

Die Slowakei und ihr schwieriger Weg in die EU

Marianne Kneuer

Für die acht mittel- und osteuropäischen Länder, die neben Zypern und Malta im Mai 2004 der EU beitreten sollen, wird dies der sichtbare Schlusspunkt einer Entwicklung sein, die mit dem Ende der kommunistischen Herrschaft begonnen hatte. Es wird auch der Vollzug sein einer damals quasi zeitgleich begonnenen Zuwendung zur Europäischen Gemeinschaft, denn die Entscheidung für die Demokratie ging bei den meisten Ländern sehr bald einher mit dem Willen, zu Europa zurückzukehren: zu dem geistig-kulturellen Europa, aber auch zu dem demokratischen und politisch geeinten Europa sowie nicht zuletzt auch zu dem wirtschaftlich erfolgreichen Europa. Die Unterzeichnung der Beitrittsverträge am 16. April dieses Jahres hat dies besiegelt.

Für die Slowakei jedoch hatten sowohl die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen als auch ihr Abschluss, die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages und das positive Ergebnis des am 16./17. Mai dieses Jahres abgehaltenen Referendums eine ganz besondere Bedeutung. Denn der Weg der Slowakei in die EU unterscheidet sich gänzlich von dem der anderen Kandidaten. Und anders als etwa für seine Nachbarn und Visegrad-Partner Tschechien, Ungarn und Polen stand die EU-Mitgliedschaft der Slowakei lange in Zweifel. Für die Slowakei war daher – anders als für die anderen sieben mittel- und osteuropäischen Kandidaten – die Zusage zur Aufnahme in die EU der Schlusspunkt einer Phase der Unklarheit, in der innenpolitische Faktoren den eigentlich

klar vorgezeichneten Weg in die EU mit Hürden versehen und das Erreichen des Ziels infrage gestellt hatten.

Das Abweichen von dem eigentlich vorgezeichneten demokratischen und europäischen Weg begann nach den Parlamentswahlen von 1994. Zuvor gehörte die noch vereinte Tschechoslowakei – zusammen mit den Visegrad-Partnern Polen und Ungarn – zur Avantgarde unter den postsozialistischen Ländern. Sie hatten als Erste die Assoziierungsabkommen mit der EG (Europa-Abkommen) abgeschlossen und waren am weitesten fortgeschritten, was den politischen und wirtschaftlichen Umbau anging, mit den vergleichsweise besten Aussichten auf eine rasche Annäherung beziehungsweise Mitgliedschaft in der EG. Zweifels- ohne verkomplizierte und verlangsamte die Aufspaltung der Tschechoslowakei (siehe hierzu *Die Politische Meinung*, Nr. 387) den Transformationsprozess der Slowakei – man spricht auch von einer „verlängerten Periode der Transition“ (Soňa Szomolányi), aber gestoppt wurde er nicht. Das Problem erwuchs vielmehr aus der Person des Ministerpräsidenten Vladimír Mečiar und seines machtherlichen autoritären Regierungsstiles sowie einer Politik, die sich unter seiner Führung zunehmend von demokratischen Verfahren und Verhalten entfernte.

Mečiar's Partei war bereits zu tschechoslowakischen Zeiten bei den Wahlen von 1992 stärkste Kraft und er damit slowakischer Ministerpräsident. (In der tschechoslowakischen Föderation waren

beide Teilrepubliken in der Föderalen Versammlung sowie durch Nationalräte und eine Regierung repräsentiert.) Er ist Vorsitzender der HZDS, der „Bewegung für eine demokratische Slowakei“, einer populistisch-nationalistischen Partei mit diffuser Programmatik, wirtschaftspolitisch allerdings klar dirigistisch.

Mečiar autoritäre Politik

Erste Schritte, demokratische Verfahren und Strukturen zu umgehen, gab es von Seiten Mečiar bereits 1993. So versuchte er, Ämter wie das des Staatspräsidenten mit seinen Gefolgsleuten zu besetzen, beziehungsweise schlug sich selbst Funktionen zu – zum Beispiel das des Privatisierungsministers und zugleich des Vorsitzenden des Fonds des Nationaleigentums. Damit konnte er den Privatisierungsprozess allein beherrschen, was er im Sinne einer klientelistischen und eigennütigen Form tat. All dies und die Verurteilung seiner autokratischen Methoden durch Staatspräsident Kováč führten dann zu einem Misstrauensvotum und der Ersetzung Mečiar.

Allerdings ging seine Partei bei der Wahl von 1994 wieder als stärkste Kraft hervor. Er bildete eine Regierung aus der rechtsextremen Slowakischen Nationalpartei und der neokommunistischen Slowakischen Arbeitervereinigung, die beide nationalistisch ausgerichtet sind. Diese Regierung unter Mečiar war gekennzeichnet durch klare Verstöße gegen demokratische Prinzipien, das Umgehen der demokratischen Kompetenzen und Missachten demokratischer Verfahrens- und Verhaltensregeln.

