

Strukturelle Macht im Bereich der Subpolitik

Eine Analyse des polnischen EU-Beitritts

von *Piotr Stankiewicz*

Ausgehend von einer Diskursanalyse der polnischen Europa-Debatte konzentriere ich mich im vorliegenden Beitrag auf die Frage nach den diskutierten Alternativen zum EU-Beitritt. Nach der Feststellung, dass so gut wie keine bedeutenden Alternativen formuliert wurden, beschäftige ich mich mit der Frage, warum dies so war und welche politischen Bedingungen diese Situation beeinflusst haben. Diese Frage wird anhand der Begriffe „Subpolitik“ von Ulrich *Beck* und „strukturelle Macht“ von *Jadwiga Staniszkis* beantwortet. Dabei wird gezeigt, dass im Falle des polnischen EU-Beitritts ein Set von innen- und außenpolitischen sowie historischen Faktoren die Rahmenbedingungen so gestaltet hat, dass sich das Land Anfang der 90er Jahre in einer Lage befand, in der jeder andere Weg als die Integration mit den EU-Ländern unrealistisch war. Die Unvermeidbarkeit des Integrationsprozesses wirft ein neues Licht auf die Rolle der öffentlichen Debatte – von einem wichtigen Instrument des demokratischen Entscheidungsprozesses wird sie zum Legitimationsmittel für vorentschiedene Prozesse. Daher stellt sich die Frage, ob dieses Demokratiedefizit ein unentbehrliches Element von Entscheidungen auf der europäischen Ebene ist, oder ob es sich dabei nur um eine einmalige, spezifische Situation handelte.

Was heißt „wählen“?

Am 7. und 8. Juni 2004 haben sich in Polen 77 Prozent der Wahlberechtigten in einer Volksabstimmung für einen Beitritt ihres Landes zur Europäischen Union ausgesprochen. In den meisten öffentlichen Medien wurde dies ohne Bedenken als „eine gute Wahl“ bezeichnet und gefeiert. Die Polen hätten mit dieser Entscheidung angeblich Europa, Zukunft, Wachstum, Fortschritt und Reichtum gewählt. Es stellt sich aber die Frage, ob sie den Beitritt wirklich gewählt oder ob sie ihm nur zugestimmt haben. Damit von einer Wahl die Rede sein kann,

müssen, laut Wörterbuch, zwei oder mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen.¹ Es geht dabei nicht nur um sophistische Wortspiele: Es ist nicht belanglos, welche Metaphern zum Beschreiben der Wirklichkeit benutzt werden.² Wie die folgende Diskursanalyse der polnischen Europa-Debatte, die dem EU-Beitritt Polens voran ging, zeigt, wurden keine Alternativen zur Integration in die Europäische Union vorgestellt und diskutiert. Die gesamte Diskussion um die Ausrichtung der polnischen Außenpolitik und Polens Platz im internationalen System nach dem Zusammenbruch des Kommunismus drehte sich um eine eindimensionale Achse, deren zwei Pole die Optionen „EU“ und „Anti-EU“ bildeten. Den Bezugspunkt bildete also der Beitritt zur EU, und das war auch der einzige Bezugspunkt in der polnischen Europa-Debatte. Alle Stellungnahmen, die die Vorteile der EU-Integration bezweifelten, beschränkten sich dabei darauf, diese Option ausschließlich zu bestreiten – sie waren also eine reine Negation, es wurde keine konstruktive Alternative formuliert und zur Diskussion gestellt. Daher kann man sie nicht als wirkliche, zur Wahl stehende Alternativen bezeichnen, weil sie keine konstruktiven alternativen Szenarien für die Entwicklung Polens umfassten, sondern sich nur kritisch zu dem einzigen bestehenden Entwurf äußerten.

Die polnische Europa-Debatte

Wenn man soziologische Diskursanalysen der polnischen Europa-Debatte betrachtet,³ fällt auf, dass die europäische Option

¹ „Das Sichentscheiden zwischen zwei od. mehreren Möglichkeiten“ – Stichwort Wahl, in: Duden. Deutsches Universalwörterbuch, Mannheim et al. 1996.

² Vgl. George Lakoff, Mark Johnson, *Metaphors We Live By*, Chicago 1980.

