

### Europäische Union als Katalysator der Modernisierung? Südeuropa und Ostmitteleuropa

Axt, Heinz-Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Axt, H.-J. (1996). Europäische Union als Katalysator der Modernisierung? Südeuropa und Ostmitteleuropa. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 687-702). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140396>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Europäische Union als Katalysator der Modernisierung?

Südeuropa und Ostmitteleuropa

*Heinz-Jürgen Axt*

## 1. Einleitung

Will man die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Länder in Ostmitteleuropa (OME) und insbesondere ihre Chancen zur Modernisierung diskutieren, dann erscheint es angebracht, sich der Erfahrungen zu erinnern, die die Länder Südeuropas gemacht haben, als sie sich der Europäischen Gemeinschaft (EG) angeschlossen haben. Griechenlands Beitritt erfolgte 1981, der von Spanien und Portugal 1986. So wie die Südeuropäer in den Achtziger Jahren streben auch die OME-Länder einen Beitritt zur Europäischen Union (EU) an. Ungeachtet aller sonstigen Differenzen weisen die Staaten der OME-Gruppe und Südeuropas eine entscheidende Gemeinsamkeit auf: den Entwicklungsrückstand gegenüber dem Durchschnitt der EG bzw. der heutigen EU.

Es geht um zwei Dimensionen: erstens um die aktuelle und mittelfristige Beziehung zwischen OME-Staaten und EU, das bezieht sich auf Kooperation und Assoziation; zweitens um die langfristige Perspektive der OME-Staaten, das betrifft den Beitritt zur EU.

Es stellt sich die Frage: Ist es überhaupt zulässig, vor dem Hintergrund der Erfahrungen Südeuropas die langfristigen Perspektiven der OME-Länder in Beziehung zur EU zu diskutieren? Der Vergleich ist – wie immer – problematisch. Er ist es in diesem Fall besonders deshalb, weil die OME-Länder nicht nur ihre Kooperations- und Beitrittsfähigkeit gegenüber der EU herstellen müssen, sondern vorab und gleichzeitig eine dreifache Transformation zu bewerkstelligen haben: die Einführung der Marktwirtschaft, die Festigung der Demokratie und die Begründung der Zivilgesellschaft. Im Unterschied dazu hatten die Länder Südeuropas lediglich Modernisierungsdefizite zu bewältigen, sie wiesen aber bereits marktwirtschaftliche Strukturen auf. Auch die Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse war den Ländern Südeuropas zum Zeitpunkt ihres EG-Beitritts weitgehend gelungen.

Risikant bleibt eine Diskussion langfristiger Perspektiven, weil derzeit völlig offen ist, wie die Zukunft der EU aussehen wird. Der hier verwendete Begriff der Modernisierung ist heuristisch zu verstehen. Die Schwächen des Begriffs werden durchaus reflektiert.

Die folgenden Ausführungen gehen von einer zweifachen These aus: Erstens, wenn die Rolle der EU als Katalysator der Modernisierung in den OME-Ländern untersucht werden soll, dann müssen die von der Union ausgehenden wirtschaftlichen Impulse besondere Berücksichtigung erfahren. Trotz des Maastrichter Vertrags, trotz der Weiterentwicklung der Gemeinschaft zur Union ist die EU letztlich noch immer ein ökonomisches Projekt. Zweitens, Modernisierungseffekte im Bereich von Politik und Gesellschaft sind nur vermittelt – ausgehend von den wirtschaftlichen Effekten von Assoziation und Beitritt – zu erwarten. Das bedeutet umgekehrt auch, daß sich wirtschaftliche Belastungen infolge von EU-Assoziation und -Beitritt nicht auf die Ökonomie der OME-Länder beschränken, sondern sich ebenfalls auf die Konsolidierung der Demokratie und die Herausbildung von Zivilgesellschaften auswirken.

## 2. Stand der Transformation:

### Ungarn und Bulgarien als Paradigmata

Im folgenden wird der Stand der Transformation in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft skizziert. Dabei wird ausführlicher auf Ungarn und Bulgarien eingegangen. Das erste Land steht für jene Gruppe von Reformstaaten (Ungarn, Polen, Tschechien und mit Abstrichen die Slowakische Republik), die mit der Transformation und Reform relativ weit vorangekommen sind. Bulgarien dagegen repräsentiert (gemeinsam mit Rumänien, Albanien und den meisten der Nachfolgestaaten Jugoslawiens) jene Staatengruppe in Südosteuropa, die im Reformtempo zurückgeblieben ist.

### *Wirtschaft*

Bei den Volkswirtschaften der ehemaligen RGW-Länder gibt es zwar etliche gemeinsame Strukturängel wie z.B. die lange Abschottung vom Weltmarkt, die übergewichtige Schwerindustrie sowie die kapital-, energie- und materialintensive Produktion. Die Unterschiede zwischen den Reformländern sind allerdings erheblich:

Ungarn ist ein Land mit einer relativ langen Reformtradition, die noch in die sozialistische Ära hineinreicht. Bulgarien weist im Unterschied dazu keine solche Tradition auf, Erfahrungen fehlten nach der Wende. Ungarns Öffnung für ausländisches Kapital ist nicht erst so wie in Bulgarien und den übrigen OME-Ländern nach der Wende erfolgt. Dies ist der Grund, weshalb heute ausländisches Kapital vor allem den Weg nach Ungarn findet.