So beschnitt Mečiar die politischen Rechte der Opposition (Besetzung von Parlamentsausschüssen und anderen Organen nach dem Proporzprinzip; unrechtmäßige Aberkennung des Status eines Parlamentsabgeordneten), behinderte wichtige Verfassungsinstitutionen (verfassungswidriges Misstrauensvotum ge-

gen den Staatspräsidenten, verfassungswidrige Entbindung von seinen Kompetenzen), scherte sich wenig um die parlamentarischen Kompetenzen (Ausschluss der Opposition aus dem Organ, das den Geheimdienst kontrolliert), ignorierte die Verfassungsgerichtsbarkeit (die Regierung missachtete Verfassungsgerichtsurteile, die etliche der von der Regierung vorgelegten Gesetze verwarfen), manipulierte das Referendum über die Direktwahl des Präsidenten und schränkte auch Freiheiten wie die der Presse oder der Information ein. Des Weiteren wurden die ungarische Minderheit und die Roma diskriminiert.

Dazu kamen Klientelismus in Verwaltung und Regierung, Korruption, ein selbstherrlicher, auf seine Person zugeschnittener Regierungsstil. Mečiar gebärdete sich als „rigoros opportunistischer Machtpolitiker, der weder repressiven Druck auf die heimischen Medien noch korrumpierende Mittel zur Erreichung seiner Ziele scheute“ (Fromme/Wolf).

Die Slowakei verließ damit den Weg des demokratischen Übergangs, den die mitteleuropäischen Länder gemeinsam eingeschlagen hatten. Ein eigener, so genannter „slowakischer Weg der Transformation“ wurde von der Mečiar-Regierung verfolgt, ein Weg, der sich charakterisierte durch den über Jahre anhaltenden Konflikt zwischen Staatspräsident und Ministerpräsident, das Außerkraftsetzen der Gewaltenteilung durch die Regierungskoalition, die Eliminierung des politischen Wettbewerbes, autoritäre Methoden zur Lösung sozialer Konflikte und die steigende Spannung zwischen dem Staat und ethnischen Minderheiten. Obgleich die Regierungspartei HZDS sich ideologisch nicht festlegte – was man auch daran sieht, dass sie mit einer extremen linken und einer extremen rechten Partei koalierte –, vertrat und versammelte sie doch ein bestimmtes Spektrum von Gefühlen, die sie zudem popu-

listisch einsetzte: Nationalismus, Protektionismus, Isolationismus.

Westen oder Osten?

Die Tschechoslowakei hatte sich sehr bald nach der „Samtenen Revolution“ eindeutig und dezidiert für die „Rückkehr zur europäischen Zivilisation“ und zur Hinwendung zur EG ausgesprochen. Die Orientierung gen Westen und der Wunsch zur EG-Mitgliedschaft waren in der Tschechoslowakei bedingungslos. So drückte die Tschechoslowakei in den Assoziierungsverhandlungen ihre feste Entschlossenheit aus, „sich um jeden Preis der Gemeinschaft“ zuzuwenden. Zudem verließ sie als erstes Land den RGW, bereits im April 1990. Nach der Trennung hielt die slowakische Regierung Mečiar ebenfalls an der Verpflichtung auf eine EU-Mitgliedschaft fest. Auch im Laufe der Jahre seiner Regierung blieb dies so; nach außen hin deklarierte sich Mečiar proeuropäisch. „Das Problem war, dass die reale Politik, die gemacht wurde, diesem Konsens (in der Bevölkerung), dieser außenpolitischen Ausrichtung nicht entsprach“ (Veronika Lombardini*, Außenministerium).

Die politische Entwicklung der Slowakei, insbesondere seit 1994, wurde von der EU mit wachsender Sorge beobachtet. Teil der Europa-Abkommen war auch der politische Dialog, und in diesem Rahmen thematisierte die Kommission problematische Aspekte der Regierungspolitik. Kein anderes Land der Visegrad-Vier erhielt so viele offizielle und inoffizielle Noten die Demokratie betreffend. 1993 ging es vor allem um Minderheitsrechte und -schutz (das Recht auf Ausübung ihrer Sprache etwa). Ab 1994 richteten sich die Stellungnahmen der EU zunehmend auf die Missstände bei demokratischen Verfahren.

Als nach der 1994er Wahl die Oppositionsrechte massiv missachtet worden waren, nahm die bisher noch im Rahmen des Dialogs geführte Kommunikation der

EU einen anderen Ton an, sie bekam eine offizielle, diplomatische Form. Die EU sandte eine Demarche an die slowakische Regierung, in der sie ihre „Sorge bezüglich bestimmter Phänomene“ ausdrückte und ihre „Erwartung, dass die Slowakei – in sorgsamer Berücksichtigung ihrer eigenen Interessen – konsistent dem Weg demokratischer Reformen folgen wird“. Solche Demarchen waren bislang noch nie einem Beitrittskandidaten übermittelt worden. Die Mečiar-Regierung aber ignorierte sie. Zwar blieb die Regierung nach außen hin bei ihrem Bekenntnis zur Integration, gleichzeitig machte sie aber gar keine Anstalten, den innenpolitischen Kurs mitsamt den demokratischen Defiziten zu ändern.

