

Albert Landsberger\*

# 20 Jahre EU-Osterweiterung: Vertrauen in die EU und Glaube an Demokratie sind nicht zurückgegangen

**Vor 20 Jahren traten im Rahmen der fünften Erweiterungsrunde zehn Länder der EU bei. Von diesen zehn liegen acht in Osteuropa, weswegen oft von der EU-Osterweiterung gesprochen wird. Mit Polen und Ungarn waren darunter auch Länder, die zuletzt ein angespanntes Verhältnis zur EU hatten. Die gegen die beiden Länder eingeleiteten Rechtsstaatsverfahren sind Ausdruck dieser Spannungen. Das Vertrauen der Bürger\*innen der Beitrittsländer in die EU ist jedoch noch immer hoch. Auch das Ansehen der Demokratie ist nach wie vor hoch und der Wunsch nach „starken“ Anführer\*innen gering.**

Vor 20 Jahren, am 1. Mai 2004, traten mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn acht osteuropäische Länder der Europäischen Union (EU) bei. Nicht einmal 15 Jahre nach Fall des Eisernen Vorhangs, der damit einhergegangenen Demokratisierung und der Einführung eines marktorientierten Wirtschaftssystems war dies ein großer Schritt für die Länder. Zusammen mit Malta und Zypern<sup>1</sup> traten an diesem Tag insgesamt zehn Länder der EU bei. Die Mitgliederzahl stieg von 15 auf 25 Länder. Diese fünfte Erweiterungsrunde ist bis heute die größte in der Geschichte der EU.

Die bevorstehende Erweiterung wurde im Vorfeld vielfach als existenzielle Herausforderung für die EU angesehen (Varwick 2002). Die 2003 in den Kandidatenländern abgehaltenen Volksabstimmungen hatten ohne Ausnahme positive Ergebnisse bezüglich des Beitritts erbracht. Die Euphorie war groß und die Aufnahme in die EU wurde in den Ländern ausgelassen gefeiert (Spiegel 2004). Doch eine Reihe von Krisen – angefangen mit der Finanzkrise 2008, die nahtlos in die Staatsschuldenkrise überging, gefolgt von der Flüchtlingskrise 2015 bis hin zur Coronakrise 2020 und dem Beginn des Krieges in der Ukraine in 2022 – haben das Verhältnis der neuen Mitgliedstaaten zu der EU verändert. Die Euphorie scheint verfliegen zu sein und einige der EU-kritischsten Stimmen stammen aus den Ländern der Osterweiterung.

Auch das Verhältnis zur Demokratie scheint sich seit 2004 in den Beitrittsländern gewandelt zu haben. Autoritäre Parteien sind erstarbt. Dies gilt besonders für Polen und Ungarn. Gegen Polen wurde 2017 als erstes Land in der Geschichte der EU ein Verfahren nach Artikel 7 zum Schutz der Grundwerte der EU eingeleitet. Auslöser waren Reformen des Justizsystems, die dessen Unabhängigkeit gefährdeten. 2018 folgte die Eröffnung eines solchen Verfahrens gegen Ungarn aufgrund der anhaltenden Angriffe der ungarischen Regierung auf die Presse- und Meinungsfreiheit sowie auf die Unabhängigkeit der Justiz.

Doch wie haben sich die Einstellungen der Bevölkerung zur EU und zur Demokratie tatsächlich verändert? Ist die Euphorie aus 2004 in den Beitrittsländern Resignation oder gar Ablehnung gewichen? Sind Unterschiede zwischen den 15 „alten“ Mitgliedern und den Ländern der Osterweiterung zu erkennen?

