



Kurswechsel

Heft 3/2000

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

Osteuropa zwischen Integration und Desintegration

Editorial: (Ost)Europa zwischen Integration und Desintegration 3

Lutz Schrader

Die Politik der EU-Osterweiterung – Defizite und Alternativen 9

Lászlo Ándor

Trends and Strategies in the East-West Integration in Europe 24

Elisabeth Beer

Endstation Beitritt oder: Die Katze im Sack

Die Erweiterungsstrategie der EU – eine kritische Bestandsaufnahme 33

Ursula Filipič

Pensionssysteme in den 1990er Jahren:

zwischen Reform und Umbau 44

Zsuzsa Ferge

The Hungarian pension reform – the way forward? 56

Peter Steyrer

Migration als Bedrohung militärischer Sicherheit? 65

Karin Liebhart

Mediale Bilder und Alltagswahrnehmung der österreichischen

Ostgrenze am Beispiel des Themenfeldes »Sicherheit« 74

Vergleichsdaten und länderspezifische Kurzdarstellungen 84

Die Autorinnen und Autoren 87

Offenlegung der Blattlinie gemäß Mediengesetz

Die Zeitschrift Kurswechsel ist das Mitteilungsblatt des Vereins »Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen« mit Sitz in Wien. Der Inhalt der Zeitschrift orientiert sich an § 2 des Statuts: »Der Verein, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn gerichtet ist, bezweckt die Erstellung, Diskussion und Verbreitung von Konzeptionen und Einzelanalysen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Entwicklung gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Alternativen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen.«

Eigentümer und Herausgeber

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)
A-1015 Wien, Postfach 162
E-mail: beigewum@iname.com
Homepage: <http://www.beigewum.at>

Verleger

Sonderzahl Verlagsges.m.b.H., A-1040 Wien, Große Neugasse 35, Fax: (43) 01/586 80 70-4

Redaktion

Silvia Angelo, Joachim Becker, Nadja Bergmann, Andrea Grisold, Beat Weber

Hefiredaktion

Nadja Bergmann, Andreas Buzek

Umschlag

Thomas Kussin

Satzbelichtung

VISCOM Ges. f. Mediendesign GmbH, Wien

Druck

REMAprint, Wien

Bankverbindungen

Sonderzahl Verlagsgesellschaft m.b.H.
Bank Austria AG 684 055 114

Zulassungsnr.: 1104 50 W 88 U

ISBN 3 85449 174 3

ISDS International Series Data Systems, Paris

Registered as: ISSN 1016 8419. Key Title: Kurswechsel
© 2000 BEIGEWUM. Alle Rechte vorbehalten

Preis

Einzelheft	öS 145,- / DM 20,- (zuzüglich Porto)
Normalabonnement	öS 300,- / DM 57,-
Studentenabonnement	öS 180,- / DM 30,- (Vorlage einer Inskriptionsbestätigung)

Bestellungen an: Sonderzahl Verlag, A-1040 Wien, Große Neugasse 35
Fax: 586 80 70 4, E-mail: sonderzahl-verlag@chello.at

Editorial

Trotz jüngster Ankündigungen, der EU ein »sozialeres Gesicht« zu verleihen, bleibt die generelle neoliberale Ausrichtung der EU bestehen, dem Spiel der Marktkräfte soll möglichst freier Raum geschaffen werden. Dieses Primat steht auch für den Erweiterungsprozess außer Zweifel. Die Ausdehnung des freien Marktes samt der dadurch erwarteten Profitmöglichkeiten ist neben der in Sonntagsreden betonten »historischen Chance« der politischen Einigung und Befriedung Europas der wichtigste Motor für die Erweiterung seitens der EU. Der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) hielt in den vergangenen Jahren mehrmals seine Einschätzung fest, dass der von der EG bzw. EU vorangetriebene Integrationsprozess einseitig auf eine wirtschaftliche und monetäre Integration setzt (deren wirkungsvollste Ausformung das Binnenmarktprogramm und die Währungsunion sind).¹ Auf der anderen Seite wurden soziale wie demokratiepolitische Integrationswünsche und -erfordernisse kaum umgesetzt. Sie wurden als realpolitisch undurchführbar oder gar die wirtschaftliche Prosperität beeinträchtigend dargestellt und abgewürgt. Die EU ist also weit von einer Sozialunion entfernt, die politischen Entscheidungsprozesse sind schwer durchschaubar und demokratisch zu wenig legitimiert – nach wie vor ziehen spezifische Kapitalgruppen vom erreichten Stand der Integration den meisten Nutzen. Soziale Probleme werden ignoriert, ebenso wie die dadurch produzierten »VerliererInnen« diesseits, aber vor allem jenseits der jetzigen EU-Grenzen. Eine auch nur annähernd adäquate Kompensation für potenzielle ErweiterungsverliererInnen oder gar Gegenstrategien und Alternativen zur Vermeidung dieser sind nicht auszumachen, weder von der derzeitigen EU, noch den Beitrittskandidatenländern. Dementsprechend wird versucht, unerwünschte Migration und Fluchtbewegungen mit militärisch-bürokratischer »Sicherheitspolitik« einzudämmen.