Die Spezialisierung der Volkswirtschaften ist bei den OME-Ländern früher nicht aufgrund komparativer Kostenvorteile, sondern aufgrund der Absprachen im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe erfolgt, was bedeutet, daß die Reformländer heute erst noch ein für sie adäquates Spezialisierungsmuster finden müssen. Das gilt für Ungarn nur mit Einschränkungen, denn immerhin ist es diesem Land schon in der Vergangenheit gelungen, sich selektiv in den internationalen Wettbewerb einzugliedern.

Aus alledem folgt, daß in Ungarn der Reformprozeß frühzeitig und energisch eingeleitet worden ist, während dieser Prozeß in Bulgarien nur schleppend vorankommt. Das spiegelt sich im gegenwärtigen Stand der Transformation wider. Die Privatisierung der Unternehmen ist in Ungarn weiter als in Bulgarien vorangeschritten, obwohl in beiden Ländern bei der Großindustrie noch erhebliche Rückstände festzustellen sind. In Ungarn steuert der private Sektor ca. 30% zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei, in Bulgarien sind es dagegen lediglich rund 19%. Daß statistische Angaben der OME-Länder, trotz aller Fortschritte, noch immer problematisch sind, sollte betont werden.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der OME-Länder ergibt sich als Folge niedriger Arbeitskosten. Diesen Vorteil haben die Reformländer indessen unterschiedlich nutzen können. Ungarn hat seine Marktanteile in der EU bei Industriewaren ausbauen können, was Bulgarien nicht gelungen ist. Der hohe Anteil landwirtschaftlicher Produkte stellt sich beim Export in die agrarische Überschüsse produzierende EU als Problem dar.

Die aktuellen makroökonomischen Daten vermitteln ein doppeltes Bild: Erstens waren alle OME-Länder in der jüngsten Zeit von der Depression betroffen, zweitens aber haben einige Länder (Polen und Tschechien) die Talsohle offensichtlich bereits durchschritten. Ungarn kann ein positives Wachstum erst 1995 erwarten. Negativ machen sich die Staatsverschuldung, das Haushaltsdefizit und das Handelsbilanzdefizit bemerkbar. Ausgerechnet der sozialistische Ministerpräsident Horn hat es übernommen, die von Weltbank und Internationalem Währungsfonds geforderten Einschnitte gerade auch im Sozialbereich durchzuführen. In Bulgarien ist der Reformbeginn von 1991 immer mehr der politischen Instabilität zum Opfer gefallen. Das Ende der wirtschaftlichen Rezession war auch 1994 noch nicht erreicht.

## Demokratisierung

Auch bezüglich der Demokratisierung vermitteln die OME-Länder ein vielschichtiges Bild:

In allen Ländern machen sich zwei Kerntatbestände bemerkbar: Erstens ist die Kultur des politischen Kompromisses noch immer unterentwickelt. Politische Diskontinuitäten gründen oftmals in diesem Faktum. Zweitens zeigt sich in allen Ländern eine Wende zu quasi sozialistischen Tendenzen, die aus einer gewissen Enttäuschung über den Transformationsprozeß gespeist werden, aber keineswegs mit einem »Zurück in den Sozialismus« identifiziert werden sollten. Extremistische Parteien spielen trotz der enormen sozialen Belastungen der Bevölkerungen keine Rolle.

Die Parteiensysteme der OME-Länder sind noch nicht stabil. Das Profil einzelner Parteien ist oft noch wenig scharf gezogen. In Ungarn hat sich zwar eine linke und eine liberale Partei gefestigt, doch fehlt es noch an einer modernen konservativen Partei. In Bulgarien hat sich zwar die Sozialistische Partei stabilisiert, doch reicht der Antikommunismus als einigendes Band für die »Union Demokratischer Kräfte« nicht aus. Hier kann sich das Parteiensystem durchaus noch weiter differenzieren.

Die Demokratisierung ist bislang in den OME-Staaten ohne große Rückschläge erfolgt, die Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten haben sich unterschiedlich dargestellt. Während in Ungarn die Regierung ihre Legislaturperiode voll durchstehen konnte und auch die Wahl von 1994 zur eindeutigen Mehrheit für eine Partei geführt hat, ist die politische Labilität Kennzeichen der Entwicklung in Bulgarien. Es kam zu einer Minderheitenregierung (unter Filip Dimitrov, Nov. 1991 – Okt. 1992) und zu einer Expertenregierung (unter Ljuben Berov), bevor 1994 die ehemaligen Kommunisten unter dem Namen der Sozialistischen Partei wieder zur stärksten Partei wurden.