## VERTRAUEN IN DIE EU

Diese Fragen können mit Hilfe des „World Value Survey“ (WVS) (Inglehart et al. 2022) bzw. des „European Value Survey“ (EVS) (EVS 2020) beantwortet werden. Diese repräsentativen Umfragen werden für eine Vielzahl an Ländern erhoben.<sup>2</sup> Den teilnehmenden Personen werden dabei Fragen zu unterschiedlichsten Themenbereichen gestellt, darunter auch Fragen bezüglich ihres Vertrauens in politische und staatliche Institutionen. Auch das Vertrauen in die EU wird abgefragt. Abbildung 1 zeigt das durchschnittliche Vertrauen in die EU in den acht Ländern der Osterweiterung zu drei Zeitpunkten: vor dem Beitritt in die EU (1999), nach dem Beitritt (2008) und aktuell (2017-2022).<sup>3</sup> Als Vergleich sind zusätzlich die durchschnittlichen Werte der „alten“ 15 Mitglieder zu den jeweiligen Zeitpunkten dargestellt. Ein Wert von drei entspricht dabei größtmöglichem Vertrauen in die EU und ein Wert von null überhaupt keinem Vertrauen in die EU.<sup>4</sup>

In fünf der acht Osterweiterungsländer ist das Vertrauen in die EU aktuell höher als noch vor ihrem Beitritt. Lediglich in der Slowakei, Slowenien und Ungarn ist das Vertrauen aktuell geringer als vor dem Beitritt. In diesen Ländern scheint eine gewisse Ernüchterung eingetreten zu sein.

Ungarn ist das einzige Land, in dem das Vertrauen über die Zeit stetig sinkt. Möglicherweise hat die EU-kritische Rhetorik und Politik des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orban dazu beigetragen. Dagegen spricht allerdings, dass er in den Jahren 2002 und 2010 nicht Ministerpräsident war und das Vertrauen in die EU dennoch gesunken ist. Es ist also auch möglich, dass Orban lediglich eine Stimmung im Land aufgefangen hat, anstatt sie selbst zu erzeugen. Auch in Polen liegt das Vertrauen in die EU am aktuellen Rand niedriger als kurz nach dem Eintritt in die EU. Zum Zeitpunkt der letzten Umfrage bildete die EU-kritische PIS die Regierung. Anders als in Ungarn liegt in Polen das Vertrauen in die EU aktuell jedoch höher als vor dem Beitritt. In der Gruppe der alten Mitgliedsländer ist das

\* Albert Landsberger ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Vertrauen in die EU gegenwärtig allerdings sogar geringer als in den meisten Ländern der Osterweiterung. Vor allem Griechenland und Großbritannien ziehen den Durchschnitt der EU-15-Länder am aktuellen Rand nach unten.

Abbildung 2 zeigt das Vertrauen in die nationalen Regierungen. Vergleicht man die Abbildungen 1 und 2 wird deutlich, dass das Vertrauen in die EU in den Ländern der Osterweiterung seit ihrem Beitritt höher ist als das in die eigene Regierung. Der Beitritt in die EU hat das Vertrauen in sie im Vergleich zum Vertrauen in die nationalen Regierungen gestärkt. Von einer Vertrauenskrise in die EU kann daher nicht die Rede sein. Es ist bemerkenswert, dass nationale Regierungen, die im Vergleich ein geringes Vertrauen genießen, es schaffen, die EU als Feindbild zu stilisieren. Das Vertrauen in die nationalen Regierungen ist in alten Mitgliedsländern bedeutend höher. Das ähnliche Vertrauen in die EU der neuen und alten Mitgliedsländer fußt also nicht in einem geteilten Vertrauen in politische Institutionen generell. Ein einfaches Übertragen des Vertrauens von einer (nationalen) politischen Institution auf eine andere Ebene scheint nicht stattzufinden.