Im Gegenteil, die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) sind seit Beginn der 90er Jahre einem tief greifenden Transformationsprozess unterworfen, der durch den Annäherungs- und Beitrittsprozess noch beschleunigt wurde und vor allem auf Kosten der unselbständig Beschäftigten, Bauern und SozialtransferbezieherInnen geht. Insbesondere die Systeme der sozialen Sicherung geraten immer mehr unter Druck, da die Erfüllung der als wichtiger erachteten wirtschafts- und fiskalpolitischen Beitrittskriterien einen Sozialabbau scheinbar unumgänglich macht. Beschäftigungsabbau en gros ist ebenfalls eine vernachlässigte Größe, Hauptsache der Strukturwandel wird schnell durchgepeitscht und die Betriebsstruktur nach den Kapitalanforderungen umgebaut. Diese Entwicklung betrifft zwar nicht nur die Beitrittskandidaten, sondern tendenziell auch die derzeitige EU – aufgrund

der schlechteren bzw. anderen Ausgangsbedingungen sind die Folgen für die MOEL aber ungleich fataler².

Bei der am 26. und 27. Mai 2000 von BEIGEWUM veranstalteten internationalen Tagung »Osteuropa zwischen Integration und Desintegration« ging es daher um die Klärung und Sichtbarmachung möglicher Problemfelder, die sich – vor allem für die Beitrittskandidaten – durch einen EU-Beitritt ergeben, ebenso wie um mögliche Rückwirkungen auf die EU, sowohl in ihrer derzeitigen Größe, als auch erweitert. Angerissen wurden auch Fragen rund um alternative Entwicklungsstrategien bzw. mögliche Handlungsoptionen, den EU-Erweiterungsprozess sozialverträglicher zu gestalten. Mit dieser Kurswechselnummer liegen einige Beiträge der ReferentInnen der Tagung aus Ost und West vor, thematisch ergänzend wurden weitere Artikel aufgenommen.

Grundtenor der meisten Beiträge war die Verortung tief greifender Desintegrationserscheinungen in und zwischen den MOEL, mitverursacht und vorangetrieben durch die einseitig auf marktwirtschaftlich orientierte Ziele ausgerichteten Beitrittskriterien der EU.

Lutz Schrader fasst die grundlegenden ungelösten Problemstellungen beim Erweiterungsprozess zusammen und kritisiert insbesondere die gravierenden machtpolitischen Asymmetrien auf allen Ebenen. Asymmetrien, die die Osterweiterung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Perspektive dysfunktional und riskant machen und die positive Identifikationen mit dem »Projekt Europa« für viele OsteuropäerInnen verunmöglichen. Zur Abhilfe bräuchte es ein dezentrales Leitbild der europäischen Integration, eine multiple EU-europäische Identität und eine transnationale Demokratisierung.

László Andor begründet, wie es dazu kam, dass der EU-Beitritt heute für die meisten gesellschaftlichen Kräfte und BürgerInnen der MOEL als einzig gangbare Möglichkeit erscheint, dem wirtschaftlichen Chaos und weiterer Desintegration zu entkommen. Auch für ihn ist eine Reformulierung der EU-Heranzführungsstrategie notwendig, indem diese das enge Verständnis von Wirtschafts- und Sicherheitspolitik verlässt und die soziale Entwicklung in den Beitrittskandidatenländern effektiv zu unterstützen beginnt und diese auch zu einem – allerdings nicht bürokratischen – Beitrittskriterium macht.