³ Als Basis meiner Analyse habe ich mich folgender Diskursanalysen der polnischen Europa-Debatte bedient: vgl. Jacek *Kucharczyk*, „Za, a nawet przeciw“: partie polityczne wobec perspektywy integracji europejskiej w wyborach '97, in: Lena *Kolarska-Bobinska* (Hrsg.), *Polska eurodebat*, Warschau (Warszawa) 1999, S. 219–246; Jacek *Kucharczyk*, *Porwanie Europy. Integracja europejska w polskim dyskursie politycznym 1997–1998*, in: Lena *Kolarska-Bobinska* (Hrsg.), ebenda, S. 297–332; Maciej *Eubiński*, *Polska-Unia Europejska. Analiza prasy*

nicht nur in der politischen Wirklichkeit, sondern auch zuvor in den Medien „gewonnen“ hat. Sie war also nicht nur ein Bezugspunkt der Diskussion, sondern auch ein Gravitationspunkt mit einer viel größeren Überzeugungs- und Anziehungskraft als EU-kritische Positionen. Diese waren zwar auch anwesend und sichtbar, aber in weniger verbreiteten Zeitungen und Zeitschriften. Zu den Pseudotiteln, die eindeutig eine proeuropäische Position vertraten, gehören die größten polnischen Tageszeitungen (*Gazeta Wyborcza*, *Rzeczpospolita*, *Zycie und Trybuna*) sowie die zwei größten Wochenzeitungen (*Polityka* und *Wprost*). Die gegensätzliche Option war nur in verschiedenen, hinsichtlich der Auflage und der Leserschaft kleineren Zeitungen und Zeitschriften zu finden, die sich als liberal-konservativ, national oder katholisch bezeichnen (*Najwyższy Czas*, *Nasz Dziennik*, *Gazeta Polska*). Auch wenn es um die Position politischer Parteien geht, ist hier eine Überlegenheit der proeuropäischen Option festzustellen. Alle Regierungsparteien seit dem Jahr 1991 haben die Integration Polens in die Strukturen der Europäischen Union unterstützt. Das betrifft sowohl liberale (Freiheitsunion, Wahlaktion Solidarnosc) als auch sozialdemokratische und Bauernparteien (Demokratisches Linksbündnis, Arbeitsunion, PSL). Den Sinn der Integration haben nur kleinere Oppositionsparteien bestritten, etwa die Christlich-Nationale Vereinigung, die Selbstverteidigung, die Bewegung für den Wiederaufbau Polens, die Konföderation Unabhängiges Polen.⁴

Als Ursache dafür, dass die kritischen Optionen sich mit ihren Argumenten und Visionen nicht durchsetzen konnten, kann man vor allem drei Mängel sehen: Es fehlte ihnen an Zusammenhalt, Konstruktivität und Realismus. Dies verursachte, dass Alternativen zur EU nicht in die Debatte aufgenommen und die entsprechenden Argumente nicht in Betracht gezogen

codziennej, in: Lena *Kolarska-Bobinska* (Hrsg.), ebenda, S. 277–296; Ryszard *Machnikowski*, Wybrane tygodniki o wejściu Polski do Unii Europejskiej i NATO, in: Stefania *Dziecielska-Machnikowska*, Janusz *Górski* (Hrsg.), *Politycy i społeczeństwo*, Łódź 1998, S. 117–138.

⁴ Vgl. Jacek *Kucharczyk*, „Za, a nawet przeciw“: ..., a.a.O. (Anm. 3), S. 219–246.

wurden. Das war der Fall beim Vorschlag, ein Bündnis auf der Basis der Vysehrad-Gruppe (Polen, Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn) zu bilden, oder auch bei der Idee der Union für Realpolitik, dass Polen statt der EU der NAFTA beitritt.

Man kann also sagen, dass die polnische Europa-Debatte nur auf der Achse EU–Anti-EU stattfand und dabei durch die proeuropäische Option dominiert wurde. Als Folge dieser Situation entstand der Eindruck einer Alternativlosigkeit, der sich ins Gefühl der Unvermeidbarkeit verwandelte. Er führte letztendlich zur Rationalisierung der Entscheidung über den EU-Beitritt, die von vielen als ein notwendiges Übel betrachtet wurde, weil es keine andere Alternativen gegeben habe.