### VERTRAUEN IN DIE DEMOKRATIE

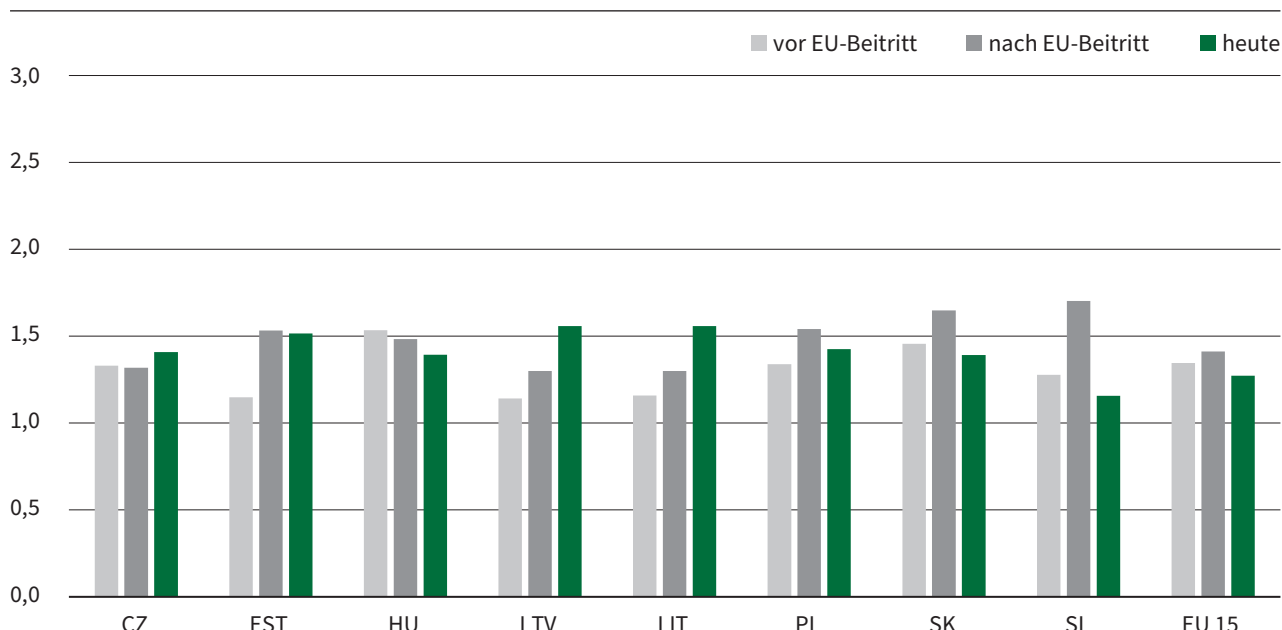
Das Vertrauen in die EU scheint unter all den Krisen nicht gelitten zu haben. Doch wie sieht es mit der Haltung zur Demokratie aus? Abbildung 3 zeigt das durchschnittliche Vertrauen in die Demokratie als politisches System generell in den verschiedenen Ländern. Mit der Ausnahme von Lettland zum Zeitpunkt nach dem EU-Beitritt weisen alle Länder zu jedem Zeitpunkt ein hohes Vertrauen (über zwei) in die Demokratie auf. Aktuell ist das Vertrauen in die Demokratie in allen Ländern so-

gar auf einem Höchststand. Auch im Vergleich zum Vertrauen in die nationalen Regierungen schneidet das Vertrauen in die Demokratie bedeutend besser ab. Auch von einer Krise der Demokratie kann zumindest bezüglich ihres Ansehens in der Bevölkerung nicht die Rede sein.

Das gilt auch für Polen und Ungarn. Die von der EU als Angriffe auf demokratische Grundwerte bezeichneten Reformen haben dem Ansehen der Demokratie in den beiden Ländern nicht geschadet. Anders als bei der Frage nach dem Vertrauen in die EU wird bei der Frage nach dem Vertrauen in die Demokratie jedoch nach dem Vertrauen in ein abstraktes Konzept gefragt. Die EU ist klar definiert durch ihre Institutionen, Gesetze, den gemeinsamen Wirtschaftsraum und noch einiges mehr. Was die Befragten jedoch genau unter Demokratie verstehen, ist nicht klar. 2014 hielt Viktor Orban eine Rede, in der er von einer illiberalen Demokratie sprach. Er präsentierte die illiberale Demokratie als eine osteuropäische Antwort auf die liberale Demokratie wie sie von der EU vertreten wird. Sie basiert zwar auf Wahlen, jedoch stehen die liberalen Grundwerte nicht mehr im Zentrum des Handelns des Staates. Die Nation/ das Volk als Einheit steht im Fokus (The Budapest Beacon 2014). Ob die Befragten einer solchen Interpretation der Demokratie oder der klassischen liberalen Demokratie zustimmen, geht aus der Umfrage nicht hervor.

