2002, S. 152-174.

zungen mit einer schwächeren Vorgabe externer Randbedingungen geführt werden können, lauten: Umgang mit der Vergangenheit, Stellung der Religion, Stand der Nation. Gerade in jüngster Zeit haben Wahlkämpfe in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn gezeigt, dass diese Themen mit aller Macht die politische Bühne erobert haben.

Zum einen haben sich die Parteien der Mitte, also z.B. der ungarische Bund Junger Demokraten (FIDESZ-MPP) und die tschechischen Sozialdemokraten (ČSSD) eines nationalistischen Kurses bedient, um dem Heer der wirtschaftlich und sozial Unzufriedenen wenigstens etwas bieten zu können. Weitere Parteien, die sich mit nationalen Themen profilieren, sind Pro Patria (Estland), der litauische Vaterlandsbund (TS-LK) und die slowakische Bewegung für eine Demokratische Slowakei (HZDS).

Zum anderen haben jedoch in einigen Staaten Protestparteien deutlichen Zuwachs bekommen. In Polen zogen im Jahre 2001 die radikal-agrarische Samoobrona sowie die klerikal-nationale Liga der Polnischen Familien (LPR) mit zusammen etwa 20% der Mandate in den Sejm ein. In Rumänien machte die deutlich xenophobe und antisemitische Partei für Großrumänien (PRM) mit der Erringung von 24% der Mandate in der Abgeordnetenkammer von sich reden. In Tschechien kam die Kommunistische Partei (KSČM) auf über 20% der Mandate. All diese Parteien tragen ein beträchtliches Polarisierungspotenzial in die Parteiensysteme, und bei allen spielt die Ablehnung des europäischen Integrationsprozesses in seiner gegenwärtigen Form eine zentrale Rolle.

Dieser Befund muss allerdings mit Vorsicht interpretiert werden. Nicht jeder Bezug auf sozio-kulturelle Konflikte ist mit den EU-Beitrittsverhandlungen in Verbindung zu bringen. So gilt z.B. in den baltischen Staaten die Option einer vergleichsweise reibungslosen Übernahme des *acquis* als Konsens unter allen politischen Kräften; das ist sicher auf das gemeinsame Bestreben zurückzuführen, so schnell wie möglich unwiderruflich dem russischen Machtbereich zu entrinnen. Auch speisen sich die Erfolge für nationalistische oder rechtsradikale Parteien nicht allein aus dem Themenpool "Europa", sondern sind ganz allgemein auf Protest gegen raschen sozialen Wandel, mithin als Reaktion auf Modernisierungsprozesse, zu begreifen.<sup>53</sup> Damit ist klar, dass auch sozio-ökonomische Themen eine Rolle für den Erfolg der Protestparteien spielen. Mobilisiert werden die Wähler jedoch über den Umweg sozio-kultureller Themen: das Grunderwerbsrecht für EU-Bürger wird als „Ausverkauf durch die Deutschen“ verkauft, die für die Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU notwendigen Wirtschaftsreformen sind „wirtschaftlicher Völkermord“.<sup>54</sup>

Die These lautet also, dass es im Beitrittsgebiet eine kausale Verbindung gibt zwischen den funktionalen Erfordernissen des EU-Beitritts und der schwachen Legitimation der demokratischen Institutionen sowie – daraus abgeleitet – dem Erfolg von politischen Kräften, die die Folgen des schnellen Übergangs zu den Verpflichtungen einer EU-Mitgliedschaft ablehnen. Deren Bestreben richtet sich da-

---

<sup>53</sup> *Timm Beichelt / Michael Minkenberg*, Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften. Entstehungsbedingungen und Erklärungsmodell, in: Osteuropa, Jg. 52 (2002), H. 3, S. 247-262.

<sup>54</sup> So der Vorsitzende der polnischen Samoobrona, Andrzej Lepper. Zitiert nach DIE ZEIT, 15.8.2002, S. 2.

bei weniger auf die Torpedierung der Integration als solcher, also der pauschalen Idee eines gemeinsamen Europa. Es handelt sich eher um Vorbehalte gegenüber den sekundären Folgen des Beitritts: die vermeintliche Bevormundung des nationalen Selbstbestimmungsrechts, die erneute Einschränkung der staatlichen Souveränität oder die Einpassung in das überregulierte und wenig effiziente Brüsseler System. Besonders in der mitteleuropäischen Kerngruppe der Beitrittskandidaten ist dieser Diskurs keineswegs nur bei den Protestparteien zu finden.

Wenn man von den diskutierten (Protest)Parteien absieht, steht im Zentrum dieser zunehmend zögerlichen Haltung gegenüber dem Beitrittsprozess allerdings keine grundsätzliche Europaskepsis der mittel- und südosteuropäischen Eliten (mit den erörterten Ausnahmen). Diese befinden sich vielmehr in der schwierigen Situation, gegenläufige außen- und innenpolitische Prämissen der Politik zu vereinen. Die westliche Öffentlichkeit sowie deren Eliten zeichnen sich nicht durch eine differenzierte Wahrnehmung des Raums zwischen jetziger EU und Russland aus. Man denke etwa an die Verwechslung von Slowenien und der Slowakei durch George W. Bush im Wahlkampf zum Präsidentenamt oder an die bis heute andauernden Bemühungen mitteleuropäischer Intellektueller, ein Bewusstsein für kulturelle, wirtschaftliche und politische Unterschiede zwischen Mittel- und Osteuropa zu wecken.<sup>55</sup> Um den Zug der Westintegration nicht zu verpassen, müssen auch die integrations skeptischen Eliten die Waggonen ihrer Länder an den Zug anknüpfen. Auf der Lokomotive sitzen jedoch die integrationswilligsten Staaten; die Überforderung der sozio-ökonomisch rückständigeren Länder ist vorgezeichnet.