Als Beispiele für diese Stimmung in der polnischen Gesellschaft kann man zwei Tatsachen benennen. Von neun Parteien, die an der Wahlkampagne 1997 teilgenommen haben, sahen drei keine Alternativen für den Beitritt, vier andere haben sich dazu gar nicht geäußert (!), eine hat ganz allgemein das Prinzip einer guten Zusammenarbeit sowohl mit dem Westen als auch mit dem Osten betont (Arbeitsunion), und nur eine einzige Partei (Konföderation Unabhängiges Polen) hat eine klare Alternative vorgestellt, in Form eines Bündnisses von mittel- und südosteuropäischen Ländern.⁵ Das zeigt, wie stark (noch vor dem Beginn der Verhandlungen mit EU) das Gefühl der Alternativlosigkeit in der polnischen Außenpolitikdebatte war. Dass es den Eindruck der Unvermeidbarkeit mit den aus ihm folgenden Rationalisierungsprozessen (im psychologischen Sinne) mit sich brachte, zeigen die Ergebnisse einer Umfrage, die im Jahr 1998 durchgeführt wurde: 55 Prozent der erwachsenen Polen meinten, dass Polen kein gleichberechtigtes Mitglied der EU sein werde. Gleichzeitig waren 64 Prozent Polen für den Beitritt. Aus der Umfrage ergibt sich, dass 39 Prozent der Wähler, die damals die Integration befürworteten, sich gleichzeitig bewusst waren, einer ungleichen Mitgliedschaft

⁵ Vgl. Jerzy Hausner; System polityczny i integracja europejska Polski, in: Marek Belka et al. (Hrsg.), Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej. EU-Monitoring, Warschau 1996, S. 208.

Polens zuzustimmen.⁶ Wenn man berücksichtigt, dass eine Gleichberechtigung aller Mitglieder auf der europäischen Ebene zu den grundlegenden Prinzipien der EU gehört, wird die Verzweiflung der Polen sichtbar, die sich zum großen Teil anscheinend nur deshalb für den Beitritt aussprachen, weil sie keine andere Alternative sahen.

Versuch einer Interpretation

Man kann die Frage stellen, was dazu beigetragen hat, dass die Debatte um die Zukunft Polens nach dem Zerfall des Ostblocks sich nur auf die Perspektive des EU-Beitritts konzentriert und aus ihr den Bezugs- und Gravitationspunkt aller Überlegungen gebildet hat? Eine weitere Frage betrifft die Form der Debatte: Warum wurden hier so gut wie keine Alternativen formuliert und diskutiert?

Die einfachste und gleichzeitig auch häufigste Antwort besagt, dass es unter den bestehenden Umständen nicht möglich war, eine vernünftige Alternative zu formulieren, die die oben genannten Mängel – Mangel an Zusammenhalt, Konstruktivität und Realismus – vermeiden konnte. Wir Polen hätten einfach keine andere Möglichkeit gehabt, als der EU beizutreten. Es sei falsch, diese Chance zu verpassen, daher sei auch nichts Schlimmes daran, dass die Debatte eigentlich nur die Funktion hatte, so viele Leute wie möglich von der Idee der Integration zu überzeugen.

Diese Antwort wird aber problematisch, wenn man die Rolle der öffentlichen Debatte im demokratischen System berücksichtigt. Sie ist eines der wichtigsten politischen Instrumente, zusammen mit der Öffentlichkeit wichtige Entscheidungen, vor allem solche, die – wie der EU-Beitritt – die Zukunft eines Landes für die nächsten Jahre und Jahrzehnte bestimmen sollen, zu diskutieren und zu treffen. Im Idealfall soll

⁶ Vgl. Lena *Kolarska-Bobinska*, Jacek *Kucharczyk*, *Negocjacje z Unia Europejsa – opinie Polaków*, in: *Kolarska-Bobinska* (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 16-17.

eine öffentliche Debatte am Anfang eines demokratischen Entscheidungsprozesses stehen, wenn man die allgemeinen Entwicklungsrichtungen bestimmt und sich für eine Richtung entscheidet. Erst dann kommt die Aufgabe für die politischen Verantwortlichen, die gemeinsame Entscheidung mit politischen Mitteln umzusetzen.

Daher ist die Situation, mit der wir in Polen zu tun hatten, ziemlich problematisch: Ihre Einseitigkeit und die Überlegenheit der Pro-EU-Option hatten als Folge, dass die Debatte ihre Ziele nicht erfüllen konnte. Hier konnte nicht entschieden werden, was die Prioritäten der Außenpolitik Polens und seine Hauptinteressen sind, welchen Platz auf der Ebene der internationalen Beziehungen dieses Land annehmen soll, wo Polen Verbündete suchen soll und mit welchem Teil Europas die Zukunft zu verbinden sei.

Dafür hatten wir es mit einer ganz umgekehrten Situation zu tun, die die Reihenfolge eines demokratischen Entscheidungsprozesses auf den Kopf stellt. Die Debatte wurde hier eigentlich zu einer Farce, die ausschließlich der Legitimierung schon getroffener Entscheidungen und nicht der gemeinsamen Entscheidungsfindung dient. Selbst die Volksabstimmung, die ganz am Ende kommt, soll nur die Entscheidung besiegeln. Den Verlauf des Prozesses kann man an den Daten des polnischen Integrationsprozesses beobachten.