Illiberale politische Systeme, wie das von Orban beschriebene, sind oft durch „starke“ Anführer\*innen gekennzeichnet, die einen Großteil der politischen Macht in sich vereinen. Wenn Personen also diese Art von Demokratie als ideal erachten, könnte es sein, dass sie auch einen „starken“ Anführer als wünschenswert erachten. Abbildung 4 zeigt, ob Bürger\*innen einen „starken“ Anführer für ihr Land im Mittel als wünschens-

**Abb. 1**  
Durchschnittliches Vertrauen in die EU



Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf die EU: „Schauen Sie bitte auf die Liste und sagen Sie mir, ob Sie sehr viel (3), ziemlich viel (2), wenig (1) oder überhaupt kein Vertrauen (0) in die jeweils genannten Institutionen haben.“

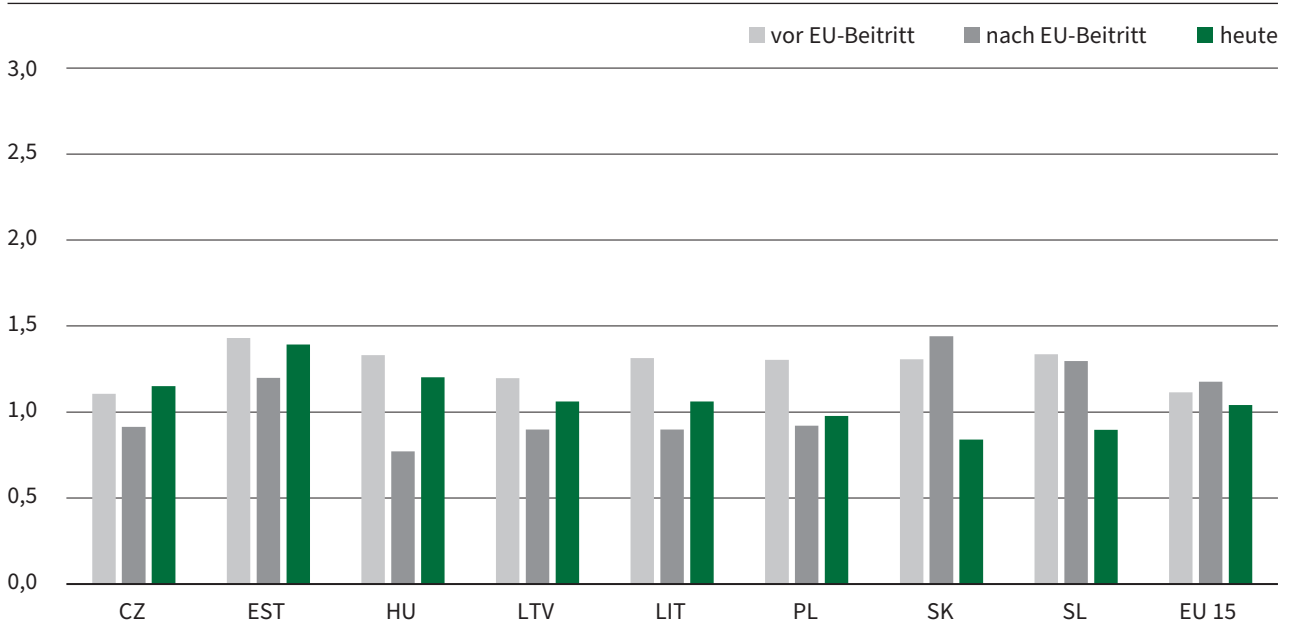
Genaue Zeitpunkte der Befragung: Tschechien (1999, 2008, 2022), Estland (1999, 2008, 2018), Ungarn (1999, 2008, 2018), Lettland (1999, 2008, 2021), Litauen (1999, 2008, 2018), Polen (1999, 2008, 2017), Slowakei (1999, 2008, 2022), Slowenien (1999, 2008, 2017), EU 15 (1999, 2008, 2018).