Nachdem klar geworden war, dass in die Entführung des Präsidentensohnes wahrscheinlich der slowakische Geheimdienst involviert war, wurde die EU 1995 zu einer zweiten Demarche veranlasst, in der sie sehr konkret die Verstöße nennt, nämlich die Handlungen gegen den Präsidenten, „which are in defiance of the EU constitution and democratic practice“. Die EU erinnerte die Slowakei zudem daran, dass sie sich in den Europa-Abkommen verpflichtet hatte, die grundlegenden Kriterien demokratischen Verhaltens zu beachten, die auf dem Gipfel von Kopenhagen festgelegt worden waren. Den beiden Demarchen folgte eine Resolution des Europäischen Parlamentes, das offen indizierte, „dass die Aussichten auf eine Mitgliedschaft in der EU davon abhängen, ob die Regierungsmethoden sich ändern würden“. Mečiar aber stellte sich nicht nur taub – die Kommission bekam nie konkrete Antworten auf ihre Demarchen –, sondern schlug zudem noch einen aggressiven Ton an: „Wenn sie uns im Westen nicht wollen, dann gehen wir in den Osten.“

EU und NATO reagieren

Über das Jahr 1996 gab es weitere Warnungen von hohen Vertretern der EU wie

der USA, ohne dass Mečiar etwas an seinen Regierungsmethoden oder an seinem Verhalten gegenüber der EU und den USA änderte. Das führte dazu, dass die NATO auf ihrem Erweiterungsgipfel in Madrid am 7. Juli 1997 Polen, Ungarn und Tschechien zur Mitgliedschaft einlud, während die Slowakei noch nicht einmal genannt wurde. Eine Woche später legte die Europäische Kommission in der Agenda 2000 ihre Bewertung der Fortschritte der Bewerberländer vor. Darin konstatierte sie, dass die Slowakei nicht in befriedigender Weise die vom Europäischen Rat von Kopenhagen festgelegten politischen Bedingungen erfülle. Als Grund nannte die Kommission „die Instabilität der slowakischen Institutionen, ihre fehlende Verankerung im politischen Leben und Mängel im Funktionieren der Demokratie“. Ganz konkret bezog sich die Kommission dabei auf das Verhalten der Regierung gegenüber dem Präsidenten, gegenüber dem Verfassungsgericht, der Referendumskommission und der parlamentarischen Opposition. Aufgrund dieser Bewertung empfahl die Kommission, die Slowakei nicht in die Gruppe der Länder aufzunehmen, mit denen 1998 die Beitrittsverhandlungen begonnen werden sollten. So entschied sich dann auch der Europäische Rat in Luxemburg.

Das Jahr 1997 wurde damit zu einem Jahr der internationalen Isolierung für die Slowakei beziehungsweise das Mečiar-Regime. Die vorhergehenden Empfehlungen und Warnungen kulminierten, nachdem ihnen nicht nachgekommen worden war, in diese sanktionierende Maßnahme des Ausschlusses – und zwar sowohl von Seiten der EU als auch der NATO. Die Paria-Situation Mečiar war damit international und sichtbar gemacht. Diese Maßnahme der EU traf die Slowakei aus verschiedenen Gründen: Zum einen wurde das Visegrad-Land, das zur Avantgarde gehört hatte, nun

herabgestuft. Zudem isolierte der Ausschluss aus der Spitzengruppe die Slowakei von ihren Nachbarn, was die Minderwertigkeitsgefühle gegenüber Tschechien und Ungarn verstärkte. Schließlich war der Ausschluss aufgrund politischer Gründe ärgerlich, da die Slowakei gemäß der recht guten Wirtschaftsdaten in die erste Gruppe gekommen wäre.

Die Öffentlichkeit war frustriert, die Opposition ebenso. Diese Disqualifizierung ihres Landes machte einmal mehr deutlich – was viele freilich bereits wussten oder spürten –, dass sich die Slowakei in die falsche Richtung bewegte. Der EU-Beitritt wurde von Anfang an mit großer Mehrheit in der Bevölkerung unterstützt, und die Tatsache, dass er nun wegen der Politik Mečiar in weite Ferne rückte, war nicht in ihrem Sinne.

Die erste Reaktion der Regierung war zu sagen, auf diese Weise habe man noch Zeit, sich vorzubereiten. Eine zweite Reaktion aber war, umso mehr jenen „slowakischen Weg“ herbeizureden. Mečiar orientierte sich gen Osten, was ihm nicht schwer fiel, denn die Slowakei hatte ohnehin von allen mitteleuropäischen Ländern die intensivsten Beziehungen zu Russland. Dort war man sehr offen für eine Verstärkung der Kontakte. Zudem hatte Mečiar trotz des Bekenntnisses zu Europa immer auch die Idee einer Brückenfunktion der Slowakei zwischen Ost und West kultiviert. Und seine Koalitionsparteien waren zudem völlige Gegner einer Westintegration. Die slowakische Außenpolitik entfernte sich damit von ihrem prowestlichen Kurs.