Im Jahr 1989 ist die Europäische Bank für Wiederaufbau & Entwicklung (EBWE) entstanden, deren Aufgabe es war, die Systemtransformation in den postkommunistischen Ländern zu unterstützen. Schon im Jahre 1991 wurde zwischen Polen und der Europäischen Gemeinschaft ein „Europa-Abkommen“ unterschrieben, das Kontakte zwischen der EG und Polen eröffnete. Polen und Ungarn unterzeichneten dieses Abkommen als erste Länder des ehemaligen Ostblocks. Weitere mitteleuropäische Länder kamen erst zwei Jahre später dazu. Das Abkommen beinhaltet eine Deklaration von Seiten Polens, dass das endgültige Ziel der Gespräche eine Mitgliedschaft in der EG sei. Das Abkommen regelte Fragen der Politik, des Handels

und der Wirtschaft und beinhaltete eine Verpflichtung Polens zur Anpassung des polnischen Rechts an Voraussetzungen, mit denen eine künftige EU-Mitgliedschaft verbunden ist.

Als Folge dieser Verpflichtung beschloss das polnische Parlament zwei Dokumente, die die Richtung der polnischen Transformation festlegten: Das „Programm der Tätigkeiten, die die polnische Wirtschaft an die Anforderungen des Europa-Abkommens anpassen“ (1992), und das „Programm der Tätigkeiten, die das polnische Recht an die Anforderungen des Europa-Abkommens anpassen“ (1993). In jedem Ministerium entstanden Zellen, die sich mit der Verwirklichung der Programme befassen. Dies geschah auf verschiedenen Ebenen: Zollrecht, Investitionen, Staatshilfe für Unternehmen, Restrukturierung und Privatisierung von Unternehmen, Kapital- und Arbeitsfluss, Dienstleistungssektor, Konkurrenzregel, Schutz des intellektuellen Eigentums.

Ein Jahr später, im April 1994, wurde offiziell ein Beitrittsantrag gestellt. Polen war auch hier zugleich mit Ungarn das erste Land. Im Jahr 1996 entstand ein zentrales Amt (Komitee für Europäische Integration), das sich mit der Anpassung des polnischen Rechtes beschäftigte und alle Parlamentsakte unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit dem EU-Recht analysierte. 1998 begannen die offiziellen Beitrittsverhandlungen mit Brüssel.

Im Jahre 2003, zwölf Jahre nach der Unterschrift unter das Europa-Abkommen und zehn Jahre nach der Anpassung der wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen Polens zwecks Mitgliedschaft in der EU wird die Bevölkerung gefragt, ob sie dem Beitritt zustimmt.

Schon aus diesen Daten kann man sehen, dass die Richtung der polnischen Außenpolitik schon lange vor dem eigentlichen Beginn der öffentlichen Europa-Debatte (etwa 1995) festgelegt wurde. So ist es kein Wunder, dass es in dieser Situation, als die Anpassung des Rechtes und anderer struktureller Bedingungen durch alle Ministerien bereits realisiert sowie

der offizielle Beitrittsantrag gestellt worden war, kaum mehr möglich war, eine vernünftige Alternative zur EU-Mitgliedschaft vorzulegen.

Gegen diese These kann man aber mehrere Argumente vorbringen. Vor allem kann man sagen, dass Polen es nach der Systemwende quasi mit einem „Ausnahmestand“ zu tun hatte und schnell handeln musste. 1991, als das „Europa-Abkommen“ unterschrieben wurde, war die Stimmung in Polen noch sehr erregt: Die russische Armee war immer noch im Land stationiert und wollte nicht abziehen (das geschah erst 1993), die UdSSR war erst vor kurzem zusammengebrochen, Warschauer Pakt und Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) waren gerade aufgelöst worden, Polen musste schnell eine neue Position im internationalen System finden. Es gab dabei keine Zeit, über die Entscheidungen jahrelang im Voraus in der Öffentlichkeit zu debattieren. Sonst hätte Polen seine Chance verpassen können.