Dies hat auch institutionelle Konsequenzen:<sup>56</sup> Dem Makel der Nichtberufung in die Luxemburg-Gruppe wurde durch den „fast track“ von Helsinki zu begegnen versucht. Dies war administrativ nur durch eine Stärkung der Exekutive auf Kosten der Legislative möglich. Das Handeln der Eliten in den Beitrittsländern stellt also eine Reaktion auf ein Dilemma dar. Die prowestliche außenpolitische Prioritätensetzung muss mit einer innenpolitischen Selbstbescheidung auf Kosten von Teilen des Souveräns erkaufte werden. Daher muss ein Fragezeichen hinter die eingangs vorgestellte Hypothese gestellt werden, der Prozess der europäischen Integration begünstige ohne jede Einschränkungen den Prozess der demokratischen Konsolidierung.<sup>57</sup>

Es bleibt die Frage, welche Rückwirkungen auf die Europäische Union zu erwarten sind, sobald die Osterweiterung einmal stattgefunden haben wird. Gegenwärtig scheint es noch irritierend, einen Politiker wie *Vladimir Mečiar* einmal als Ratspräsidenten der EU begrüßen zu dürfen. Die Übergewichtung sozio-kultureller Konflikte ist jedoch ein Merkmal der Parteiensysteme, das mit dem Beitritt nicht verschwinden wird. Eher im Gegenteil findet sich z.B. im polnischen Diskurs nicht selten der Hinweis auf die selbst von Papst Johannes Paul II. vor

---

<sup>55</sup> *Janos Matyas Kovacs*, Westerweiterung: Zur Metamorphose des Traums von Mitteleuropa, in: *Transit*, 2001, H. 21, S. 3-20.

<sup>56</sup> *Darina Malovà / Tim Haughton*, Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of Europa, in: *Peter Mair / Jan Zielonka* (Hrsg.), *The Enlarged European Union. Diversity and Adaption*, London 2002, S. 101-120.

<sup>57</sup> *Geoffrey Pridham*, Democratic transitions in theory and practice. Southern European lessons for Eastern Europe, in: *Geoffrey Pridham / Tatu Vanhanen* (Hrsg.), a.a.O., S. 15-37. Hier Absatz mit Wiesenthal-FN

dem polnischen Sejm geäußerte Ansicht, ein Beitrag Polens zum erweiterten Europa bestünde in seinem spirituellen und kulturellen Reichtum.<sup>58</sup>

Im Sinne des oben Gesagten zeichnet sich generell ab, dass der politische Wettbewerb entlang der sozio-ökonomischen Konfliktlinie nur in wenigen Ländern eine ähnliche Wirkungskraft entfaltet wie in den Staaten Westeuropas – noch am ehesten in der Tschechischen Republik, wo die Sozialdemokratische Partei (ČSSD) zuletzt tatsächlich eine keynesianische Wirtschaftspolitik angekündigt hat. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung war dann neben der Diskussion um den verfassungspolitischen Rang der Beneš-Dekrete auch das herausragende Thema im Wahlkampf 2002. In vielen übrigen Staaten lässt sich ein klassisches Rechts-Links-Schema hingegen gar nicht ausmachen. Mindestens in der Slowakei, Polen und Ungarn haben sozialistische Nachfolgeparteien vorübergehend stärker für ökonomische Reformen plädiert als die politischen Konkurrenten oder der Bevölkerungsdurchschnitt.<sup>59</sup>

Dadurch ist abzusehen, dass in den Beitrittsländern auch nach dem Beitritt politische Akteure eine Rolle spielen werden, die vorrangig über die Wählermobilisierung auf der sozio-kulturellen Konfliktlinie in ihre Ämter gekommen sind. Zumindest werden sozio-kulturelle Konflikte in der EU durch die Osterweiterung deutlich aufgewertet. Da der Gedanke der Vertiefung der EU nicht von der Agenda verschwunden ist,<sup>60</sup> kann von der Aufnahme der neuen Mitglieder ab 2004 eine Stärkung der Diskussion um die kulturellen Grundlagen Europas erwartet werden.

---

<sup>58</sup> *Anna Drzewiecka*, *Cultural Issues in the Perspective of Poland Joining the European Union*, Frankfurt/Oder 2002.

<sup>59</sup> *Anna M. Grzymała-Busse*, *Redeeming the Communist Past. The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*, Cambridge 2002, S. 123-174.

<sup>60</sup> *Wolfgang Wessels*, *Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode*, in: *Integration*, Jg. 25 (2002), H. 2, S. 83-98.