Die in Kraft gesetzten Verfassungen genügen weitgehend den vom Europarat gesetzten Standards. Probleme mit ethnischen Minderheiten – derzeit eines der heikelsten Probleme in vielen Reformländern – gibt es in Ungarn (mit Ausnahme der Zigeuner) nicht. Problematisch ist hier eher die Lage der Ungarn im benachbarten Ausland. Verbesserungswürdig scheinen die Bestimmungen der Verfassung zu den Minderheiten in Bulgarien. Sie finden einerseits keine ausdrückliche Erwähnung, andererseits ist die Bildung von Parteien auf ethnischer oder religiöser Grundlage untersagt.

Ungarn hat unter den OME-Ländern am konsequentesten die Westorientierung in der Außen- und Sicherheitspolitik vollzogen. Der Beitritt zur EU und NATO gilt unverändert als das Primat der Politik. Bulgariens Westorientierung

wurde vom Konflikt mit der Türkei überschattet. Erst nachdem der Freundschaftsvertrag mit der Türkei 1992 vereinbart worden war, und nachdem nachfolgend die Verstimmungen in Griechenland abgebaut werden konnten, hat sich die Orientierung zum Westen uneingeschränkt durchgesetzt. 1994 ist Bulgarien der NATO-Partnerschaft für den Frieden beigetreten.

In allen OME-Staaten hat sich die zivile Kontrolle der Streitkräfte – eines der wichtigsten Kennzeichen westlicher Demokratie – durchgesetzt. In Ungarn ist die Kooperation mit der NATO besonders weit fortgeschritten.

### *Zivilgesellschaft*

Die Staatsfixiertheit hat in den ehemals sozialistischen Ländern schwache Zivilgesellschaften hinterlassen. Es wäre unangemessen zu erwarten, daß dieses Defizit seit der Wende bereits hätte abgebaut werden können. Hier geht es bekanntlich nicht bloß um den Aufbau von Institutionen, sondern vielmehr um die Adaption von Attitüden und Einstellungen. Von zwei Seiten droht eine Unterminierung der Entwicklung zur Zivilgesellschaft: Erstens kann über die Bewältigung der ökonomischen Transformation die Berücksichtigung einer adäquaten Sozialpolitik zu kurz kommen, und kann das zur Ausprägung frühkapitalistischer Elemente führen. Zweitens droht eine Ethnisierung gesellschaftlicher Konfliktlagen. Das gilt nicht für Ungarn, wohl aber für Bulgarien. Dort können sich antitürkische Haltungen durchaus wieder verstärken.

Nach dem aufgezwungenen Internationalismus früherer Jahre ist es keineswegs verwunderlich, daß eine positive Wendung zur Nation in den OME-Ländern erfolgt ist. Ob sich hier künftig ev. Übersteigerungen ergeben werden, ist ebenso offen wie die Frage, wie groß die Bereitschaft sein wird, zugunsten eines zusammenwachsenden Europas auf nationale Souveränitätsrechte zu verzichten. Was sich hier an Unwägbarkeiten ergibt, ist – wenn auch aufgrund anderer Voraussetzungen – kaum mehr als ein Spiegelbild der Verhältnisse im westlichen Europa. Auch hier verliert die Idee des föderalen Europas an Überzeugungskraft.

Festzuhalten bleibt schließlich, daß die Einstellung zur EU in den Gesellschaften aller OME-Länder grundsätzlich positiv ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß der Informationsstand der Bevölkerungen über das, was die EU ist und will, doch sehr lückenhaft ist. Insbesondere die Tatsache, daß die Kenntnisse über die Konsequenzen eines Beitritts zur EU sehr niedrig sind, kann sich in der Zukunft sehr schwerwiegend auswirken, wenn nach einem Beitritt erst einmal belastende Effekte wirksam werden.

### 3. Aktuelle Entwicklung der Beziehungen mit der EU: Kooperation und Assoziation

Die EU fördert die Transformation in den OME-Ländern auf vielfältige Weise. Im folgenden wird lediglich auf PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy) und die Europa-Abkommen eingegangen.

Bei PHARE koordiniert die EG-Kommission die Hilfe des Westens (G-24). Die Mittelvergabe erfolgt in Form von (nicht rückzahlbaren) Zuschüssen (bis zu 75% der Projektkosten). Ziel ist die Transformation und Restrukturierung, nicht die makroökonomische Stabilisierung. Dabei wird der Modernisierung der Infrastruktur besonderer Wert beigemessen. Zwischen der Kommission und der Regierung des Empfängerlandes werden jährliche Richtprogramme festgelegt. Nach einer Bewertung durch den Verwaltungsausschuß der EU-Länder erfolgt die nationale Durchführung der Programme, die die Entwicklung eines Sektors oder einer Region zum Ziel hat. Eigenverantwortung spielt insoweit eine Rolle, als die Empfängerländer die Prioritäten festlegen.