Damit ist aber noch so gut wie nichts erledigt, umgekehrt – hier fängt erst das richtige Problem an: Wenn die öffentliche Debatte nämlich die wirkliche Lage Polens wiedergegeben haben soll, dann heißt es, dass wir es auch hier mit einer ähnlichen Alternativlosigkeit zu tun hatten, wie in den Medien und Programmen der politischen Parteien. Man muss also nach den Bedingungen und Umständen fragen, die den EU-Beitritt als einzige Möglichkeit für die Weiterentwicklung Polens zuließen. Denn die strukturellen Bedingungen, in denen sich Polen Anfang der 90er Jahre befand, waren nicht ganz vorgegeben – manche folgten zwar aus historischen und außenpolitischen Faktoren, aber darüber hinaus schien ein ziemlich großer Spielraum zu bleiben, gerade nach der Wende von 1989. Wir hatten es damals zum großen Teil mit einem „constitutional moment“, wie es Bruce *Ackerman* genannt hat,⁷ zu tun – das ganze strukturelle Gefüge musste neu gebaut werden, strukturelle Bedingungen des politischen und wirtschaftlichen Systems wurden neu gestaltet, rekonfiguriert und redefiniert.

Eine solche Situation scheint ganz besonders eine öffentliche Debatte zu verlangen, in der entschieden wird, in welche Richtung Polen sich weiter bewegen soll. Dass eine solche Debatte nicht stattgefunden hat, lässt die Frage nach den Faktoren stellen, die statt der Debatte die Entscheidung über den Weg in Richtung auf die EU beeinflusst haben.

In die Richtung einer Subpolitik

Zur Analyse dieser Situation scheint die von Ulrich *Beck* angebotene Kategorie der „Subpolitik“ besonders geeignet zu sein.⁸ Damit meint *Beck*, dass die Grenze zwischen Politik und Nichtpolitik verschwindet und die Orte der Entscheidung nicht mehr in den politischen Institutionen zu finden sind. „Subpolitik unterscheidet sich von Politik dadurch, dass (a) auch Akteure außerhalb des politischen oder korporatistischen Systems auf der Bühne der Gesellschaftsgestaltung auftreten (...); und (b) dadurch, daß nicht nur soziale und kollektive Akteure, sondern auch Individuen mit jenen und miteinander um die entstehende Gestaltungsmacht des Politischen konkurrieren.“⁹ Vor allem der letzte Aspekt der neuen Form politischen Handelns lässt *Beck* die Subpolitik teilweise positiv bewerten. Er weist auf die Möglichkeiten hin, die sie eröffnet: Die Verschiebung der Machtbereiche aus den politischen Institutionen hin zu gesellschaftlichen Gruppen und Bewegungen bedeutet für ihn mehr direkte Demokratie, Annäherung der Entscheidungsprozesse an die Menschen, Einbeziehung der Stimmlosen. Er erörtert dies an Beispielen von ökologischen und sozialen Bewegungen, die jetzt imstande seien, politisch zu handeln. *Beck* schreibt: „Subpolitik‘ meint Gesellschaftsgestaltung von unten. (...) Die subpolitisierte Gesellschaft ist, vorsichtiger: könnte (unter mehreren Möglichkeiten) die Bürgergesellschaft werden, die ihre Angelegenheiten

⁸ Vgl. Ulrich *Beck*, *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt/Main 1993, S. 149–171; Ulrich *Beck*, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/Main 1986.

⁹ Ulrich *Beck*, *Die Erfindung des Politischen*, (Anm. 8), S. 162.

in allen Bereichen und Aktionsfeldern der Gesellschaft selbst in die Hand nimmt“.¹⁰

Die Subpolitisierung der demokratischen Systeme hat jedoch auch eine andere Facette, die *Beck* nicht verborgen bleibt. Sie ist damit verbunden, dass der überwiegende Einfluss auf die Richtung des sozialen Wandels außerhalb des Bereiches der Politik liegt – im Umfeld von wirtschaftlichen Institutionen, internationalen Konzernen, großen Finanzinstitutionen.¹¹ „Kurz, es entsteht eine gedoppelte Welt, die sich nicht aufeinander abbilden lässt: eine Welt der symbolträchtigen politischen Institutionen und eine Welt der politischen Alltagspraxis (Konflikte, Machtspiele, Instrumente und Arenen)“.¹² Die Kluft zwischen den beiden Gebieten gewinnt besonders in denjenigen Ländern an Bedeutung, in denen es keine durch jahrelange Tradition begründete Demokratie gibt, und die dadurch besonders stark verschiedenen Gefahren ausgesetzt sind. In solchen Umständen kann der Bereich der Subpolitik nicht zur Grundlage für eine Bürgergesellschaft werden, sondern umgekehrt – zum Bereich der „strukturellen Macht“ werden, die in extremen Fällen auch die Form von „struktureller Gewalt“ annehmen kann.¹³

Die beiden Begriffe stammen von Jadwiga *Staniszki*s, die sie zur Beschreibung des Zusammenbruchs des Kommunismus und der Transformation in Polen geschaffen hat. Strukturelle Macht bezieht sich auf die Macht, über eine Gestaltung der Strukturen die Spielregeln zu bestimmen. Sie beruht auf einer „strukturellen Kausalität“, die verursacht, dass Entscheidungen

¹⁰ Ebenda, S. 164.