Die Strategie der EU

Obwohl die Mečiar-Regierung also auch nach dem Ausschluss von 1997 nicht ihren Kurs änderte, reagierte die EU nicht wie in anderen Fällen – etwa Griechenland 1967 und Türkei 1980 – mit dem Rückzug aus dem Assoziierungsvertrag oder den Hilfsprogrammen. Die Politik

der EU stellte ganz im Gegenteil darauf ab, die Beziehungen zur Slowakei, den politischen Dialog und die Hilfsprogramme im Rahmen der Europa-Abkommen sowie später der Heranführungsstrategie nicht abzubrechen, sondern mit erhöhter Aufmerksamkeit auf die Schwachpunkte weiterzuführen. Die Strategie der EU zielte darauf ab, die demokratischen Kräfte zu stärken und weiter an die EU heranzuführen. Ganz explizit wandte sie sich an die slowakische Bevölkerung und drückte ihr Bedauern aus, dass „die legitimen Aspirationen der slowakischen Bevölkerung nach internationalem Respekt und progressiver Integration in die europäischen Strukturen“ einen Rückschlag erlitten hätten. Die EU wolle diese Aspirationen weiter unterstützen. Gleichzeitig fuhr sie fort, die Defizite zu benennen. In ihrem Fortschrittsbericht von 1998 kam die Kommission erneut zu dem Schluss, dass es „den Institutionen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte gewährleisten sollen, an Stabilität fehlt“.

Druck und Hilfe

Der konditionierte Druck auf die Regierung Mečiar und die gleichzeitige Fortführung der Hilfe mit dem Signal an die Bevölkerung, den Wunsch nach Demokratie und EU-Mitgliedschaft weiter zu unterstützen, bewiesen sich als wirkungsvolle Strategie. In der Slowakei wird diese Strategie der EU heute als positiv bewertet. Der Druck der EU habe deutlich gemacht, wie wichtig die politische Seite im Beitrittsprozess sei. Die Bevölkerung habe verstanden, dass ihre Politik beziehungsweise ihre Politiker über den Beitritt entschieden. Es sei zugleich richtig gewesen, die Slowakei nicht außen vor zu lassen und die Europa-Abkommen nicht zu kündigen (Vladimir Bilčík*, Slovak Foreign Policy Association).

Auch die Beteiligten teilen diese Sichtweise. Es sei sehr positiv gewesen, dass all

die technischen Vorbereitungen, die mit der Erfüllung der politischen Kriterien zu tun hätten, weitergelaufen seien. Es sei eine sehr gute Methode der EU gewesen, dass sie nicht den ganzen Beitrittsprozess wegen der Nichterfüllung der politischen Kriterien gestoppt habe (Lombardini*, Außenministerium). Der ehemalige Dissident und bekannte Soziologe Martin Bútora und seine Frau, eine der führenden slowakischen Meinungsforscherinnen, unterstreichen die Wirkung, die die wiederholte und offene Betonung der Notwendigkeit von Demokratisierung auf die öffentliche Meinung hatte. Umfrageergebnisse zeigten, dass bedeutende Segmente der Bevölkerung die Kritik aus dem Ausland als gerechtfertigt betrachteten, und erkannten, dass Demokratisierung das Prärequisit für die Integration der Slowakei in die euro-atlantischen Strukturen darstellt. Wichtig sei zugleich gewesen, dass die westlichen Demokratien die Kommunikation mit den demokratischen Kräften in der Slowakei aufrechterhalten hätten (Journal of Democracy, 1/1999). Hierzu haben insbesondere auch NGOs, unabhängige Organisationen und internationale Institutionen (siehe auch die deutschen Stiftungen) viel beigetragen.

Der Ausschluss von NATO und EU 1997 sowie die Manipulation des Referendums über die Direktwahl des Präsidenten, das im selben Monat abgehalten werden sollte, hatten erkennbare Wirkung auf die innenpolitischen Verhältnisse. Die Mečiar-Regierung verlor an Unterstützung in der Bevölkerung. Nach den Gründen für den Ausschluss gefragt, waren die beiden meistgegebenen Antworten: „Die Regierungskoalition widersetzt sich, eine demokratischere Politik umzusetzen“ (55 Prozent) und „Unser Land erfüllt nicht die politischen Bedingungen der NATO- und EU-Mitgliedschaft“ (48 Prozent). In den Umfragen wurde die Tendenz der Bürger erkennbar, für die Oppositionsparteien zu stimmen, und

zwar aus politischen Gründen. Das Scheitern der Regierungspolitik in Bezug auf die europäische Integration hatte die Bürger nicht entmutigt. Die Zustimmung blieb hoch bei 74 Prozent (die Zustimmung zur NATO hatte immer deutlich niedrigere Werte, zwischen 40 und 50 Prozent schwankend); genauso hoch war übrigens die Ablehnung einer politischen und militärischen Allianz mit Russland (73 Prozent). Die Konsequenzen des Ausschlusses durch die EU wurden überwiegend als negativ bewertet (alle Daten von Ivo, 1997).