Eine detailliertere und historische Betrachtung der von der EU formulierten Beitrittskriterien gegenüber den MOEL nimmt Elisabeth Beer vor. Allein die Kopenhagener Kriterien sind politisch und wirtschaftlich weit gefasst und gehen auch über den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU hinaus. Die Analyse der Kriterien und der Empfehlungen der Kommission zeigt, dass neben demokratiepolitischen Anforderungen den Beitrittskandidaten ein neoliberales Wirtschaftsmodell als Messlatte angelegt wird. Ihre Fortschritte werden an der Umsetzung von Liberalisierungen, Privatisierungen und Rückzug des Staates gemessen. Soziale Leistungen finden keine Anerkennung, sondern werden eher als zu große Belastung für den Staatshaushalt gesehen.

Eingebettet in die sozioökonomischen und politischen Veränderung der letzten Dekade fanden in den MOEL weitreichende Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme im allgemeinen und der Pensionssysteme im besonderen statt. Ursula Filipič untersucht die Rolle der Weltbank und des Währungsfonds bei den Teil-

privatisierungen der Pensionssysteme in Polen, Ungarn und Slovenien und die Rolle der »Vorbilder« Chile und Argentinien. Mit der Angelobung der neuen Regierungskoalition zwischen der FPÖ und ÖVP hat sich auch in Österreich die »Chance« der Einführung eines ähnlichen Drei-Säulen-Modells deutlich erhöht. Die FPÖ fordert dies seit einigen Jahren in diversen Programmen und das Drei-Säulen-Modell ist zum Bestandteil der Regierungsvereinbarung zwischen ÖVP und FPÖ geworden ist.

Zsusa Ferge analysiert den Prozess der ungarischen Pensionsreform und insbesondere die Art der politischen Durchsetzung dieses Vorhabens, die massive Kampagne zugunsten des 3-Säulen-Modells, das fragliche demokratische Prozedere und dessen demokratiepolitische Ursachen und Folgen. Weiters werden die Auswirkungen des neuen ungarischen Pensionsmodells für die davon betroffene Bevölkerung dargestellt.

Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU existiert bislang lediglich in Ansätzen, insbesondere in ihrem militärischen Aspekt, hält Peter Steyrer in seinem Beitrag fest. Außenpolitik, das zentrale Instrument zur präventiven Krisenbewältigung ist in der Union nach wie vor weitgehend national gebunden. Sicherheit und Migration eröffnen ein Spannungsfeld, in dem staatliche Gewalt unkontrolliert auf existentielle Schutz- und Menschenrechte des Einzelnen trifft. Die Osterweiterung werde durch den beobachtbaren Militarisierungsprozess innerhalb der EU eher gebremst als vorangetrieben. Die Alternative zur herrschenden EU-Sicherheitspolitik ist eine europäische Flüchtlings-Charta, die klar macht, nach welchen Normen in ganz Europa in Zukunft mit dem Migrations- und Flüchtlingsphänomenen umgegangen werden soll. Sie ist an Gerechtigkeits- statt an Wirtschaftlichkeitskriterien orientiert.

Karin Liebhart beschäftigt sich mit den mentalen Grenzen, medialen Bildern und der Alltagswahrnehmung an der österreichischen Ostgrenze. Forschungsergebnisse machen deutlich, dass eine mentale Grenze des europäischen Westens, die diesen von einem mit allen negativen Konnotationen des Balkans verbundenen europäischen Südosten trennt, nach wie vor als Orientierungsrahmen im Alltag und zur Bestimmung von Selbst- und Fremdbildern funktionell ist, die mentale Grenze sich aber vom direkten Grenzraum entfernt hat und in südöstliche Richtung gewandert ist.

Die Hefredaktion möchte an dieser Stelle ihre persönlichen Schlussfolgerungen aus der Tagung in Thesenform festhalten.

Europäische Integration, Osterweiterung der EU und die soziale Frage – Thesen

- Die Integration der Geld- und Währungspolitik und wichtiger Teile der Wirtschaftspolitik (z. B. Wettbewerbs-, Förderpolitik und ansatzweise auch die Haushaltspolitik) ist EU-weit weitgehend vollzogen. Das schuf einerseits ein starkes politisches Zentrum (Rat, Kommission, Europäische Zentralbank) für das vorherrschende Integrationsmuster und übt andererseits Druck auf die nicht vergemeinschafteten Politiken, insbesondere die Sozialpolitik aus.
- Diesem Verschlechterungsdruck über die Standortkonkurrenz des Gemeinsamen Marktes kann nur ein europaweit koordinierter Gegendruck entgegengesetzt werden.