Folgende Probleme wurden bislang ausgemacht: Die Empfängerländer verfügen über keine konsistenten Programme; die zeitliche Begrenzung der Finanzmittel auf ein Jahr (jetzt mit gewissen Lockerungen) erweist sich als nachteilig; die Konzentration auf Technische Zusammenarbeit und Ausbildung sowie die fehlende Finanzierung von Investitionsausgaben stellt sich als Mangel dar; Monitoring und Evaluierung fehlen; die Eigenbeteiligung der Reformländer ist zu niedrig.

Soweit es um die Europa-Abkommen geht, hat die wissenschaftliche Diskussion vor allem die folgenden kritischen Punkte ausgemacht:

Erstens konzentriert sich die Strukturpolitik auf Technische Zusammenarbeit und Ausbildung unter Ausschluß von Finanzieller Zusammenarbeit.

Zweitens sind die Reformländer enttäuscht, daß die Abkommen keine eigenen Finanzprotokolle mit verbindlichen Kreditzusagen enthalten, und daß der Wunsch nach einem mehrjährigen Rahmen für die Finanzielle Zusammenarbeit mit Verweis auf PHARE abgelehnt wurde. Die Reformländer würden zwar den Belastungen einer Öffnung gegenüber dem Weltmarkt ausgesetzt, ohne jedoch finanzielle Hilfen anzubieten. Je mehr die Reformländer bereits verschuldet sind, desto weniger könnten sie sich Mittel zur Finanzierung von Infrastruktur- und Modernisierungsmaßnahmen auf den internationalen Finanzmärkten besorgen.

Drittens werden der handelspolitische Protektionismus der EU und die Zunahme des regulierten Handels kritisiert. Bei sensitiven Industrie- und bei Agrarprodukten ist die EU restriktiv, womit den Reformländern nicht nur die für ihren eigenen Strukturwandel so dringend benötigten Exporterlöse vorenthalten würden, sondern auch der Strukturwandel in der EU gehemmt werde.

Viertens wird eine gewisse Zentralisierung festgestellt, weil die Kompetenzen der EG-Kommission ausgeweitet wurden.

Fünftens sollen die Europaabkommen die Visegrad-Staaten bevorzugen und die Länder Südosteuropas benachteiligen.

Die mit Blick auf die Assoziation geführte kritische Diskussion verdeutlicht zwei Kernprobleme, die sich stellen werden, wenn es mit dem Beitritt der OME-Länder zur EU ernst wird: Einerseits ist es unwahrscheinlich, daß eine Übertragung der EU-Agrar- und -Strukturpolitik auf die neuen Mitgliedsländer finanzierbar ist. Andererseits ist es fraglich, ob die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen in der EU auch politisch durchsetzbar sind. Das EU-interne Interessengeflecht (zwischen Agrar- und Industrieexporteuren, reichen und armen Ländern, Nettozahlern und -empfängern) kann über dieser Frage zerbrechen.

#### 4. Erfahrungen Südeuropas mit der EG-Mitgliedschaft

Die Erfahrungen der Länder Südeuropas mit der EG-Mitgliedschaft interessieren vor allem in bezug auf zwei Fragen: Erstens, was waren die sozioökonomischen Effekte des Beitritts wenig entwickelter Volkswirtschaften zur EG? Zweitens, was waren – vermittelt über die sozioökonomischen Wirkungen – die Folgen für die politischen Institutionen?

##### *Sozioökonomische Effekte*

Die volkswirtschaftlichen Effekte des EG-Beitritts sind wie folgt zusammenzufassen:

Erstens, wenn weniger entwickelte Staaten der EU beitreten, dann impliziert dies zunächst einmal eine erhebliche Belastung ihrer Volkswirtschaften, weil die Herstellung der Zollunion den Handelsaustausch zu Lasten der armen und zugunsten der reichen Mitgliedsländer verändert. Der Beitritt zur EG hat in Griechenland, Portugal und Spanien zu einer massiven Importwelle aus der EG geführt. Die Handelsbilanzen haben sich bei allen Beitrittsländern verschlechtert.

Zweitens, Nutzen haben die Beitrittsländer aus Finanzzuwendungen aus dem EU-Haushalt (bes. deren Agrar- und Strukturpolitik) gezogen. Griechenland, Portugal und Spanien sind Nettoempfänger des EU-Haushalts, sie zahlen in diesen weniger ein, als sie daraus erhalten. 1990 hat jeder Grieche 247 ECU, jeder Portugiese 58 ECU und jeder Spanier 44 ECU von der EU erhalten.

Drittens, die EU-Finanztransfers an die armen Mitgliedsländer sind ökonomisch eine Kompensation für die diesen Ländern durch den Beitritt entstandenen Liberalisierungskosten. Diese Kosten entsprechen in ihrer Höhe in etwa den Finanztransfers der EU an Griechenland, Portugal und Spanien. Das läßt sich an *Tabelle 1* ablesen. Man kann dabei davon ausgehen, daß etwa ein Drittel des gesamten Defizits im Intra-EG-Handel beitriffsbedingt ist.