Quelle: World Value Survey / European Value Survey.

© ifo Institut

**Abb. 2**

**Durchschnittliches Vertrauen in die nationale Regierung**



Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf die nationale Regierung: „Schauen Sie bitte auf die Liste und sagen Sie mir, ob Sie sehr viel (3), ziemlich viel (2), wenig (1) oder überhaupt kein Vertrauen (0) in die jeweils genannten Institutionen haben.“

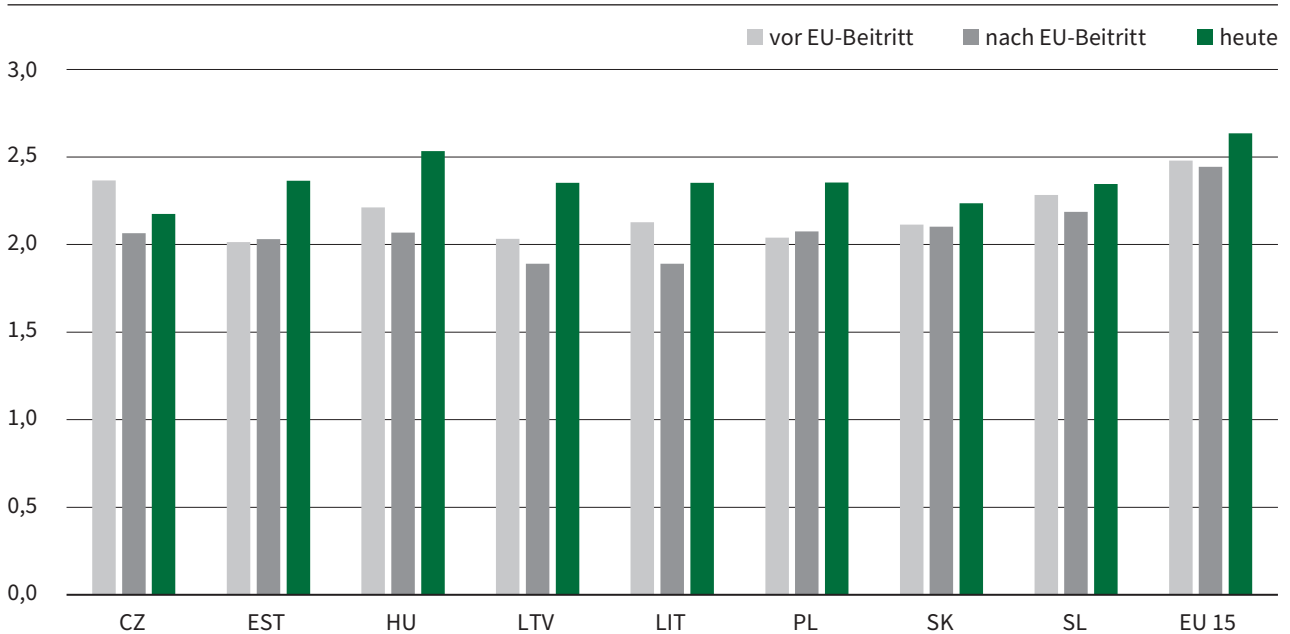
Genaue Zeitpunkte der Befragung: Tschechien (1996, 2008, 2022), Estland (1996, 2008, 2018), Ungarn (1998, 2008, 2018), Lettland (1996, 2008, 2021), Litauen (1997, 2008, 2018), Polen (1997, 2008, 2017), Slowakei (1998, 2008, 2022), Slowenien (1995, 2008, 2017), EU 15 (1997, 2008, 2018).

Quelle: World Value Survey / European Value Survey.