- Sozialpolitische Erfolge in einem Mitgliedstaat können höchstens einen Ansporn darstellen, müssen aber durch europaweit verbindliche sozialpolitische Zielsetzungen abgesichert werden.
- Der Kampf für eine europäische Sozialunion muss daher ein wichtiges Ziel für europäische Linke darstellen. Dieser Kampf erfolgt auch – zentral ist zweifellos die Mobilisierung der Öffentlichkeit und der dadurch aufgebaute Druck auf die Regierenden – in und unter Inanspruchnahme der EU-Gremien (insbesondere des Parlaments).
- Dabei geht es darum, die politisch-administrativen Regelungen und Maßnahmen in Europa so zu gestalten, dass sie einer wohlfahrtsstaatlichen anstelle einer wettbewerbsstaatlichen Ausrichtung folgen. Es geht somit letztlich auch darum, dem Primat der Politik über die Ökonomie wieder zum Durchbruch zu verhelfen und die gegenwärtig betriebene Politik der Verabschiedung von der Politik, die Abschaffung von Politik zugunsten von Wirtschaftslogik und Markteffizienz zu beenden (Rosenberger).
- Es ist absehbar, dass bis zum Zeitpunkt der möglichen ersten Beitritte von MOE-Staaten zur EU (2003–2005) jedoch keine substanziellen europaweiten Mindeststandards durchgesetzt werden können. Die Sozialunion wird nicht in schnellen Schritten kommen, einfach deshalb, weil eine organisierte europäische Sozialbewegung gegen das neoliberale Modell noch nicht existiert, wenngleich es Ansätze dafür gibt (Euromärsche, ATTAC, Generalständebewegung, Grundrechtscharta). Die Mobilisierungskraft der NGOs und der linken Parteien ist noch zu gering, die Gewerkschaften haben sich noch nicht entschieden genug dieses Ziels angenommen.
- Schon die im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgreichsten Beitrittskandidaten weisen gegenüber den meisten derzeitigen EU-Staaten eine deutlich unterschiedliche Wirtschaftsstruktur (z. B. hoher Agraranteil), geringere Arbeitsproduktivitäten und Lohnniveaus und teilweise schlechtere Sozialstandards auf. Diese Tatsache wird im Fall des Beitritts zu beschleunigten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umstrukturierungen sowohl bei den neuen als auch bei den alten Mitgliedstaaten führen. Die so genannten Anpassungskosten haben überwiegend die unselbständig Beschäftigten und die SozialtransferbezieherInnen zu tragen. Das Wirtschaftswachstum wird demhingegen voraussichtlich nicht beeinträchtigt werden. Dieser Transformationsprozess ist seit Mitte der 90er Jahre durch die Marktöffnungen (auch durch die Europaabkommen mit den MOELs) voll im Gang.
- Der EU-Beitritt von MOE-Staaten erschwert die Durchsetzung von Sozialstandards vielleicht punktuell, aber nicht grundsätzlich. Standards können auch relativ zum Einkommensniveau oder zur Wirtschaftskraft festgelegt werden, also den wirtschaftlichen Gegebenheiten der Länder angepasst und darüber hinaus schrittweise angehoben werden. Die Erwartung bzw. Hoffnung, dass die Organisation einer politisch relevanten Sozialbewegung in einem wirtschaftlich reichen Kerneuropa leichter gelingen könnte als in einer erweiterten EU ist bislang kaum durch tatsächliche Erfolge gestützt und stark anzuzweifeln.
- Aus Sicht der politischen und wirtschaftlichen Eliten der MOELs wie auch eines Großteils ihrer BürgerInnen ist die EU die einzige realistische Alternative zu der weitgehend gescheiterten globalisierten Weltmarktstrategie à la IWF

und Weltbank. Von der EU-Integration wird eine wirtschaftlich wie gesellschaftlich angemessenere und somit erfolgreichere Entwicklung erhofft. Alternative regionale Wirtschaftsentwicklungsstrategien sind zwar allgemein wünschenswert und sicherlich zu befürworten, sind aber kein Ersatz. Dazu war der 10-jährige regionale Desintegrationsprozess zu tief.

- Die EG bzw. EU hat sich seit der Einheitlichen Europäischen Akte, dem Binnenmarktprogramm, dramatisch verändert. Sie wird sich auch weiterhin wandeln, mit oder ohne MOEL-Beitritten. Wenn sich aber kein grundlegender Wandel hin in Richtung eines Integrationsprojekts der Völker, für Frieden und soziale Entwicklung einstellt (d. h. durchgesetzt wird), läuft die EU-Erweiterung Gefahr, politisch zu scheitern.