Die Opposition formiert sich

Der Ausschluss wirkte auch katalysierend auf den Zusammenschluss der ziemlich zersplitterten und teils auch zerstrittenen oppositionellen Kräfte. Es formierte sich zum Beispiel das Wahlbündnis „Slowakische Demokratische Koalition“ (SDK), bestehend aus Vertretern von fünf Parteien: der christdemokratischen Partei KDĽ, der Demokratischen Partei DS, der Demokratischen Union DU sowie den Grünen (SZS) und Sozialdemokraten (SDSS). Ebenfalls schlossen sich die ungarischen Parteien unter der Führung der ungarischen Christdemokraten zusammen (SMK). Mečiar wollte zwar das Wahlgesetz ändern und die Prozenzhürde erhöhen, was die kleineren Parteien benachteiligen sollte; dies erwies sich aber für ihn eher als Kuckucksei, denn so kamen mehrere Faktoren zusammen, die die Opposition zusammenschweißten, um den Wechsel herbeizuführen.

In der Öffentlichkeit und im Ausland stieg das Bewusstsein, dass die Parlamentswahl von 1998 zu einer Schicksalswahl werden würde. Blicke Mečiar an der Macht, wäre die Slowakei mindestens mittelfristig, möglicherweise aber langfristig isoliert in Europa. Nur mit einem Wechsel wäre es denkbar, die politische Fehlentwicklung – innen- wie außenpolitisch – rückgängig zu machen. Der Isola-

tionismus von Mečiar wurde abgelehnt, so der Politikwissenschaftler Ivo Samson. Die schwache internationale Position war einer der am meisten genannten Gründe für die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den antiwestlichen Regierungsparteien. 62 Prozent waren unzufrieden mit den erfolglosen Bemühungen hinsichtlich der Integration in die europäischen Strukturen. Diese Haltung der Bevölkerung zwang die Parteien dazu, ihre prowestliche Politikausrichtung deutlich zu manifestieren. Alle Oppositionsparteien hatten dies in ihren Programmen und als Thema in ihrem Wahlkampf. Es standen somit nicht nur zwei innenpolitische Konzepte zur Wahl, sondern auch zwei außenpolitische: Isolation und Scheitern einer Integration versus EU-Beitritt als erste Priorität.

Das Land erlebte eine enorme Mobilisierung, getragen von Bürgerinitiativen, Stiftungen und anderen Gruppierungen. Davon zeugte die hohe Wahlbeteiligung von gut 82 Prozent. Zwar blieb die HZDS Mečiar's stärkste Kraft, wohl aber mit Verlusten: Während die HZDS 1992 noch 74 Sitze hatte, bekam sie 1998 noch 43. Das Wahlbündnis SDK konnte fast gleichziehen mit 42 Sitzen. Es bildete eine Koalition mit drei weiteren Parteien, darunter die der ungarischen Minderheit, und übernahm die Regierung unter der Führung des Christdemokraten Mikuláš Dzurinda. Die Wahl von 1998 hatte eine grundlegende Bedeutung, weil sie zeigte, dass die slowakische Bevölkerung sehr klare Vorstellungen von ihren inneren Verhältnissen und ihrer künftigen internationalen Einbettung hatte.

Die neue Regierung setzte sich drei große Ziele: erstens: die Wiederherstellung von Demokratie, Rechtsstaat und Minderheitenschutz; zweitens: einen marktwirtschaftlichen Kurs zu halten und einen wirtschaftlichen Aufwärtstrend zu schaffen; drittens: die Slowakei möglichst bald in EU, NATO, OECD und WEU zu

führen. Mit einer sofort begonnenen diplomatischen Reisetätigkeit versuchte der neue Ministerpräsident, die internationale Glaubwürdigkeit der Slowakei zurückzugewinnen. Relativ schnell konnte er die Slowakei wieder einbinden in das internationale Beziehungsnetz, das zu Mečiar's Zeiten nicht mehr bestanden hatte. Ein erster Schritt zur Wiederherstellung der demokratischen und rechtsstaatlichen Verhältnisse geschah praktisch sofort, indem die demokratischen Regeln wieder respektiert wurden. Des Weiteren wurden per Gesetz Kurskorrekturen vorgenommen (vor allem in der Minderheitenpolitik, aber auch etwa hinsichtlich der Unabhängigkeit der Medien).