© ifo Institut

**Abb. 3**

**Durchschnittliche Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform**



Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf die Demokratie: „Ich werde Ihnen nun verschiedene Typen von politischen Systemen beschreiben und fragen, was Sie von jedem einzelnen als Regierungsform für unser Land halten. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie eine solche Regierungsform für unser Land sehr gut (3), ziemlich gut (2), ziemlich schlecht (1) oder sehr schlecht finden (0).“

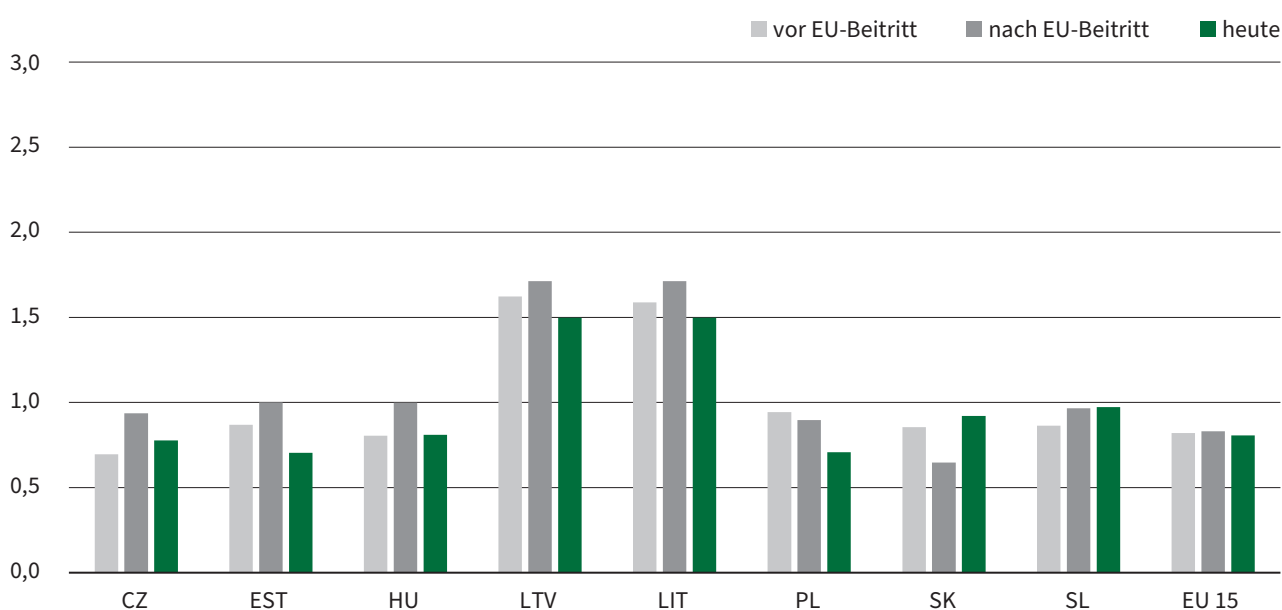
Genaue Zeitpunkte der Befragung: Tschechien (1999, 2008, 2022), Estland (1999, 2008, 2018), Ungarn (1999, 2008, 2018), Lettland (1999, 2008, 2021), Litauen (1999, 2008, 2018), Polen (1999, 2008, 2017), Slowakei (1999, 2008, 2022), Slowenien (1999, 2008, 2017), EU 15 (1999, 2008, 2018).

Quelle: World Value Survey / European Value Survey.

© ifo Institut

Abb. 4

Durchschnittliche Zustimmung zu einem „starken“ Anführer für das Land



Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf einen „starken“ Anführer: „Ich werde Ihnen nun verschiedene Typen von politischen Systemen beschreiben und fragen, was Sie von jedem einzelnen als Regierungsform für unser Land halten. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie eine solche Regierungsform für unser Land sehr gut (3), ziemlich gut (2), ziemlich schlecht (1) oder sehr schlecht finden (0).“

Genauen Zeitpunkte der Befragung: Tschechien (1999, 2008, 2022), Estland (1999, 2008, 2018), Ungarn (1999, 2008, 2018), Lettland (1999, 2008, 2021), Litauen (1999, 2008, 2018), Polen (1999, 2008, 2017), Slowakei (1999, 2008, 2022), Slowenien (1999, 2008, 2017), EU 15 (1999, 2008, 2018).

Quelle: World Value Survey / European Value Survey.