Wie kann eine kritische Positionierung zum Erweiterungsprozess aussehen?

Angesichts der wenig rosigen Aussichten, stellt sich die Frage, wie eine »linke Positionierung« hinsichtlich des Erweiterungsprozesses in dieser widersprüchlichen Situation aussehen kann.

Festgehalten werden muss vorerst, dass der Prozess bereits voll im Gang ist und bislang schon große Opfer seitens der ArbeitnehmerInnen in den MOEL und große Gewinne für die Unternehmen der jetzigen EU gebracht hat. Ein Zurück scheint im Moment nicht realistisch, nicht zuletzt da realistische politische und/oder ökonomische Alternativen fehlen.

Bloß zu hoffen, dass sich bei einer vollständigen Integration alles – insbesondere für die derzeitigen VerliererInnen – zum Guten wendet, wäre allerdings auch keine realitätsnahe Option.

Die fortschrittlichen europäischen Bewegungen und Linksparteien können sich aus politischen Gründen letztlich nicht gegen einen zügigen Beitritt der MOELs stellen, auch wenn einige Argumente dagegen sprechen (insbesondere Verteilungsargumente innerhalb der Länder bei bestehenden Kräfteverhältnissen). Einerseits fehlen alternative Strategien – auch »die Linke« hatte bislang wenig Konkretes zu bieten –, andererseits profitieren vor allem die derzeitigen Mitgliedstaaten und viele haben die Hoffnung, dass bei einem Beitritt endlich auch die neuen Mitglieder stärker partizipieren. Auf die dabei mitschwingenden Illusionen, auf die Tatsache der ungleichen Verteilung der »Integrationsgewinne« haben wir bereits hingewiesen. Trotzdem: Die Ablehnung der Osterweiterung könnte nur als antisolidarischer und protektionistischer Akt gesehen werden. Die Bevölkerung Osteuropas trägt seit 10 Jahren die Last der Transformation – nun kann ihr Freizügigkeit und volle politische Partizipation aus politischen und solidarischen Gründen nicht verweigert werden. Ein Draußen vor der Tür lassen der MOELs würde die wirtschaftliche wie auch politische Kluft zwischen den EU-Staaten und Osteuropa (machtpolitisch im wahrsten Sinne des Wortes) verstärken und damit auch die Entwicklung nationalistischer und faschistischer Bewegungen fördern.

Das Ziel muss daher das Eintreten für eine sozialverträgliche Erweiterung sein, unter anderem bleiben folgende Punkte zu fordern und erstreiten:

- Soziale Mindeststandards europaweit statt Individualisierung kollektiver Schutzsysteme
- Substanzielle Höherdotierungen von Kohäsions- und Strukturfonds – Finanzierung durch Kapitalsteuern als Art Solidaritätsabgabe zur Umverteilung der Integrationsgewinne
- Schnelle volle *politische* Partizipation der MOE-Staaten – keine Bevormundung
- Transparente Beitrittskriterien
- Kein Gegeneinander-Ausspielen der MOEL, d. h. gemeinsame Vertragsverhandlungen und Erweiterung mit länderspezifischen Ausnahmen und Übergangsfristen für die Beitrittswerber in den »sensiblen« Bereichen: kein take it or leave it
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Regionalverwaltungen und politischen Körperschaften; Verhinderung des gegenseitigen Ausspielens der ArbeitnehmerInnen dies- und jenseits der jetzigen EU-Grenze
- Gleiche Rechte für MigrantInnen jetzt
- Mehr Demokratie: Zurückdrängung der Rolle der EU-Kommission im Gesetzgebungsprozess (Stichwort Initiativrecht) und Stärkung der Bedeutung des EU-Parlaments

Anmerkungen

- 1 Vgl. etwa »AusWEG Europa?«, Wien 1987; »Egomania oder EUROtopia? Europäischer Binnenmarkt und EG-Beitritt«, Kurswechsel Heft 2/89; »Europäische Integration nach ökologischen und sozialen Kriterien«, Wien 1994; »Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun?«, Wien 1996; Wege zu einem anderen Europa, PapyRossa Verlag, Köln 1997, »Der NAP ist da! Wo bleiben die Jobs?«, Wien 1998
- 2 Eine Tabelle mit aktuellen Wirtschafts- und Arbeitslosigkeitsdaten der Beitrittskandidaten befindet sich am Ende des Hefts, ebenso eine länderspezifische Kurzdarstellung, zusammengestellt von László Andor.