Die innenpolitischen und außenpolitischen Kursänderungen der Regierung Dzurinda und ihre Maßnahmen wurden allenthalben anerkannt. Allerdings hatte die slowakische Regierung damit gerechnet, relativ bald – nämlich auf dem NATO-Gipfel im April 1998 und auf dem EU-Gipfel im Dezember 1998 – positive Signale für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen zu bekommen. Dass diese Entscheidung erst auf dem Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 getroffen wurde, enttäuschte die slowakischen Erwartungen etwas, denn man hatte gehofft, eine bevorzugte Behandlung zu bekommen. Der Helsinki-Gipfel hingegen hatte – maßgeblich katalysiert durch den Kosovo-Konflikt – allen Ländern der zweiten Gruppe die Verhandlungen angeboten, die im Februar 2000 begannen.

In dem Fortschrittsbericht der EU-Kommission von 1999 wurden die Anstrengungen der Regierung Dzurinda gewürdigt. Die demokratische Konsolidierung habe wieder Schwung bekommen. „Das Ziel der EU-Mitgliedschaft gab den Anstoß zu wichtigen Entwicklungen, die die politische Landschaft positiv beeinflusst haben.“ Dank der von der Regierung Dzurinda eingeführten Änderungen, so schlussfolgerte die Kommission,

erfülle die Slowakei nun die politischen Kriterien.

Nun zeigte sich, dass sich die Vorgehensweise der EU auch im Nachhinein als richtig erwies: Dadurch, dass die Heranführung der Slowakei an die EU, die Unterstützungsmaßnahmen und der strukturierte Dialog über die Jahre weitergeführt worden waren, konnten Kommission und slowakische Regierung zügig weiterarbeiten. Zudem hatten Dzurinda und der für die Erweiterung zuständige Kommissar Hans van den Broeke ein besonderes Instrument vereinbart, das es nur im Zusammenhang mit der Slowakei gab: eine High Level Working Group, die anhand der Screenings Punkt für Punkt feststellen konnte, welche Bereiche die Slowakei bereits erfüllte und woran sie noch arbeiten musste. Dieses Instrument half sehr, in allen Bereichen Fortschritte zu machen, so dass die Slowakei 1999 bereit war für die Beitrittsverhandlungen (Lombardini*).

Die Beitrittsverhandlungen

Die Beitrittsverhandlungen der Helsinki-Gruppe liefen schneller als die der ersten Gruppe, die seit 1998 verhandelte. So schritten auch die slowakischen Verhandlungen zügig voran. Für die Slowakei hatte die Aufnahme der Verhandlungen eine andere Bedeutung als für Polen oder Ungarn etwa. Dort waren die Verhandlungen oft geprägt von Frustrationen und Empfindlichkeiten, Unzufriedenheit über die harte Position der EU und auch von sinkender Unterstützung für den Beitritt in der Bevölkerung.

Die slowakische Regierung dagegen war zufrieden, als sie endlich die Möglichkeit hatte zu verhandeln. Auch die Bevölkerung betrachtete das als großen Fortschritt. Kritische Meinungen während der Verhandlungen kamen kaum auf. Das Hauptinteresse bestand darin, gut und zielgerichtet mit der Kommission zusammenzuarbeiten, wobei durchaus auch eigene Interessen vertreten wurden. War

es in den Jahren zuvor um die generelle Frage EU-Beitritt oder nicht gegangen, standen nun die technischen Aspekte im Vordergrund. Bei der Abarbeitung der Kapitel gab es wenige Probleme, was nicht zuletzt daran lag, dass der Slowakei sehr daran gelegen war, diese „Hausaufgaben“ zu erledigen. Da versteht es sich von selbst, dass die slowakische Seite weniger daran interessiert war, Bedingungen oder Extrawünsche zu artikulieren, wie dies bei anderen Bewerbern vorkam.

Der slowakische Chefunterhändler Jan Figel* und sein Team hatten sich ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: Sie wollten 2000 die Hälfte der Kapitel des *acquis communautaire* öffnen, 2001 die andere Hälfte und 2002 die Verhandlungen abschließen, um bei der Erweiterung 2004 dabei zu sein. Die Kommission hatte anfangs Zweifel ob dieses Zeitplans gehabt. Aber das „catching up“ gelang.

Nach Bilčík hatten die Verhandlungen wichtige Implikationen für das innenpolitische und internationale *standing* des Landes. Die Aufmerksamkeit wurde durch die Verhandlungen auf eine Vielfalt von innenpolitischen Themen gewendet. Zudem war das langfristige Problem der politischen Entwicklung noch nicht vom Tisch. Das Ergebnis der Verhandlungen hing daher davon ab, wie die Regierung die internen Schwierigkeiten (durch die Labilität ihrer heterogenen und fragmentierten Regierungskoalition, durch eine obstruktive Opposition) und den externen Druck des Verhandlungsrahmens managen würde. Im Gegensatz zur ersten Gruppe hatte das Land viele einschneidende Reformen (Verwaltungsreform, Dezentralisierung, wirtschaftliche Reformen) in sehr kurzer Zeit durchzuführen. Daher gab es in der Slowakei in den Jahren zwischen 2000 und 2002 eine enorme Zahl an Gesetzesvorhaben, die durch den legislativen Prozess gepeitscht wurden.