© ifo Institut

wert ansehen. Das Bedürfnis nach einem solchen Anführer ist in allen Ländern gering. Auch eine klare Tendenz – Zu- oder Abnahme über die Zeit und über alle Länder hinweg – ist nicht erkennbar. Ungarn und Polen sind hier keine Ausreißer. Auch wenn nicht klar ist, was die Menschen genau unter Demokratie verstehen, wird hier deutlich, dass ein autoritäres System für die Bürger\*innen keine Alternative darstellt.

FAZIT

Die Aufnahme acht osteuropäischer Länder vor 20 Jahren war ein großer Schritt sowohl für die EU als auch die Beitrittsländer. Seitdem ist die EU durch eine Reihe von Krisen gegangen und ihr Bild hat sich gewandelt. Die anfängliche Euphorie in den Beitrittsländern scheint seitdem einer gewissen EU-Skepsis gewichen zu sein. Das Erstarken EU-kritischer und zum Teil demokratiefeindlicher Parteien dient oft als Beweis dafür.

Die Auswertung von Daten aus dem World und European Value Survey zeigt jedoch, dass sowohl das Vertrauen in die EU als auch in die Demokratie, verglichen mit dem Vertrauen in die nationalen Regierungen, hoch sind. Auch der Wunsch nach einem „starken“ Anführer ist gering. Von einer Vertrauenskrise in die EU oder der Demokratie kann also keine Rede sein.

QUELLEN

Der Spiegel (Hrsg.) (2004), „Willkommen in Europa, willkommen daheim!“, Download unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-erweiterung-willkommen-in-europa-willkommen-daheim-a-297950.html>, heruntergeladen am 20. März 2024.

EVS – European value Survey (Hrsg.) (2020), European Values Study Longitudinal Data File 1981-2008 (EVS 1981-2008). GESIS Data Archive, Cologne. ZA4804 Data file Version 3.1.0, Download unter <https://doi.org/10.4232/1.13486>.

Glenn, N. D. und M. Grimes (1968), „Aging, Voting, and Political Interest“, *American Sociological Review*, 33 (04), S. 563-575.

Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin und B. Puranen (Hrsg.). (2022), *World Values Survey: All Rounds - Country-Pooled Datafile*, Madrid, Spain & Vienna, Austria, JD Systems Institute & WVSA Secretariat. Dataset Version 3.0.0, doi:10.14281/18241.17.

Muñoz, J., M. Torcal und E. Bonet (2011), „Institutional Trust and Multilevel Government in the European Union: Congruence or Compensation?“, *European Union Politics*, 12 (04), S. 551-574.

OECD (Hrsg.) (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions*, OECD Publishing, Paris, Download unter <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>.

The Budapest Beacon (Hrsg.) (2014), *Full Text of Viktor Orban's Speech at Baile Tusnad of 26th July 2014*, Download unter <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>, heruntergeladen am 1. März 2024.

Varwick, J. (2002), „EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1/2 (2002), S. 23-30.

von Ondarza, N. (2021), *Gegen den Strich: Europäische Union*. Internationale Politik, Download unter <https://internationalepolitik.de/de/gegen-den-strich-europaeische-union>, heruntergeladen am 11. März 2024.

- 
- 1 Dieser Artikel fokussiert auf die Osterweiterung der EU. Zypern und Malta werden deshalb nicht eingehender betrachtet.
  - 2 Sowohl das WVS als auch das EVS erscheinen in sogenannten „Wellen“. Vom WVS wurden von 1981 bis 2022 sieben Wellen und vom EVS von 1981 bis 2017 fünf Wellen veröffentlicht. Für diesen Artikel wurden die beiden Datensätze kombiniert.
  - 3 Die unterschiedlichen Zeitpunkte kommen durch die Erhebung der Umfragen zustande. Die Umfragen werden nicht in jedem Land im selben Jahr erhoben.
  - 4 Um die Daten sinnvoll in einem Balkendiagramm darstellen zu können, wurden die Antworten invertiert, sodass ein höherer Wert einem höheren Vertrauen in die EU entspricht. In den Originaldaten entspricht eine 1 sehr hohem Vertrauen und eine 4 gar keinem Vertrauen.