¹¹ Vgl. Ulrich *Beck*, Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt/Main 1997, S. 16–17.

¹² *Beck*, a.a.O. (Anm. 8), S. 155.

¹³ Vgl. Jadwiga *Staniszki*s, *Władza globalizacji*, Warschau 2003, S. 167. Der Begriff hat *Staniszki*s zum Beschreiben der Globalisierungsprozesse von Johan *Galtung* übernommen; vgl. Johan *Galtung*, Gewalt, Frieden und Friedensforschung, in: Dieter *Senghaas* (Hrsg.), Kritische Friedensforschung, Frankfurt/Main 1971, S. 5–104; Johan *Galtung*, Strukturelle Gewalt, in: Ulrich *Albrecht*, Helmut *Volger* (Hrsg.), Lexikon der internationalen Politik, München 1997, 47–479.

nicht in den demokratischen Institutionen getroffen werden, sondern aus bestimmten Strukturen, aus Umständen der Situation folgen. Mit struktureller Gewalt haben wir es zu tun, wenn der Einfluss der Strukturen so groß ist, dass er die Richtung und den Charakter der Entwicklung determiniert.

Man kann die Hypothese aufstellen, dass die Entscheidung über den EU-Beitritt ihre tiefsten Gründe in der Subpolitik hatte und die demokratischen Institutionen nur diesen Vorentscheidungen folgten. Als nützliche Werkzeuge dienten hier strukturelle Macht und Gewalt. Folgende Faktoren bestimmten die strukturellen Bedingungen:

- 1) Bedarf an äußerer Sicherheit. Nach dem Zusammenbruch des Eisernen Vorhangs gehörte es zu den wichtigsten Aufgaben, die äußere Sicherheit Polens zu gewährleisten. Im Jahr 1990 gelang es endlich, die Anerkennung der deutsch-polnischen Grenze zu erhalten. Damit waren aber nicht alle Probleme der äußeren Sicherheit erledigt. Man suchte Verbündete, und einen der ersten fand man in Deutschland.
- 2) Partnerschaft mit Deutschland. Die Annäherung an Deutschland führte einerseits dazu, dass Deutschland als Vertreter polnischer Interessen in der westlichen Welt agierte und den Beitritt Polens zur EU befürwortete. Andererseits war aber ein eindeutiger Druck von Deutschland zu spüren, was die Richtung der Reformen und die weitere Entwicklung betraf.
- 3) Druck der Vereinigten Staaten, die mittelosteuropäischen Länder in die wirtschaftlichen Strukturen Westeuropas einzubeziehen.¹⁴
- 4) Gleichzeitige Einbeziehung anderer postkommunistischen Länder. Dies bewirkte, dass „horizontale“ wirtschaftliche Beziehungen unter den mittelosteuropäischen Ländern immer mehr an Bedeutung verloren – zugunsten der „vertikalen“ Kontakte zum Westen.

¹⁴ Vgl. Peter *Gowan*, *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, London et al. 1999, S. 187-247, 292-320.

- 5) Zusammenbruch des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Dies schwächte die regionale Zusammenarbeit stark.
- 6) Öffnung der Grenzen für Kapital aus Westen. Dies war u.a. eine der Folgen der Annäherung an Deutschland. Es bewirkte, dass die Kontakte zu anderen Ländern der Region an Bedeutung verloren und der Außenhandel sich „unilateral“ auf den Westen orientierte.
- 7) Disziplinierung der Nomenklatura. Nach der Verleihung von Eigentum an die Nomenklatura, die mit dem Transformationsprozess in Polen verbunden war, wollte man sicherstellen, dass daraus keine Oligarchie entsteht, wie es etwa in der Ukraine geschehen ist. Im Konkurrenzkampf mit dem westlichen Kapital hatte die polnische Nomenklatura keine Chance. Aus diesem Grunde hat man sich entschieden, die Grenzen für ausländische Investitionen zu öffnen, was als immer noch besser galt als die Entstehung einer Oligarchie.¹⁵
- 8) Auslandsschulden. Die beiden Länder, die als erste Verhandlungen mit der EU aufnahmen (Ungarn und Polen), hatten auch die größten Schulden von allen postkommunistischen Staaten. Im Jahr 1991 waren es bei Polen 68 Milliarden Dollar, bei Ungarn 30 Milliarden Dollar. Sie entsprachen 40 Prozent und 67 Prozent des BIP.¹⁶ In den Jahren 1990 bis 1991 liefen Verhandlungen über einen Schuldenerlass, die eine Kürzung der polnischen Schuldenbilanz um 10–70 Prozent (je nach Gläubiger) mit sich brachten. Ein Erfolg der Verhandlungen war stark davon abhängig, ob Polen sich entschied, den Weg der proeuropäischen Reformen einzuschlagen.
- 9) Finanzielle Hilfe und Unterstützung aus dem Westen. Gleichzeitig suchte man nach Fördermöglichkeiten im Westen. Schon im Jahre 1989 bekam die polnische Regierung Kredite in Höhe von 700 Millionen Dollar vom IWF und 1,5 Milliarden Dollar von der Weltbank zugesagt