Schicksalhafte Bedeutung für die Zukunft des Landes hatte das Jahr 2002. Der

NATO-Erweiterungsgipfel von Prag im November und der EU-Erweiterungsgipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 entschieden über die – zumindest mittelfristige – Zukunft der Slowakei. Vor beiden Ereignissen aber lag die Parlamentswahl im September.

Hatte bereits die Parlamentswahl 1998 einen zukunftsweisenden Charakter, da es um die Entscheidung für oder gegen die Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen ging, so war die Wahl im September 2002 nicht minder bedeutungsgeladen. Sie entschied über die ersehnte und angestrebte Integration in EU und NATO; sie entschied zudem noch einmal über die demokratische Reife der Slowaken. Nicht zuletzt wurde auch entschieden über den dezidierten Kurs der Integration und die Reformanstrengungen der Regierung Dzurinda.

Bereits im Frühjahr hatte nämlich der amerikanische NATO-Botschafter in aller Deutlichkeit konstatiert, dass die Slowakei mit einer Regierung Mečiar nicht in die NATO aufgenommen würde. Eine Absage von der NATO im November hätte aber eine Absage der EU im Dezember bedeutet. Denn, so Außenminister Kukan*: „If a country is rejected by NATO, I don't believe that it is possible to invite it for the EU.“ Die Stimmung in der Regierung war bereits Monate vor den Wahlen angespannt. In einem Satz kondensiert drückte es Außenminister Kukan so aus: „We are only one election away from membership“ (Gespräch im April 2002).

Daraus entstand ein enormer Druck für die Regierungskoalition, einen Sieg der HZDS zu verhindern. Wohl hatten sich alle Parteien bereits im Vorfeld gegen eine Zusammenarbeit mit der HZDS ausgesprochen. Die Zitterpartei aber bestand in der Unsicherheit darüber, wie sich die Regierungspartei SDKU positionieren würde; die Umfragen hatten eine schwere Niederlage für die Koalition Dzurinda vorhergesagt (Frank Spengler/Christoph

Thanei). Am Endeliefalles – überraschend – gut: gut für die Slowakei und gut für NATO und EU. Zwar war wie in den Jahren zuvor auch diesmal die HZDS wieder stärkste Partei, allerdings mit abnehmender Tendenz. Die SDKU schnitt anders als vorhergesagt gut ab und konnte ihre Position festigen. In den Umfragen ist die Unzufriedenheit der Wähler über bestimmte Aspekte der Regierungspolitik Dzurinda zum Ausdruck gekommen, „aber in der Wahlkabine haben sie sehr verantwortungsbewusst verstanden, dass hier über die Zusammensetzung der künftigen Regierung entschieden wird“, so Soňa Szomolányi.

Durch die Koalition von vier Mitte-rechts-Parteien unter der Führung des bisherigen Ministerpräsidenten Mikuláš Dzurinda konnte eine stabile Regierungskoalition gebildet werden. Durch diese Konstellation wurden alle hypothetischen Überlegungen überflüssig, und die allseitige Anspannung löste sich. Im Hinblick auf die bevorstehenden Gipfel waren die Koalitionsparteien wie auch der Staatspräsident bestrebt, möglichst schnell eine vertrauenswürdige Regierung vorweisen zu können (Spengler/Thanei). Wie dann nicht mehr anders erwartet, bestätigten die Gipfel in Prag und Kopenhagen die künftige Mitgliedschaft der Slowakei in beiden Organisationen. Die EU-Beitrittsverträge wurden am 16. April unterzeichnet, und am 16./17. Mai wurde ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft abgehalten.

Rekordzustimmung

Auch dieses Referendum wurde wieder zum Krimi, und zwar weniger weil eine Ablehnung zu befürchten gewesen wäre – die hohe und ausreichende Befürwortung des Beitritts stand außer Frage, sind doch die Zahlen von Anfang an konstant hoch. Fast wäre das Referendum aber an der zu niedrigen Beteiligung gescheitert. Letztlich beteiligten sich 52,8 Prozent. Die

Zustimmung selbst dürfte eine Rekordzahl sein, nur schwer zu übertreffen: Über 92 Prozent stimmten für den EU-Beitritt.

Warum die niedrige Beteiligung, wenn sich doch in den Umfragen regelmäßig etwa drei Viertel der Bevölkerung für die EU aussprachen? Der Direktor des Institute for Public Affairs, Gregorij Mezešnikov, führt mehrere Gründe an: zum einen die Tatsache, dass es sich um eine unstrittige, auch in der politischen Elite von großem Konsens getragene Frage handelte, die sich nicht in einem Wettbewerb der Ideen präsentierte. Auch die Opposition unterstützt den Beitritt. Zum anderen hatten die Bürger möglicherweise das Gefühl, bereits bei der Parlamentswahl für die europäische Integration gestimmt zu haben. Dennoch – da sind sich Politiker wie Wissenschaftler einig – sei das Referendum zur Legitimierung dieses einschneidenden Schrittes wichtig gewesen.