*Tabelle 1: Liberalisierungskosten und Finanztransfers  
in Prozent des jeweiligen BIP 1988*

	Defizit Intra-EG-Handel	Finanztransfers von der EG
Griechenland	8,3 %	2,3 %
Spanien	1,8 %	0,7 %
Portugal	9,7 %	3,7 %

Viertens, niedrige Lohnkosten in den weniger entwickelten Ländern ziehen keineswegs automatisch Kapitalanleger aus dem Ausland an. In welchem Umfang ausländische Investoren aktiv werden und dazu beitragen, Produktivität und Technologie zu verbessern sowie moderne Industrien und Arbeitsplätze zu schaffen, hängt von der jeweiligen Standortqualität ab. Diese Erfahrung wird durch die Entwicklung der drei südeuropäischen Länder nach erfolgtem EG-Beitritt belegt: Bei Spanien und Portugal entwickelten sich die ausländischen Direktinvestitionen positiv, während sie in Griechenland keine vergleichbare Dynamik aufweisen konnten. Die Gründe sind in der Tatsache zu sehen, daß sich die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung der drei Länder erheblich voneinander unterschieden hat.

Fünftens, ungeachtet ähnlich starker Liberalisierungskosten (s.o.) kann sich die wirtschaftliche Entwicklung von Ländern, die der EG/EU beitreten, sehr unterschiedlich vollziehen. Im Falle der Länder Südeuropas sind die Modernisierungserfolge – gemessen an makroökonomischen Indikatoren – in Griechenland sehr bescheiden geblieben (vgl. *Tabelle 2*). Die Entwicklung in Spanien war deutlich besser, lediglich die Arbeitslosigkeit stellte sich als Problem. Portugals Entwicklung verlief ähnlich positiv wie in Spanien.

*Tabelle 2: Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren für Griechenland, Spanien und Portugal nach dem EG-Beitritt*

	Griechenland	Spanien	Portugal
1. Veränderung des realen Bruttosozialprodukts (Jahres-Durchschnittswerte)			
1981-91	1,5 %		
1986-91		4,3 %	4,1 %
2. Anstieg der Verbraucherpreise (Jahres-Durchschnittswerte)			
1981-91	19,0 %		
1986-91		6,4 %	11,3 %
3. Arbeitslose in % der Erwerbsbevölkerung (Jahres-Durchschnittswerte)			
1981-91	7,4 %		
1986-91		18,5 %	6,0 %
4. Saldo der Leistungsbilanz in % des BIP/BSP (Jahres-Durchschnittswerte)			
1981-91	-4,9 %		
1986-91		-1,5 %	-0,2 %
5. Investitionstätigkeit in der verarbeitenden Industrie in Volumen-Indizes (1985 = 100)			
1986	73	115	105
1987	64	137	122
1988	82	157	139
1989	82	179	143
6. Öffentliche Verschuldung 1989 (Anteile am BIP in %, EG-12 = 74%)			
	80%	43%	70%

Sechstens, ob sich Volkswirtschaften nach dem Beitritt zur EG positiv oder negativ entwickeln, hängt in erster Linie von der national zur Anwendung gelangenden Wirtschafts- und Modernisierungspolitik ab. Das Problem Griechenlands in den Achtziger Jahren war, daß die Regierung auf Etatismus und Verteilungspolitik gesetzt hat und damit gescheitert ist. Man hat sich in Griechenland gescheut, die mit der Modernisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einhergehenden politischen Kosten zu übernehmen. Schon die

Frage der EG-Mitgliedschaft hat in Griechenland in den Siebziger Jahren die Gesellschaft und die Politik polarisiert. Die Akteure in Politik, Verwaltung und Wirtschaft konnten sich unter diesen Bedingungen nicht auf eine »grande strategie« der EU-induzierten Modernisierung einigen und ihre Kräfte bündeln. In einer hoch politisierten Gesellschaft kam eine sachliche Debatte über die zu verfolgende Modernisierungsstrategie zu kurz. Die EG wurde nicht zum Motor von Entwicklung, sondern zum Objekt innenpolitischer Auseinandersetzung. Mit einer abstrakten Pro- oder Contra-Haltung profilierten sich Politiker, nicht aber mit Entwürfen einer adäquaten Modernisierungspolitik.

In Spanien und Portugal hat man aus den griechischen und französischen Erfahrungen mit einer nachfrageorientierten Politik Lehren gezogen, und hat – in Vorbereitung auf den EG-Beitritt – die Modernisierungspolitik von vornherein nach den gegebenen binnen- und außenwirtschaftlichen Restriktionen ausgerichtet. Das Ergebnis war eine marktorientierte Politik, die den unmittelbaren Staatseingriff zurückgedrängt, vor der Schließung unrentabler Betriebe nicht zurückgeschreckt und den Arbeitsmarkt flexibler gestaltet hat. In nicht mehr wettbewerbsfähigen Unternehmen und Branchen hat man Arbeitsplätze abgebaut und dafür in anderen Bereichen neue geschaffen. Weder in Spanien noch in Portugal ist die Frage des EG-Beitritts Gegenstand ernsthafter parteipolitischer Kontroversen gewesen. Die Anpassungskosten infolge der EG-Mitgliedschaft konnten im Unterschied zu Griechenland relativ schnell kompensiert werden.