¹⁵ Vgl. Jadwiga *Staniszki*, Postkomunizm. Próba opisu, Danzig (Gdansk) 2001.

¹⁶ Vgl. Hannes *Hofbauer*, Osterweiterung: Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration, Wien 2003, S. 58–59.

- allerdings unter der Bedingung, die geplanten Reformen fortzusetzen.

- 10) Institutionelle Lücke in der Innenpolitik. Bis 1997 hatte Polen keine richtige Verfassung, das politische System schwebte zwischen Präsidial- und parlamentarischer Demokratie. Alle Änderungen des Verfassungssystems wurden nur zum Teil und nicht koordiniert durchgeführt. In den ersten Jahren der Transformation hatte man es fast mit politischem Chaos zu tun. Zwischen 1989 und 1993 gab es in Polen drei verschiedene Regierungen. Dazu kamen noch Probleme mit der schlecht funktionierenden Staatsverwaltung, die übrigens bis heute andauern. Ein Beispiel dafür ist das Scheitern der Einführung des Gesetzes über den Staatsdienst. Die innere Situation wurde noch durch eine finanzielle Krise verschlechtert.¹⁷

Warum konnte es keine andere Debatte geben?

Alle oben genannten Faktoren bildeten ein strukturelles Gefüge, das den politischen Spielraum Anfang der 90er Jahre in Polen in großem Ausmaß bestimmte. Dieses strukturelle Gefüge ist der Beckische Bereich der Subpolitik, in dem die Entscheidungen getroffen werden. Die demokratischen Institutionen Polens wären nicht im Stande gewesen, unter diesen Umständen die Entwicklung Polens in eine andere, alternative Richtung umzusetzen. Daher kann man hier, nach Jadwiga *Staniszkis*, von „struktureller Macht“ sprechen, die die Macht der Parlamente und Regierungen übertrifft. Ein Ergebnis dieser Situation ist die Ohnmacht der Politik in der wichtigsten Epoche für die wirtschaftliche und außenpolitische Umorientierung. Diese Ohnmacht entspricht auch der Konzeption der Subpolitik, wo die tatsächliche Macht aus dem Bereich der politischen Institutionen verschoben wird und diese nur noch eine dekorative Funktion haben. Sie legitimieren die laufenden Prozesse, sind aber nicht mehr im Stande, sie bedeutend zu beeinflussen.

¹⁷ Vgl. Jerzy *Hausner*; System polityczny i integracja europejska Polski, in: Marek *Belka* et al. (Hrsg.), Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej. EU-Monitoring, Warschau 1996, S. 191-226.

Einen solchen Zustand in der polnischen Demokratie identifiziert auch Jerzy *Hausner*, der ihn nach Philippe *Schmitter* „nicht konsolidierte Demokratie“ nennt.¹⁸ „Die postkommunistischen Staaten sind darauf angewiesen, in der vorhersehbaren Zukunft demokratisch zu bleiben, und zwar nur deswegen, weil in ihnen jetzt keine andere Art der Macht (politische Domination) möglich ist. In diesem Fall werden prozedurale Mindeststandards der Demokratie beachtet: Es finden Wahlen statt, es gibt Verbände, das Recht wird beachtet, aber alle diese Regeln und demokratischen Institutionen bilden keine stichhaltigen, regulären, akzeptablen und vorhersehbaren Regeln, die sich reproduzieren und eine feste Befürwortung der Bürger finden würden. Im Gegenteil, demokratische Formen werden gelegentlich mittels persönlicher Übereinkünfte und in Reaktion auf entstehende Probleme angepasst. Unter diesen Umständen ist es nicht möglich, ein stabiles System der Interessenvertretung zu gestalten, das Beziehungen zwischen politischen Parteien, Interessenorganisationen und gesellschaftlichen Gruppen bestimmen würde.“¹⁹