Die uneingeschränkte Befürwortung der europäischen Integration ist ein wesentlicher Teil der politischen Kultur der Slowaken geworden. Vielleicht gerade deswegen, weil die Mitgliedschaft nicht immer selbstverständlich war, weil die Bürger erfahren mussten, dass die Politik Mečiar das Land gegen ihren mehrheitlichen Wunsch von einer Integration in die europäische Gemeinschaft entfernt hatte. Die Wahlen 1998 stellten den Wendepunkt dar, an dem sich die Slowaken unmissverständlich für Demokratie und für Europa entschieden. Die Wahlen von 2002 bestätigten, so Jan Figel*, diese Entscheidung von 1998 und bewiesen, dass die Ablehnung von autokratischer Politik und Isolierung keine „überraschende und kurzfristige Erleuchtung der Gesellschaft“ war, sondern eine langfristige, grundsätzliche Haltung der Öffentlichkeit.

Dass dies so ist, hängt auch mit der Politik der EU gegenüber Mečiar zusammen. „The EU is perceived as a guarantor of democratic and pro-reform develop-

ment“, so Gregorij Mezešnikov*. Es ist gelungen, die Bedingungen für den Beitritt durchzusetzen, indem Druck auf die für die Defizite Verantwortlichen ausgeübt und immer wieder demokratische Verhältnisse angemahnt wurden. Gleichzeitig führte die EU die Unterstützungsmaßnahmen für den Umbau des Landes fort.

Es war zudem ein Signal an andere und künftige Bewerber, dass die EU tatsächlich auch Nein sagen kann, wenn die Bedingungen – insbesondere die politischen – nicht erfüllt sind.

„The global democratic community had shown its power“, so Martin Bútora. Für ihn ist der Erfolg der demokratischen Kräfte in der Slowakei ein „bemerkenswertes Argument für eine langfristige Unterstützung zur Förderung von Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Kultur“. Die Slowakei stellt in der Tat ein Beispiel dar für die Effektivität der EU-Politik der Konditionalität. Nach Geoffrey Pridham hat der Beitrittsprozess eine erhebliche Wirkung auf das Vorantreiben der demokratischen Konsolidierung der Slowakei gehabt. Die politischen Bedingungen haben nicht nur

Auswirkungen auf Institutionen und Verfahren gehabt, sondern auch auf die Einstellung der Bürger.

Diese demokratische Reifepfung der letzten Jahre ist ein gutes Fundament für die slowakische Gesellschaft, die sich bewusst gegen Populismus, Nationalismus und Isolierung entschieden hat. Es muss sich künftig zeigen, ob dieses Fundament den Herausforderungen standhalten wird, die die Mitgliedschaft mit sich bringen wird. In nächster Zeit stehen erst einmal weitere Anpassungen und schmerzhafte Schritte bevor: Die Verwaltung muss umstrukturiert, Gesundheits-, Renten- und Steuersystem müssen reformiert werden. Eines steht jedoch fest: Für kein anderes Land war der Weg in die EU so schwierig, kaum ein anderes Land aber hat sich so bewusst für Europa entschieden.

*Alle mit * gekennzeichneten Zitate stammen aus Interviews mit Wissenschaftlern oder Politikern, die die Verfasserin im April 2002 und Mai 2003 geführt hat im Rahmen ihres von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Externe Faktoren und Demokratisierung. Die EG/EU und ihr Einfluss auf Demokratisierungsprozesse in Süd- und Osteuropa am Beispiel Spaniens und der Slowakei“.*

Auf demselben Planeten

„In den 14 Jahren [ihrer neu gewonnenen Souveränität] sind die Polen viel herumgereist. Wir sind ein neugieriges Volk. Wir haben keine Angst vor Veränderungen. Im Gegenteil gibt es bei uns sogar eine gewisse Überheblichkeit. Nach dem Motto: Wir kennen uns aus, wir haben alles schon erlebt – Auschwitz, Katyn, den Kommunismus. Was verstehen dagegen die Westler vom Ernst des Lebens! Trotzdem bin ich ein Optimist, was unsere Chancen angeht, uns in Europa zurechtzufinden. Als ich mit 18 Jahren zum ersten Mal nach Wien fuhr, war das eine Reise auf einen anderen Planeten. Wenn ich heute aus Berlin nach Warschau zurückkehre, bleibe ich auf demselben Planeten, auch wenn Berlin viel reicher und besser organisiert ist als Warschau.“

Adam Michnik, Chefredakteur der *Gazeta Wyborcza* (Warschau), am 28. Mai 2003 in *Die Zeit*.