### *Modernisierung politischer Institutionen*

In Spanien und Portugal haben die Imperative der Industriegesellschaft die Modernisierungspolitik und auch die politischen Institutionen selbst beeinflusst. Letztere sind auf diese Weise ebenfalls reformiert worden. Dem relativen Erfolg des ökonomischen Entwicklungsweges entspricht eine stärkere Zurückdrängung traditioneller Elemente des politischen Systems. An die Stelle von Personalismus und Klientelismus sind Massenparteien getreten.

Dieser Prozeß ist in Griechenland vergleichsweise weniger vorangeschritten. Auf die Gründe ist mit Blick auf die OME-Staaten einzugehen, weil sich aus dem Negativbeispiel besonders aufschlußreiche Folgerungen ableiten lassen. In Griechenland hat sich in der Vergangenheit das interne Innovations-Potential des politischen Systems als begrenzt erwiesen. Umso mehr wurde diesbezüglich die Hoffnung auf den EG-Beitritt gesetzt. Ex post kann nur eine begrenzte Adaption konstatiert werden. Die politischen Institutionen haben Elemente des modernen Parteiensystems übernommen, diese aber zugleich mit den traditio-

nellen Formen des Klientelismus, der Patronage und des Personalismus verbunden. Herausgekommen ist ein Parteien-Klientelismus.

Daß wirtschaftliche und politische Modernisierung auf das engste miteinander verknüpft sind, zeigt folgendes Beispiel: Die Privatisierung des bedeutenden öffentlichen Wirtschaftssektors gilt seit langem als primäres Ziel, um die Wirtschaft Griechenlands wettbewerbsfähiger zu machen. Kaum eine Stellungnahme der internationalen Finanzorganisationen und der EU versäumt es, diese Forderung zu erheben. Fortschritte vollziehen sich indessen nur sehr zögerlich. Die Gründe sind vielschichtig. Ein überaus wichtiger Grund ist die Tatsache, daß das griechische System der Patronage und des Klientelismus über ausreichend Stellen und Beschäftigungsmöglichkeiten verfügen muß, die von Politikern vergeben werden können. Der »politische Handel« (Rousfeti), bei dem Wahlstimmen gegen Genehmigung oder Stelle im öffentlichen Sektor getauscht wird, funktioniert nur noch eingeschränkt, wenn immer mehr Betriebe privatisiert werden.

Griechenland weist ein schwach entwickeltes System politischer Parteien auf. Die Entwicklung zur modernen Mitgliederpartei wird noch immer durch eine politische Kultur gehemmt, die klientelistischen Bindungen den Vorrang vor Mitgliedereinfluß und Organisation einräumt. Spitzenpolitiker rekrutieren sich aus den großen »politischen Familien«. Wählerbindungen aufgrund sozialstruktureller Lage gehen zwar im übrigen Westeuropa offensichtlich immer mehr verloren, sie haben sich in Griechenland aber erst gar nicht als determinierendes Merkmal herausgebildet. Um es auf den Begriff zu bringen: Primärinstitutionen (Ehe, Familie, Kirche) erleiden in Griechenland zunehmend einen Funktionsverlust, ohne daß Sekundärinstitutionen (Verwaltung, Parteien, Verbände u.a.) in der Lage wären, dieses Defizit auszugleichen. Es tut sich mithin in Griechenland ein institutionelles Vakuum auf.

## 5. Schlußfolgerungen:

### Langfristige Perspektiven der OME-Länder

Aus der bisherigen Darstellung lassen sich einige Schlußfolgerungen für die langfristigen Entwicklungsperspektiven der OME-Länder ableiten:

Erstens, Wissenschaft entscheidet nicht darüber, welches Land sich zum EU-Beitritt qualifiziert. Die Wissenschaft sollte – will sie ihren Zweck erfüllen – dem Opportunismus der Politik entgegentreten. Diese verspricht auf seiten der EU-Staaten viel und stellt auch denjenigen Reformländern einen Beitritt in Aussicht, die kaum eine Chance haben, sich in absehbarer Zeit zu qualifizieren. Die auf die

Reformländer zukommenden Belastungen werden selten offen angesprochen. Damit will man die Reformkräfte in den OME-Staaten stärken, geht aber das Risiko ein, die Bevölkerungen nicht rechtzeitig auf die künftigen (wenn auch im günstigen Falle transitorischen) Kosten und Probleme hingewiesen zu haben.

Zweitens werden bei denjenigen OME-Ländern, die eine realistische Chance haben, in absehbarer Zeit Mitglied der EU zu werden, die Beitrittsbelastungen erst einmal erheblich sein. Das hat mehrere Gründe:

- Die OME-Länder haben wegen der langen Abschottung vom Weltmarkt ein für sie optimales Spezialisierungsmuster noch nicht hinreichend entwickeln können.
- Mit einer Importwelle nach dem Beitritt ist zu rechnen; das entzieht der Volkswirtschaft erst einmal Investitionsmittel.
- Wo die Länder Südeuropas noch eine beträchtliche Kompensation in Form von Agrar- und Strukturzahlungen zu ihren Gunsten verbuchen konnten, dürften die Aussichten für die OME-Länder weniger günstig sein. Finanztransfers in der derzeitigen Größenordnung zugunsten der OME-Länder sind weder finanzierbar noch politisch durchzusetzen.