Der Zustand einer nicht konsolidierten Demokratie führt dazu, dass das ganze politische System demokratisch nicht mehr gesteuert werden kann, wie *Staniszkis* es beschreibt.²⁰ Wenn wir diese Interpretation der polnischen Wirklichkeit der 90er Jahre übernehmen, wird es einerseits klar, warum es unmöglich war, eine Debatte über Alternativen zur EU in die Wege zu leiten, und andererseits, dass es hier überhaupt kaum Platz für eine demokratische Debatte und demokratische Entscheidungsfindung gab. Die Analyse in den Kategorien von *Beck* und *Staniszkis* zeigt, dass viele andere Faktoren hier eine Schlüsselrolle innehatten und durch „strukturelle Macht“ den Weg der polnischen Transformation bestimmt haben. Der Mangel an formulierten Alternativen zur EU in den polnischen Medien ist also nur ein Zeichen für tiefer liegende Mechanismen, die die Integration in die europäischen Strukturen bedingten.

¹⁸ Ebenda, S. 210–211.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Vgl. *Staniszkis*, a.a.O. (Anm. 13).

Diese Situation kann man parallel zu dem sogenannten „Demokratiedefizit“ in den EU-Institutionen beobachten,²¹ insbesondere in der Formulierung der so genannten konstruktivistischen Schule, in der das Demokratiedefizit als Folge eines „Öffentlichkeitsdefizits“ gesehen wird.²² Das Demokratiedefizit der EU besteht aus dieser Sicht aus dem Fehlen einer demokratischen Öffentlichkeit.

Aus den oben vorgestellten Analysen ergibt sich folgende Frage: War dieser Demokratiemangel beim polnischen EU-Beitrittsprozess nur eine spezifische, momentane Situation, die durch eine besondere innen- und außenpolitische Lage bedingt war („Ausnahmезustand“ nach dem Zusammenbruch des Kommunismus, Bedarf an Stabilität wegen der ungünstigen Lage Polens zwischen Deutschland und Russland, usw.) oder war es ein typisches Anzeichen für Mechanismen der Entscheidungsfindung auf der internationalen Ebene, die sich durch ein Demokratiedefizit auszeichnet?

Um diese Frage zu beantworten, könnte man andere Entscheidungsprozesse innerhalb der EU näher betrachten (z.B. die gegenwärtige Diskussion um die europäische Verfassung), aber auch den polnischen Beitrittsprozess mit Europa-Debatten in anderen neuen EU-Ländern vergleichen, um herauszufinden, ob sich hier eher Ähnlichkeiten oder Unterschiede ergeben. Das oben vorgeschlagene Analysemodell, das auf den Begriffen von Ulrich *Beck* und Jadwiga *Staniszkis* basiert und zehn situationsspezifische Faktoren zu nennen versucht, könnte einen Ansatzpunkt und einen Entwurf für weitere Analysen des Anteiles demokratischer Instrumente an europäischen Entscheidungsprozessen bilden. Sollte es sich zeigen, dass

²¹ Vgl. Christopher *Lord*, *Assessing Democracy in a Contested Polity*, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 4, 2001, S. 641–661; Fritz *Scharpf*, *Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik*, in: Wolfgang *Merkel*, Andreas *Busch* (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt/Main 1999, S. 672–694.

²² Jürgen *Gerhards*, *Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer Europäischen Öffentlichkeit*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Nr. 2, 2003, S. 96–110.

der Fall Polens ein Ausnahmefall war, dann wäre das Problem erledigt; falls sich aber ähnliche Ergebnisse auch bei anderen Entscheidungen in der EU zeigen, wäre die hier vorgestellte Situation nur ein Symptom für eine umfassende Tendenz, die es verursacht, dass die Macht ihren Verankerungspunkt ändert und in die Bereiche der Subpolitik wegfleht. Dies ließe uns erneut die Gestalt der Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene überdenken und die Fragen stellen, wie sich die Demokratie unter den neuen Umständen bewahren lässt und wie das traditionelle Verstehen von Demokratie neu definiert werden muss, um sich an die EU-Wirklichkeit anzupassen.

Entnommen aus:

Cyrus Salimi-Asl, Eric Wrasse und Gereon Schuch (Hrsg.), Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa, Redaktion: Tilmann Chladek und Cyrus Salimi-Asl, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Programm Mitteleuropa, Berlin 2005, Digitale Ausgabe, ISBN 39810553-1-4 (Druckfassung: ISBN 3-9810553-0-6), S. 407-422.