Drittens, eine der wichtigsten Erkenntnisse aus der EG-Süderweiterung ist die, daß letztlich die nationale Modernisierungspolitik darüber entscheidet, wie ein Land die Belastungen durch die EG-Mitgliedschaft bewältigen kann. So wie sich Griechenland als Problemfall erwiesen hat, hat Portugal gezeigt, daß diese Entwicklung nicht zwangsläufig ist. Entscheidend ist, daß die Beitrittsländer eine konsistente und auf die Bedingungen der EU-Mitgliedschaft zugeschnittene Modernisierungsstrategie entwickeln, die von den wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Gruppen gemeinsam getragen wird. Wo die Perspektive des EU-Beitritts zur politischen Polarisierung führt, und wo die Politik sich scheut, die politischen Kosten der EU-Anpassung zu übernehmen, verdunkeln sich die mit dem EU-Beitritt gegebenen Chancen.

Viertens, so wenig vorteilhaft sich die ökonomische Bilanz der EU-Mitgliedschaft Griechenlands zeigt, so bleibt andererseits aber doch hervorzuheben, daß die mit der Mitgliedschaft verbundenen Belastungen zu keiner ernsthaften Erschütterung des politischen Systems geführt haben. Die politische Legitimität der griechischen Demokratie ist zu keiner Zeit nach 1981 in Gefahr geraten. Insofern hat sich die Intention der EG-Länder, mit der Aufnahme der Länder Südeuropas die Demokratie zu stabilisieren, durchaus erfüllt – freilich mit hohen finanziellen Belastungen für die Gemeinschaft. Wenn sich dieser Erfolgsfall der Integration bei den OME-Ländern wiederholen soll, stünden dafür deutlich weniger Finanzmittel zur Verfügung. Was im Falle Südeuropas durch die Aufla-

ge spezifischer Entwicklungsprogramme – erinnert sei z.B. an die Integrierten Mittelmeerprogramme zugunsten Griechenlands – noch möglich war, dürfte sich in Zukunft kaum wiederholen lassen.

Fünftens, der von Bulgarien repräsentierten Staatengruppe stellen sich auf dem Weg in die EU vergleichsweise größere Hindernisse. Die Gründe lassen sich exemplarisch an Bulgarien aufzeigen:

- Der Entwicklungsstand ist relativ niedrig und das Niveau von Transformation und Modernisierung zurückgeblieben.
- Der geringe Zufluß an Auslandskapital zeigt, daß die Standortqualität Bulgariens noch gering eingeschätzt wird.
- Niedrige Arbeitskosten sind kein Selbstläufer der Entwicklung.
- Die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt setzt die bulgarische Wirtschaft unter erheblichen Anpassungsdruck mit gravierenden ökonomischen und sozialen Folgekosten.
- Bislang ist es noch nicht gelungen, eine konsistente nationale Reformstrategie zu entwickeln und durchzusetzen.
- In Bulgarien ist durchaus nicht ausgeschlossen, daß die Transformation nicht sozialpolitisch gebändigt werden kann, daß sich also quasi frühkapitalistische Verhältnisse verbreiten, die die Reformpolitik unter erheblichen Druck setzen werden.
- Es scheint nicht ausgeschlossen, daß sich in Bulgarien politische Kräfte des Protests bilden. Das Parteiensystem ist noch nicht gefestigt genug. Die Gefahr autoritärer Entwicklungen dürfte dadurch eingeschränkt sein, daß die Streitkräfte einer wirksamen zivilen Kontrolle unterstehen.
- Daß politische Instabilitäten zu einer Ethnisierung von Konflikten führen, scheint nicht ausgeschlossen zu sein. Zu denken ist an die Türken in Bulgarien. Sobald diese sich wieder massiv diskriminiert fühlen sollten, wären in diesem wenig stabilen Teil des Balkans auch die Beziehungen zur Türkei ernsthaft belastet.
- Die gegenwärtige politische Instabilität und die Enttäuschung breiter Bevölkerungskreise über die politischen Verhältnisse erschweren die Politik der Reformen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß es der Politik gelingt, die »politischen Kosten« der Modernisierung gegenüber der Bevölkerung durchzusetzen.
- Es ist deutlich erkennbar, daß sich die EU in Südosteuropa zurückhält. Sie will dort nicht als »Ordnungsmacht« auftreten, sondern präferiert die Visegrad-Staaten.
- In der gegenwärtigen Assoziationsphase findet ein mittelfristig angelegter

Kapitaltransfer von der EU nach Bulgarien nicht statt. Dabei wäre Bulgarien wegen seines hohen Landwirtschaftsanteils und seiner infrastrukturellen Defizite besonders darauf angewiesen. Der finanzielle Spielraum der EU wird allerdings geringer.

Wenn die Mitgliedschaft in der EU im Falle Bulgariens (und vergleichbarer Länder) allenfalls eine langfristige, jedenfalls weiter entfernte Perspektive als bei den Visegrad-Staaten ist, dann ist es höchste Zeit, daß die EU diesen Ländern eine Perspektive bietet, die über die Europa-Abkommen hinausgeht (z.B. durch Vereinbarung eines Finanztransfers), ohne dabei vorschnell den Beitritt zur EU ins Auge zu fassen.

Sechstens, die Staatengruppe vom »Typ« Ungarns hat relativ gute Aussichten, Mitglied der EU zu werden. Mehrere Gründe sind maßgeblich:

- Das Reformtempo ist nicht zuletzt wegen der vergleichsweise langen Reformtradition weiter vorangeschritten.
- Das Auslandskapital honoriert entsprechend die reformpolitischen Anstrengungen.
- Das politische System erweist sich als stabil. Die Reformstrategie erfährt weitgehende politische Unterstützung.
- Für Ungarn stellt sich das Problem einer fehlenden »sozialen Abfederung« von Transformation und Reform weniger. Im Gegenteil, die Politik sieht sich aktuell genötigt, Einschnitte in den sozialpolitischen Leistungen vorzunehmen. Dies trifft zwar auf Widerstand, was aber vom politischen System ohne grundlegende Erschütterung verkraftet werden dürfte. Daß ein sozialistischer Ministerpräsident sozialpolitische Einschränkungen verordnet, dürfte für das politische System Ungarns symptomatisch sein.
- Die Gefahr, daß es in Ungarn intern zu einer Ethnisierung von Konflikten kommt, ist gering. Die Beziehungen zu den Nachbarstaaten können dagegen durch ethnisch bedingte Differenzen belastet werden.
- Ungarn genießt mit den anderen Visegrad-Staaten wegen des fortgeschrittenen Reformtempos bei der EU eine gewisse Präferenzstellung.
- Die Westorientierung Ungarns in der Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik ist gefestigt.
- Probleme können sich daraus ergeben, daß der Informationsstand über die EU in Ungarn noch defizitär ist. Die Erwartungen sind z.T. überzogen.
- Die Liberalisierungskosten im Zuge eines Beitritts zur EU werden auch im Falle Ungarns beträchtlich sein. Es kann allerdings damit gerechnet werden, daß diese Kosten vom politisch-sozialen System wie auch von der Ökonomie verkraftet werden. Im Falle Ungarns kann die EU-Orientierung – so wie bei

Spanien und Portugal – zum Motor von Entwicklung und Modernisierung werden.

- Gerade diese positive Perspektive läßt es geraten sein, einerseits den Informationsstand über die EU zu vertiefen und andererseits das Land rechtzeitig und umfassend auf die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Anpassungskosten vorzubereiten.

## Anmerkungen

- 1 Der Vortragsstil wurde beibehalten.
- 2 Auf die Wiedergabe umfangreichen statistischen Materials wird hier verzichtet. Vgl. zu den Daten in diesem Abschnitt ausführlich Axt (1992).
- 3 Quellen: OECD, IWF, EG-Kommission und nationale Statistiken.

## Literatur

- Axt, Heinz-Jürgen (1992), Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich. In: Michael Kreile (Hg.): *Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 33*, S. 209-233.
- Axt, Heinz-Jürgen (1994), Industriepolitik in der Europäischen Union: ein Vorbild für die Reformländer Ost- und Südosteuropas? In: *Südosteuropa* 9-10, S. 576-592.
- Bertelsmann-Stiftung (1995), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh.*
- Beck, Ulrich (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt a. M.
- Dauderstädt, Michael/Lippert, Barbara (1994), Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU, hg. von der Friedrich Ebert Stiftung.
- Deubner, Christian/Kramer, Heinz (1994), Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19, S. 12-19.
- Fischer, Jürgen/Messner, Frank/Wohlmuth, Karl (1992), *Die Transformation der osteuropäischen Länder in die Marktwirtschaft.* Münster/Hamburg.
- Kramer, Heinz (1993), The European Community's Response to the »New Eastern Europe«. In: *Journal of Common Market Studies* 2, S. 213-244.
- Kuschel, Hans-Dieter (1992), Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR. In: *Wirtschaftsdienst* 2, S. 93-100.
- Langhammer, Rolf J. (1992) Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 182.

- Merkel, Wolfgang (1994), Systemwechsel: Probleme der demokratischen Konsolidierung in Ostmitteleuropa. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19, S. 3-11.
- Nötzold, Jürgen (1993), Der östliche Teil Europas – Randgebiet oder Bestandteil der europäischen Integration? In: *Außenpolitik* 4, S. 326-334.
- Pinder, John (1991), *The European Community and Eastern Europe*. London.
- Steppacher, Burkard (1994), *Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) – ein Modell für Mittel- und Osteuropa?* Hg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin.