

**Forschungsstelle Osteuropa Bremen
Arbeitspapiere und Materialien**

Nr. 45 – April 2003

Krisen und Konflikte im Osten Europas

Beiträge für die 11. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

veranstaltet von

Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

**Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa
an der Universität Mannheim**

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

KonferenzCentrum Brühl

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 45: Krisen und Konflikte im Osten Europas

Beiträge für die 11. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

2. Auflage Juni 2003

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Monika Lenhard, Matthias Neumann, Heiko Pleines

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2003 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: 0421-218-3687

Telefax: 0421-218-3269

e-mail: anlorenz@osteuropa.uni-bremen.de

Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	5
MILITÄRISCHE KRISEN UND KRIEGE IM POSTSOZIALISMUS	
<i>Aron Buzogány</i> Die politische Ökonomie post-sowjetischer Sezessionskonflikte	7
<i>Marie-Carin von Gumpfenberg</i> Das Fergana-Tal – die Krisenregion in Zentralasien?	11
<i>Kakhaber Dzebisashvili</i> Schweigen die Musen, wenn die Kanonen reden?	16
KONFLIKTREGELUNG: BETÄTIGUNGSFELD FÜR STAATLICHE UND NICHT-STAATLICHE AKTEURE	
<i>Florentina Bodnari</i> Kann eine Föderation den Konflikt in Transnistria lösen?	21
<i>Andreas Goldthau</i> Frühe Gewinner und sesshafte Banditen: Verteilungskonflikte in Transformationsprozessen und ihre Folgen für institutionelles Design	25
<i>Heiko Fürst</i> Konfliktregelung durch Identitätspolitik. Internationale Konfliktmediation durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE	30
<i>Stephanie van de Loo</i> Wenn drei sich streiten, freut sich der Vierte? – Versöhnungsarbeit in Bosnien-Herzegowina	34
<i>Oliver Kociolek</i> Das Listening Project als Möglichkeit der gewaltfreien Konfliktbearbeitung und -bewältigung. Praktische Erfahrungen aus der kroatischen Baranja	38
PRÄVENTION: INTERVENTION VOR DEM AUSBRUCH VON GEWALT	
<i>Jörn Grävingholt</i> Krisenprävention in Zentralasien Welchen Beitrag kann Entwicklungszusammenarbeit leisten?	43
<i>Sebastian Mayer</i> Security Organizations in the Southern Caucasus: Effective Division of Labour or Competition? A Research Proposal	48
<i>Stefan Engert</i> Conditionality, Conflict and Containment. Europe's differing approaches of conflict prevention and intervention in Yugoslavia	52
<i>Nina Wichmann</i> Das eine Wollen und das Andere tun? Demokratisierungsstrategien der EU in Serbien und Kroatien	57
<i>Veselina Tzankova</i> Minderheiten in Südosteuropa : ein Konfliktpotenzial im Rahmen Europas?	62
KONFLIKTE UND KRISEN IM UMFELD DER EU-OSTERWEITERUNG	
<i>Christian Fahrholz</i> Verteilungspolitische Konflikte zwischen ‚Ost und West‘: Maastricht Konvergenz und Währungspolitik der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten	67

<i>Andrea Blaneck</i>	
Netzwerke und Kooperationen an der deutsch-polnischen Grenze. Untersuchungen zum wirtschaftlichen Milieu in grenznahen Gebieten	72
<i>Andrej Stuchlik</i>	
Der Prager Währungssturz im Mai 1997	
Ursachen und politische Auswirkungen der Tschechischen Währungskrise.....	77
<i>Inna Veronurm</i>	
Die Ost-Dimension des Regionalismus in Europa	
am Beispiel des Kaliningrader Gebietes	82
<i>Margarete Wiest</i>	
Russland und die NATO: Vom Krisenjahr 1999 zu neuer Kooperation?	87
GESELLSCHAFTLICHE KONFLIKTE UND POLITISCHE KONFLIKTLINIEN IN POLEN	
<i>Kirsten Schönefeld</i>	
Der Erfolg der ethnopolitischen Parteien <i>Selbstverteidigung</i> und <i>Liga der Polnischen Familien</i> bei den polnischen Parlamentswahlen vom September 2001	92
<i>Mark Brüggemann</i>	
Sprachenrechte als Konfliktherd? Die Sprachenpolitik Polens	
gegenüber der ukrainischen Minderheit nach der politischen Wende 1989/90	97
<i>Stephanie Kowitz</i>	
Jedwabne – gesellschaftlicher Diskurs und kollektives Gedächtnis.....	102
GESELLSCHAFTLICHE KONFLIKTE UND POLITISCHE KONFLIKTLINIEN	
IN RUSSLAND UND DER UKRAINE	
<i>Christian Hederer</i>	
Soziale Ungleichheit, egalitäre Präferenzen	
und Verteilungskonflikt im Russland der 1990er Jahre	106
<i>Alexander Svetlov</i>	
Migrantophobie in der Russischen Föderation	
als Folge post-sowjetischer Migrationsprozesse.....	112
<i>Tina Kowall</i>	
Im „System Kutschma“ teilt nicht die Verfassung	
sondern der Präsident die Gewalten.....	116
DISKURSE: SPIEGEL GESELLSCHAFTLICHER KONFLIKTE	
<i>Elke Fein</i>	
Diskursanalyse als Baustein einer integraleren Transformationsforschung.....	121
<i>Sabine Teubner</i>	
Impulse zur Demokratisierung Russlands aus dem samizdat,	
dargestellt an ausgewählten Diskursen dissidentischer Gruppen	126
<i>Sebastian Gerhardt</i>	
Identity, Discourse, Behaviour: Polish <i>Ostpolitik</i> – The Foreign Policy of the Polish Government	
towards Russia, Lithuania, Belarus, and Ukraine after 1989.....	129
Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	136
Neuere Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa	139

Geleitwort

Seit 1996 finden in Brühl regelmäßig Tagungen für junge Osteuropa-Experten statt. Diese Veranstaltungen sollen Nachwuchswissenschaftlern aller Fachgebiete, die sich in ihren Arbeiten mit den aktuellen Entwicklungen im Osten Europas auseinandersetzen, ein Forum bieten, ihre Ideen und ihre Forschungsansätze vorzustellen und offen zu diskutieren. Veranstaltet werden die Tagungen vom KonferenzCentrum Brühl gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde und der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Für die aktuelle, elfte Tagung wurde zusätzlich der Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa (FKKS) der Universität Mannheim als Mitveranstalter hinzugewonnen.

Es ergibt sich aus dem Gegenstand der Tagungen, dass der Schwerpunkt auf der Auseinandersetzung mit der post-sozialistischen Transformation der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme in Ost- und Ostmitteleuropa liegt. Hier hat sich ein breites Arbeitsfeld geöffnet, das weit über den Rahmen der traditionellen Osteuropaforschung hinausgeht. Das Fach hat sich grundlegend verändert, und genau dies zeigen auch die Projekte, die auf den Tagungen vorgestellt werden. Die Vielfalt von Fragestellungen, Forschungsansätzen und Methoden ist ein ermutigendes Zeichen für die weitere Entwicklung der deutschen Osteuropaforschung.

Es gilt auch festzuhalten, dass wir derzeit über eine große Zahl junger hochqualifizierter Wissenschaftler verfügen, die sich intensiv mit den gesellschaftlichen Prozessen in dieser Region befassen. Aufgrund der Öffnung der osteuropäischen Gesellschaften seit Mitte der 1980er Jahre einerseits und des wachsenden Interesses der allgemeinen Sozialwissenschaften an der Region Osteuropa andererseits hat diese Generation für ihre Ausbildung fachlich, methodisch und sprachlich weit bessere Voraussetzungen vorgefunden, als dies bei früheren Expertengenerationen der Fall war. Es ist eine Chance für Politik, Wirtschaft und auch für die etablierte Wissenschaft, dieses Potential an qualifizierten Nachwuchskräften sinnvoll zu nutzen.

Wir wünschen den Teilnehmern der 11. Brühler Tagung ebenso fruchtbare Diskussionen wie bisher und hoffen, dass der vorliegende Band dazu beiträgt, den Erfahrungsaustausch auch über den engeren Kreis der unmittelbar Beteiligten hinaus zu fördern.

Prof. Dr. Wolfgang Eichwede

(Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde und
Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen)

Dr. Harald Geiss

(KonferenzCentrum Brühl)

Prof. Dr. Egbert Jahn

(Universität Mannheim)

MILITÄRISCHE KRISEN UND KRIEGE IM POSTSOZIALISMUS

Aron Buzogány

Die politische Ökonomie post-sowjetischer Sezessionskonflikte

Der Zusammenbruch der Sowjetunion wurde vom Aufflammen einer Reihe gewaltsamer Konflikte in den Nachfolgestaaten begleitet. Diese innerstaatlichen Auseinandersetzungen führten zu Krieg und Vertreibung in den 90er Jahren. Ein gutes Jahrzehnt später werden diese „eingefrorenen“ Konflikte in der Mehrzahl nicht mehr gewalttätig ausgetragen, doch sie verharren in einer unlösbaren Pattsituation, welche sich scheinbar jedem Konfliktlösungsversuch verweigert. Dieser Beitrag versucht, Gründe für diese Entwicklung anhand von drei post-sowjetischen Sezessionskonflikten in der Republik Moldau/Transnistrien, Aserbaidschan/Berg-Karabach und Georgien/Abchasien aufzuzeigen.

Interessen, Identitäten oder Institutionen?

Welche Faktoren können bei diesen innerstaatlichen Konflikten nicht nur den Ausbruch, sondern auch die Konfliktlösungsresistenz erklären? Die wissenschaftliche Literatur nennt drei mögliche Antworten. Die erste unterstreicht die *Interessen* der Akteure und betont, dass die meisten Eliten in den Sezessionsstaaten mehr durch wirtschaftliche Gier als durch politische Unzufriedenheit motiviert seien.¹ Diese Gier steht auch hinter dem Machtkampf zwischen Mehrheit und Minderheit und führt zu einem Sicherheitsdilemma, in dem sich zwei ungleiche Parteien gegenüberstehen.² Aus dieser Machtdisparität resultiert ein „Commitment Problem“, d.h. eine Situation, in welcher die Unsicherheit über die Ziele der jeweils anderen Gruppe zunimmt und die Mehrheit nicht mehr in der Lage ist, der Minderheit eine glaubhafte Garantie ihrer Sicherheit zu geben.³ Diese Unsicherheit kann schnell in eine Gewalteskalation umschlagen. Verstärkt wird dieser Prozess, wenn die Minderheit externe Unterstützer hat, die zu ihren Gunsten in den Konflikt eingreifen.⁴ Die zweite Antwort unterstreicht, dass es in Konfliktsituationen nicht nur um nüchternes Kalkül, sondern auch um Gefühle, Identifikationen und *Identitäten* geht. Die Instrumentalisierung von Zugehörigkeitsdiskursen kann zu einer Mobilisierung führen und erweist sich als stabile Basis für die Festigung neuer Identitäten. Dabei kommt nationalen Symbolen und Mythen eine wichtige Rolle zu.⁵ Die dritte These betont, dass die post-sowjetischen Konflikte durch die Auflösung formeller *Institutionen* des sowjetischen Ethno-Föderalismus entstanden sind. Nach der Konsolidierung der Quasi-Staaten erfolgte ein Prozess der Konsolidierung neuer, teilweise informeller Institutionen.⁶

¹ Collier, Paul/Hoeffler, Anke 2001, Greed and Grievance in Civil War, World Bank Working Paper, <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedandgrievance.htm>, Zugriff 14.05.03.

² Posen, Barry: The Security Dilemma and Ethnic Conflict, in: Brown (Hg.): Ethnic Conflict and International Security, Princeton 1993.

³ Fearon, James: Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict in: Lake/Rothchild (Hg.), The International Spread of Ethnic Conflict, Princeton 1998.

⁴ Laitin, David: Secession and ethnic conflict in the Former Soviet Union, in: Comparative Political Studies, 2001, Vol. 34, No. 8, S. 839–861.

⁵ Kaufman, Stuart: Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War, Cornell University Press 2001.

⁶ Hughes, James/Sasse, Gwendolyn (Hg.), Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union, 2002.

Konfliktursachen und Katalysatoren

Laut Stalin war die Sowjetherrschaft „national in der Form, sozialistisch im Inhalt“, doch machte die Förderung des „Matroschka-Nationalismus“ die Sowjetunion zum „Inkubator neuer Völker“ und führte zur Institutionalisierung der Ethnizität.⁷ Der konfliktträchtige Kontrast zwischen der Realität und dem öffentlich verbreiteten Anspruch der Deckungsgleichheit von territorialen und ethnischen Grenzen schuf eine explosive Mischung. Verstärkt wurde dies durch eine oft ethnisch motivierte Arbeitsteilung und der daraus folgenden Wahrnehmung sozialer und politischer Benachteiligung. Das sowjetische System ethnischer Ungleichgewichte erweckte oft auf beiden Seiten den Eindruck eines „internen Kolonialismus“. Tatsächlich war eine Benachteiligung der Armenier in Berg-Karabach nachweisbar kaum vorhanden,⁸ und auch in Moldova deckte sich die Perzeption der Dominanz slawischer Eliten immer weniger mit der Wirklichkeit.⁹

Die Dynamik der Demokratisierung schuf gleichzeitig Unsicherheiten und Möglichkeiten für ethnische Akteure. Die unter dem Vorzeichen der Perestrojka entstandenen Bewegungen ersetzen den anfänglichen Demokratisierungsdiskurs bald durch Identitätspolitik. Der Ruf nach exklusiven Bürgerrechten und Sprachgesetzen erzeugte Angst unter den Minderheiten, die zunehmend auch um ihre physische Sicherheit bangen mussten. Die Antwort auf die Verabschiedung ethnisch exklusiver Gesetze war eine Welle von „reaktivem Nationalismus“ in den Sezessionsstaaten, die in einer ethnischen Mobilisierung mündete. Das plötzlich entstandene Machtvakuum nach dem Verschwinden des sowjetischen Zentralstaates ließ das Informations- und Machtmonopol in unsicheren Händen zurück. Das Verschwinden der Zensur und die fast gleichzeitig damit einsetzende territoriale und sprachliche Trennung innerhalb der Nachfolgestaaten machte den Weg frei für die Schaffung unterschiedlicher medialer Realitäten und die Festigung negativer Stereotypen.

Status quo und Quasi-Staaten

Zehn Jahre nach den bewaffneten Auseinandersetzungen ist eine Konsolidierung der Konflikte zu beobachten, wobei ursprüngliche Konfliktursachen längst durch neue ersetzt worden sind. Im Prinzip unterscheiden sich die Quasi-Staaten Transnistrien, Abchasien und Berg-Karabach außer im Fehlen internationaler Anerkennung wenig von ihren Metropolitan-Staaten. Die charismatischen Führer dieser neuen Staaten wurden zu nachholenden *Staatsgründern* des späten 20. Jahrhunderts¹⁰. Durch Aufwertung bestehender und Schaffung neuer, teilweise informeller Institutionen gelang es diesen Politikern, starre, repressiv-autoritäre Systeme zu errichten, deren Herrschaft durch eine Monopolisierung der Verteilung öffentlicher Güter und eine Maximierung der Abhängigkeit vom Staat erreicht wurde. Dabei begünstigte das Vorhandensein von Strukturen einer sowjetischen Territorialeinheit die Bildung von Sezessionsbewegungen, da hier logistische Kapazitäten mit politischer Legitimation zusammenfielen.¹¹ Parallel zu ihrer Rolle als Staatsgründer agieren die Eliten in den Quasi-Staaten als *Konfliktunternehmer*. Die selektive Managerprivatisierung und die internationale Isolation erschufen ein Wirtschaftssystem, das als

⁷ Taras, Ray: Making sense of matroschka nationalism, in: Bremmer/Taras, (Hg.), Nations and politics in the Soviet successor states, Cambridge 1993, S. 513–536.

⁸ Dedashti, Rexane: Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt 2000, S.112.

⁹ King, Charles: The Moldovans, Hoover, 2001, S. 135.

¹⁰ Lynch, Dov: Managing Separatist States: A Eurasian Case Study. PSIS Occasional Papers, Nr.32, 2001; King, Charles: The Benefits of Ethnic War. Understanding Eurasia's Unrecognized States, in: World Politics, vol. 53, no. 4, July 2001, S. 525–553; Halbach, Uwe: Erdöl und Identität im Kaukasus: Regionalkonflikte zwischen ethnischer Mobilität und ökonomischem Interesse, <http://library.fes.de/fulltext/id/01352.htm>, Zugriff 10.04.2003

¹¹ Alle Quasi-Staaten konnten auf bestehende Autonomielösungen oder andere Privilegien aufbauen. S. Cornell, Svante: Autonomy and Conflict. Ethno-territoriality and Separatism in the South Caucasus, Uppsala, 2001.

„Schwarzmarktwirtschaft“ charakterisiert werden kann und einer Institutionalisierung der Schattenwirtschaft gleichkommt. Hauptnutznießer dieser Entwicklung sind Patronagenetzwerke im Umkreis der jeweiligen Präsidenten. So kontrolliert in Transnistrien der mit Präsident Smirnow eng verflochtenen Holding „Sheriff“ – ein Hauptakteur sowohl legaler als auch illegaler Wirtschaftsstrukturen – 70 % des Wirtschaftspotentials. Auch in Abchasien und Berg-Karabach ist Präsident Ardzinba bzw. die Militäroligarchie massiv am Schmuggel beteiligt.¹²

Flankiert wird dieser Prozess von einer durch staatliche Symbolpolitik und Historiographie geförderten diskursiven Erschaffung neuer kollektiver Identitäten. Die von den Eliten als *Identitätsmanager* betriebene Mythisierung der Nationswerdung, die Inszenierung der äußeren Gefahr, die Ausschaltung abweichender Diskurse und die Wachhaltung der Erinnerung an die Aggression führt zu einer „nachholenden Ethnisierung“ der Konflikte.¹³ Dabei werden ethnische und regionale Identitäten, die vor dem Ausbruch keine primäre Rolle spielten, verstärkt. Der Fall von Transnistrien ist dabei am beeindruckendsten, da hier die diskursive Erschaffung einer neuen, multi-ethnischen „transnistrischen Nation“ zu beobachten ist.¹⁴

Externe Faktoren

Nicht nur die Eliten der Quasi-Staaten profitieren von den ungelösten Konflikten – ohne die Komplizen aus den Metropolitan-Staaten könnte der Status quo nicht aufrechterhalten werden. Einerseits bildete sich auf beiden Seiten eine Schicht aus, die ökonomischen Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Sanktionen zieht. Andererseits werden die Konfliktlösungsbemühungen in den Metropolitan-Staaten durch politische Vetogruppen begrenzt: In der georgischen und aserbaidischen Innenpolitik spielen Exilpolitiker eine wichtige Rolle, die armenische politische Landschaft wird gar von Karabachern dominiert.

Die Russische Föderation spielte sowohl bei der Eskalation als auch der Stabilisierung aller hier angesprochenen Konflikte eine ambivalente Rolle. Wegen der widersprüchlichen Interessen verschiedener russischer Machtressorts verlief die Grenze zwischen Verwicklung und Vermittlung dabei stets fließend.¹⁵ Gleichzeitig konnte sich die russische Politik nie von dem Vorwurf frei machen, die Quasi-Staaten als geopolitische Druckmittel gegen die nicht immer kooperativen Regierungen Georgiens, Aserbaidischans oder Moldovas zu benutzen und damit eine „Lateinamerikanisierung“ seines „Nahen Auslands“ zu betreiben.¹⁶

Lösungsmöglichkeiten und Perspektiven

Trotz einer Reihe zäher Vermittlungsbemühungen durch die OSZE und die UN stehen sich die Konfliktparteien unversöhnt gegenüber – ein „hurting stalemate“ (Zartman), das eine Lösung näher bringen könnte, scheint nicht erreicht zu sein. Abgesehen vom mangelnden internationalen Interesse an den Konflikten verhindert das hohe Maß an Selbstbindung der Eliten an die Fortdauer des unregulierten Zustandes jegliche Annäherung. Die Lösung der Konflikte wird durch die Verknüpfung mehrerer Problemebenen, wie die Vertriebenenfrage, den Abzug russischer Truppen und die Lösung der Statusfrage (die Quasi-Staaten bevorzugen einen eigenständigen Staat oder die Bildung einer Konföderation, die Metropolitan-Staaten sind aber nur bereit,

¹² Halbach, ebd.

¹³ Dedashti, S. 162.

¹⁴ Munteanu, Igor: Naționalismul transnistrean: actorul invisibil al secesiunii RMN, (Der Transnistrische Nationalismus als unsichtbarer Akteur der Sezession), Materialien der internationalen Konferenz über den OSZE-Föderalisierungsplan, <http://www.ipp.md/publications/nationalismIgor%20Muntean.doc>, Zugriff 12.04.2003.

¹⁵ Lynch, Dov: Russian Peacekeeping Strategies towards the CIS, London 2000.

¹⁶ S. Markedonov, Sergej: Rosii vygodna latinamerikanizacia Zakavkaza. Nezavisimaja Gazeta, 13.01.2003.

weit reichende Autonomierechte zu gewähren), erschwert. Auch das unglückliche Zusammenreffen zweier völkerrechtlicher Paradigma, nämlich des Rechts auf Souveränität und des Rechts auf Selbstbestimmung, macht die Findung eines dritten Weges zwischen Autonomie und Eigenstaatlichkeit nicht gerade einfacher.

Nach dem 11. September ist allerdings ein zunehmendes internationales Interesse an der Lösung der post-sowjetischen Sezessionskonflikte festzustellen.¹⁷ Die kreative Gleichsetzung von Terrorismus mit Separatismus scheint neuen Schwung in die Vermittlungsbemühungen gebracht zu haben. Die neuen makropolitischen Lösungsvorschläge – etwa der Föderalisierungsplan für die Republik Moldova¹⁸ oder die Aktivitäten der Minsk-Gruppe sind in diesem Zusammenhang zu sehen. Ob es durch diese Versuche gelingt, das Gleichgewicht der „eingefrorenen Konflikte“ in eine positive Richtung zu verändern, bleibt abzuwarten.

¹⁷ s. Freitag-Wirminhaus, Rainer: Zentralasien und der Kaukasus nach dem 11. September, in: ApuZ, Nr. 8/2002.

¹⁸ Coppieters Bruno/Emerson Michael: Conflict Resolution for Moldova and Transdnistria Through Federalisation?, CEPS Policy Brief, no. 25, August 2002; Martirosyan, Tigran: Nagorno-Karabakh: Toward Stalemate or Settlement?, The Jamestown Russia and Eurasia Review, Volume 2, Issue 1, S. 9–11.

Das Fergana-Tal – die Krisenregion in Zentralasien?

Islamistische Gruppierungen im Fergana-Tal: Von der Guerilla-Taktik zur Terror-Strategie

Das Fergana-Tal gilt seit jeher als Sammelbecken islamischer und islamistischer¹ Bewegungen. Bereits Ende des 19. Jahrhundert entstanden erste islamistische Strömungen, die Revolten gegen die zaristischen Machthaber durchführten. Nach der Oktoberrevolution war das Fergana-Tal Zentrum der *Basmatschen*², einer Guerilla-Truppe, die bis in die 1930er Jahre hinein aktiven Widerstand gegen die sowjetische Herrschaft leisteten. Die Guerilla bestand aus Uzbeken, Kirgisen und Tadjiken, die sich nach Clan- und Territorialzugehörigkeiten formierten. Ihr Widerstand war unterschiedlich motiviert. Ihre Mitglieder vertraten islamistische, pan-turkistische und nationalistische Ideen. Die Basmatschen suchten ihr Ziel, das Herz Zentralasiens von der Sowjetherrschaft zu befreien, durch gezielte Anschläge und Überfälle auf Vertreter sowjetischer Machtstrukturen durchzusetzen. Sie scheiterten, nicht zuletzt aufgrund mangelnder ideologischer Geschlossenheit und fehlender logistischer Koordination ihrer Guerilla-Einsätze.

Zum Ende der Sowjetunion hin erstarkten vorwiegend im usbekischen Teil des Fergana-Tals eine Reihe islamistischer Gruppierungen, deren Mitglieder in Opposition zum staatstreuen offiziellen Islam, zum Muftiat in Taschkent, sowie zum von der Bevölkerung praktizierten Volksislam standen.³ Gruppierungen wie *Tovba* (Reue), *Nur* (Licht), *Adolat* (Gerechtigkeit) wandten sich gegen die staatlich kontrollierten Islam sowie gegen den „religiösen Aberglauben“ der Bevölkerung. Sie traten für das Primat des Islam über den Staat ein. Erklärtes Ziel war es, ein *Kalifat*, das heißt, einen islamischen Gottesstaat, zu etablieren. Nicht alle Gruppierungen sahen sich zu gewaltlosem Vorgehen verpflichtet; einige war durchaus bereit, gewaltsam ihre Ziele durchzusetzen. Ihre ohnehin sehr kleine Anhängerschaft wurde ab 1992/93 im usbekischen Teil des Fergana-Tals rigoros unterdrückt. Eine Verhaftungswelle setzte ein. Viele Mitglieder islamistischer Gruppierungen wurden aus dem Lande vertrieben.

Einige von ihnen gründeten 1998 in Afghanistan die *Islamische Bewegung Uzbekistans*⁴ mit dem Ziel, den Sturz des usbekischen Regimes herbeizuführen, um ein *Kalifat*, einen islamischen Gottesstaat, mit Zentrum Fergana-Tal zu etablieren. Ihr Kampf richtete sich gegen die „korrupten“ und „unislamischen“ Eliten, die zumeist aus ehemaligen Kommunisten bestanden. Um ihr Ziel durchzusetzen, entfachte die *Bewegung* in Zentralasien regelrechte „low intensity wars“⁵, das heißt, Kriege, die sich durch langwierige Konfliktverläufe, hohe Kräftebindung und immens hohe menschliche Opfer geprägt waren. Im Sommer 1999 und 2000 drang die *Islamische Bewegung Uzbekistans* von Afghanistan und Tadjikistan aus nach Kirgistan (Batken) und Uzbeki-

¹ In vorliegendem Artikel wird zwischen islamisch und islamistisch unterschieden, um den Unterschied zwischen unpolitischem und politischem Islam deutlich zu machen.

² Siehe u.a. Bakhtiar Babadzhanov: Islam in Uzbekistan: From the Struggle for „Religious Purity“ to Political Activism. In: Boris Rumer (Hrg.): Central Asia. A Gathering Storm? Armonk/N.Y.: M. E. Sharpe 2002, S. 299–330, hier S. 312ff; Ahmed Rashid: Jihad. The Rise of Militant Islam in Central Asia. New Haven/London: Yale University Press 2002, S. 34ff

³ Siehe: Uwe Halbach: Zentralasien: Islam und Nationsbildung in nach-sowjetischer Zeit. In: Klaus H. Schreiner (Hrg.): Islam in Asien, Bad Honnef 2001, S. 232–255, hier S. 238ff

⁴ Siehe dazu: Ahmed Rashid: Jihad. The Rise of Militant Islam in Central Asia. New Haven / London: Yale University Press 2002, S. 115ff, 137ff; International Crisis Group: The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign, Osh/Brussels 2002

⁵ Siehe dazu: Manutscher Saba: Der „Low Intensity Conflict“ – Theorien zur Veränderung von bewaffneten Konflikten. In: Kinan Jäger u.a. (Hrg.): Was nun Palästina? Trier 2002, S. 11–18

stan (Suchandarja und 100 km nordöstlich von Taschkent) ein, besetzte Dörfer und nahm Geiseln. Nur mit massivem militärischem Einsatz und unter hohen Verlusten unter der Zivilbevölkerung sowie unter den Regierungstruppen konnte sie zurückgeschlagen werden.

Die *Islamische Bewegung Uzbekistans* bezweckte mit ihren guerilla-artigen Vorstößen nicht die Eroberung von Territorien – deshalb wäre es voreilig, sie als Guerilla-Bewegung zu bezeichnen. Sicherlich verfolgte sie mit ihren Operationen in Kirgistan und Uzbekistan ökonomische Interessen, nämlich die Sicherung der von ihr kontrollierten Drogenrouten aus Afghanistan über Zentralasien nach Europa. Daher ist sie in die Nähe von kriminellen Vereinigungen zu stellen, da diese – genauso wie die *Bewegung* – zur Durchsetzung ökonomischer und kommerzieller Interessen bewusst politische Macht und Gewaltmittel einsetzen. Eigentliches strategisches Ziel der *Islamische Bewegung Uzbekistans* war es jedoch, durch die „low intensity wars“ in Kirgistan und Uzbekistan internationale Aufmerksamkeit zu erhalten. Ihre Vorstöße in Zentralasien dienten als „Kommunikationsstrategie“. Die *Bewegung* wollte Panik und Schockeffekte erzielen, Sympathisanten und Unterstützer mobilisieren und politisch nahe stehende Bewegungen radikalisisieren.⁶ Diese Strategie machte sie jedoch zu einer terroristischen Organisation, die allerdings mit Methoden arbeitete, die aus dem Bereich des Guerilla-Kampfes und der organisierten Kriminalität bekannt sind.

Die *Islamische Bewegung Uzbekistans* war eine terroristische Organisation internationaler Ausrichtung. Ihr Operationsgebiet umfasste Afghanistan, Tadjikistan, Kirgistan und Uzbekistan. Ihre Mitglieder waren Angehörige verschiedenster Staaten und verschiedenster Ethnien. Ihre Finanzierung sicherte sie über Einnahmen aus dem Drogen- und Waffenhandel, durch Zuwendungen von transnational operierenden Terrorismusorganisationen wie Al-Qaida⁷ sowie „Spenden“ der usbekischen Diaspora in Saudi-Arabien.⁸ Im August 2000 erklärte das State Department die *Bewegung* zu einer „ausländischen terroristischen Organisation“.

Im November 2001 kämpfte die *Bewegung* in Afghanistan auf der Seite von Taliban und Al-Qaida gegen die Truppen General Dostums sowie der Anti-Terror-Koalition. Sie war auch beteiligt an den Kämpfen um Kunduz und Mazar-i-Sharif, bei den – unbestätigten Berichten zufolge – ihr militärische Kopf, Jamaboi Chojaev, ums Leben gekommen sein soll. Überlebende Mitglieder sollen sich entweder immer noch in Afghanistan aufhalten oder nach Pakistan geflohen sein, wo die *Bewegung* mit islamistischen Gruppierungen enge Kontakte besitzen soll.⁹ Viele haben sich auch in die immer noch nicht von der Regierung kontrollierten Berge von Tadjikistan und Kirgistan zurückgezogen. Über 100 sollen ins usbekistanische Fergana-Tal zurückgekehrt sein.¹⁰

Derzeit ist die *Islamische Bewegung Uzbekistans* in ihrer Operationskraft deutlich geschwächt. Mittel- bis langfristig ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich die *Bewegung* von einer eher am Guerillakampf orientierten, international operierenden Terrororganisation hin zu einer transnational tätigen Terrorgruppe entwickelt, die Anschläge auf Einrichtungen und Akteure ausüben, die als „Instrumente zur Bekämpfung des Islams“ dienen, ausübt. Anschlagziele könnten die Militärbasen der Anti-Terror-Koalition in Uzbekistan und Kirgistan, die UNO und die OSZE, die pro-westlich orientierten zentralasiatischen Regime, in Zentralasien operierende multinationale Konzerne, internationale Hilfsorganisationen sowie internationale Kommunikationseinrich-

⁶ Siehe: Ulrich Schneckener: Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus. SWP-Studie S 42, Berlin Dezember 2002, S. 10f

⁷ Ulrich Schneckener: Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus. SWP-Studie S 42, Berlin 2002, S. 28f

⁸ Poonam Mann: Islamic Movement of Uzbekistan: Will it strike back? in: <http://www.idsa-india.org/an-apr8.htm>, April 2002

⁹ Zamira Eshanova: Central Asia – Are radical groups joining forces? In: www.eurasianet.org, 10. November 2002

¹⁰ Rustam Temirov: An Uzbek family survives an unwanted ordeal with a radical Islamic movement, in: www.eurasianet.org, 22. October 2002

tungen sein. Strategisches Motiv dieser terroristischen Aktionen könnten sein, die Verwundbarkeit der zentralasiatischen Regime deutlich machen und gleichzeitig deren Unfähigkeit zeigen, Ausländer zu beschützen¹¹.

Reaktion der Regierungen: Schließung der Grenzen

Die Operationen der *Islamischen Bewegung Uzbekistans* in Kirgistan und Uzbekistan veranlassten die betroffenen Staaten, grundsätzlich ihre nationale Verteidigungsstrategie zu überdenken. Kirgistan stockte seinen Militäretat von 25 Mio. USD im Jahr 2000 auf knapp 41 Mio. USD im Jahr 2001 auf¹², zog seine Truppen im Süden des Landes zusammen, verstärkte seine Grenzposten und verminte die Grenze zu Tadjikistan. Es unterließ es aber, ein geeignetes Konzept für die notwendige Reform der kaum vorhandenen Armeestrukturen zu entwickeln. Vielmehr verließ sich Kirgistan auf externe Unterstützung, die bereits seit langem im Rahmen des Vertrages über Kollektive Sicherheit angedacht war. Die Invasionen der Jahre 1999 und 2000 beschleunigten die Beschlussfassung der im Kollektiven Sicherheitsvertrag zusammengeschlossenen Staaten. Um ein Erstarken terroristischer Gruppierungen wie der *Bewegung* zu behindern/verhindern, einigten sie sich auf die Errichtung einer Schnellen Eingreiftruppe mit Hauptquartier im kirgisischen Bischkek. Die Schnelle Eingreiftruppe soll ab Januar 2004 einsatzfähig sein. Ihre einzelnen Truppenteile sind an den Heimatstandorten in Kirgistan, Tadjikistan, Kazachstan und Russland stationiert, können jedoch in einem Einsatzfall – z.B. bei erneuten Invasionen der *Bewegung* – in einem einsatznahen Verfügungsraum innerhalb Zentralasiens zusammengeführt werden.¹³

Uzbekistan hingegen verfolgte nach den Operationen der *Islamischen Bewegung Uzbekistans* eine andere Sicherheitsstrategie. Im Februar 2000 verabschiedete es eine neue Militärdoktrin, worin „Terrorismus“ und „religiöser Extremismus“ als Hauptbedrohung der nationalen Sicherheit identifiziert wurden.¹⁴ Der Wehretat wurde von 285 Mio. USD im Jahr 1999 auf 300 Mio. USD im Jahr 2000 aufgestockt.¹⁵ Die Regierung restrukturierte die Militärbezirke und erklärte das Fergana-Tal zu einem eigenen Sicherheitsgebiet. Sie nahm eine Militärreform – mit Unterstützung von NATO und USA – in Angriff mit dem Ziel, die mobile Einsatzfähigkeit der Truppen zu stärken und den Grenzschutz zu verbessern. Hierfür sollten Kommando- und Kontrollstrukturen reformiert und Kommunikationsverfahren klarer gestaltet werden. Um die Moral in der Truppe zu heben, wurde der Militärdienst von 18 Monaten auf 12 Monate reduziert.

Als erste Sofortmaßnahme gegen „Terroristen“ und „religiöse Extremisten“ verlegte Uzbekistan ab Herbst 1999 – im klaren Verstoß gegen geltendes Völkerrecht – Anti-Personen-Minen an der Grenze zu Tadjikistan und Kirgistan. Die usbekische Regierung unterließ es jedoch, die Regierungen Tadjikistans und Kirgistans über die genaue Lage der Minen zu informieren. Auch die Bevölkerung im Grenzgebiet wurde nicht über die Minen in Kenntnis gesetzt. Dies hatte hohe menschliche Verluste zur Folge. Bis Mitte 2002 starben bereits über 50 Menschen durch die von Uzbekistan verlegten Anti-Personen-Minen.¹⁶

¹¹ Ibragim Alibekov: IMU reportedly expands, prepares to strike Western targets. In: www.eurasianet.org, 29. Oktober 2002

¹² Rustam Burnashev: Regional Security in Central Asia: Military Aspects, in: Boris Rumer (Hrsg.): Central Asia. A Gathering Storm? Armonk/N.Y.: M. E. Sharpe 2002, S. 114–165, hier S.150

¹³ Ob die Schnelle Eingreiftruppe auch adäquat auf terroristische Anschläge reagieren kann, ist fraglich.

¹⁴ Roger N. McDermott: The changing face of the Uzbek armed forces, in: www.cacianalyst.org, 12. Februar 2003

¹⁵ Rustam Burnashev: Regional Security in Central Asia: Military Aspects, in: Boris Rumer (Hrsg.): Central Asia. A Gathering Storm? Armonk/N.Y.: M. E. Sharpe 2002, S. 114–165, hier S. 159

¹⁶ International Crisis Group: Central Asia: Border Disputes an Conflict Potential, Osh/Brussels 2002, S. 12

Die wichtigsten Enklaven in Kirgistan

	Staatliche Zugehörigkeit	Größe	Bevölkerungszahl	Ethnische Zusammensetzung	weitere Informationen
Soch	Uzbekistan, Gebiet Fergana	Etwa 325 km ²	42.800 – 70.000	Tadjiken 99% Kirgisen 0,7% kaum Uzbeken	Bewässerung über den Fluß Soch; Landwirtschaft; Gemeinsam mit Kokand Zentrum beim <i>Basmatschen</i> -Aufstand 1918–1924
Schach-i-Mardan	Uzbekistan, Gebiet Fergana	Etwa 120 km ²	20.000 – 25.000	Uzbeken 91%, 9% Kirgisen	Bewässerung über den Fluß Ak-Suu; Landwirtschaft; islamische Pilgerstätte
Voruch	Tadjikistan, Gebiet Sogd	Etwa 90 km ²	23.000 – 29.000	Tadjiken 95% Kirgisen 5%	Bewässerung über Fluss Karavshin, Land- und Viehwirtschaft; Konflikte um Wasser, Land und Grenzen zwischen Tadjiken und Kirgisen 1989, 1993, 1999, 2003

Quelle: <http://eng.gateway.kg>

Uzbekistan verminte auch seine in Kirgistan gelegene Enklave Soch. Soch ist von hoher politischer Bedeutung. Zum einen gilt die Enklave als möglicher Stützpunkt der *Islamischen Bewegung Uzbekistans*, zu dem ihre Kämpfer versuchen könnten vorzustoßen, um von dort aus problemlos auf usbekisches Territorium vorzudringen. Zum anderen stellt die Enklave einen möglichen Präzedenzfall im sich hinziehenden Konflikt um die Demarkation der usbekisch-kirgischen Grenze dar. Kirgistan reklamiert, dass Uzbekistan ca. 520 ha kirgisischen Landes vermint habe, während Uzbekistan darauf besteht, eigenes Territorium vermint zu haben. Insgesamt sind über 140 Grenzabschnitte entlang der 1.308 km langen usbekisch-kirgischen Grenze umstritten.¹⁷ Zwar arbeitet bereits eine zwischenstaatliche Kommission zur Klärung der strittigen Grenzabschnitte, jedoch ist eine baldige Einigung nicht in Sicht.

Nach den Operationen der *Islamischen Bewegung Uzbekistans* verlegte Uzbekistan nicht nur Anti-Personen-Minen im Fergana-Tal, sondern verschärfte auch das Grenzregime. Es erhöhte die Zahl der Grenzposten an der Grenze zu Kirgistan und Tadjikistan sowie zu den usbekischen Enklaven. Im August 2000 führte Uzbekistan die Visapflicht für kirgisische und tadjikische Staatsbürger ein. Von der Visumpflicht befreit wurde lediglich die Bevölkerung, die unmittelbar in der Grenzregion zu Uzbekistan lebte. Anfang 2003 schloss schließlich Uzbekistan seine Grenzen im Fergana-Tal, um – wie es offiziell hieß – den Import billiger Waren aus dem Ausland zu verhindern.

Mit all diesen Maßnahmen wurde die Bewegungsfreiheit der Bewohner des Fergana-Tals, die bis dato ungehindert die Grenzen passiert hatten, massiv eingeschränkt. Dörfer wurden getrennt, Siedlungen von Energie- und Wasserversorgung abgeschnitten, Kinder am Besuch der nahe gelegenen Schule gehindert und Kranken der Besuch des benachbarten Krankenhauses ver-

¹⁷ International Crisis Group: Central Asia: Border Disputes an Conflict Potential, Osh/Brussels 2002, S. 13f

wehrt. Ein Ersatz für die fehlende Infrastruktur – etwa neue Schulen und Krankenhäuser oder neue Wasser- und Gasleitungen – wurde jedoch nicht geschaffen. Der legale Grenzhandel ging deutlich zurück. Das Angebot der Märkte diesseits und jenseits der Grenzen reduzierte sich merklich. Viele Menschen wurden ihrer Lebensgrundlage beraubt.

All diese Maßnahmen steigerten den Unmut der Bevölkerung im Fergana-Tal, führten jedoch nicht zur Eskalation – und zwar aus folgenden Gründen: Die Bevölkerung des Fergana-Tals ist eine äußerst traditionelle Gesellschaft. Die *Mahalla*, die Nachbarschaftsgemeinschaft, bildet Zentrum allen gesellschaftlichen Lebens. Sie garantiert soziale Absicherung für den einzelnen. Gleichzeitig stellt sie jedoch ein System umfassender sozialer und staatlicher Kontrolle dar. Die eigenen Mitbewohner sowie der Sicherheitsapparat (Miliz, Geheimdienst, Militär) kontrollieren strikt das Verhalten der Mahalla-Bewohner und decken Protestaktionen oder Aufstände schon im Vorfeld auf.

Allerdings ist eine Konflikteskalation – reichend von Massenprotesten über Migrationsbewegungen bis zu bewaffneten Auseinandersetzungen – mittel- bis langfristig durchaus denkbar.¹⁸ Denn der wachsende Bevölkerungsdruck, ausgelöst durch hohes Bevölkerungswachstum und steigende Jugendarbeitslosigkeit, stellt ein Konfliktpotential dar, das derzeit weder von der Regierung noch von internationalen Organisationen in ausreichendem Maße adressiert wird.

¹⁸ Siehe dazu: FEWER: Early Warning Report on the Ferghana Valley, Osh 2001, S. 15ff

Schweigen die Musen, wenn die Kanonen reden?

In diesem Beitrag werden der Verlauf der ethno-politischen Konflikte in den Krisengebieten Georgiens – in Abchasien und Samachablo/Südossetien – sowie ihre Lösungsperspektiven analysiert.¹ Die Hauptfrage dieser Abhandlung ist, ob die Friedensverhandlungen zwischen den Konfliktparteien und der ganze Prozess einer friedlichen Lösung erfolgreich sein kann und wenn nicht, ob in diesem Fall eine der Seiten in der Lage wäre, die andere militärpolitisch zu überwältigen und zum vollkommenen (oder partiellen) Aufgeben zu zwingen.

Die zweite zu beantwortende Frage ist, ob der Friedensprozess vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in den Konfliktregionen und hinsichtlich des Formats der Verhandlungen überhaupt zu einem Erfolg führen kann. In diesem Sinne ist es auch wichtig, sich klar zu machen, welche inneren und äußeren Faktoren zu positiven Ergebnissen beitragen können. Tatsache ist, dass die Versöhnung, die von den Massen eigentlich gewünscht wird, von den verhandlungsführenden Eliten abgelehnt und von außen stehenden Parteien sowohl unterstützt als auch gestört wird. Es gibt klar artikulierte Positionen – die so genannten „letzten Grenzlinien der Kompromisse“ – der Georgier und der Abchasen einerseits, und der Georgier und der Osseten andererseits. Dies aber ergibt seinerseits eine definitive Korrelation der Dynamik zwischen den beiden Konfliktverläufen und ihren Lösungsmöglichkeiten, obwohl die Atmosphäre der allgemeinen Beziehungen und der Haltungen zueinander in beiden Fällen ganz verschieden ist.

Der dritte wichtige Faktor ist, dass keine der gegnerischen Parteien die militärische Lösung des Problems ausschließt. Für die Georgier heißt dies endgültiger militärischer Sieg über den abchasischen und den ossetischen Separatismus, bzw. die Bewältigung der inneren Heterogenität des Staates, und für die Abchasen und Osseten eine erneuerte Niederlage (Maximum) oder eine effektive Abwehr jeglicher Reintegrationsversuche (Minimum) durch die georgischen Staatskräfte und eine erhoffte, daraus resultierende internationale Anerkennung entweder ihrer Unabhängigkeit oder ihres Anschlusses an Russland.

Wer will eigentlich den Frieden? Und wofür?

Wie ein ewiger Roman dauert der Friedensprozess zwischen den Konfliktparteien in Georgien. Die Leser des Romans sind die einfachen Abchasen, Georgier und Osseten, die keine Ahnung davon haben, wie lange er noch andauern wird, denn selbst die „Autoren“ des Werks haben anscheinend keine klaren Vorstellungen von seinem Ende. Doch um überhaupt über die abseh-

¹ Der Konflikt in Abchasien, genauer gesagt seine aktive Phase, begann am 14. August 1992, als die staatlichen georgischen Polizeikräfte in die Autonomie einmarschierten, um die zentrale Kontrolle über das Gebiet wieder herzustellen. Die Auseinandersetzung der georgischen Streitkräfte mit dem seltsamen Bündnis abchasischer Freischärler, ihrer nordkaukasischen Helfer und regulärer russischer Truppen endete am 27. September 1993, als die Abchasen zum zweiten Mal das Friedensabkommen brachen, die entsprechend der Vertragsbedingungen weitgehend entwaffneten georgischen Truppen angriffen und nach zweiwöchigen bitteren Kämpfen die Hauptstadt der Autonomie mit anderen südöstlich gelegenen „georgischen“ Gebieten einnahmen. Das Ergebnis der Kriegshandlungen war eine fast vollkommene „Entgeorgisierung“ Abchasiens (45% der Vorkriegsbevölkerung), die Flucht der anderen Bevölkerungsgruppen (Armenier, Griechen, Russen, Juden) und die Entstehung der abchasischen „Ethnokratie“. Was Südossetien/Samatschablo angeht, so war der Konflikt hier viel weniger intensiv als in Abchasien. Auch zu Massenvertreibungen ist es innerhalb der ossetischen Autonomie nicht gekommen. Der Konflikt, der mit permanenter Gewaltanwendung von beiden Parteien bis zum Sommer 1992 fortlief, forderte mehr als 700 Opfer auf ossetischer Seite. Zehntausende Osseten flohen aus den inneren Gebieten Georgiens, und Tausende Georgier verließen die Hauptstadt der Autonomie, Tschinwali. Als weiterer wesentlicher Unterschied zu Abchasien lässt sich die Tatsache bezeichnen, dass die beiden Bevölkerungsgruppen enge wirtschaftliche und verwandtschaftliche Kontakte miteinander aufrecht erhielten, zweisprachig (mit den Russischkenntnissen sogar dreisprachig) blieben und bis heute keine Schwierigkeiten in der alltäglichen Kommunikation und dem Verkehr miteinander hatten.

baren positiven Folgen des Friedensprozesses reden zu können, muss man zuerst seine direkten und indirekten Teilnehmer mit ihren jeweiligen Interessen und Einflussressourcen analysieren.

Auf den ersten Blick scheint die Aufgabe leicht zu sein, weil niemand bezweifeln würde, dass die Georgier, die Abchasen und die Osseten den Frieden wollen. Sie sind in ihren allgemeinen Vorstellungen für eine möglichst schnelle Lösung der Konflikte (wie unpräzise die Vorstellung davon auch sein mag) und sehr oft für die Wiederkehr der „guten alten Zeiten“ des Zusammenlebens. Es fehlen ihnen – besonders den Abchasen und Osseten – jedoch wichtige Instrumente, die zur Verwirklichung ihrer Träume beitragen könnten. Erstens können die einfachen Menschen ihre Interessen nicht deutlich artikulieren, denn es mangelt ihnen an einer vielfältigen gesellschaftlich-politischen Organisation. Zweitens sind die politischen Eliten der Abchasen und der Osseten weitgehend marginalisiert (was gewissermaßen auch zu ihrer Kriminalisierung führt²) und wurden dadurch zu den Hauptprofiteuren des endlosen Friedensprozesses. Diese Unklarheit über die Zukunft und die ständige Wahrnehmung der Georgier als Gegner – auch durch die im Fernsehen ausgestrahlten Bilder der am Tisch geführten Delegationsverhandlungen – verschafft ihnen in erster Linie eine sichere Legitimität und Funktionalität für die eigene Bevölkerung. Das heißt, dass die Gruppen, die im Laufe der Konflikte an die Macht gelangt sind, Angst vor dem Verlust ihrer Bedeutung und Funktion haben. Und je radikaler ihre Forderungen – Unabhängigkeit, Souveränität usw. – werden, desto größer, umfangreicher und dauerhafter könnte ihre Rolle und Machtfülle in der Zukunft sein. Das ist der wesentliche Punkt, der die unterschiedlichen Interessen der breiten Massen der ethnischen Minderheiten und ihrer Eliten mehr als deutlich schildert. Den abchasischen und ossetischen Dorfbewohnern ist es nicht vollkommen egal, wie ihre Beziehungen zu Georgien, d.h. ihre eigene Zukunft, aussehen werden. Sie können nicht ewig in der Ungewissheit leben, doch gerade sie ist die Hauptvoraussetzung für die separatistische Führung der Minderheiten, die ihr den Verbleib an der Macht sichert.

Deswegen stellt sich die Frage, ob die georgische Zentralregierung die Unantastbarkeit der Befugnisse der Minderheitseliten und deren Sicherheit garantieren kann und wenn nicht, dann warum? Mit der Klarstellung dieser Tatsache könnte man einen wichtigen Konsens erreichen und den Verhandlungen einen neuen Anstoß geben. Jedoch ist es kaum zu leugnen, dass die heutigen Anführer der Separatisten (besonders bei den Abchasen) und die Regierung von Schwardnadse ehemals Gegner waren, denen nicht nur die konstruktive Denkweise, sondern auch das elementare Vertrauen fehlt. Als Konfliktauslöser ist es ihnen verwehrt, einander zu „verzeihen“ und von Grund auf neu anzufangen.

Für die georgische Regierung in Tiflis ist die Lösung der Konflikte sowohl eine Legitimationsfrage als auch ein wirksames Mittel der innenpolitischen Spekulationen und Manipulationen. So war es oft ganz leicht, die Energie der mit der sozialen und wirtschaftlichen Lage unzufriedenen Bevölkerung ab und zu mit nationalistischen Parolen abzulenken und in eine ganz andere Richtung zu leiten. Diese Situation wird noch lange unverändert bleiben, weil die 300 000 Flüchtlinge aus Abchasien, die zerstreut im ganzen Land leben, verkörperte Erinnerungen an die erlittene Erniedrigung, die Missachtung und die Fragwürdigkeit des georgischen Staates – d.h. direkte Appellationen an die nationalen Gefühle eines jeden Georgiers – darstellen. Was man aber als Vorteil der georgischen Seite bezeichnen kann, ist die relative Pluralität der politischen Gruppen, die eine Opposition zur offiziellen Regierung bilden und keine moralische Verantwortung für die Ursachen der Konflikte tragen. Die Minderheiten bleiben allerdings auf ihre jeweilige Führung stark angewiesen, denn nur durch eine solche Einstimmigkeit (die oft nur vorgespielt ist) können sie ihre stabile Homogenität und die Einigkeit gegenüber der „georgischen Gefahr“ bewahren.

² Ich würde keinen Vergleich mit der Kriminalisierung der georgischen Regierung anstellen, denn das ist ganz anderes qualitatives Niveau. Während die Unklarheit der politischen Regelung, d.h. ihres Schicksals, die abchasischen und ossetischen Eliten zur Suche nach der Unterstützung verschiedener (auch illegaler) Art zwingt, hat die Korruption auf georgischer Seite mehr oder weniger sozialen Charakter.

Es wäre sogar sinnvoller zu behaupten, dass sich die Konfliktdynamik in Georgien ohne jegliches Auf und Ab fortentwickeln müsste, bis es zu einem Macht- und Elitenwechsel in Tbilisi, Suchumi und Tschinwali käme. Und solche Überlegungen wären auch richtig, hätten an dem ganzen „Spiel“ nur die Konfliktparteien teilgenommen. Doch es sind nicht nur Georgier, Abchasen und Osseten daran beteiligt, sondern auch eine bestimmte Zahl einflussreicher „Mitspieler“.

Russland war und bleibt der wichtigste Faktor des „Conflict Management“-Prozesses in Georgien. Seine dubiose Rolle aber zeugt von allem anderen als seinem Friedenswillen und ist von mehreren inneren und äußeren Faktoren verursacht worden. Georgien ist seit langem zur Rolle des hartnäckigsten Gegners des monopolistischen russischen Einflusses im Kaukasus, bzw. in Transkaukasien, verurteilt. Auch als der Tschetschenienkrieg ausbrach, hängte man Georgien die Hauptschuld für die Unmöglichkeit an, den tschetschenischen Widerstand zu brechen. Dazu kam noch die wachsende westliche Präsenz in der Region, zu deren eingeschworenen Befürwortern man Georgien zählte. All dies wird von weiten Kreisen der russischen Eliten als direkte Bedrohung für die russischen Interessen und die russische Dominanz begriffen.³ Als die effektivsten Mittel, die den Orientierungskurs Georgiens einigermaßen „korrigieren“ könnten, gelten Abchasien und Südossetien/Samatschablo. So diskutiert man in der russischen Presse und im russischen Parlament ganz offen, ob es wirklich ein richtiger Schritt wäre, die beiden autonomen Gebiete in Russland zu inkorporieren. Dies ist ein Paradox, aber doch ein realistisches, denn derselbe Staat versucht, mit seinen Militäreinheiten den Frieden in Georgien zu sichern und gleichzeitig das „geschützte“ Land unter dem Vorwurf, Georgien unterstütze ständig die tschetschenischen Rebellen, gezielt zu bombardieren. Noch schlimmer ist, dass Moskau seine praktischen Schritte mit einer „juristischen“ Erpressung begleitet und damit Georgien klar macht, welche Konsequenzen sein störrisches Benehmen haben wird.⁴

Der Westen ist im Prozess der Konfliktlösung entsprechend seiner komplizierten semantisch-politischen Bedeutung in unterschiedlichsten Formen repräsentiert – durch die UNO in Abchasien, die OSZE in Südossetien/Samatschablo und die USA (mit seinem NATO-Verbündeten Türkei) im Hinterhof der georgischen Staatspolitik. Die einzigen realen Ergebnisse der UN- und

³ Als echte Hysterie kann man die Reaktion der russischen Massenmedien auf die Annäherung Georgiens an die USA, auf ihre ununterbrochene Zusammenarbeit und auf die Partnerschaft mit der NATO bezeichnen. Seit dem Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs bombardierten russische Flugzeuge Dutzende Male das angrenzende georgische Territorium. Auch die Ankunft der Amerikaner beeinflusste Russland nicht. Seit Mai 2002 schulen die Amerikaner etliche Tausende georgische Soldaten, die den Kern der modernen georgischen Armee bilden sollen. Das gesamte Programm, das den Namen „Belehre und rüste aus“ trägt, kostet mehr als 68 Mio. US-Dollar und wird in vollem Umfang von der amerikanischen Regierung übernommen. Doch die russischen Emotionen gingen weiter, als sich Georgien im Irak-Krieg eindeutig auf die amerikanische Seite stellte und einen Militärvertrag mit den USA abschloss. Nach diesem Dokument bekommen die amerikanischen Militärs Freiheiten in Georgien, die nur mit diplomatischer Immunität vergleichbar sind. Die russische Verärgerung ließ nicht lange auf sich warten. So schmuggelte Russland 13 angeblich „unbekannte“ Panzer über die georgisch-russische Grenze nach Südossetien/Samatschablo – eine Aktion, die auch von der OSZE-Mission bestätigt wurde – und ließ heimlich ihre 150 Mann starke Sonderkommandoeinheit in Abchasien stationieren (Georgian Times, 14.04.2003). Ein weiteres Druckmittel sind die russischen Truppen, die seit der Sowjetzeit in Georgien stationiert sind (Achalkalaki, Batumi, Gudauta) und laut des OSZE-Beschlusses von Istanbul (1999) bis 2001 aus Georgien abgezogen werden sollten. Doch zunächst verlangte Russland 25 Jahre für den Rückzug seiner 10 000 Soldaten aus Georgien. Nach drei Jahren der Verhandlungen reduzierte sich die Frist auf 11 Jahre. Anscheinend ist es Russland völlig egal, dass die Forderungen des Istanbul-Abkommens durch eine solche künstliche Verzögerung weitgehend unerfüllt bleiben.

⁴ So beschloss die russische Regierung im März 2001 unter dem Vorwand der georgischen Unterstützung der Tschetschenen, ein Visumregime für Georgien einzuführen. Für Abchasen und Osseten sollte die neue Regelung aber im Unterschied zu den anderen „georgischen“ Staatsbürgern keine Gültigkeit haben. Die georgische Regierung warf Russland eine Art juristische Expansion vor, als die „Konvertierung“ zur russischen Staatsbürgerschaft für Abchasen und Osseten erleichtert wurde. So haben bis heute mehr als 70 % der Abchasen und 50 % der Osseten die russische Staatsbürgerschaft bzw. den Vermerk darüber in ihre alten sowjetischen Pässe bekommen. Zynischerweise erklärte Präsident Putin in einem seiner Fernsehauftritte, dass es niemandem verboten sei, die russische Staatsangehörigkeit anzunehmen, und dass, wenn dies Tausende von georgischen Emigranten getan hätten, die Abchasen dies ebenso tun dürften.

OSZE-Vermittlungen in den Krisengebieten Georgiens sind der so genannte „Bodens-Plan“⁵ für Abchasien, einige verwirklichte soziale und Rehabilitationsprojekte, die Unterstützung von NGO-Aktivitäten und jede Menge Geld, das für ihre eigene Bürokratie und Servicekosten ausgegeben wurde. Die seltsame Ausnahme bleiben die USA, die seit Jahren sehr eng und wirkungsvoll mit den georgischen Militärs zusammenarbeiten.⁶ Weder die UNO noch die europäischen Gremien haben ihre Effektivität bewiesen, eher im Gegenteil. Als indirekte Bestätigung dafür kann die Erklärung der abchasischen Regierung dienen, die sie nach dem Treffen mit der OSZE-Delegation am 31. März ablegte, laut der die abchasische Seite alle anderen Vermittler außer der UNO ablehnte.⁷

Es sollte auch nicht erstaunen, dass die georgische Regierung viel mehr auf operative und handlungsfähige Partner setzt, selbst wenn diese der „gegnerischen“ Partei ihre Ressourcen und Möglichkeiten zur Verfügung stellen. So sind aus georgischer Sicht aktuell alleine die USA und Russland in der Lage, den Konfliktverlauf in Abchasien und in Südossetien/Samatschablo zu beeinflussen. Und während den Russen, die gleichzeitig ihre „Marionetten“ auch zum Nachgeben zwingen könnten, die Rolle des Drahtziehers des Separatismus zugeordnet wird, werden die Amerikaner rückhaltlos als Alliierte bejubelt. Der UNO blieb nichts anderes übrig, als dem Treffen der Präsidenten Putin und Schewardnadse in Sotschi zuzusehen. Schewardnadse flog sofort zu seinem Amtskollegen, als dieser am 7. März 2003 seine neuen Ideen in Bezug auf die Beilegung des Konflikts in Abchasien verkündete.⁸ Auch der Brief des US-Präsidenten George W. Bush, in dem er Georgien versprach, bei der Lösung des Konflikts in Abchasien mitzuhelfen, sorgte in Georgien für eine große Resonanz.

Eines aber wurde deutlich – der erfolglose (im Sinne eines spürbaren Ergebnisses) Friedensprozess kann nicht mehr ewig dauern. Sein Zeitlimit ist knapp geworden, und diese Tendenz wird sowohl durch innergeorgische als auch durch außenpolitische Realitäten verstärkt. Könnten solche Entwicklungen zum Ausbruch eines neuen Konflikts in Abchasien und Südossetien/Samatschablo führen? Dies wäre durchaus möglich, da es auf beiden Seiten um existenzielle Fragen geht. Die Folgen wären in diesem Fall katastrophal, egal, für welche Partei mehr, und für welche weniger.

Schweigen die Musen, wenn die Kanonen sprechen?

Nach den vorhandenen Angaben besitzen die Abchasen bis zu 70 Panzer und gepanzerte Fahrzeuge, sowie einige Flugzeuge⁹ und ein Dutzend Schiffe, die meist zu Militärzwecken umgebaut wurden. Im Ernstfall könnten sie maximal 20 000 Mann mobilisieren und sowohl auf politische, als auch auf direkte materielle Hilfe von russischer Seite hoffen. Ihnen gegenüber stehen die Georgier, die ihnen deutlich überlegen sind. Doch die Hauptfrage lautet – wollen die Abchasen und die Georgier wieder einen Krieg? Sind sie nicht vernünftig und rational genug, um der Katastrophe vorzubeugen? Oder sind sie doch nur Spielkarten in den Händen ihrer mächtigen Verbündeten?

⁵ Der Bodens-Plan beinhaltet die Punkte, die auf der territorialen Integrität Georgiens beruhen und den Abchasen breite staatliche Autonomie und von der Weltgemeinschaft garantierte Rechte zusichern. (Bodens Interview in „Nezavisimaja Gazeta“, 07.06.2002).

⁶ Noch ein gutes Beispiel dafür, wie groß der Umfang der amerikanischen Hilfe für Georgien ist, stellen die beinahe direkt von Washington finanzierten Grenzschutztruppen Georgiens dar.

⁷ www.abkhazeti.ru 06.04.2003.

⁸ Seine Vorschläge waren die Öffnung des direkten Eisenbahnverkehrs durch Abchasien bis nach Armenien, die Rückkehr der georgischen Flüchtlinge (in erster Linie in den Gali-Bezirk) und die vollständige Reparatur des für beide Seiten sehr wichtigen Inguri-Kraftwerks.

⁹ Die Piloten der abchasischen Luftwaffe sind offiziell aus dem Militärdienst entlassene russische Soldaten, die allerdings auf dem russischen Stützpunkt in Gudauta stationiert sind, der ebenso wie andere Stützpunkte in Georgien nach dem Istanbul-Abkommen der OSZE vom 19.11.1999 bereits im Jahre 2001 geräumt werden sollte.

Außer Zweifel steht die Notwendigkeit, Georgien als staatliches Gebilde zu stabilisieren, denn seine Schwäche gefährdet nicht nur das Land selbst, sondern auch die ganze Region und die transregionalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Die Erpressungspolitik, die Russland gegenüber Georgien betreibt, d.h. der durch den abchasischen und ossetischen Separatismus ausgeübte Druck, hat taktischen Charakter, denn das eigentliche strategische Ziel ist Georgien selbst. Fraglich ist aber, ob dieses Spiel bereits verloren ist, weil es in Georgien kaum politische Gruppen (auch kleine) gibt, die ernsthaft pro-russisch gesinnt sind. Das politische Spektrum im Lande ist eindeutig auf Europa und den Westen (mit den USA) orientiert und nicht mehr für Moskau zu gewinnen. Entsprechend der Logik der bisherigen Ereignisse kann die georgische Regierung jedoch im Gegensatz zu Russland gegenüber den Separatisten nicht auf Zeit spielen. Wie traurig dies auch sein mag: Auch die Geduld kann irgendwann ein Ende haben, und dies nicht nur wegen der rein politischen Interessen des georgischen Staates.

Hätten sich die Separatisten mit ihrem Radikalismus endgültig durchgesetzt, bliebe trotzdem die Frage ihrer Zukunft und Existenz, sowie das Problem des unausweichlich entstandenen Chaos im gesamtgeorgischen Raum ungelöst. Als wirtschaftlich, sozial und politisch äußerst schwache Gebilde können die Abchasen und Osseten nicht von vornherein absolut (wenn überhaupt) unabhängig existieren. Dieses Verständnis ist auch in den Führungskreisen der Separatisten deutlich, die das Motto „Unabhängigkeit und Souveränität“ mehr als Täuschung denn als wirklich angestrebtes Prinzip einsetzen. So verkünden sie von Zeit zu Zeit neben den Sezessionserklärungen auch Andeutungen auf die Möglichkeit und den Wunsch, der Russischen Föderation beizutreten, was sowohl die wahren Absichten der Separatisteneliten als auch ihre funktionale Abhängigkeit von Russland enthüllt und desavouiert.

Was die Abchasen (und in gewissem Maße auch die Osseten) jedoch unbedingt verstehen müssen, ist die allgemeine Bedeutung der Menschenrechte, die nicht unbedingt besonders für die Minderheiten entworfen und gültig sind. Es scheint, dass die Abchasen die georgischen Flüchtlinge und die geflohene Mehrheit ihrer Bevölkerung vollkommen vergessen haben oder vergessen wollen. Politiker, Publizisten und Wissenschaftler – sie alle reden und hinterlassen den Eindruck, es gäbe keinen Georgier in Abchasien, weshalb es nicht nötig sei, mit diesem Faktor zu rechnen.¹⁰ Abchasien und die abchasische Stimme seien nur ihre besondere Prerogative. Doch nichtsdestotrotz bleiben die aus Abchasien vertriebenen Georgier als ihre ehemaligen und hoffentlich zukünftigen Mitbürger, die ein Recht auf Rückkehr, auf ihren enteigneten Besitz und auf das freie Bekenntnis zur georgischen Nationalität und auf das Leben in einem georgischen Staat haben. Abchasien soll auch abchasisch bleiben, ebenso, wie die Rechte der Osseten gewährleistet werden sollen. Doch ohne eine gewisse Rücksicht auf Kompromisse mit den gegnerischen Seiten und auf die eigenen realen Überlebenschancen (als eines winzigen, unfähigen nationalistischen Staates) werden auch die letzten Friedensmuseen zum Schweigen gebracht werden.

¹⁰ Einen solchen Eindruck hinterlassen nicht nur die „abchasischen“ Aufsätze und Interviews mit abchasischen Politikern, sondern auch mehr oder weniger unpolitische Personen, die auf Nichtregierungsebene sehr aktiv am Friedensprozess teilnehmen (siehe z.B. Anatoli Otirba, www.narod.ru 18.02.2003 und andere).

KONFLIKTREGELUNG: BETÄTIGUNGSFELD FÜR STAATLICHE UND NICHT-STAATLICHE AKTEURE

Florentina Bodnari

Kann eine Föderation den Konflikt in Transnistria lösen?

Die Fragestellung dieses Vortrags ist, ob eine föderale Struktur eine geeignete institutionelle und konstitutionelle Antwort auf die politischen Herausforderungen in der Republik Moldau (Moldova) sein könnte. Die Hauptziele des Vortrags sind: die Herausforderungen zu identifizieren, eine Analyse des Föderalismus zu bieten, und die entsprechenden Lösungen auf Moldova zu übertragen.

Die Republik Moldova ist seit 1991 unabhängig und hat 1994 eine demokratische Verfassung angenommen. Heute ist Moldova in drei Teile gegliedert: Transnistria, Gagauzia und das übrige Moldova. Moldova ist ein multinationaler Staat, die Bevölkerung ist sehr heterogen: 65% Rumänischsprachige, 13,8% Ukrainer, 13% Russen, 3,5% Gagauzen (christlich-orthodoxe Türken), Bulgaren, Polen und Deutsche. Die sogenannte „Unabhängige Republik Transnistria“ an der Grenze zur Ukraine (wo die russisch-ukrainische Volksgruppe schwerpunktmäßig lebt) existiert seit 1992 und entstand nach dem ethnisch-politischen Konflikt, der sich zwischen 1991 und 1992 abspielte. Nach dem militärischen Konflikt, der von der 14. russischen Armee unterstützt wurde, sind die politischen Beziehungen zwischen den Regierungen von Moldova und Transnistria an einem toten Punkt angelangt. Moldova will seine Integrität als ein Staat behalten, in dem Transnistria einen speziellen Status haben könnte, Transnistria will hingegen die Anerkennung seiner Unabhängigkeit. Der Konflikt in Transnistria hat auch eine europäische Dimension. Vier Länder (Moldova, Rumänien, Ukraine und Russland) sowie europäische und internationale Organisationen (OSZE, EU und NATO) beschäftigen sich mit der Lösung dieses Konfliktes. Die OSZE hat während eines Treffens in Kiew vom 1. bis 3. Juli 2002 ein Projekt für die Föderalisierung Moldovas vorgeschlagen, nämlich ein „Abkommen über die Instrumente für die endgültige Lösung des Transnistria-Problems“.¹ Die verfassungsrechtliche Lösung soll eine Föderation zwischen Transnistria und dem übrigen Moldova sein. Der Art. 1 dieses Projekts lautet „Moldova ist ein demokratischer föderaler Staat“. Aber kann dieser Vorschlag eine Lösung sein? Und warum wollen die Regierungen von Moldova und Transnistria den Vorschlag nicht akzeptieren? Kann eine Föderation zwischen zwei Teilen in der heutigen Aktualität funktionieren? Wie kann das Konzept des Föderalismus zu einem besseren Vorschlag führen?

Das Projekt soll nach Vorstellung der OSZE von Moldova und Transnistria mit Russland, der Ukraine und der OSZE als „Garanten“ umgesetzt werden. Obwohl das Projekt stark kritisiert wird, hat es auch eine gute Seite, weil der Konflikt nun nicht mehr als eine innere Angelegenheit der GUS betrachtet werden kann, sondern Gegenstand der internationalen Politik geworden ist, obgleich die EU bisher nur eine geringe Rolle spielt. Die OSZE-Entscheidungen sind abhängig von der Zustimmung Russlands, da Russland ein Veto-Recht innerhalb der OSZE hat. Das ist ein wichtiger Grund, warum die USA und die EU eine bedeutsame Rolle in der Lösung dieses Konfliktes spielen müssen.

Obwohl der Föderalismus eine Lösung für multikulturelle und multi-ethnische Gesellschaften darstellt, weist dieses Projekt der Föderalisierung verglichen mit einer föderalen Verfassung viele Mängel auf. Zum Beispiel ist nicht klar, wie viele föderale Einheiten diese Föderation haben soll. Moldova und Transnistria werden genannt, es wird aber nicht geklärt, was mit Ga-

¹ <http://www.interlic.md> – Presseagentur *Interlic*

gauzien und mit der Region Taraclia (bulgarische Minderheit) in dieser Föderation passieren soll. Seit 1994 ist Gagauzia eine national-territorial autonome Einheit im Süden Moldovas, die laut einem Memorandum von 1996 dann über ihre Unabhängigkeit entscheiden kann, wenn Moldova eine andere staatliche Struktur annehmen oder sich wieder mit Rumänien vereinigen sollte. Dieser Konflikt hat seine Wurzeln im 19. Jahrhundert, als das zaristische Russland entschied, Gagauzen (Türken und Bulgaren) im Süden Moldovas anzusiedeln. Weitere ungeklärte Fragen des OSZE-Projekts sind: Was für eine Föderation soll es sein? Eine symmetrische Föderation, in der alle Einheiten die gleichen Rechte haben, wie es in den USA oder in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist, oder eine asymmetrische Föderation wie in Russland oder Spanien, wo jede Einheit verschiedene Kompetenzen hat? Ist sie eine ethnische oder territoriale Föderation? Nach dem OSZE-Vorschlag hätte die Föderation zu viele gemeinsame Kompetenzen (Art. 16), was zu politischen Konflikten führen könnte. Die exklusiven Kompetenzen werden nicht genannt. Es gibt keine politischen und juristischen Mechanismen, wie z.B. ein Verfassungsgericht, das die eventuellen Konflikte zwischen dem Bund und den Ländern lösen könnte. Es wird nicht genannt, wie Verfassungsänderungen zustande kommen sollen. Keine Föderation kennt den Begriff der „Garanten“,² wie sie in diesem Projekt vorgeschlagen wurden. Eine Föderation, die mehr als zwei Einheiten hat, hat auch mehr Möglichkeiten, Kompromisse zu finden, weil mehr politische Interessen repräsentiert sind als bei nur zwei föderalen Einheiten. Bei einer Föderation mit nur zwei Einheiten besteht die Gefahr, früher oder später zu scheitern.

Die Staats- und Regierungschefs haben während des OSZE-Gipfels in Istanbul im Dezember 1999 entschieden, dass Russland seine 14. Armee aus Transnistria bis Ende 2002 abziehen sollte. Ein großer Teil dieser Armee ist jedoch immer noch vor Ort. Laut OSZE-Projekt sollen die so genannten russischen Friedenstruppen nun in Transnistria bleiben, um Frieden und Sicherheit für eine Übergangsphase zu garantieren, wobei die OSZE eine Beobachterrolle haben soll.

Diese verschiedenen Probleme stellen den Begriff von Souveränität und Staat in Frage. Sind die Souveränität und der Staat heutzutage obsolet geworden? Erleben wir das Ende der Staatlichkeit, wie Carl Schmitt schon 1932 vorausgesehen hat? Ist die „Abschiedsliteratur zum Staat“³ eine Gefahr? Welche Rolle kann der Nationalstaat in einer interdependenten Welt noch spielen? Moldova ist ein Land mit einer langen staatlichen Entwicklung. Als Mitglied der Sowjetunion hatte Moldova seine Identität als eigenständiger Staat verloren und war eine föderale Einheit in einer sogenannten Föderation geworden. Sprache, Religion und Geschichte waren äußerst wichtig für die Identität dieser ethnischen Gruppen. Moldova wurde mit den Minderheitenproblemen in der Übergangsphase von einem anti-demokratischen Regime zu einer Demokratie konfrontiert. Die Bevölkerung hatte schon in der Zeit des Zarenreichs und der totalitären Sowjetunion eine Identitätskrise erlebt. Diese Krise hat mit der Unabhängigkeit in den 90er Jahren eine neue Dimension angenommen. Die russische Minderheit forderte die Unabhängigkeit, während die gagausische Minderheit nur mehr Autonomierechte verlangte, und zwar zuerst die sprachlich-religiöse Autonomie, später auch die finanzielle Autonomie.

Der Konflikt in Transnistria gefährdet die innere, aber auch die äußere Sicherheit. Die Lösung des Konfliktes hätte eine bedeutsame Auswirkung auf die Demokratisierung des Landes und auf die Stabilität in ganz Südosteuropa. Die Föderalisierung Moldovas könnte ein Präzedenzfall für die Konflikte im Süd-Kaukasus sein. Eine Föderation könnte auch die wirtschaftliche Entwicklung fördern. Heute gibt es zwei getrennte Wirtschaftsräume in Moldova. Eine gemeinsame Wirtschaft wäre viel effizienter. Dies hätte auch auf internationaler Ebene positive wirtschaftli-

² Es gibt einen Präzedenzfall, den Fall Zypern, wobei es sich hier jedoch nicht um eine Föderation handelte. Griechenland, die Türkei und Großbritannien wurden in der Verfassung als Garantmächte genannt. Ihre Kompetenzen wurden 1960 jedoch nicht klar formuliert, was den Ausbruch eines Bürgerkriegs beförderte.

³ Preuss 2002.

che Auswirkungen, z.B. innerhalb des Stabilitätspakts für Südosteuropa, dem Moldova bereits als gleichberechtigtes Mitglied angehört.

Was bringt der Föderalismus?

19 von 193 souveränen Staaten der Welt sind Föderationen, die mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung repräsentieren (Elazar, 1994). Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, den Föderalismus als eine mögliche politische Lösung für den Konflikt in Transnistria zu analysieren.

Das Konzept des Föderalismus kommt von dem lateinischen Wort *foederatus*, das von *foedus* (Vertrag) und *fidere* (trauen) abgeleitet ist und so viel bedeutet wie „gebunden mit einem Vertrag“. Die Definitionen des Föderalismus variieren, aber die Grundidee des Föderalismus ist die Machtverteilung gemäß einer Verfassung zwischen mindestens zwei Ebenen der Regierungsgewalt (diese sind geteilt, aber koordiniert: die Regierung des Bundes und die Regierung der Gliedstaaten: Bundesstaaten, Länder, Provinzen, Kantone etc.), bei der jede Regierungsebene in einzelnen Bereichen souveräne Kompetenzen hat. Eine Föderation basiert auf institutionalisierter *self-rule* und *shared-rule*.⁴ Föderalismus verbindet eine gewisse Einheit mit einer gewissen Vielfältigkeit. Es gibt mindestens zwei Gründe, warum Föderalismus eine wichtige Bedeutung hat: eine Föderation sichert die Einheit in einer multikulturellen Gesellschaft,⁵ und sie funktioniert nach dem Machtverteilungsprinzip. Dies sind gute Argumente, um aufzuzeigen, was Moldova vom Föderalismus lernen kann.

Föderalismus erfüllt zwei Funktionen: „die Machtaufgliederung mittels vertikaler Gewaltenteilung (und Minoritätenschutz mittels territorialer Eigenständigkeit) und Integration heterogener Gesellschaften, wobei meist ökonomische (aber auch politische und militärische) Integration bei gleichzeitiger soziokultureller Eigenständigkeit und/oder politischer Autonomie der Gliedstaaten/Provinzen angestrebt wird“ (Schultze, 1992:96). In einer Föderation gibt es immer zentripetale und zentrifugale Zielvorstellungen. Föderalismus existiert, „...wenn in einem politischen System die entscheidenden Strukturelemente des Staates (Exekutive, Legislative, Gerichtsbarkeit, Bürokratie, Polizei, etc.) auf beiden Regierungsebenen vorhanden sind, ihre Existenz verfassungsrechtlich geschützt ist und durch Eingriffe der jeweils anderen Ebene nicht beseitigt werden kann“ (Schultze, 1992:97).

Die föderalen Prinzipien, wie Einheit in der Vielfalt, Autonomie, Partizipation, Kooperation, *checks and balances*, Subsidiarität und Garantien, die ihren Ursprung in den *Federalist Papers* haben, existieren in jeder Föderation und führen zu einer politischen und wirtschaftlichen Integration.

Wege aus der Krise

Es ist schwierig, Wege aus der Krise in einer Situation zu finden, in der die kommunistische Partei an der Regierung ist und andere politische Prioritäten hat, als effiziente Lösungen für die demokratisch-europäische Zukunft Moldovas umzusetzen. 2001 kam die kommunistische Partei durch demokratische Wahlen wieder an die Regierung. Die Regierungspartei orientiert das Land außenpolitisch auf Russland, während die Opposition eine Wiedervereinigung mit Rumänien anstrebt. Die aktuelle Regierung versucht dennoch Lösungen zu finden. Die erste Alternative zum OSZE-Projekt ist eine Verfassungsinitiative, d.h., eine gemeinsame Verfassung für Moldova einschließlich Transnistria zu entwerfen. Diese Initiative wurde vom Präsidenten Moldovas, Voronin, im März 2003 vorgeschlagen.

⁴ Vgl. Riker, 1964, Elazar, 1991, King, 1982, Watts, 1999.

⁵ 1993, zwei Jahre nach Ende des kalten Krieges, gab es 22 „heiße“ Kriege innerhalb multikultureller Gesellschaften in der Welt (Gurr 1994).

Die Lösung des Konfliktes in Transnistria ist auch die Priorität der OSZE für 2003. Ab dem 1. Mai 2003 hat Moldova den Vorsitz im Europarat, was die einmalige Möglichkeit eröffnet, den Konflikt auf die internationale Ebene zu heben und Lösungen zu finden. Die Europäische Union hat 2003 Sanktionen gegen Transnistria eingeführt (so darf z.B. der Präsident von Transnistria, Smirnow, nicht in die EU einreisen).

Meinungsumfragen zeigen, dass die Mehrheit der Bevölkerung (51%) gegen eine Föderalisierung Moldovas ist. 28% glauben, dass die Idee akzeptabel sei. 58% derer, die gegen dieses Projekt sind, sind rumänischsprachig, 34% Russen, 28% Ukrainer. Ein Teil der Bevölkerung (43% Russen, 41% Ukrainer) nennen die folgenden Risiken einer Föderationslösung: 38,6% das Ende der staatlichen Einheit; 19%, dass die inter-ethnischen Probleme noch größer werden könnten.⁶ Einer der Gründe für die Föderalismuskepsis liegt sicher in der „sowjetischen Erfahrung“. Viele Bürger sagen: „Wir waren schon in einer Föderation, der UdSSR, wir wissen, wie es dort war, deshalb wollen wir keine Föderation“.

Wie die Theorie des Föderalismus zeigt, wäre eine föderale Lösung für Moldova eine optimale Lösung. Das OSZE-Projekt ist nicht akzeptabel, weil es schwer wiegende Mängel aufweist. Wenn alle föderalen Prinzipien angewendet würden und alle nationalen Minderheiten föderale Einheiten (Transnistria, Gagauzia und Taraclia) in einer moldavischen Föderation erhielten, hätte eine solche Föderation alle Chancen, ein stabiler Staat Europas zu werden.

Bibliographie:

- ELAZAR, Daniel J. (1991) *Federal systems of the world: A Handbook of federations, confederations and autonomy arrangement*, Longman Group UK Limited, London.
- GURR, Ted Robert u. HARFF, Barbara (1994) *Ethnic Conflict in World Politics*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.
- HAMILTON, A., MADISON, G. u. JAY, J. (1948) *The Federalist or the new Constitution*, edited by Max Beloff, Basil Blackwell Oxford.
- KING, Preston (1982) *Federalism and Federation*, University of New South Wales, London.
- PREUSS, Ulrich K. (2002) „Entmachtung des Staates?“ in: Gosepath, Stefan u. Merle, Jean-Christophe (Hrsg.), *Weltpolitik, Globalisierung und Demokratie*, Verlag C.H. Beck, München.
- RIKER, William H. (1964) *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Little Brown, Boston.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf (1992) „Föderalismus“, in: Schmidt, Manfred G. *Lexikon der Politik*, Bd. 3, „Die Westlichen Länder“, S. 95–110.
- WATTS, Ronald L. (1999) *Comparing federal systems*, Second edition, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Ontario, Canada.

Internet:

- www.interlic.md – Presseagentur *Interlic*
 www.basa.md – Presseagentur *Basa*
 www.democratia.cfem.md – Zeitschrift *Democratia*
 www.timpul.dnt.md – Zeitung *Timpul*
 www.ournet.md/moldova-azi – Zeitung *Moldova azi*

⁶ Umfrage „Übergang in der öffentlich-lokalen Autoadministration“, 5.04.2003 – <http://www.interlic.md>

Frühe Gewinner und sesshafte Banditen: Verteilungskonflikte in Transformationsprozessen und ihre Folgen für institutionelles Design

Einleitung¹

Welches institutionelle Design folgt aus initialen Verteilungskonflikten beim Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen? Und was ist die Konsequenz dieses Designs für den weiteren Verlauf der gesellschaftspolitischen Entwicklung? Diese Frage ist impliziter Gegenstand einer breiten Literatur zu Transformationsprozessen. Im Folgenden sollen die polit-ökonomischen Ansätze von Olson (1993) und Hellman (1998) einander vergleichend gegenübergestellt werden. Beide Theorien gehen, überspitzt formuliert, von einer „institutionellen Stunde Null“ aus, d.h. von einer Situation des Systemwechsels, in der zumindest die formalen Institutionen des alten Systems keinen Geltungswert mehr haben. Aufbauend auf einigen anthropologischen Grundannahmen entwickeln beide Ansätze Aussagen für die Bildung eines neuen institutionellen Rahmengenüges. Beide Ansätze nehmen dabei eine Mikrofundierung makrogesellschaftlichen Wandels vor, indem sie die Dynamik des Transformationsverlaufs aus der Verhaltenslogik und den Nutzenfunktionen einzelner Akteure ableiten. Wie im weiteren Verlauf zu erkennen sein wird, kommen beide Ansätze dabei allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich des institutionellen Designs mittel- und langfristiger Transformationsverläufe. Welche Schlüsse ziehen beide Ansätze theoretisch aus den initial gleichen Kooperations- und Verteilungsproblemen für den postulierten weiteren Verlauf der Transformation?

Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrages ist zunächst ein theoretisches. Es sollen die Grundaussagen der beiden Ansätze gegenübergestellt und die fundamental unterschiedlichen Entwicklungspfade herausgearbeitet werden, um dadurch eine analytische Grundlage für eine solide Mikrofundierung zu legen. Da – von den genannten Beiträgen einmal abgesehen – ein Großteil der empirischen und theoretischen Literatur sich auf die Makroebene des Transformationsprozesses bezieht, bietet sich hier ein Ausgangspunkt für weitere wissenschaftliche Auseinandersetzungen. In einem späteren Schritt könnte auch ein empirischer Validitätstest der Aussagekraft beider Theorien unternommen werden. Dies kann dagegen im gegebenen limitierten Rahmen kein zentrales Anliegen sein. Ein derartiger Test selbst muss daher zunächst Gegenstand weiterer Forschung bleiben.

Streunende und sesshafte Banditen

Mancur Olson's Ansatz (1993) geht ursprünglich davon aus, dass das Handeln rationaler Wirtschaftssubjekte durch (staatliche) Macht- und Anreizstrukturen geprägt wird. Entscheidend ist hier, wie Eliten ihre Macht zur Aneignung von gesellschaftlichem Wohlstand nutzen.² Die Anreizstruktur ökonomischen Handelns ist wesentlich abhängig von den Interessen der Machthaber. Ziel ihres Handelns ist materieller Gewinn im Sinne von Verfügungs-, bzw. Eigentumsrechten.³

¹ Ich danke Sebastian Eckardt für seine wertvollen Kommentare zu diesem Paper.

² Segbers, 1998, 21.

³ "Property rights are understood as the sanctioned behavioral relations among men that arise from the existence of goods and pertain to their use. These relations specify the norms of behavior with respect to goods that each and every person must observe in his daily interactions with other persons, or bear the cost of non-observance." Furubotn/Pejovich, zit. in Schulze, 1998, 10.

Entscheidend für die Entwicklung des Transformationsverlaufes ist dabei der „Charakter“ der Autoritäten. Dieser Charakter hängt ab vom Zeithorizont der Akteure. Um diesen bildhaft zu fassen, wählt Olson die Unterscheidung zwischen streunenden (*roving*) und sesshaften (*stationary*) Banditen (*bandits*). *Roving bandits* zeichnen sich durch kurzfristige Zeithorizonte aus. Sie sind daher darum bemüht, sich in kurzer Zeit ein möglichst hohes Maß an Verfügungsrechten und damit Wohlstand anzueignen, bzw. anderen abzunehmen. Die gesellschaftlichen und institutionellen Folgen – auch für sie selbst – spielen hierbei keine Rolle in ihren Kosten-Nutzen-Erwägungen. *Stationary bandits* beziehen demgegenüber aufgrund ihres langfristigen Zeithorizontes die Folgen ihres Handelns in ihre Kalküle ein. Für diese Banditen ist es rational, im Rahmen von intertemporalen Allokations- und Konsumententscheidungen auf kurzfristige Gewinne zugunsten von langfristigen zu verzichten. Diese Eliten fördern in ihrem eigenen Interesse die ökonomischen Aktivitäten gesellschaftlicher Gruppen und stellen beispielsweise auch Infrastruktur bereit, investieren also in die Zukunft. Olson spricht in diesem Zusammenhang von der Ausbildung von *encompassing interests*, die *stationary bandits* entwickeln, und damit die Herausbildung von stabilen Institutionen fördern. Dies führt zu einer für die sozioökonomische Entwicklung günstigere Politik, da sie für die Wirtschaftssubjekte langfristige Planung zulässt.

Akteure sind bei Olson ursprünglich im weiten Sinne staatliche Autoritäten. Es ist für den vorliegenden Beitrag jedoch aus zwei Gründen sinnvoll, an dieser Stelle die Akteursdefinition zu erweitern. Zum einen gewährleistet es die Vergleichbarkeit beider Ansätze.⁴ Zum zweiten erfordert die vor dem Hintergrund der in Transformationsprozessen Osteuropas gemachte empirische Erfahrung, dass starke substaatliche Akteure politikbestimmend sind, eine breitere Akteursdefinition. *Bandits* sind demnach alle an der Ausdehnung/Festigung ihrer Verfügungsrechte interessierten innerstaatlichen Akteure, soweit sie aufgrund ihrer Machtposition relevant sind. Diese so erweiterte Definition umfasst also auch Unternehmer und Interessensgruppen.⁵ Die hier getroffene Definition bewegt insoweit noch im Rahmen des ursprünglichen Modells, als Olson von Eliten im Sinne von „Machhabern“ spricht. Für die Herausbildung von langfristigen Anreizstrukturen müssen somit beide, staatliche und nichtstaatliche Akteure *stationary bandits* sein.

Welche Entwicklung nimmt der weitere Verlauf der Transformation nun auf der Grundlage des so verstandenen Ansatzes von Olson?⁶ Anders formuliert: wie entwickeln sich in diesem Ansatz aus initialen Verteilungskonflikten heraus formalisierte, staatlich durchsetzbare Verregelungsstrukturen, also formelle Institutionen, die langfristige ökonomische Anreizstrukturen bieten?

Olson argumentiert, dass staatliche Machthaber notwendigerweise, beispielsweise aufgrund von anstehender „Erbnachfolge“, mittel- und langfristig ihre Zeithorizonte verlängern. Sie sind daher im weiteren Laufe des Transformationsverlaufes daran interessiert, langfristiges Wirtschaftswachstum zu unterstützen. Für Wirtschaftskteure kann man im Sinne der oben erweiterten Akteursdefinition analog argumentieren: Unternehmer entwickeln langfristig ein Interesse an der Sicherung von ökonomischen Aktivitäten, die über *rent seeking* hinaus gehen. Informale Verfügungsrechte müssen also in formale Eigentumsrechte überführt werden, um dieses Ziel zu sichern. Damit entstehen Verregelungsstrukturen, die als formale Institutionen Staatlichkeit stärken. Die ursprünglichen Räuber entwickeln sich daher im weiteren Verlauf der Transformation zu sesshaften, System schaffenden Akteuren. Die Lösung von Verteilungskonflikten voll-

⁴ Siehe Absatz drei dieses Beitrages.

⁵ Die aus der „klassischen“ Politikwissenschaft stammende Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft wird nicht erst durch *governance*-Debatten im Rahmen der Globalisierung in Frage gestellt. Auch im Falle von Transformationsprozessen in Osteuropa mit weitgehender Schwächung von Staatlichkeit kann diese Dichotomie nicht aufrechterhalten werden. Als „Regeln schaffend“ werden hier also Akteure definiert, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen oder staatlichen Machtsstellung dazu in der Lage sind, gleich ob sie dazu legitimiert sind oder nicht. Damit führt die Trennlinie zwischen den „Institutionen Generierenden“ und den in diesen Institutionen Agierenden nicht mehr entlang von „Staat“ versus „Gesellschaft“/„Produzenten“, sondern innerhalb derselben.

⁶ Olson's Argumentation basiert auf dem Coase-Theorem. Vgl. Coase 1960.

zieht sich damit von ursprünglich kurzfristig orientiertem, maximalen Abgreifen von Profiten langfristig auf einer verregelten Basis. Verregelungsstrukturen und damit formalisierte Institutionen sind in diesem Modell ein Ergebnis der Entwicklung innerstaatlicher Akteure von *roving* zu *stationary bandits*. Formale Verregelung ist bei Olson also endogen.

Frühe Gewinner und partiale Reform

Joel Hellman (1998) entwickelt demgegenüber ein Modell, das die Bedeutung von frühen Gewinnern (*early winners*) beim Übergang aus einem nicht marktwirtschaftlich geprägten institutionellen Umfeld betont. *Early winners* verstehen es, durch die im Zuge des frühen Transformationsprozesses entstehenden Marktverzerrungen *rent-seeking*-Profite zu realisieren. *Rent-seeking*-Potentiale entstehen, da zwischen den liberalisierten und den noch staatlich regulierten Teilen der Wirtschaft Arbitragegeschäfte möglich sind. Diese innerstaatlichen Akteure, die von den in der frühen Phase der Transformation akkumulierten Verfügungs- und Nutzungsrechten profitieren, suchen in der nachfolgenden Zeit ihre Privilegien abzusichern. Für *early winners* ist es nun allerdings rational, dies nicht über eine Unterstützung der Reformprozesse zu tun, sondern im weiteren Transformationsverlauf für nur halb vollendete, partiale Reformen zu optieren. Jeder weitere Reformschritt, der die Marktverzerrungen und damit ihre eigenen spezifischen Vorteile gefährden könnte, wird konsequenterweise durch *early winners* unterbunden. Sie steuern bzw. blockieren die weitere Entwicklung eines formalen Institutionengefüges, sichern sich dadurch ihre Privilegien und behindern gleichzeitig externe Konkurrenz im Verteilungskonflikt. Die notwendige Verhandlungsmacht der Akteure, Reformen lediglich partiell zuzulassen, ergibt sich aus ihrer Organisation in alten, informalen Netzwerken und einem geschwächten Staat.

Zwei Folgen sind aus daraus abzuleiten: Die asymmetrische Verteilung von Profiten führt zu einer nicht pareto-optimalen Allokation von Ressourcen. Damit bleibt die heimische Volkswirtschaft hinter ihren Wachstumsmöglichkeiten zurück. Zweitens behindern die auf der Grundlage dieses suboptimalen Gleichgewichts⁷ geschaffenen Institutionen den weiteren Transformationsverlauf, da ihr Design darauf ausgerichtet ist, Verfügungsrechte von Wenigen zu sichern. Dieser *lock-in* Mechanismus verhindert eine Überwindung der informal angelegten Institutionen. Kurzfristigen (informalen) Aushandlungsprozessen wird der Vorrang eingeräumt vor langfristig angelegten (formalen) Verregelungen. Formalisierte, effiziente Institutionen können daher nur dadurch erreicht werden, dass *externe Einflussfaktoren* das innerstaatliche, nicht pareto-optimale Gleichgewicht verändern.

Folgen für das institutionelle Design

Vergleichen wir nun beide Ansätze hinsichtlich ihrer zentralen Aussagen zum institutionellen Design, das sich aus den unterschiedlichen, vom initialen Verteilungskonflikt abgeleiteten Ansätzen ergibt. Ein prinzipielles Problem in der Vergleichbarkeit beider Ansätze ergibt sich aus der Tatsache, dass Olson ursprünglich von anderen Akteuren ausgeht als Hellman. Olson's Akteure sind staatliche Autoritäten, die je nach Charakter (*roving* oder *stationary*) Institutionen schaffen, in denen sich Wirtschaftssubjekte nutzenmaximierend bewegen. Wirtschaftssubjekte sind damit auf einer nachgelagerten Analyseebene angesiedelt. Je nach Ausgestaltung führt die institutionelle Anreizstruktur zu gesamtwirtschaftlicher Prosperität oder nicht. Hellman's Akteure sind demgegenüber zum einen der Staat, zum anderen Wirtschaftssubjekte, die beide institutionengenerierend wirken bzw. die Ausgestaltung von Institutionen beeinflussen. Beide Akteure befinden sich in diesem Ansatz also auf derselben Analyseebene. Ich hatte eingangs die Akteursdefinition bei Olson erweitert. Mit dieser Erweiterung befinden sich staatliche Autoritäten und Wirtschaftsakteure auf einer Analyseebene. Diese Erweiterung ist begründet durch die Tatsache, dass bei schwacher Staatlichkeit „Autorität“ nicht nur staatlich ist, sondern durch

⁷ Zu suboptimalen, gleichwohl stabilen (Nash-)Equilibrien siehe auch North, 1992, Kapitel 1.

innergesellschaftliche Machtverteilung bestimmt wird. Mit Hilfe dieser erweiterten Definition sind beide Ansätze nun vergleichbar.

Hellman's Ansatz basiert auf den gleichen Grundannahmen wie der Olson's. Rational handelnde, nutzenmaximierende Akteure suchen ihren eigenen Wohlstand zu erhöhen und zu sichern. Interessant ist, dass aus denselben Anthropologien und initial gleichen Ausgangsbedingungen verschiedene Entwicklungen abgeleitet werden. Bei Hellman blockiert der *early winner* im späteren Verlauf des Transformationsprozesses die weitere effiziente Entwicklung der Ökonomie. Im Gegensatz zu Olson identifiziert Hellman also die Profiteure der Transformation als die „Blockierer“ von formalisierten Institutionen,⁸ der Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität und Wachstum.⁹ Bei Olson entwickeln sich demgegenüber die ursprünglichen Banditen im weiteren Verlauf der Transformation zu *strukturschaffenden* Akteuren. Diese sind zunächst staatliche Machthaber, allerdings im erweiterten Sinne auch jeglicher staatlicher und nichtstaatlicher heimischer Akteur, der über eine ausreichende Machbasis verfügt. Dabei ist auch nur bedingt relevant, welche Akteure diese *roving bandits*, hierunter sicherlich viele *early winners*, um hier in der Terminologie Hellman's zu sprechen, ursprünglich sind. Sie sind nur insoweit entscheidend, als sie die Hauptrolle bei der Schaffung von formalisierten Verregelungsstrukturen übernehmen, statt sie zu blockieren.

Welche institutionelle Ausgestaltung entwickelt sich also in beiden Ansätzen? Olson's Banditen sind langfristig an der verregelten Lösung von Verteilungskonflikten interessiert. Die Absicherung ihrer „Beute“, um beim gleichen Bild zu bleiben, verlangt nach durchsetzungsfähigen Eigentumsrechten und damit formaler Institutionenbildung. Wie die Banditen zu ihrer Beute kamen, bzw. welche ursprüngliche Verteilung zustande kam, hat dabei keine Auswirkung auf die nachfolgende Institutionenwahl.¹⁰ Hellman's Gewinner hingegen verhindern jegliche formale Institutionenbildung und optieren für ein – aus marktwirtschaftlicher Sicht – suboptimales institutionelles Design. Hellman kommt also zu einer weitaus pessimistischeren Einschätzung. Die ungleiche Verteilung von Eigentum zugunsten der *early winners* wird zudem dabei zementiert. Damit ergibt sich auch hier ein Widerspruch zu Olson. Überspitzt ausgedrückt könnte man bei Olson den Verteilungskonflikt als Chance aus dem kreativen Chaos begreifen, während er hingegen bei Hellman pfadabhängig zum *Lock-in* führt. Während bei Olson Verregelung ein endogener Prozess ist, benötigen Hellman's Akteure exogene, also systemexterne Anreize, um zu formaler Institutionenbildung zu gelangen.

Ein empirischer Test der Aussagen beider Ansätze ist, wie bereits erwähnt, an dieser Stelle nicht möglich. Es kommen hier jedoch sofort eine Vielzahl von möglichen Fällen in den Sinn, so beispielsweise die aktuelle Debatte um Russlands WTO-Beitritt, oder der russische Tax Code (1998/2002). Dem Forscherdrang sind hier sicher keine Grenzen gesetzt.

Anhang: Olson vs. Hellman – eine kurze Gegenüberstellung von Kernpunkten

Kategorie/Ansatz	Hellman	Olson
Anthropologie	Rational antizipierende Nutzenmaximierer	Rational antizipierende Nutzenmaximierer
Akteure	Staat, Wirtschaftssubjekte	Staat, (Wirtschaftssubjekte)
Konfliktlinie	Frühe Gewinner/Verlierer	Roving/stationary bandits

⁸ Die Dichotomie verläuft also nicht zwischen Staat und Gesellschaft/Wirtschaft, sondern zwischen Gewinnern und Verlierern.

⁹ Siehe auch North, 1992.

¹⁰ Siehe auch Coase, 1960.

		innerhalb von Staat und Gesellschaft
Formale Institutionenbildung	Exogen	Endogen
Driver	Akkumulierte Verfügungsrechte	Verlängerte Zeithorizonte
Verlauf des langfristigen Transformationsprozesses	Lock-in, partielle Reform	Verregelt, Reform

Literaturauswahl

- Coase Ronald H. 1960: "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Hellman, Joel 1998: *Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions*. In: *World Politics* 50, 2: 203–34.
- McFaul, Michael 1998: *Uncertainty, Path Dependancy and Institutional Design During Transitions: Cases from Russia*, PONARS Working Paper Nr. 7.
- North, Douglas C.: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen, 1992.
- Olson, Mancur 1993: *Dictatorship, Democracy, and Development*. In: *American Political Science Review* 87, 3 (September): 567–576.
- Schulze, Holger 1997: *Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrumentarium zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse*. Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Heft 4.
- Segbers, Klaus 1998: *Sowjeterbe und Globalisierung: Triebkräfte des nachsowjetischen Wandels. Überlegungen zu Akteuren, Interessen, Institutionen und Regulierungsweisen*. Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Heft 15.
- Woodruff, David M. 1999: *Rules for Followers*. PONARS Working Paper Nr. 13.

Konfliktregelung durch Identitätspolitik. Internationale Konfliktmediation durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE

Nach dem Systemumsturz des Jahres 1989 entstand in Siebenbürgen zwischen Rumänen und ethnischen Ungarn innerhalb weniger Monate eine interethnische Krisensituation. Die anfänglichen Hoffnungen nach Kooperation, die sich auf die wesentliche Rolle der Ungarn beim Sturz Ceaușescus gründeten, wurden damit zerschlagen. Die Krise manifestierte sich schließlich an zwei Hauptkonfliktlinien: (1) der Forderung nach Gewährung umfassender Autonomierechte für die Magyaren und (2) des Ausbaus bzw. der Wiedergründung ungarischer Bildungsinstitutionen. Die Ansprüche des Ungarnverbandes RMDSZ spalteten die rumänische Gesellschaft unter dem Vorwurf des Irredentismus und Separatismus in zwei Lager unvereinbarer Radikalpositionen. Diese Polarisierung wurde gestärkt durch alte historische Muster und die Instrumentalisierung von ethnisch exklusiven, außerordentlich stabilen Identitätskonstrukten durch politische Eliten beider Seiten. Den Höhepunkt der Krise bildeten die Jahre zwischen 1994 und 1996, in denen die radikalen Vertreter bei beiden Volksgruppen politikbestimmend waren.

In dieser Situation intervenierte der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE, dessen Aufgabe es ist, als krisenpräventives Instrument frühzeitig Gefahren im Zusammenhang mit Minderheiten zu erkennen und mittels nichtöffentlicher, präventiver Diplomatie zu entschärfen. Der erste Amtsträger, Max van der Stoel, entwickelte trotz seiner illusionsfreien Herangehensweise eine idealistische Dimension des Mandats, die in Richtung eines Wandels gesellschaftlicher Identitätskonstruktionen zielte und dadurch zur Nachhaltigkeit einer Konfliktregulierung ebenso beitragen sollte wie zur Konsolidierung der pluralistischen Demokratie.

Im Laufe seiner Arbeit kristallisierte sich die Bildungspolitik als Schlüsselsektor für die Identität der Magyaren und die Regulierung des Konflikts heraus. Insbesondere gilt dies für die Forderung nach Wiedergründung der in den Jahren nach 1959 sukzessive zwangsaufgelösten ungarischen Bolyai-Universität. Hierfür sind mehrere Gründe anzuführen: (1) Für die Nachhaltigkeit der Konfliktregulierung erweist sich die Bildungspolitik deshalb als entscheidend, da über Sozialisationsprozesse in den Bildungsinstitutionen die basalen, vorkognitiven Grundlagen, Werte und Normen des Staates und seiner Gesellschaft gelegt werden. Die Ideale einer Kultur und die Realitätsperzeptionen ihrer Angehörigen werden hier implementiert und internalisiert. Erziehungsinstitutionen sind daher eine für die Stabilität des Systems essentielle Systemfunktion. Durch die Erneuerung des Bildungsbereichs kann eine grundlegende „reform of mentalities“¹ erreicht werden. (2) Hinzu tritt eine Spezifik südosteuropäischer Gesellschaften: Da Bildung in der Regel staatlich organisiert ist, tradiert sie auch den dort stark ausgeprägten Nationalismus, d.h. Identitätsbilder, Symbole und nationale Mythen. Sie wird zum „vital element in the preservation and development of the identity of persons“². Im Falle der sich gegenseitig exkludierenden nationalen Identitäten der rumänischen Mehrheitsnation und der ungarischen Minderheit wird hierdurch die Bildung, beispielsweise die Lehre der Staatssprache, zum Politikum. Das

¹ Alexandru Crisan: The Teaching of the Official Language in the Schools of the Hungarian Minority in Romania. Linguistic, Social and Intercultural Aspects. In: Europe on the Move. Fusion or Fission? Proceedings. 1994 Sietar Europa Symposium. Hg. v. David Marsh, Liisa Salo-Lee. Jyväskylä: 1994. S. 251.

² Max van der Stoel: „Integrating Diversity in a Multi-Ethnic Region: Promoting Peace and Security in South Eastern Europe“. Key-note Speech, Portoroz, Slovenia, 16 March 2000. S. 11. Internet: http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches/2000/hcnm_speech2000_2.pdf (31.08.2001)

Bildungssystem mutiert zum „mediator of racism and exclusion by transferring, imposing, and strengthening the values and belief systems of an intrinsically racist society“.³

Die Bolyai-Universität wiederum war das Konzentrat dieser identitätsstiftenden Bildungsfunktionen, da sie (3) mit Sitz in Cluj (Kolozsvár) als Institution kulturelles Artefakt in der Stadt war, die die Ungarn als ihre „siebenbürgische Hauptstadt“ perzipierten. (4) Als einzige ungarische Volluniversität Rumäniens beheimatete sie zudem diejenigen Personen, „who preserve, protect, and cultivate th[is] artefact [...] as well as the less tangible characteristics of the nation’s identity“.⁴ Auf politischer Ebene schließlich war die Bolyai-Universität auch (5) symbolisches Abbild der politischen Machtstruktur Siebenbürgens. Jeder Staat, der die Herrschaft über Siebenbürgen erlangen konnte, hatte diese Universität monopolisiert und die Verfügungsgewalt über sie impliziert. Enikő Magyari-Vincze betonte daher die Schlüsselbedeutung der Bolyai-Universität, die zur Arena eines jahrhundertalten kulturellen Wettewifers zwischen rumänischen und ungarischen Eliten wurde.⁵

Aufgrund der symbolischen Bedeutung der Universität wurde der Ungarnverband nicht müde zu betonen, wie außerordentlich wichtig diese Universität für die ungarische Identität sei und dass die ungarische Universitätsbildung nur mit Unterstützung und Einbeziehung Cluj zu verwirklichen möglich sei.⁶ In dieser Frage gehe es nicht um die Ablehnung der Gründung einer Hochschule, sondern um die Verweigerung des grundlegenden Rechts der Herausbildung eines vollständigen Bildungssystems, das die Sicherung der nationalen Identität einer ganzen Gemeinschaft gewährleiste.⁷ Da auch seitens der Rumänen – einerseits durch die Beteiligung rumänisch-nationalistischer Parteien in der Regierung in der Zeit vor 1996 – und andererseits durch die von der rumänischen Presse noch verschärfte ethopolitische Mobilisierung ein Entgegenkommen ausgeschlossen war, gestaltete sich die Krise als Nullsummenspiel mit zwei starren, konträren Zielvorstellungen. Über die Blockade eines Vorankommens in dieser Frage wurden andere Politikfelder vermauert, wie die Äußerung des Bischofs László Tókécs verdeutlichte, dass konfiszierte Kirchengüter nur deshalb nicht zurückgegeben werden konnten, weil damit das Eingeständnis einhergehen müsse, auch die Bolyai-Universität enteignet zu haben.⁸

In dieser Situation versuchte der HKNM, die Diskussion um den Zugang zu Bildung zu entpolitisieren und über das Konzept eines multikulturellen Ausbaus der Universität eine neue Position in die Diskussion zu bringen, die langfristig zu einer identitätspolitischen Umgestaltung der siebenbürgischen Gesellschaft führen sollte. Seine *Arbeitsweise* unterschied sich dabei wesentlich von der anderer internationaler Akteure. Max van der Stoel arbeitete (1) nicht über ein Sanktions-, sondern über ein Anreizsystem, über das er Vorteile friedlichen Zusammenlebens sowie Zukunftsoptionen für Rumänien aufzeigte und so die als Nullsummenspiel wahrgenommenen Minderheitenkonflikte aufzubrechen suchte. (2) Während andere Institutionen nur mit starken zeitlichen Verzögerungen auf Entwicklungen reagieren können, arbeitete der Hohe Kommissar unbürokratisch und reaktionsschnell. In den heißen Phasen innerrumänischer Diskussion war Max van der Stoel immer vor Ort. Auf neue Politikoptionen reagierte er umgehend. (3) Durch seine Reaktionsschnelle, seine stets aktuellen Informationsstand und die Nutzung von Expertenwissen konnte der HKNM inhaltlich Stellung nehmen, indem er spezifische Aspekte bei der Umsetzung von Vorhaben fokussierte oder eigene Vorschläge unterbreitete. (4) Die Arbeit des Hohen Kommissars war auf die spezifische Lage Rumäniens zugeschnitten. Anders

³ Mikael Hjerm: Education, Xenophobia and Nationalism: A Comparative Analysis. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 27 (2001), H. 1. S. 37f.

⁴ George W. White: Nationalism and Territory. Constructing Group Identity in Southeastern Europe. Lanham, Boulder, New York, Oxford: 2000. S. 39.

⁵ Enikő Magyari-Vincze: A kolozsvári egyetem és a romániai magyar identitáspolitika. In: Replika 37/1999.

⁶ Sándor Tonk: Romániai magyar magánegyetem. In: Magyar Kisebbség 6 (2000), H. 1.

⁷ RMDSZ: Sajtófigyelő 5 (1998), Nr. 162. 07. September 1998.

⁸ Hungarian Minorities Monitor: Rumania, 18. April 2000. Internet: <http://www.hhrf.org/monitor/>

als die für viele Staaten gültigen internationalen Dokumente des Europarats oder der Vereinten Nationen berücksichtigten seine Empfehlungen immer die Konfliktperzeptionen und die Anforderungen der Akteure im jeweiligen Land. Wo internationale Dokumente nicht ausreichten, trug er zur spezifischen Normsetzung bei.⁹ (5) Über den *low key*-Ansatz stiller Diplomatie konnten bei der Bearbeitung der rumänischen Konfliktlage Forderungen berücksichtigt werden, die auch über die Verpflichtungen der durch Rumänien unterzeichneten Abkommen hinausreichten. Im Falle der multikulturellen Umgestaltung der Universität in Cluj zog er dafür Experten europäischer Universitäten hinzu, die als Vorbild dienen und deren Ratschläge daher ein besonderes Maß an Legitimität und Umsetzungsanreizen gewinnen konnten.

Die Wirkungsmacht des HKNM beruht auf verschiedenen Faktoren. Einer dieser Faktoren ist der (1) konstruktive Charakter seiner Arbeit, der die politischen Handlungen bei niedrigstmöglichem Interventionsniveau zu jedem Zeitpunkt den nationalen Akteuren überließ. Sobald sich die Konfliktsituation milderte, zog sich der HKNM mit seiner Arbeit zurück. (2) Er setzte sich nachdrücklich für die Institutionalisierung arbeitsfähiger Strukturen zur Verstetigung der Konfliktkommunikation in Rumänien selbst ein, durch die eine Konfliktregulierung verstetigt werden sollte. Ein weiterer Faktor ist seine (3) Kombination aus starker Sachbezogenheit und gleichzeitiger Konzentration auf bestimmte Politiker, die er nicht nur in ihrer Funktion als Amtsträger, sondern ebenfalls als Personen auf ihre Zusagen verpflichtete. (4) Umgekehrt waren auch die Empfehlungen, die er erarbeitete oder erarbeiten ließ, an seine Person gebunden und nicht lediglich durch eine „abstrakte Institution“ verabschiedet worden. (5) Als Unparteiischem war es den Akteuren möglich, von ihm Ratschläge anzunehmen, die sie von der Gegenseite wegen des beständigen Gefühls, betrogen zu werden, nicht hätten akzeptieren können. (6) Während seiner Gespräche mit den Akteuren exemplifizierte er die Methodik erfolgreicher Konfliktkommunikation. Die dogmatische Auslegung des Wortlauts internationaler Dokumente durch die rumänische Seite relativierte er ebenso wie die maximalistische der Ungarn.

Die Frage der *Effektivität* des Hohen Kommissars ist aufgrund der komplexen, nichtlinearen Zusammenhänge im Detail schwer zu beantworten. Kaum ein Akteur spricht ihm allerdings Einfluss ab. Die Einschätzung variiert aber in der vermuteten Größenordnung und der Art und Weise der Leistungen. Béla Markó bezeichnete die Institution des HKNM im Jahre 1999 als ein mit zu geringen Kompetenzen ausgestattetes „Schmerzmittel“ für die Minderheiten.¹⁰ Zsolt Nagy hingegen räumte Max van der Stoep einen bedeutenden Einfluss vor allem auf die politischen Umgangsformen ein.¹¹ Es sind hier vor allem vier Bereiche zu nennen, bei deren Wandel der Hohe Kommissar Anteile vorweisen kann: (1) Durch die kontinuierliche Evaluierung seiner Empfehlungen und der ihm erteilten Zusagen, hielt er die Minderheitenfrage auf der politischen Tagesordnung. (2) Bei seinen Arbeitsbesuchen gelang es ihm in der Regel, die essentielle sachpolitische Diskussion über Inhalte, die immer wieder zu versanden drohte, in Rumänien anzustoßen. Über die Initiierung der Diskussion gelang es ihm, Topics auf der politischen Agenda zu lenken. Hierdurch trug er zur Entpolitisierung und Entkoppelung der beiden zentralen Diskurse über Bildung und Autonomie bei, die sich wechselseitig blockiert hatten. (3) Im Zuge dessen gelang es ihm, die moderateren Kräfte zu mobilisieren und die Verhandlungsstile der Akteure zu beeinflussen. (4) Auf materieller Ebene konnte er den Widerstand mancher Akteure brechen und viele seiner Empfehlungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Bildungspolitik, wurden in die Praxis umgesetzt. Aufgrund der Existenz vieler Akteure und der langfristigen Zielsetzung seiner Arbeit ist die Effektivität des ambitionierten Ansatzes des HKNM beständig gefährdet. Generell scheint seine Arbeit jedoch an Effektivität in dem Maße gewonnen zu haben, wie sie an Spezialisierung zunahm und internationale Akteure wie Europarat und EU seine

⁹ vgl. The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note. Hg. v. Foundation on Interethnic Relations. The Hague: 1996.

¹⁰ István Zsehránszky: Európai fájdalomcsillapító helyett. In: Romániai Magyar Szó 18.06.1999.

¹¹ Interview mit Zsolt Nagy, geschäftsführender Vizepräsident des RMDSZ, in Cluj am 16. Juli 2001.

Empfehlungen gestützt und ihm damit die Kompetenz eingeräumt haben, (finanzielle) Ressourcen zu dirigieren.

Wird diese Lenkungscompetenz gestärkt, entfaltet die Institution HKNM – ein bestimmtes Maß an Kooperationswillen zwingend vorausgesetzt – in der Amtsführung Max van der Stoels Qualitäten, die den HKNM gegenüber anderen, „stärkeren“ internationalen Akteuren auszeichnen: (1) Der HKNM ist weniger Gläubiger, der Forderungskataloge an Staaten stellt, als vielmehr Dienstleister, der auf dem Weg der Konsolidierung hilft. (2) Der HKNM mahnte nicht nur notwendige Veränderungen an, sondern zeigte auch die Wege auf, die zu diesen Veränderungen führen. (3) Durch die Reaktionsschnelle ist seine Arbeit nicht statisch, sondern über Rückkoppelungseffekte mit der aktuellen Situation im Land in Kommunikation. (4) Durch diese Dynamik kann eine länderspezifische Identifizierung von „root causes“ gelingen und Einfluss ausgeübt werden auf den Diskurs über die für Minderheitenfragen essentiellen identitätspolitischen Konfliktfelder. (5) Über den *low key*-Ansatz kann es gelingen, die wie siamesische Zwillinge miteinander verbundenen Effekte „Außenintervention“ und „Legitimitätsmangel“ erfolgreich voneinander zu trennen. Eine paternalistische Kompetenzaneignung durch Institutionen der internationalen Gemeinschaft kann weitgehend vermieden werden. (6) Der HKNM repräsentiert ein Instrument, das durch die kontinuierliche Evaluierung seiner Arbeit eine Erziehungsfunktion entwickeln kann. Anders als andere Institutionen ist er in der Lage, bis in die Mikrostrukturen der Gesellschaft hineinzuwirken.

Werden nun die Ergebnisse dieses Konfliktbearbeitungsinstruments betrachtet, ergibt sich eine zwiespältige Bewertung. Am Ende seiner Arbeit in Rumänien ist es gelungen, die Krisensituation zu entschärfen. Durch den multikulturellen Ausbau ist zudem der erhebliche akute Konfliktstoff aus der Universitätsfrage verschwunden. Allerdings sind nicht alle Erfolge dem Konto des HKNM gutzuschreiben und ebenso weist der multikulturelle Charakter der Universität im Detail noch beträchtliche Mängel auf.

Wenn drei sich streiten, freut sich der Vierte? – Versöhnungsarbeit in Bosnien-Herzegovina

Der Begriff „Versöhnung“ scheint zu jenen unbestimmten Wörtern zu gehören, die wegen ihrer positiven Konnotation in verschiedensten Kontexten als erstrebenswerte Zielvision begrüßt werden, möglicherweise einvernehmlich von ansonsten uneinigen ehemaligen Konfliktparteien. Versöhnung ist in aller Munde, auch mit Blick auf das ehemalige Jugoslawien. Es gibt das Phänomen, dass internationale NGOs ihre Tätigkeit in Bosnien-Herzegovina oder Kroatien bei Spendenaufufen in Deutschland als Versöhnungsarbeit darstellen und auch explizit als solche bezeichnen – im bosnisch-sprachigen Pendant der Selbstbeschreibung hingegen wird das Wort „pomirenje“ ganz selbstverständlich nicht gedruckt. Für weite Teile der Zielgruppe vor Ort würde die Betonung von Versöhnung wahrscheinlich eine von außen auferlegte Zukunftssillusion vermuten lassen, der sie mit Skepsis und Distanz begegnen, um nicht zum vermeintlichen Vergeben, Vergessen und Kleinbegeben gedrängt zu werden. Gerade im Sprachgebrauch religiöser Autoritäten wirkt der Aufruf zur Versöhnung oftmals wie ein wirklichkeitsferner Appell, der konkrete Ängste und Hindernisse der Betroffenen nicht ernst nimmt. Der Begriff „Versöhnung“ scheint genau dann seine Konsensfähigkeit zu verlieren, wenn es darum geht, ihn in Bezug auf bestimmte politische, wirtschaftliche, soziokulturelle oder religiöse Zusammenhänge und Gruppen zu konkretisieren und die eigene Betroffenheit wie auch die eigene Verantwortlichkeit in den Blick zu nehmen.

Was meint Versöhnung konkret? Versöhnung kann als (Wieder-)Aufbau einer zukunftsfähigen, aufrichtigen, friedlichen und gerechten Beziehung beschrieben werden. Ohne die Elemente Gerechtigkeit, Wahrheit und Zukunftsfähigkeit kommt eine Definition von Versöhnung nicht aus, aber gleichzeitig erfassen sie den Bedeutungsgehalt von Versöhnung doch nicht vollständig. Im Rahmen meiner Dissertation zum Thema Versöhnungsarbeit bin ich zu der Überzeugung gelangt, dass sich Versöhnung nicht angemessen operationalisieren und definieren lässt. Zwar gibt es Voraussetzungen, ohne die Versöhnung nicht möglich ist, aber jenseits dieser Voraussetzungen sind die komplexen Facetten eines Versöhnungsprozesses nicht fassbar. Ich arbeite deshalb mit einer negativen Definition von Versöhnungsarbeit, die Nicht-Versöhnung von Versöhnung zu unterscheiden sucht, indem sie zwei Mindestbedingungen benennt:

Ein Handeln, das

- 1) die Frage von Verantwortung ausklammert
- 2) eine der Konfliktparteien (erneut) zum Opfer macht

kann nicht versöhnend sein.

Zu 1): Der Anfang eines jeden Versöhnungsprozesses liegt im zum Teil schmerzlichen Wahrnehmen dessen, was überhaupt der Versöhnung bedarf. Weder Opfer noch Täter dürfen das Gewesene leugnen, sondern müssen sich mit der geschehenen Verletzung – im wörtlichen oder metaphorischen Sinn – auseinandersetzen. Eine zentrale Voraussetzung für den Weitergang des Prozesses liegt darin, dass der Täter Verantwortung für sein Tun übernimmt. Diese Verantwor-

tung schließt nicht aus, dass er sich moralisch von der Tat distanziert oder dass er seine Entscheidungsfreiheit zum Zeitpunkt der Tat eingeschränkt sah. Unabdingbar ist jedoch, dass er etwa mit dem Satz „ich habe xy getan“ die Verantwortung für die Verletzung übernimmt und damit überhaupt erst zum Partner des Opfers im Versöhnungsprozess wird. In der theologischen Diskussion wird die Frage von Verantwortung oftmals in Verbindung mit dem Begriff Schuld geführt, auf den ich an dieser Stelle jedoch nicht näher eingehen möchte. Festzuhalten bleibt, dass eine Verantwortungsübernahme für das Geschehene auf Seiten des Täters, möglicherweise auch auf Seiten des Opfers im Sinne einer evtl. Mitverantwortlichkeit, Voraussetzung ist für den Fortgang eines Versöhnungsprozesses. Erst danach ist für beide Seiten das Gelingen von notwendigen Differenzierungen möglich: einerseits die Differenzierung zwischen dem Täter als Person und der Tat, andererseits jene zwischen dem Opfer als Person und der Tat, die es erst unfreiwillig zum Opfer machte. Beide Partner im Versöhnungsprozess müssen sowohl Verantwortung für das Gewesene als auch für die Gegenwart und Zukunft übernehmen und sich dafür von einer festlegenden, ausschließlichen Identifizierung mit der Verletzung lösen.

Zu 2): Um den Prozess nach bzw. während der Verantwortungsübernahme als versöhnend bezeichnen zu können, muss gewährleistet sein, dass keine der Konfliktparteien zum Opfer gemacht wird, indem z.B. ihre Interessen, Emotionen, Erinnerungen oder Intentionen ignoriert oder denen Anderer untergeordnet werden. Versöhnung unterscheidet sich damit grundsätzlich von erzwungenen Verzeihungsbekundungen oder unfreiwilligem Kleinbegeben. Ein gelingendes Versöhnungsgeschehen meint immer einen gleichberechtigten, wechselseitigen Prozess, in dem weder die Übermacht des Täters bestehen bleibt noch das Opfer seine Rolle als stärkere, zur Rache berechtigte Position ausnutzt. Auch für unbeteiligte Dritte gilt dieses Kriterium der Achtung: Von außen kommende Versöhnungsinitiativen, die von vornherein dieses Ziel verfolgen, müssen sich fragen lassen, ob sie nicht die Interessen der Betroffenen ignorieren und damit letztlich allein von ihrem Ansatz her den Mindestkriterien von Versöhnungsarbeit widersprechen.

Die negative Definition von Versöhnungsarbeit bietet den Vorteil, dass sie zumindest eine relativ eindeutige Krieteriologie enthält, um „Nicht-Versöhnungs-Projekte“ auszugrenzen, auch wenn sie keine umfassende positive Bestimmung von „Versöhnungs-Projekten“ erlaubt. In ihrer Abstraktheit erweist sie sich als anwendbar auf interpersonale wie gesellschaftliche Versöhnungsprozesse. Innerhalb des Raumes, der durch die zwei Mindestvoraussetzungen begrenzt wird, bleibt ein breites Spektrum an möglichen Formen und Wegen von Versöhnungsarbeit denkbar, für die vorerst keine Bewertungsmaßstäbe festgelegt werden können. Ein präskriptives Forschungsziel, wie Versöhnungsarbeit auszusehen habe, widerspräche ohnehin dem zweiten Kriterium für versöhnendes Handeln, denn es würde die Erfahrungen und Wertmaßstäbe der forschenden Person jenen der Versöhnungsarbeiter(innen) vor- bzw. überordnen. Die Erfahrungen mit und Reflexionen von gesellschaftlicher Versöhnungsarbeit z.B. in den Nachkriegsländern des ehemaligen Jugoslawien erscheinen darüber hinaus noch zu jung und diffus, um über erste Systematisierungsversuche der beobachteten Ansätze hinauszugehen.

Versöhnungsarbeit in Bosnien-Herzegowina scheint nötig zwischen den drei ehemaligen Kriegsparteien: serbischen, kroatischen und bosniakischen Bevölkerungsteilen. Jenseits dieser nationalen Grenzen gibt es jedoch zahlreiche weitere unversöhnte gesellschaftliche Trennungen: Displaced Persons unterscheiden sich von Flüchtlingen, die während des Krieges ein (vermeintlich) leichteres Leben im Ausland verbrachten, wie auch von jenen, die nicht vertrieben wurden, und Klagen der jeweils anderen Gruppen werden nicht ernst genommen; Stadtbewohner(innen) sondern sich ab von der ländlichen Bevölkerung, die sich durch Migration in Städten angesiedelt hat, aber weiterhin ihre ländliche Lebensweise verfolgt; Religionsgemeinschaften sehen nur die Opfer ihrer eigenen Angehörigen und ihre eigenen zerstörten Gotteshäuser, ohne die der anderen in gleicher Weise zu beklagen. Von Ort zu Ort wird der Versöhnungsbedarf anders beschrieben werden, möglicherweise als unterschiedliche Kombinationen der genannten Span-

nungen, je nach den lokalen Kriegsereignissen, den gegenwärtigen sozialen und politischen Gegebenheiten etc.

Oftmals spielen am Kriegskonflikt unbeteiligte Dritte eine wichtige Rolle im Entdecken und Bearbeiten solchen Versöhnungsbedarfs, seien es Dritte aus Bosnien oder – weitaus häufiger – internationale Gruppen. Als vergleichsweise unbefangene Personen können sie eine Außenperspektive einbringen, die eine Analyse aus größerer Distanz erlaubt. Die Konfliktbearbeitung ist für sie mit weniger Emotionalität und direkter Betroffenheit verbunden, und es ist ihnen leichter möglich, das Vertrauen einzelner Gruppen zu gewinnen, weil sie – zumindest zu Beginn – eine Position außerhalb des Freund-Feind-Geflechtes genießen. Internationale Institutionen besitzen darüber hinaus weitaus größere finanzielle Spielräume, Erfahrungswerte und Vernetzungsmöglichkeiten als rein lokale Initiativen, so dass ihre Versöhnungsarbeit nicht zuletzt dadurch oft umfassender ansetzen kann. Gleichzeitig birgt die Trägerschaft von Versöhnungsarbeit durch „neutrale“ Dritte auch Schwierigkeiten. Im Gegensatz zu Versöhnungsinitiativen von Betroffenen bleibt die Versöhnungsarbeit Dritter der Gefahr einer fehlenden Verinnerlichung ausgesetzt, wenn sie den Charakter der von außen angetragenen Vorgabe nicht zu verlieren vermag. Es besteht ferner die Gefahr der Professionalisierung: Indem externe „Versöhnungsspezialisten“ Projekte leiten und etwa als NGOs Gelder zur Bezahlung ihrer Mitarbeiter(innen) aufwenden, wird der nicht geschulten und nicht angestellten Bevölkerung das Gefühl vermittelt, dass sie weder die Kompetenz noch die Verantwortung für ähnliche Prozesse besäßen, obgleich es vielen internationalen NGOs gerade um die Entdeckung und Nutzung lokaler Ressourcen geht. Schließlich zeigt der gegenwärtige Abzug vieler NGOs aus Bosnien-Herzegowina, dass internationale Institutionen gezwungen sind, je nach aktuellen weltpolitischen Entwicklungen ihre Schwerpunkte zu verlagern, und dass ihre Versöhnungsarbeit daher zum Teil weniger dauerhaft ist als die von fest ortsansässigen Gruppen.

Welche Möglichkeiten gibt es für Dritte, einen Versöhnungsprozess zu fördern? Ich möchte mich im folgenden groben Schematisierungsversuch auf NGO-Arbeit in Bosnien-Herzegowina beschränken.

Versöhnungsarbeit mit Opfern

Viele NGOs bemühen sich um therapeutische Hilfe für geschädigte und traumatisierte Personen oder um die Wiederherstellung ihrer materiellen Überlebensfähigkeit durch den Wiederaufbau von Häusern, humanitäre Hilfe, die Betreuung von Flüchtlingslagern oder Mikrokredite. Diese Opferhilfen können insofern als Baustein zu einem Versöhnungsprozess betrachtet werden, als dass sie den Opfern ermöglichen sollen, Verantwortung für ihr Leben zu übernehmen und Selbstbewusstsein zu erneuern. Opferarbeit mag dann die Form erreichen, die am meisten das Gefangensein in der eigenen Perspektive aufbricht, wenn sie durch die gemeinsame Trauerarbeit von Opfern verschiedener Seiten eine vorher ungeahnte Solidarität schafft. Über die Hilfe von individuellen Opfern hinaus leisten viele der angeführten Beispiele einen gesellschaftlichen Beitrag zur Wahrnehmung und Achtung der Opferperspektive, indem sie geschützte Räume zur Verfügung stellen und innerhalb der Gesellschaft als Lobby der Opfer fungieren. Öffentliche Ehrungen von Opfern oder Gedenkstättenarbeit stellen weitere Wege dar, um die Opferperspektive nicht anderen Intentionen und Bewertungen unterzuordnen.

Versöhnungsarbeit mit Tätern

Selbstverständlich widerspricht eine klare Trennung von Tätern und Opfern der sozialen Wirklichkeit: Viele Opfer haben auch versöhnungsbedürftige Taten begangen, viele Täter verstehen sich selbst als Opfer der Geschehnisse, sicherlich müssen zudem unterschiedliche Grade von Tatverantwortung unterschieden werden. Entsprechend werden durch die genannten Opferhilfen auch jene in ihrer Lebensfähigkeit unterstützt, die sich selbst – zumindest in einigen Bereichen – als Opfer betrachten, während sie von anderen eher als Täter eingeordnet würden. NGOs, die

sich explizit um therapeutische Hilfe für Täter bemühen oder gerade ihnen geschützte Räume zur Verfügung stellen, sind mir nicht bekannt. Institutionen wie das Kriegsverbrechertribunal oder die Wahrheitskommission können als Versuche jenseits der NGO-Ebene gelten, um Verantwortlichkeiten von Tätern zu erfassen, aber ihr Versöhnungspotential wird sich erst noch erweisen müssen. Ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeit einer Versöhnungsarbeit mit Tätern liegt sicherlich in deren fehlender Motivation, Versöhnungsarbeit als sinnvoll oder notwendig zu betrachten: Sie fürchten juristische oder soziale Konsequenzen, den Verlust der möglicherweise wiedererlangten Normalität oder sehen schlicht keinen Bedarf, um hinter die Nachkriegssituation zurückzugehen.

Versöhnungsarbeit mit Opfern und Tätern

Versöhnungsarbeit von Opfern und Tätern ließe sich für die gegenwärtige Situation vermutlich genauer kennzeichnen als gemeinsame Erfahrungen des Nicht-Bedroht-Seins. Fortbildungshäuser und Begegnungszentren, die allen nationalen und religiösen Gruppen offen stehen, ermöglichen Kontakt zwischen Mitgliedern versöhnungsbedürftiger Bevölkerungsgruppen, ohne dass jedoch dieser Versöhnungsbedarf im Mittelpunkt steht. Vielmehr geht es darum, gemeinsame Interessen zu finden, die mit vereinten Kräften verfolgt werden, um so positive Erfahrungen zu teilen und das Vertrauen ineinander zu stärken. Auch interreligiöse Initiativen oder Projekte, die die gemeinsame Schulbuchentwicklung anstreben, können als Bausteine eines Versöhnungsprozesses interpretiert werden, weil sie Täter- und Opferperspektiven durch Dialog in einer gemeinsamen zu vereinen suchen.

Interessant scheint insgesamt die Beobachtung, dass viele der genannten Projekte gemäß der negativen Definition von Versöhnungsarbeit von außen betrachtet innerhalb des Definitionsrahmens anzusiedeln wären, dass die Mitarbeiter(innen) selbst die Arbeit im Gespräch jedoch nicht als Versöhnungsarbeit bezeichneten, sondern als Opferhilfe mit humanitärem Hintergrund, als Hilfe um der Opfer, nicht um der Versöhnung mit dem Täter willen. NGOs mit religiösem Hintergrund hingegen zeigten sich in Gesprächen als weitaus weniger zurückhaltend darin, ihre Arbeit als Versöhnungsarbeit zu begreifen und darzustellen. Es wird zu untersuchen sein, inwiefern sich diese religiös motivierten Projekte tatsächlich in ihrem Arbeitsansatz und ihrer Intention von nicht-religiösen Projekten unterscheiden und inwiefern sie nicht eher dazu tendieren, durch vorschnelle Versöhnungsappelle dem Kriterium der Achtung vor den Interessen der Betroffenen zu widersprechen.

Abschließend sei die überspitzte Frage der Überschrift aufgegriffen: Inwiefern mögen sich die Dritten – bzw. im Falle Bosnien-Herceovinas die Vierten – freuen über den herrschenden Versöhnungsbedarf? Natürlich freuen sie sich aus Gründen der Selbsterhaltung: Ihre Arbeit bietet ihnen wirtschaftliche Entwicklungschancen, Lern- und Experimentierfelder, strukturelle Ausbaumöglichkeiten. Nicht zuletzt die internationale Wissenschaft erschließt sich neue Forschungsbereiche.¹ Diese Freude ist den dritten Parteien nicht vorzuwerfen, solange sie nicht den Bedürfnissen der Klienten übergeordnet wird. Versöhnungsarbeit unterscheidet sich von gewöhnlicher herstellender Arbeit darin, dass sie ihr Ziel nicht allein durch Strategien erreicht. Sie bleibt vielmehr auf die Offenheit der sich Versöhnenden wie auch auf die Glaubwürdigkeit der Versöhnungsarbeiter(innen) und deren versöhnungsbereite Lebensweise angewiesen und wird von allen Beteiligten meist nicht nur als Leistung, sondern auch als Geschenk erfahren. Die Freude über gelingende Versöhnungsarbeit wird deshalb immer über die Zufriedenheit mit den eigenen Leistungen hinauswachsen.

¹ Vgl. hierzu etwa den Special Report 103 des United States Institute for Peace vom März 2003 zum Thema "Can Faith-Based NGOs Advance Interfaith Reconciliation? The Case of Bosnia and Herzegovina": "Bosnia and Herzegovina provides a ready-made laboratory for this research" (About the Report, S. 1; vgl. <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr103.html>).

Oliver Kociolek

Das Listening Project als Möglichkeit der gewaltfreien Konfliktbearbeitung und -bewältigung. Praktische Erfahrungen aus der kroatischen Baranja.

Einfach nur zuhören? Wozu? Das kann doch jeder! Und was bringt das überhaupt für den Frieden? Ist Handeln nicht besser? Erstaunen und Skepsis waren die ersten Reaktionen der Teilnehmer des Vorbereitungskurses für das Friedensprojekt als ihnen der US-Amerikanische Trainer Herb Walters das Listening Project (LP) vorstellte.

Im Frühjahr des Jahres 1999 startete das kroatische Centre for Peace in Osijek, (CPO) ein Listening Project, mit dem Ziel, in den im Sommer 1991 serbisch besetzten und seit 1998 wieder von Kroatien verwalteten Gebieten, Friedens- und Versöhnungsarbeit zu leisten.

Als Internationaler Teilnehmer dieses Listening Projects möchte ich diesen Ansatz der Friedensarbeit vorstellen, wie ich ihn erfahren habe. Es ist eine Methode, die Gewalt lindernd wirken kann, aber auch präventiv eingesetzt werden könnte und mich sehr beeindruckte. Dieser Ansatz hat seine Wurzeln in der Anti-Atomtestbewegung in den USA und wurde auf die ehemaligen Kriegsgebiete übertragen.¹

Ich möchte in diesem Vortrag das Listening Project sowie dessen Implementierung in der Kleinstadt Beli Manastir vorstellen wie auch auf die Wirkungsweise und die Ziele sowie deren Realisierung eingehen. Abschließend werde ich die Arbeit bilanzieren und weitere Handlungsoptionen aufzeigen. Zuvor werde ich aber kurz die Situation im Arbeitsgebiet schildern.

Zur Situation im ehemaligen Kriegsgebiet

Im äußersten Nordosten Kroatiens gelegen, war Ostslawonien mit den Städten Vukovar und Osijek eines der umkämpftesten Gebiete zu Beginn der jugoslawischen Kriege. Als im Sommer 1995 die kroatische Regierung die anderen beiden serbischen Enklaven um Okučani im Landesinneren und Knin auf der dalmatinischen Seite blitzkriegartig eroberte, respektive befreite, drohte auch an dem serbisch besetzten Gebiet an der Donau mit direktem Kontakt zum jugoslawisch-serbischen Mutterland eine militärische Intervention. Diese konnte aber durch Verhandlungen und dem Abkommen von Erdut abgewendet werden. So zog in Folge dieses Friedensvertrags für zwei Jahre die UN in dieses Gebiet ein und bildete die UNTAES-Mission. Nach zwei Jahren, am 15. Januar 1998 wurde das Gebiet entlang der westlichen Ufers der Donau vertragsgemäß endgültig unter kroatische Hoheit gestellt.

Das in diesem Gebiet liegende Städtchen Beli Manastir, im Norden von Osijek, etwa 10 km von der ungarischen Grenze gelegen, hatte vor dem Krieg etwa 12.000 Einwohner unterschiedlicher Ethnien, inklusive einer großen ungarischen Minderheit. Nach Ende des Krieges lag die Zahl der verbliebenen Einwohner nach Angaben der OSZE bei 6–7000. Der größte Arbeitgeber der Region, Belje, das Agrarkombinat der einstigen Kornkammer Jugoslawiens hatte massiv Personal entlassen.

Die Vorbereitungen des Listening-Projektes und seine Ziele

Hinsichtlich eines absehbaren Endes der internationalen UNTAES-Mission plante das CPO die Implementierung von vier Peace Teams, um als lokale NGO in diesen Gebieten direkt aktiv zu

¹ Andere Anwendungsbereiche sind Umweltschutzbewegungen, Rassismus, etc.

werden.² Im Herbst 1998 startete das CPO mit dem Programm *Building a Democratic Society under the Principles of Non-Violence. Peace-Building in Eastern Slavonia*. In einem zehnwöchigen Training bereiteten sich 21 Kroaten unterschiedlicher Ethnie und acht internationale Vertreter auf diesen Einsatz vor.³ Die „Mirovniks“ im Alter von 18 bis 50 Jahre lernten auf diesem Seminar wie Konflikte entstehen und wie sie gelöst bzw. gewaltfrei transformiert werden können. Den Hauptteil des Trainings nahm mit drei Wochen das Listening-Project ein, welches folgende Ziele hat:

1. Die Menschen und die Kommune in der wir arbeiten werden, besser zu verstehen, inklusive der (relevanten) Themen und Probleme.
2. Positive Beziehungen mit örtlichen Personen herstellen, die unsere Werte und Hoffnungen auf Frieden, Gerechtigkeit und Versöhnung teilen. (...)
3. Positive Beziehungen mit allen Menschen entwickeln, mit denen wir in Kontakt kommen und eine Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens und Verstehens zu schaffen. Zudem wollen wir diejenigen identifizieren, die mit dem Peace Team arbeiten möchten.
4. Ein anfängliches Feedback von den Bewohnern zu erlangen, über die Aussicht ein Peace Team an ihrem Ort zu haben.
5. Mit offiziellen Vertretern und Gemeindeleitern treffen.⁴

Das Listening Project und das Peace Team Beli Manastir

Das Listening Project basiert auf intensiven, vertrauensvollen Gesprächen mit den Menschen in der Kommune. Zu Beginn des Gesprächs stellten sich die Peace Team Mitglieder der/m Erzähler/in vor. Bei kleinen Kommunen, wo fast jeder jeden kennt, erschien es oftmals nicht nötig, ein formales Statement, wie es während des Trainings ausgearbeitet wurde, abzugeben. Dennoch hatten sich die Friedensarbeiter auf folgendes Eingangsstatement verpflichtet:

Wir kommen von einer unabhängigen Organisation, dem CPO und bereiten uns auf die Nachkriegs-Friedensarbeit in Beli Manastir vor. Wir möchten mit Ihnen sprechen, um von der Situation, den Problemen und Ihren Ideen, an Hand derer wir zukünftig kooperieren können, zu lernen. Wir glauben, dass Ihre Gefühle und Ideen wichtig sind!

Die sechs Peace Worker befragten anschließend die Bewohner des Ortes zu ihrer Lebenssituation (siehe Fragebogen im Anhang). Dieses Gespräch erfolgte aber nicht nach einem festgelegten Raster – auch wenn es der Aufbau des Fragebogens vermuten lässt. Die Reihenfolge der Fragen – wie auch fast der Inhalt – spielen eine untergeordnete Rolle. Dennoch wurde aber nach einem ersten Vortest während des Trainings beschlossen, die Frage nach dem Krieg, die zunächst am Anfang des Fragebogens stand, weiter hinten an zu stellen. Mittels der harmloseren Frage nach dem Beruf sowie der gegenwärtigen Lebenssituation, gelang es, zunächst eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen und diese teilweise als zu drastisch empfundene Eingangsfrage und Klippe zu umschiffen.⁵

Im Verlauf des Gesprächs schilderten die Erzählenden sehr offen, wie sie ihre aktuelle Situation empfinden und brachten ebenfalls ihre Ideen und Vorschläge ein, wie das Leben in der Kom-

² Zu Kriegszeiten bestanden trotz massiver Blockaden weiterhin Kontakte, direkte Treffen wurden teilweise auf neutralem Boden in Ungarn abgehalten.

³ Sie kamen aus Österreich, Deutschland, Rumänien, USA, Großbritannien, der Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina und sollten Neutralität und Überparteilichkeit bewirken, wie auch internationale Kontakte generieren.

⁴ Autumn in Ilok. A Diary from a Peace Team Training. (ohne Seitenangabe)

⁵ Es wurde auch empfohlen, zunächst über die kleinen Dinge des Alltags zu reden, wie den Hund, das Wetter und alles, was sich für Small talk eignet.

mune verbessert werden könnte.⁶ Neben der vordergründigen Informationsabfrage und der Vorstellung der Arbeit des Peace Teams und des CPO's, bewirkte dieses Gespräch einen weiteren positiven und intendierten Effekt.

Die „Peace Worker“ zeigten durch aktives Zuhören ihren Respekt gegenüber den Erfahrungen der Menschen und „werten“ diejenigen auf, die sonst nie gefragt werden, womit diese Menschen ihr Selbstbewusstsein stärken. Einige der Befragten reagierten mit großer Bescheidenheit und wunderten sich, dass sich überhaupt jemand für sie und ihre Belange interessiere. Manchmal erschien es, dass die Menschen geradezu auf jemanden warteten, der ihnen und ihrer Geschichte zuhört.⁷

In der Regel sprachen zwei Friedensaktivisten mit einer Person, eine/r führte das Gespräch, während der/die andere protokollierte. Im Idealfall weckten sie Interesse für das Projekt und gewannen weitere Freiwillige, die ebenfalls an den Listings oder anderen Aktivitäten des Peace Teams teilnehmen möchten.

Es ist aber vereinzelt auch geschehen, dass Menschen nicht von ihren Erfahrungen berichten wollten oder im Verlaufe des Gesprächs Unbehagen fühlten. Daher entschieden sich die Peace Teams zu einer „weicheren“ Linie. Die Qualität und Vertrautheit des Gesprächs und nicht die nackte Information hat an erster Stelle zu stehen.

Die Auswahl der Erzählenden erfolgte zunächst im engeren Bekanntenkreis, was den Vorteil hatte, dass die Mirovniks mit der auch für sie künstlichen Interviewsituation vertraut werden konnten. Im weiteren Verlauf des Projekts befragten sie aber auch Bewohner, die sie nicht kannten. In den ersten fünf Wochen wurden 33 Interviews geführt, nach fünf Monaten gab es schon 130 Befragte.

Auswertung der Interviews und Zielkontrolle

Die Gesprächsprotokolle wurden gesammelt und ausgewertet. Es stellt es sich aber schnell heraus, dass manche Fragen zu ungenau waren, weil sie mehrere Antworten ermöglichten. Bedauerlicherweise war gerade die Schlüsselfrage (im Anhang Nr. 8) „nach den Gedanken *und* Gefühlen bezüglich des Wiederaufbaus der Kommune *und* der Versöhnung“ viel zu ungenau. Sie ließ somit vier mögliche Antworten zu. Genauere Differenzierung und Nachfrage und Protokollierung hätten mit Sicherheit den Erfahrungsgewinn erhöht und Anlass gegeben, aus den möglichen Unterschieden zwischen Gefühl und Verstand, wie auch (materiellem) Aufbau und zwischenmenschlicher Versöhnung Erkenntnisse und Handlungsoptionen zu gewinnen. Dennoch ist festzuhalten, dass:

- das Peace Team Beli Manastir und das Listening Projekt für eine gute Sache gehalten wurden (über 90% positiv bis sehr positiv), und
- die ökonomische Situation und die eigene Arbeitslosigkeit als das größte Problem in der Baranja gesehen wurde.

Einige der Vorschläge der Teilnehmer waren:

- „die Kommunikation zwischen Regierung und Bürgern verbessern“
- „kulturelle Veranstaltungen organisieren“
- „Kinder sinnvoll beschäftigen“
- „Sportanlagen verbessern“
- „Workshops für Frauen anbieten“

⁶ Beispielweise nannten mehrere Bewohner von Beli Manastir, dass es ihnen an kulturellen Einrichtungen, wie z.B. einem Theater mangle. Diesem „Bedürfnis“ nach Kultur kamen das Peace Team und das CPO auch nach, indem es zwei Mal eine Theatergruppe aus Osijek nach Beli Manastir einlud.

⁷ Autumn in Ilok.

- „ein multiethnisches Zentrum errichten.“ und weniger ernsthaft
- „die Regierung ablösen und dass Tito wiederkommen möge“

Das Peace Team Beli Manastir griff von diesen Vorschlägen einige auf und bemühte sich, trotz finanzieller Probleme, die mit wenigen Mitteln realisierbaren umzusetzen (Siehe Fußnote 6).

Das Listening Project erwies sich insgesamt als probates Mittel, um etwas über die Probleme und die aktuelle Situation der Kommune zu erfahren wie auch das Peace Team selbst bekannt zu machen und in der Gemeinde zu integrieren. Die persönlichen Kontakte verbesserten sich und nach den Gesprächen fühlten sich die Erzählenden besser und gestärkt.

Hinsichtlich einer inhaltlichen und praktischen Umsetzung konnten die genannten Probleme wie die desolate ökonomische Situation zwar erfasst, aber verständlicherweise nicht ansatzweise gelöst werden.

The Spirit of the Listening vs. wissenschaftliche Auswertung

Wie bei der praktischen Beschreibung angedeutet, wurde bei der konkreten Arbeit weniger streng auf wissenschaftliche Bezugspunkte geachtet, noch wurde versucht, dem Listening einen überbordenden theoretischen Bezugsrahmen zu geben. Diese Herangehensweise erscheint meinen Beobachtungen nach symptomatisch für manche lokale NGO's zu sein. „Es tut den Leuten einfach gut, ihnen zuzuhören und von ihren Sorgen und Nöten zu erfahren.“ hieß es im CPO oder um den Initiator Herb Walters zu zitieren:

„The Listening Project comes first and foremost from a position of understanding, compassion and caring. It is not a technique that can be learned only in the head. It must also be learned in the heart.“

In der Tat sollte das Zuhören mit dem Herzen erfolgen, das hindert aber nicht daran, das Gehörte (und Beobachtete) nachhaltig wissenschaftlich/statistisch auszuwerten, auch wenn es nicht das erklärte Ziel des Listening ist.

Exportmöglichkeiten

Dieser Ansatz lässt sich relativ nahezu in jeder Region der Welt anwenden, sei es in einem Großstadtbezirk oder einer ländlichen Grenzregion. Die Teilnehmer und Organisatoren müssen nur daran „glauben“, d.h. mit Empathie auf die Menschen zu gehen bzw. so etwas wie den Geist des aktiven Zuhörens fühlen.

Zusammenfassung und Ausblick

Die hier geschilderten Erfahrungen des Listening Project in Beli Manastir ermutigen, denn sie zeigen, dass:

- es mit einfachen Mitteln möglich ist, die „kleinen Leute“ zu stärken und die Kommune demokratischer aufzubauen
- wissenschaftliche Auswertung und Listening sich nicht ausschließen
- dieser Ansatz auf andere Regionen übertragbar ist.

Weitere Optionen, um diesen Ansatz zu fördern und zu optimieren, wären:

- die verstreut operierenden und oftmals getrennt voneinander arbeitenden Initiativen zu erfassen und deren Erfahrungen systematisch auszuwerten und zu vergleichen
- die Methode zu spezifizieren, mit anderen ähnlichen Ansätzen wie z.B. der biographisch-narrativen Gesprächsführung, der Aktionsuntersuchung oder Methoden der Ethnologie zusammenzuführen, ggf. abzugrenzen.

- eine verständliche wie auch flexible Leitlinie, eine Art Handbuch zu erstellen, welche als Grundlage für diese Methode der Friedensarbeit dient.

Sollte beim Lesenden möglicherweise noch immer Skepsis über das „Funktionieren“ dieses Ansatzes vorherrschen, ist dies kein Grund zur Beunruhigung. Denn so erging es schließlich den Akteuren im Feld zunächst auch.

Anhang – Der Fragebogen

- 1.) Wie lange leben Sie schon in ___?
Welches ist ihr Residenzstatus
___ Vorkriegsbewohner; ___ Vertriebener; ___ Flüchtling; ___ Rückkehrer; ___ Sonstige
- 2.) Welchen Beruf haben Sie? _____
- 3.) Was sind ihre Gefühle hier in ___ zu leben?
___ sehr positiv; ___ etwas positiv; ___ unklar/gemischt; ___ negativ
- 4.) Was sehen Sie als die wichtigsten Probleme und Themen hier in ___?
- 5.) Haben Sie irgendwelche Ideen oder Vorschläge in Bezug auf die Probleme, die wir in diesem Interview diskutiert haben?
- 6.) Waren Sie vom Krieg betroffen?
- 7.) Welche Zukunft sehen Sie für ihre Kinder oder Enkelkinder in Bezug auf die verschiedenen Gruppen und Nationalitäten in dieser Kommune?
- 8.) Was sind Ihre Gedanken und Gefühle über die Menschen hier in ___ in Bezug auf den Wiederaufbau der Kommune und Versöhnung?
___ sehr positiv; ___ etwas positiv; ___ unklar/gemischt; ___ negativ
- 9.) Was denken Sie über die Idee, ein gemischtes Friedensteam hier im Ort zu haben, um mit den Menschen zu Wiederaufbau und Versöhnung zu arbeiten?
___ sehr positiv; ___ etwas positiv; ___ unklar/gemischt; ___ negativ
- 10.) Haben Sie Interesse, möglicherweise Ideen für Friedensaktivitäten zu entwickeln, die nach Möglichkeiten suchen, die gebrochenen menschlichen Beziehungen zu verbessern und mit den Problemen der Kommune handeln
___ sehr positiv; ___ etwas positiv; ___ unklar/gemischt; ___ negativ
- 11a) Wie fühlen Sie sich während es Interviews?
___ sehr positiv; ___ etwas positiv; ___ unklar/gemischt; ___ negativ
- b) Halten sie es für sinnvoll solche Interviews mit weiteren Menschen hier in ___ zu führen?
___ ja ___ nein
- 12.) Hätten Sie Interesse die Gedanken und Gefühle von anderen Menschen hier in ___ zu erfahren? Habe Sie Interesse uns bei zukünftigen Interviews zu helfen?
- 13) Kontaktmöglichkeit?

PRÄVENTION: INTERVENTION VOR DEM AUSBRUCH VON GEWALT

Jörn Grävingholt

Krisenprävention in Zentralasien Welchen Beitrag kann Entwicklungszusammenarbeit leisten?¹

Lange Zeit ist Zentralasien² die vergessene Peripherie des zerfallenen Sowjetimperiums gewesen. Anders als der Kaukasus-Raum, dessen gewaltsame Sezessionskonflikte von Gorno-Karabach über Tschetschenien bis Süd-Ossetien dafür ursächlich waren, dass die Worte Kaukasus, Ethnizität und Gewalt für viele westliche Ohren zu einem scheinbar natürlichen Dreiklang verschmolzen, blieb Zentralasien weitgehend unterhalb der Schwelle öffentlicher Resonanz. Selbst der tadschikische Bürgerkrieg von 1992 bis 1997 – obwohl mit geschätzten 50.000 bis 100.000 Toten bei einer Bevölkerung von 5 bis 6 Millionen eine der verheerendsten „humanitären Katastrophen“ im postsozialistischen Raum – verhalf der Region nicht zu größerer Aufmerksamkeit. Jenseits einschlägiger Expertenzirkel verkörperte Zentralasien weder für die Politik noch für die Medien in Europa nennenswertes Interesse.

Auch das geostrategische Raunen über das neue „Great Game“ um das Kaspische Öl war bestenfalls lose mit der Frage der Entwicklungen in Zentralasien verbunden. Der historischen Analogie entsprechend richtete sich die Aufmerksamkeit in erster Linie auf die „Big Players“ außerhalb der Region, nicht auf die kleinen Akteure vor Ort. In den Jahren 1999 und 2000 sorgten Anschläge und Entführungen in der kirgisisch-tadschikisch-usbekischen Grenzregion im Fergana-Tal, die auf das Konto der Islamischen Bewegung Usbekistans gingen, für Unruhe und Aufregung unter westlichen Regierungen, da unter den Entführten auch westliche Entwicklungshelfer waren. Die – verständliche – unmittelbare Reaktion war erst einmal ein weiterer Rückzug aus der Region. Ein schon länger gefordertes verstärktes ziviles Engagement mit dem Ziel krisenpräventiver Einwirkung blieb zunächst aus.³

Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und dem darauf folgenden Krieg zum Sturz der Taliban-Herrschaft in Afghanistan hat sich diese Situation grundlegend geändert. Einerseits erlangte Zentralasien erhebliche strategische Bedeutung für die Kriegsführung der Anti-Terror-Koalition. Westliche Truppen wurden – ohne nennenswerten politischen Widerstand aus Moskau – in Usbekistan und Kirgisistan stationiert, um von dort aus die Militäroperationen in Afghanistan unterstützen zu können.

Andererseits stieß nun die Botschaft der Think Tanks, eine Stabilisierung der Großregion einschließlich Afghanistans könne nur gelingen, wenn auch die Krisenherde in Zentralasien stabilisiert würden, auf politisches Gehör. Ein Teil jener Haushaltsmittel, die von den meisten westlichen Regierungen zur „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ zusätzlich bereitgestellt wurden, floss in Programme mit direktem Bezug zu Zentralasien. Auf deutscher Seite konnte beispielsweise allein das Entwicklungsministerium (BMZ) aufgrund des so genannten Anti-Terror-Pakets (ATP) im Haushaltsjahr 2002 über doppelt so viele Mittel für Maßnahmen in

¹ Dieser Beitrag beruht auf vorläufigen Ergebnissen eines Forschungsvorhabens, das derzeit am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführt wird. Eine ausführliche Studie mit umfangreichen Quellennachweisen wird im Herbst 2003 in der Schriftenreihe des DIE erscheinen. Die hier vorgestellten Ergebnisse und Bewertungen geben allein die Auffassung des Autors wider.

² Unter der Bezeichnung „Zentralasien“ werden hier die fünf ehemaligen Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan zusammengefasst.

³ Für einen eindringlichen Appell zu krisenpräventivem Engagement im Fergana-Tal vgl. Lubin/Rubin 1999.

Zentralasien verfügen wie ursprünglich vorgesehen. Sonderprogramme in der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes kamen noch hinzu.

Dieser Beitrag befasst sich mit der Frage, inwieweit speziell die westliche *Entwicklungszusammenarbeit* in der Lage ist, dem wahrgenommenen Bedarf an Krisenprävention in Zentralasien zu entsprechen. Von welchen Grundsätzen geht sie dabei aus, und inwieweit gelingt eine adäquate Umsetzung? Ausgangspunkt der Überlegungen ist eine kurze Skizze der Konfliktpotenziale, die für die Region kennzeichnend sind.

Konfliktpotenziale in Zentralasien

Die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den fünf zentralasiatischen Republiken weisen nicht unerhebliche Unterschiede auf und eröffnen den jeweiligen Ländern entsprechend unterschiedliche Entwicklungsperspektiven. Die politischen Regime reichen von begrenztem Pluralismus unter einer gemäßigt autoritären Herrschaft wie in Tadschikistan und Kirgisistan bis zur Apotheose sowjetisch-totalitärer Herrschaft im absurden Ein-Personen-Staat Turkmenistans; in wirtschaftlicher Hinsicht steht auf der einen Seite der Ressourcenreichtum eines Landes wie Kasachstan, auf der anderen Seite zählt ein Land wie Tadschikistan zu den elf ärmsten Ländern der Welt überhaupt.

Trotz solcher Disparitäten lassen sich auch wichtige Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern feststellen. Da ist zum einen das sowjetische Erbe, das noch immer überall deutlich spürbar ist. Zum anderen weisen die Länder auch aufgrund ihrer noch immer vorhandenen gegenseitigen Verflechtung eine Reihe gemeinsamer Krisenmerkmale und Konfliktpotenziale auf. Die Tatsache, dass viele der dahinter stehenden Konfliktursachen entweder direkt grenzüberschreitend wirksam sind (Auseinandersetzungen um Ressourcennutzung, ökologische Schäden u. a.) oder auf eine gemeinsame Herkunft zurückgehen (soziale und wirtschaftliche Unsicherheiten im Zuge der wirtschaftlichen Transformation, Bevölkerungswachstum u. a.), lässt es als sinnvoll erscheinen, die Region als Ganzes unter dem Blickwinkel potenzieller Konflikte in den Blick zu nehmen.

Für eine am Ziel der Krisenprävention orientierte Analyse von Konfliktpotenzialen hat es sich bewährt, drei verschiedene Problembereiche zu untersuchen:⁴ (1) *Strukturelle Konfliktursachen*, die auf langfristige Probleme verweisen und der gezielten Einwirkung nur sehr begrenzt und in langer Perspektive zugänglich sind; (2) die *Fähigkeit* (oder mangelnde Fähigkeit) einer Gesellschaft oder von Staaten, *Konflikte konstruktiv* und ohne Gewalt zu bearbeiten und einer als legitim anerkannten Lösung zuzuführen; (3) *konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken*, die eher symptomatischer als grundsätzlicher Art sind, die aber eine negative Eigendynamik entfalten und damit zur Verstärkung gewaltsamer Konflikte beitragen können. Übertragen auf die Situation in Zentralasien ergibt sich daraus die folgende Übersicht (Tabelle 1), die hier nicht ausführlicher erläutert werden kann, zumindest aber einen Eindruck vom Umfang und von der Komplexität der Konfliktlagen in der Region vermittelt. Dass im Einzelfall zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede im Hinblick auf einzelne Faktoren bestehen, kann hier nur noch einmal betont, aber nicht näher ausgeführt werden.

⁴ Vgl. beispielsweise Leonhardt 2000.

Tabelle 1: Krisen- und Konfliktpotenziale in Zentralasien nach Problembereichen

Strukturelle Konfliktursachen	Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbearbeitung	Konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken
<ul style="list-style-type: none"> • Schwere soziale und ökonomische Verunsicherungen halten an • Verbreitete Einkommensarmut ist für viele eine neue, schwierige Erfahrung • Einkommensdifferenzen haben deutlich zugenommen • Innerhalb der Länder bestehen große regionale Disparitäten • Die soziale Infrastruktur (Gesundheitsversorgung, Bildung) hat sich verschlechtert • Eine große Kohorte junger Menschen ist mit Arbeits- und Perspektivlosigkeit konfrontiert • Durch Bevölkerungswachstum und Umweltweltschäden wird fruchtbares Land immer knapper • Armut und Umweltschäden verursachen vermehrt Krankheiten • Staatsgrenzen zerteilen gewachsene soziokulturelle und wirtschaftliche Räume • Naturressourcen sind zwischen den Ländern sehr ungleich verteilt • Bestimmte (regionale, ethnische, religiöse u. a.) Identitätsgruppen fühlen sich systematisch diskriminiert oder werden verfolgt 	<ul style="list-style-type: none"> • Als Konfliktschlichter leiden staatliche Institutionen unter Legitimationsdefizit, Korruption und Implementationschwäche • Das Rechtssystem genießt ein sehr geringes Vertrauen in der Bevölkerung • Zivilgesellschaftliche Aktivitäten sind überwiegend schwach ausgeprägt und werden mitunter massiv behindert • Intoleranz und Gewaltausübung des Staates gegenüber Opposition provozieren Gewalt • Die Leugnung legitimer Konflikte durch den Staat fördert die Konflikteskalation • Eine als zu sehr regimieorientiert empfundene Hilfe des Westens (Großinvestitionen, Militär, EZ) könnte eine vermittelnde Rolle der Geber in Konflikten untergraben 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Schwelle innerhalb der Gesellschaften zum Einsatz von Gewalt sinkt • Von den staatlichen Sicherheitsorganen geht Unsicherheit, nicht Sicherheit aus • Durch den Bürgerkrieg in Tadschikistan sind dort und in den Nachbarregionen viele Waffen im Umlauf • Organisierte Kriminalität (Drogen-, Waffenhandel) untergräbt das staatliche Gewaltmonopol • Akute Krisen in einem Land können schnell auf die Nachbarländer übergreifen • Die Abhängigkeit von Rohstoffexporten kann zu unvorhersehbaren sozialen ökonomischen Spannungen führen • Die hohe Auslandsverschuldung Kirgisisans und Tadschikistans bürdet der Bevölkerung zusätzliche Lasten auf

Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit

Krisenprävention, verstanden als Verhütung gewaltsamer Konflikte, ist mittlerweile zu einer festen Größe im Zielkatalog der Entwicklungspolitik geworden. Dahinter steht die Erkenntnis, dass langfristige Strategien und umfangreiche Maßnahmen zur Armutsbekämpfung – dem zentralen Ziel der Entwicklungszusammenarbeit – nur Sinn haben, wenn gewaltsamen Konflikten und ihren zerstörerischen Folgen wirksamer als in der Vergangenheit vorgebeugt werden kann. Gleichzeitig hat sich auch das Verständnis durchgesetzt, dass eine Politik, die die langfristigen strukturellen Ursachen gewaltsamer Konflikte angehen und lange vor der Einsatzschwelle akuter Krisendiplomatie konfliktabbauend wirken will, stärker als bisher entwicklungspolitische Instrumente einsetzen muss.

Damit ist Entwicklungszusammenarbeit wieder politischer geworden. Gute Regierungsführung (*good governance*), die Legitimität politischer Regime oder die Einhaltung von Menschenrechten sind nicht mehr nur „Rahmenbedingungen“, die von der bilateralen und multilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zur Kenntnis zu nehmen, aber nicht zu verändern sind. Ihnen kommt vielmehr konstitutive Bedeutung bei der Formulierung entwicklungspolitischer Strategien zu.

In diesem Sinne haben sich die westlichen Geberländer der Entwicklungszusammenarbeit 2001 im Entwicklungshilfeausschuss der OECD (DAC) auf einen Richtlinienkatalog für die Umsetzung des Ziels der Krisenprävention in der Entwicklungszusammenarbeit geeinigt.⁵ Darin werden unter anderem drei Grundsätze festgehalten:

- (a) Jede Form der Entwicklungszusammenarbeit in potenziellen oder akuten Konfliktsituationen hat Folgen für die gegebene Konfliktkonstellation – gewollt oder ungewollt. Das Minimalziel muss daher lauten: Keinen Schaden anrichten! („Do no harm“). Wesentliche Voraussetzung dafür ist eine Analyse der Konfliktpotenziale sowie eine konfliktbezogene Wirkungsanalyse vorgesehener Maßnahmen.
- (b) Exogene Bemühungen um Krisenprävention können nur gelingen, wenn sie lokal vorhandene Ansätze und Kapazitäten aufgreifen, stärken und ergänzen, aber sie nicht ersetzen oder überlagern. Dazu ist ein Dialog mit allen beteiligten Akteuren erforderlich.
- (c) Krisenprävention muss in eine kohärente politische Gesamtstrategie eingebettet sein. Dies gilt sowohl innerhalb einzelner Geberländer, in denen unterschiedliche Ressorts oft unterschiedliche Agenden verfolgen, als auch zwischen den Geberländern sowie den internationalen Finanzinstitutionen. Nur ein koordiniertes Vorgehen kann erfolgreich sein.

Krisenprävention durch Entwicklungszusammenarbeit in Zentralasien

Die Realität der Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Zentralasiens verdeutlicht die Probleme, die die Umsetzung einer solchen Strategie in der Praxis mit sich bringt:

- Von einem einheitlichen und koordinierten Vorgehen sind die westlichen Gebernationen sowie die internationalen Finanzinstitutionen noch weit entfernt. Zu sehr divergieren miteinander die Interessen; stärker aber noch fallen die institutionellen Eigendynamiken der jeweiligen Entwicklungsagenturen ins Gewicht, die einer effektiven Abstimmung mit externen Partnern im Wege stehen.
- Der offensive Ansatz der Krisenprävention steht in einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zu anderen, partizipativen Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit: Bilaterale Zusammenarbeit ist beispielsweise in aller Regel nur auf der Basis von Regierungsabkommen möglich. Regierungen, die selbst Konfliktpartei sind, haben jedoch nicht zu jedem

⁵ OECD/DAC 2001.

Zeitpunkt ein Interesse an Deeskalation und kooperativer Konfliktbearbeitung. Rein technische Entwicklungszusammenarbeit wird in solchen Situationen oft begrüßt, eine „Einmischung“ in politische Angelegenheiten dagegen verbittet man sich.

- Entwicklungszusammenarbeit steht angesichts knapper Mittel unter dem Druck des Erfolgswachstums. Daher und aufgrund allgemein zu erwartender positiverer Effekte lautet eine der jüngeren Maximen der Entwicklungspolitik, dass Zusammenarbeit besonders auf die so genannten „good performers“ zu konzentrieren sei – ein Kriterium, das sich insbesondere auf die Forderung nach guter Regierungsführung („good governance“) bezieht. Konfliktländer, das zeigt sich in Zentralasien exemplarisch, sind jedoch in aller Regel „poor performers“. Soll dennoch, aus nachvollziehbaren Gründen, ein größeres Engagement mit dem Ziel der Krisenprävention eingegangen werden, erweist sich das auf „good performance“ ausgerichtete Instrumentarium als problematisch, da wesentliche Voraussetzungen nicht gegeben sind (handlungsfähige Partnerstrukturen, zivilgesellschaftliche Akteure usw.).

Andererseits ist es gerade dem verstärkten entwicklungspolitischen Interesse am Problem der Krisenprävention in Zentralasien zu verdanken, dass in jüngerer Zeit eine Reihe sehr nützlicher Konfliktanalysen zur Lage in der Region aus unterschiedlichsten Blickwinkeln und mit verschiedenen Ansatzhöhen entstanden sind. Diese Arbeiten und der darüber stattfindende Austausch zwischen den beteiligten Akteuren sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die westlichen Geberinstitutionen sich überhaupt einem koordinierten Vorgehen annähern können, und entfalten zudem auch eine Wirkung über den entwicklungspolitischen Bereich hinaus in die „klassische“ Außenpolitik.

Literatur

- Leonhardt, Manuela (2000): Conflict Impact Assessment of EU Development Co-operation with ACP Countries. A Review of Literature and Practice, London: International Alert and Saferworld.
- Lubin, Nancy / Barnett R. Rubin (1999): Calming The Ferghana Valley. Development and Dialogue in the Heart of Central Asia, Preventive Action Report, Bd. 4, New York: The Century Foundation Press.
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee) (2001): The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict, Paris: OECD <http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021866.pdf>

Security Organizations in the Southern Caucasus: Effective Division of Labour or Competition? A Research Proposal

The following research proposal is concerned with security institutions (UN, OSCE, EU, CIS) in the Southern Caucasus (SC), i.e., Georgia, Armenia, and Azerbaijan, countries which gained independence from the Soviet Union in 1990/91. They now face a number of security challenges. Among them are two secessionist conflicts within Georgia (Abkhazia, South Ossetia) and an interstate conflict between Armenia and Azerbaijan (about Nagorno Karabakh). By developing these three case studies, the underlying objective of this research project is twofold: to contribute to the theoretical debate on institutional effectiveness, and to pursue research with policy relevance.

Taking a neo-institutionalist perspective, I will argue that the security organizations active in the region have departed from their initial functions by expanding their roles, which causes institutional proliferation or even inter-institutional competition. Hence it follows that institutional effectiveness is poor.

The SC has been of increasing interest since the end of the Cold War on political as well as economical grounds, not least because of its energy richness. In addition, there are several challenges related with the SC. There are not only terrorist activities, there is also trafficking in drugs and weapons and illegal migration to the European Union (EU). Partially due to economic inadequacies, these phenomena are also closely related to the above mentioned independence activities by the local governments of Abkhazia and South Ossetia as well as an interstate conflict between Azerbaijan and Armenia over the enclave of Nagorno-Karabakh.¹ These conflicts are not being fought on a large scale, which is why they are termed “frozen instability”.²

Signs of Institutional Proliferation

In the *Karabakh conflict*, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) mediates in the name of the United Nations (UN). The OSCE then delegated this task to a committee of a number of member states, the so called “Minsk Group”. There is some evidence that there was no “ideal” mediator in this conflict and that the OSCE – belying its efforts – was ultimately unsuccessful in solving the conflict (Dehdashti 2000). However, the conflict in Nagorno Karabakh still represents the one situation where the responsibility of one organization is most exclusive. Denying requests by Armenia, the UN refused sending observers to Nagorno Karabakh (Engelke 1997). Furthermore, even though a greater role for the Commonwealth of Independent States (CIS) was discussed at the OSCE summit in Budapest in 1994, there is only a multinational peacekeeping force present. However, although the OSCE is the only active security organization in this conflict, the UN is active in the background.

In the *Abkhazia conflict*, the UN has the major responsibility. There is an Observer Mission based in Sukhumi and a CIS peacekeeping force is deployed under the aegis of the UN. Yet, Georgia called for the establishment of an OSCE office in Gali, the border region between Abkhazia and Georgia, to solve refugee problems in that region. In 2001 the OSCE – together with the UN – started developing a concept for a Human Rights Office in Gali. In 2000, the

¹ The local parliament of the mostly Armenian populated Nagorno Karabakh asked the central government in Moscow in 1988 to transfer the enclave from Azerbaijan to Armenia. After that, a conflict broke out which virtually resulted in a war between Armenia and Azerbaijan.

² The former Azerbaijani Presidential aide Vafa Guluzade coined this term.

Austrian OSCE presidency organized a joint OSCE-UN mission to produce a report on the situation in the region. In general, Georgia is advocating a stronger OSCE engagement in the Abkhazia conflict because it perceives the latter as acting more in Georgia's interest than the UN. With the Abkhaz government officials it is vice versa. Therefore, there is a danger that the conflict parties could play one organization off against the other.

The difficulties in *South Ossetia* are probably closest to a solution. At the same time, South Ossetia represents the case of the involvement of all four security organizations. The OSCE has taken on the major responsibility by maintaining an observer mission. In addition, there is a CIS peacekeeping force. A Common Control Commission has evolved, which consists of the OSCE, the UNHCR and the EU (as an observer). Contrary to its initial focus on technical assistance, the EU has aimed at contributing more to issues of security relevance in the last couple of years. Another case in point is the signing of an assistance agreement with the OSCE in December 2001, by which the EU supplied equipment to the Georgian Border Guard on the Chechen border.

Research Questions, Theoretical Approach and Hypotheses

The following two sets of questions will be guiding the analysis:

1) What kind of problems do the organizations perceive in the SC? What do membership structures and preference structures tell us about motivations for engagement? To what extent are strategies guided by norms, a "logic of appropriateness", or by material interests, a "logic of consequentiality" (March and Olsen 1989)? What practical (i.e. financial, logistical) and what political (i.e. the impact of a hegemony within a regional organization) limitations might constrain effective regional action?

2) In what particular issue areas are these organizations engaged? Can we observe an increasing cross-linking of respective institutions – including the import of established norms and standards – in the issue area of security, as some analysts have convincingly demonstrated for several cases of non-military institutions (Knodt and Jachtenfuchs 2002)? To what extent do these organizations cooperate and how does the nature of the challenges (risks rather than threats) in the SC affect cooperation?

The two prospects of an effective division of labour or competition – as indicated in the title – are, of course, exaggerated. The term "interlocking institutions", which is often quoted within the context of a European Security Architecture,³ may suggest that such a sharp differentiation of labour division is possible. Yet, neither is an effective division of labour, where responsibilities are sharply differentiated, necessarily the best functional solution to a given set of problems, nor does an overlap of responsibilities inevitably imply inefficiency, as new problems are not always easily assigned to a particular organization. Competition, redundancies, and duplication of responsibilities and instruments may have the advantage of greater flexibility, if institutions are different in their respective membership structure (Peters 1995). Thus, overlap of institutions may have a *latent* function.⁴

Taking a neo-institutionalist perspective (see for example Keohane 1993; Göhler, et al. 1990; Wallander, et al. 1999; Keohane 1989) I start from the assumption that states aim to assert their interests, to solve problems and manage interdependence by making use of institutions. Institutions can be defined as "persistent and connected sets of rules (formal or informal) that pre-

³ The term can be found for the first time at the NATO-Summit of Rome in 1991. The expression then has been developed further into "mutually reinforcing institutions" at the CSCE summit in Helsinki in 1992.

⁴ Historical Institutionalism is able to explain the overlapping of institutions but judges this phenomenon as dysfunctional.

scribe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations” (Keohane 1989: 3). Since international institutions have to be changed regularly due to a changing environment and new conditions, different preferences and interests of respective member states can be frequently observed, which explains possible sub-optimal institutional characteristics and the particular pattern of engagement of the numerous organizations in the SC. An important question that decision makers face is: which institution should be responsible for which task, which instruments should it use, and which resources should it get? The common commitment to manage problems in a cooperative way is not necessarily a functional undertaking but a political process (Peters 1995: 279). For each cooperation problem there are, in most cases, several institutional choices possible. Yet, each solution means there is a certain distribution of cooperative gains for each of the member states.

Starting from this neo-institutionalist angle, I argue that the security organizations active in the region have departed from their initial functions by expanding their roles. There is a thorough search for tasks which are supposed to maintain and enhance the legitimacy of each organization. This phenomenon is moreover exacerbated by the nature of challenges in the SC and how Western security organizations deal with them. I claim that all of them are – to a greater or lesser extent – what Keohane and Wallander call “security management organizations”, characterized as “inclusive risk-oriented arrangement[s] with highly institutionalized practices.” (Keohane and Wallander 2002: 93) In this context, “risk” can be defined as “the probability of a future danger which can be avoided by taking current action”. (Daase 2002: 12) Compared to the classic triangle of threat – actor, intentions and capabilities – at least one of these is unknown if it comes to dealing with risks. This adds to institutional proliferation given that expectations become much less calculable and a broader range of strategies has to be available (Daase 2002: 15–16).

Both phenomena – the search for new tasks and the nature of challenges – confront the security organizations active in the SC with a problem of overload when available instruments are either not sufficient or tend to “interblock” each other. As a result, in contrast to the ideal of flexibility – the “luxury” of being able to choose among several organizations if a problem occurs – there tends to be competition among the organizations. This adds to problems of institutional choice, bearing the risk of merely sub-optimal solutions for the given set of problems in the SC.

Bibliography

- Daase, Christopher 2002: Internationale Risikopolitik: Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (ed.): Internationale Risikopolitik, Baden-Baden, S. 9–35.
- Dehdashti, Rexane 2000: Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt/New York.
- Engelke, Thomas 1997: Transkaukasisches Monopoly: der Karabach-Konflikt im geopolitischen Kontext des Krisen- und Konfliktmanagements der OSZE, Frankfurt am Main.
- Göhler, Gerhard/Lenk, Kurt/Schmalz-Bruns, Rainer (ed.) 1990: Die Rationalität politischer Institutionen, Baden-Baden.
- Keohane, Robert O. 1989: International institutions and state power: essays in international relations theory, Boulder.
- Keohane, Robert O. 1993: Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War, in: Baldwin, David A. (ed.): Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate, New York, pp. 269–300.

-
- Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A. 2002: Risk, Threat, and Security Institutions, in: Keohane, Robert O. (ed.): Power and governance in a partially globalized world, London, pp. 88–114.
- Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus 2002: Regieren in Internationalen Institutionen, in: Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus (ed.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, p. 9–28.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.
- Peters, Ingo 1995: Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Forndran, Erhard/Lemke, Hans-Dieter (ed.): Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden Baden, pp. 277–304.
- Wallander, Celeste A./Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O. (ed.) 1999: Imperfect Unions. Security Institutions Over Time and Space, Oxford.

Conditionality, Conflict and Containment. Europe's differing approaches of conflict prevention and intervention in Yugoslavia¹

Summary

This contribution looks at the issue of crisis and conflict management from a perspective of international socialisation. It analyses 'the West's', primarily the European Union's (EU) efforts to stop and prevent inter-state conflict in the Balkans and investigates its attempts to stabilise the region in the long term.

It concentrates on the EU's socialisation mechanism of democratic conditionality and analyses its effectiveness given the specific and changing domestic conditions in Yugoslavia.

The Federal Republic of Yugoslavia (FRY) is a case-study representing the most problematic socialisee in South Eastern Europe and represents a significant hard case of socialisation, allowing the investigation of a range of interesting conflicts contained in the relationship of socialisee and socialising agency. Moreover, the case is well suited to analyse the conditions under which an externally induced process of socialisation is effective or fails, since the country was subject to the whole range of material and non-material as well as re-active and pro-active Western conditionality policies. Further, external socialisation efforts met different types of domestic regimes (autocratic, democratic) which responded differently to these incentives.

I will differentiate between two larger socialisation periods according to regime type: the first period covers the events after the Dayton agreement in December 1995 to the end of the Milosevic regime in October 2000; the second period covers the following two years after the new democratic DOS government came to power. These general periods of socialisation cover four sub-cases or areas of conflict to examine the degree of effectiveness of the EU's policy of conditionality: *the Regional Approach (RA)*, *the intervention in Kosovo*, *the Stabilisation and Association Process included in the Stability Pact (SP)*, and *the new constitutional arrangement between Serbia and Montenegro*.

Overall period:	Milosevic regime	Effectiveness	New democratic government	Effectiveness
Time:	December 1995 – October 2000:		October 2000 – January 2003:	
/sub-cases:	1. <i>The Regional Approach</i>	Low		
	2. <i>Intervention in Kosovo</i>	Low		
	3.1 <i>The Stability Pact for South-Eastern Europe (from 06/1999)</i>	Low	3.2 <i>The Stability Pact for South-Eastern Europe (from 10/2000)</i>	High
			4. <i>Constitutional charter between Serbia and Montenegro (from 10/2000)</i>	Medium

¹ I would like to thank Peter Schlotter (HSFK Frankfurt/M.) and Martin Brusis (CAP München) for valuable comments. I also would also like to thank Sandra Schwindenhammer and Katrin Schofeld for able research assistance.

EU conditionality

The EU's mechanism of socialisation of third states is 'democratic conditionality'. Conditionality is the use of persuasion, incentives and punishments to ensure that a state's behaviour is in compliance with EU demands and norms. EU conditionality bears the stamp of the democratic and liberal values that constitute the organisation's identity:

Since 1990 democracy and human rights have become constitutive elements of the EU's relation to third countries. Article F and J.1 (2) of the Maastricht Treaty as well as Art. 6 (1) of the Amsterdam Treaty declare its commitment towards developing democracy, the rule of law, human rights, and fundamental freedoms. Since Luxembourg 1991 human rights suspension clauses have been officially included in all bilateral relations with third countries, e.g. the Trade and Cooperation-, Association-, and PHARE agreements with the Central- and Eastern European states (CEECs). Conditionality has been applied most strictly for those countries who intend to join the EU. Here, the use of the political, economic, and administrative criteria of Copenhagen 1993 is well known.

Conditionality can either rely on a material or on an ideational mechanism. In the latter case, the strategy consists of consultancy and teaching to persuade the target government to comply with European norms (pro-active) or praise and critique of norm-compliant behaviour (re-active). Concerning material enforcement, conditionality works via rewards and punishments to ensure compliance. If the disbursement of the reward comes after compliance, we can speak of re-active conditionality. If it is supplied to enable future compliance, it is pro-active. Material, pro-active conditionality to ensure compliance can also be exercised via sanctions or direct interventions. Pitfalls of both enforcement strategies include either the extensive supply of all sorts of support without a guarantee of change (pro-active), whilst re-active enforcement may forget those states lacking the capacity to bring about early reforms.

	pro-active (demand driven)	re-active (merit driven)	
<i>timing of aid and/or change in status</i>	<i>ex-ante</i> ² (in advance to enable promises of future changes)	<i>ex-post</i> (only after compliance/ changes prior to disbursement)	
Enforcement strategy:			
material	coercive (economic sanctions, direct military intervention) or supportive intervention ('unconditional' subsidies) Intervention in Kosovo	the withholding of aid or the threat to do so as well as upgrading or downgrading of institutional status depends on the gradual regress or progress in reform	Regional Approach Stability Pact
ideational	persuasion, structural consultancy, extensive teaching Montenegro	praise and critique	Montenegro
<i>impediment on efficiency</i>	"bottomless pit" (extensive assistance without guaranteeing compliance)	"the full Monty or nothing" (top of class or laggard)	

² See: Kelley 2002: 4 and Checkel 2000: 5.

Domestic conditions:

The effect of democratic conditionality varies across countries and issue-areas. I assume that compliance varies with the power costs to accept and fulfil the EU's demands and the government's ideological commitment to and identification with the liberal values of the EU.

Concerning the domestic costs of fulfilling EU conditions, I concentrate on political power costs. These include indicators like loss of votes, loss of the coalition partner in government, renunciation of the government's political practises of power preservation, loss of government, disintegration of the state, and threats to the personal security and integrity of the members of the ruling class.

- The higher the domestic power costs, the less likely that conditionality will be effective.

Domestic salience refers to the ideological affinity between the EU's constitutive values and the pre-existing identity and political culture in the target state. The more an international norm resonates with the ideology of the elite in power, the more easily it is diffused to and adapted in the domestic sphere because the more likely it is accepted as a cognitive script or as a normative argument.

- The lower the government's identification with European values, the less likely conditionality will be effective.

Domestic structure and power distribution in Yugoslavia:

Conditions in Yugoslavia until 2000 made it a least-likely case for effective external influence. Firstly, the de facto *domestic structure* and distribution of power worked in favour of Milosevic's autocratic regime. Secondly, and even more important: the *domestic salience* of and identification with Europe remained low within the elite and society. Yugoslavia under Milosevic was an "ultimate pariah regime" or façade democracy lacking all elements of substantive democracy (Pridham 2001: 70–71, 80–82).

Although Milosevic was never strong enough to impose an outright dictatorship, he had a strong semi-authoritarian power base via control over the army, ethnic Serb militias, the police, the security apparatus and the judiciary. Although there were some kind of formal democratic features like a multi-party system and elections, Milosevic influenced elections indirectly via his monopoly over the media and, when necessary, directly through relentless legal and numerical manipulation of the election outcomes (van Meurs 2000a: 7–8). His ability to stay 'democratically elected' in power was fostered by clever coalition building with parties of the nationalist opposition, the manipulation or violation of the constitution, as well as intimidation of his opponents and the disability of the opposition parties to overcome their disunity and fragmentation (van Meurs/Brusis 2000). In sum, domestic structure under Milosevic was clearly 'state-above society' or top-down.

Domestic salience in Yugoslavia:

Ethnic-Serb nationalism ("srpstvo" –ideological Serbhood) became the new and dominant feature of the Yugoslav party system after 1989 (Wiberg 2000: 214) and the most important means of electoral mobilisation for the consolidation of Milosevic's power base (Brusis/Galer 2001: 68). The ethnic-nationalist appeal of 'Greater Serbia' replaced communist dogma as the dominant state ideology initially after the end of the Cold War in 1990. The ultimate aim of this policy was the hegemonic unification of all ethnic Serbs within one single territory. The majority backed of the population Milosevic's expansionist course. This can be shown by a range of elections where nationalist parties in government *and* opposition successfully mobilised the electorate with nationalist statements and received a high share in votes. The project of 'Greater

Serbia' was even salient amongst the most of the moderate nationalists in the DOS movement (Brusis/Galer 2001: 64).

Those opposition parties advocating a pro-Western course (Djindjic's DS and Pesic's GSS) did not only encounter an unfavourable domestic *structure* since Milosevic controlled the media and instrumentally changed election laws, but were also faced with an unfavourable domestic *salience* as shown by voter's dispositions. Only in alliance with nationalist forces did the pro-Western, democratic parties managed to get to power as a coalition partner. Even Serbia's new Prime Minister Djindjic concluded that "Milosevic had been a product of Serbian society" (Biermann 2002: 23).

Overall Results:³

The Yugoslav case-study confirms that domestic conditions are decisive for the effectiveness of external conditionality.

External incentives and punishments can act as a catalyst and sometimes even 'tip the balance' in favour of compliance with Western demands but depend on pre-existing positive domestic conditions as fertile ground.

Compliance varies with domestic regime type. However, it is not determined by the amount of relative higher salience of the new pro-democracy government DOS since the salience of Western Europe and its values attain at best mixed status within the new fragmented elite.

Instead, quite similar to Milosevic's regime, it is again the cost/benefit calculations of the new government that matter. In general, external benefits foster compliance since economic recovery depends on the granting of international aid which again depends on the fulfilment of the conditions demanded by the international community.

However, compliance is primarily a function of *domestic* cost/benefit calculations which often rank higher than external cost/benefits considerations and sometimes 'inhibit' or limit compliance. Every government weights the potential benefits a non-cooperative and more nationalist policy may gain for domestic electoral support in contrast to international costs of loss of legitimacy, subsidies, and institutional ties.

For obvious reasons, the Milosevic regime complied neither with the conditions of the Regional Approach (sub-case 1) nor with those of the Stabilisation Process (sub-case 3) since the implementation of democracy, free elections, and minority rights would have undermined its domestic power position and control of the state. Furthermore, the condition to co-operate with the International War Crimes Tribunal in The Hague would have impacted on the regime members' personal future as shown by the detention of Milosevic.

Although the salience of 'Europe' within the new democratic elite is by far greater than that of the old regime, it is, however, at best mixed in absolute terms and too low in relative terms to comply with Western norms out of genuine, intrinsic reasons. The Montenegrin government (sub-case 4) has refrained from holding a referendum on independence, again, not because of respect for the large Serbian minority's interests but because of the EU's threat to cut down external revenues.

The Yugoslav case-study also reveals that the EU's dominant policy of socialisation is re-active material enforcement.

³ For reasons of space, this text is restricted to an introduction of the analytical and theoretical background and a short summary of the overall findings. The oral presentation at the conference will supply a more detailed analysis of the various sub-cases.

Only when socialisees massively violate core liberal norms which are constitutive for the EU's own identity is the socialising agency morally forced to intervene even at high material costs in order to prevent a loss of credibility or standing in an institutionalised international environment (sub case 2, Kosovo). However, the socialisation approach of ex-ante conditionality entails serious weaknesses since its impact is fairly limited to countries where 'friendly' domestic regimes already exist. It can only re-enforce already existing positive trends and hence supports the out-performers and punishes the laggards. In this regard, the trade-off included in this policy is that the EU fosters a home-made socialisation paradox by pursuing a 'best pupil policy'. It shies (pro-)active socialisation efforts because of the massive material costs and the open question of effectiveness since pro-active material support can be an endless drain on resources. Although this strategy is quite cost-effective for the socialising agency (van Meurs 2000b: 14), it is unable to create the necessary conditions for change. It fails to produce stability where the biggest deficits exist and where the greatest need is, since these countries do not qualify under EU conditions. Partially as a result of this policy, Yugoslavia over a decade remained the major pariah zone of non-socialisation in heartland Europe.

References:

- Biermann, Rafael* 2002: Aussöhnung und Neubeginn. Das Haager Tribunal und seine Folgen, in: *Internationale Politik* 57:5, 21–24
- Brusis, Martin/Galer, Nathan* 2001: Southeastern Europe and the European Union: Problems, Actors, Policies, in: *van Meurs, Wim (Ed.): Beyond EU-Enlargement, Volume 2, The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 45–71
- Checkel, Jeffrey* 2000: Compliance and conditionality, ARENA Working Papers, WP 00/18
- Kelly, Judith*: 2002: Membership, Management And Enforcement. European institutions and Eastern Europe's ethnic politics, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29 – September 1, 2002
- Pridham, Geoffrey* 2001: Uneasy Democratizations – Pariah Regimes, Political Conditionality and Reborn Transitions in Central and Eastern Europe, in: *Democratization*, 8: 4, 65–94
- van Meurs, Wim/Brusis, Martin* 2000: Eliten, Mobilisierungsmuster und Transitionspfade in Serbien, in: *Südosteuropa* 49:9–10, 450–463
- van Meurs, Wim* 2000a: Election Day in Serbia, AICGS-Working Paper, September 2000
- van Meurs, Wim* 2000b: The Balkans and New European Responsibilities, Strategy Paper presented to the special meeting of "The Club of Three and the Balkans", Brussels, June 2000
- Wiberg, Hakan* 2000: Former Yugoslavia: nations above all, in: *Kostecki, Wojciech/Zukrowska, Katarzyna/Goralczyk, Bogdan J. (Eds.): Transformations of Post-Communist States*, Houndmills: MacMillan Press, 202–222

Das eine Wollen und das Andere tun? Demokratisierungsstrategien der EU in Serbien und Kroatien

Die Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Union (EU) als Akteur in Demokratisierungsprozessen in Ländern, die Krieg und autoritäre Regime gerade hinter sich gelassen haben, wird angesichts der aktuellen politischen Situation erneut diskutiert. Skeptiker beklagen die Unfähigkeit der EU, durch entschlossene Einstimmigkeit in der Formulierung ihrer Außenpolitik die Eskalation von Konflikten in Kriege zu vermeiden, während Optimisten die Rolle der EU im „politischen Stabilisierungsprozess“ und in der „Schaffung einer gerechten und demokratischen Nachkriegsordnung“ in Krisenregionen betonen.¹

Neu sind diese Vorhaben nicht. So und so ähnlich formulierte die EU ihre Ziele ebenfalls in Bezug auf das ehemalige Jugoslawien vor nunmehr vier Jahren, im letzten Jahr einer Dekade von Kriegen und Bürgerkriegen in der Region. Neue Konzepte sollten Konflikte nicht länger nur reaktiv eindämmen, sondern die gesamte Region umfassend befrieden und politisch stabilisieren. Mit diesem Vorhaben bewegte sich die EU zwischen Ansätzen von State-Building und klassischen Demokratisierungsstrategien. Eine Evaluation der Bemühungen der EU zur Demokratisierung auf dem Balkan ist bisher vor allem in Bezug auf die Staaten geschehen, in denen die internationale Gemeinschaft die staatliche Administration fast vollständig übernommen hat (z.B. Bosnien-Herzegowina und Kosovo). Eine Analyse der Auswirkungen der EU-Interventionspolitik in den anderen Staaten, wie Serbien und Kroatien, blieb aber bisher weitgehend aus. Angesichts der Vorreiterrolle, die die EU-Strategie in Jugoslawien jedoch auch für andere Demokratisierungsvorhaben hat, wie z.B. in Afghanistan, ist eine genauere Analyse der Wirkungen der EU Intervention in Bezug auf die Demokratisierung in Serbien und Kroatien hilfreich.

Zur Durchsetzung ihrer Ziele bediente sich die Union des Einsatzes zweier Instrumente, die im Tandem zu einer nachhaltigen Demokratisierung beitragen sollten, dem Konditionalitätsprinzip und der Förderung von regionaler Kooperation, kurz: eines Regionalansatzes. Das Konditionalitätsprinzip koppelt die Inanspruchnahme in Aussicht gestellter Leistungen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen. Der Regionalansatz propagiert eine institutionalisierte Kooperation der südosteuropäischen Staaten untereinander und perspektivisch eine institutionalisierte Kooperation dieser Staaten mit der EU. Eine gesteigerten Bereitschaft zur Konvergenz auf Seiten der Zielländer und dem Eingehen auf die von der EU gestellten Bedingungen sollte durch die Kombination beider Prinzipien und ihrer Forcierung nach dem letzten Regimewechsel in der Region (2000 in Belgrad) erreicht werden.

Fraglich ist aber erstens, ob die Kombination beider Prinzipien tatsächlich mit einer gesteigerten Bereitschaft zur Konvergenz einhergeht. Zweitens bleibt zu fragen, ob die proklamierte Kompatibilität der beiden Ansätze überhaupt gegeben ist, oder eine grundsätzliche Konkurrenz der beiden Ansätze vorliegt, da diese die Einflussnahme der EU auf den Demokratisierungsprozess prinzipiell behindern könnte. Geleitet von diesen Fragen wird dieser Beitrag drei zentrale Dilemmata der EU-Interventionsbemühungen in der Region aufzeigen.

Das Konditionalitätsprinzip

Konditionalität wird allgemein verstanden als die Verknüpfung durch einen Staaten oder eine Staatengruppe in Aussicht gestellter Leistungen mit der Forderung bestimmter Gegenleistungen

¹ So zum Beispiel Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 3. April 2003. Erhältlich unter www.bundesregierung.de.

des Empfängers. Primäres Ziel der Konditionalität in den vorangegangenen Jahrzehnten war eine Reform der Wirtschaftspolitik bestimmter Länder, die zumeist mit der erklärten Absicht der Marktliberalisierung einher ging, während in den neunziger Jahren die Forderung nach politischen Reformen zu einer gleichberechtigten Bedingung im Konditionalitätsprinzip avancierte. Die Bezeichnung „politische Konditionalität“ hat dabei eine doppelte Implikation. Einerseits stellt diese Konditionalität politische Forderungen an die Leistungsempfänger, andererseits beinhaltet sie auch das Versprechen politischer Leistungen von Seiten der Leistungsgeber.² Das Postulat der Demokratieförderung schließt Zielkonflikte mit kommerziellen und strategischen Interessen jedoch aus.³ Generell gilt, dass es, insbesondere bei der politischen Konditionalisierung, schwierig ist zu beurteilen, ob ein Land die jeweilig geforderten Kriterien erfüllt. Dies liegt einerseits in ihrem qualitativen Charakter, andererseits aber auch an den vagen Formulierungen dieser Konditionen. Gegenüber ökonomischen Kriterien, die sich an spezifischen, messbaren, quantitativen Indikatoren orientieren, lässt die Überprüfung politischer Kriterien, wie der Forderung nach „institutioneller Stabilität“, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und dem Schutz von Minderheiten große Interpretationsspielräume bezüglich ihrer konkreten Indikatoren zu.⁴ Dennoch lassen sich mehrere Gründe für die tendenziell wachsende Präferenz der EU für das Konditionalitätsprinzip als ein Instrument der externen Einflussnahme auf den Transformationsprozess nennen.

Erstens suggeriert die Imposition verschiedener Bedingungen durch die EU die fundamentale Legitimität der einzelnen Maßnahmen und die scheinbare Geschlossenheit der Mitgliedstaaten. *Zweitens* lässt die Position als regional stärkster Wirtschaftsblock mit beträchtlicher Definitionsgewalt über die ökonomischen Spielregeln in Europa das Bedürfnis außenstehender Staaten nach Inkorporation in dessen Strukturen wachsen. Langfristiger Ausschluss bedeutet ökonomische Marginalisierung, mangelnde alternative Optionen forcieren und fokussieren die Orientierung auf die EU. Die vage Formulierung der Konditionen von Seiten der EU lässt *drittens* große Interpretationsspielräume zu, und erlaubt es der Gemeinschaft dadurch die Verbindlichkeit der in Aussicht gestellten Leistungen bei Erfüllung der Kriterien von Fall zu Fall zu relativieren. *Viertens* dient die wirtschaftliche Dominanz der EU, durch den Einsatz sozioökonomischer Druckmittel die Durchsetzung einer liberalen Demokratie und marktwirtschaftlichen Entwicklung in den südosteuropäischen Staaten richtungsweisend anzuleiten. Der Transformationsprozess mit prinzipiell offenem Ausgang wird somit zu einem zielorientierten Demokratisierungsprozess.

Der Regionalansatz der EU

Adaptiert durch die EU im Februar 1996, verkörperte der Regionalansatz die Idee der politischen und ökonomischen Stabilisierung der demokratisierungswilligen Länder Südosteuropas durch den Ausbau der Beziehungen der Länder untereinander, aber vor allem durch die ökonomische und politische Kooperationsbeziehungen mit der EU.⁵ Als Anreiz für die anvisierten Kooperationen sollte dabei die wirtschaftliche und politische Attraktivität der Union dienen. Eingesetzt wurde diese Attraktivität auf ökonomischer Ebene durch die Aussicht auf Handelspräferenzen ausgewählter südosteuropäischer Länder. Auf politischer Ebene sollte eine, aller-

² Analog zu der Zielsetzung dieser Konditionalität prägte Olaf Stokke (1993) für letztere den Begriff „politische Konditionalität“.

³ Die Analyse der praktischen Anwendung des Konditionalitätsprinzips deckt dabei auch den normativen Charakter des Prinzips an sich auf, wenn ökonomische und strategische Erwägungen gegebenenfalls das Konditionalitätspostulat außer Kraft setzen können und dieses damit nur noch arbiträr angewandt wird.

⁴ Zum ersten Mal wurden entsprechende Kriterien in der Kopenhagener Erklärung der Europäischen Kommission 1993 formuliert. Vgl.: *Schlussfolgerungen des Präsidenten : European Council in Copenhagen (21–22 June 1993)*, SN 180/93, p.13. Zugänglich unter www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop_de.htm [1.4.2003].

⁵ *1003rd Council Meeting, General Affairs, Brussels, 26 and 27 February 1996*: www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/councils/bxl_26-27_feb_96.htm [1.4.03]

dings wenig konkrete, Perspektive auf Annäherung an die Strukturen der EU kooperationsfördernd wirken. Unter diesen Maßnahmen waren sowohl die schon existierenden Demokratisierungsprogramme, als auch das Angebot von Kooperations- und Assoziationsabkommen mit der EU.⁶

Der Europäische Rat formulierte 1997 erstmals explizit die Forderung der EU nach Existenz „demokratische[r] Prinzipien“ im politischen System der potentiellen Kooperationskandidaten, wie dem Respekt von „Menschenrechte[n], Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz“ und nach „marktwirtschaftliche[n] Reformen“ im ökonomischen System der Kooperationskandidaten.⁷ Mittel hierzu waren die Etablierung vertraglicher Beziehungen zwischen der Union und den Ländern der Region und andererseits finanzielle Leistungen der Union an die Länder.

Obwohl der Regionalansatz ursprünglich die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit der Länder untereinander betonte, indem er diese zu einer Bedingung für die Aufnahme von Kooperationen mit der EU machte, entwickelte die Union keine weiterreichenden Konzepte zur Entwicklung dieser intraregionalen Kooperationen. Da die EU bei der Konditionalisierung ihrer Leistungen vor allem die Perspektive auf institutionelle Annäherung an die Union als Anreiz setzte und selbst die in Aussicht gestellten finanziellen Leistungen ohne Vertragsbindung von der politischen und ökonomischen Annäherung der Zielländer an die Standards der EU abhängig machte, blieben die meisten Kooperationsbemühungen der Zielländer einseitig auf die EU konzentriert.

Fordern und Fördern: die Adressaten der Intervention

Regionalansatz und Konditionalisierung wählen beide den Staat als ultimativen Adressaten. Dies ist zunächst unmittelbar plausibel, soll doch der Staat seine Strukturen und seinen Rechts- und Gesetzkörper z.B. dem *Acquis Communautaire* anpassen, Polizei und Militär neu ordnen, und Systeme öffentlicher Leistungen reformieren. Zielgruppe der finanziellen Förderungen, die als Anreizsystem eng mit der Konditionalisierung verknüpft sind, ist aber vor allem der NRO-Sektor.⁸ Diese duale Strategie führt zu der Frage, wie diese Strategien in Ländern funktionieren, in denen das Vertrauen in staatliche Institutionen gering, die Parteiverdrossenheit hoch und die Spaltung zwischen Eliten und breiter Bevölkerung steigend ist. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der sowohl die Konditionalisierung als auch den Regionalansatz in einem Programm zusammenführt, scheint dieses Problem – entgegen populärer Wahrnehmung – zu begegnen. Während frühe Kritiker des Paktes bemängelten, er adressiere vor allem Fragen von Sicherheit und andere bemerkten, er konzentriere sich vor allem auf ökonomischen Wiederaufbau, sind beide Einwände bei näherer Betrachtung nicht haltbar. Initiativen, die sich mit Menschenrechtsfragen und psycho-sozialen Wiederannäherungsprojekten beschäftigten, nahmen quantitativ den weitest größten Platz in der Förderung ein. Doch gerade diese Tatsache verstärkt das Problem der Kanalisierung nicht-gouvernemental artikulierter Interessen. Solange die Diskrepanz NRO-basierter Förderung und staatlich basierten Forderungen nicht auch durch Förderung kollektiver Formen intermediärer Interessensartikulation ergänzt wird, scheint das Ziel einer nachhaltigen Stabilisierung, die über die augenfällige Neuordnung bestehender Strukturen hinausgeht, schwierig. Doch auch auf instrumenteller Ebene scheint die Kombination von Konditionalität und Regionalansatz im Stabilitätspakt nicht ohne Probleme.

⁶ Demokratisierungsprogramme sind z.B. PHARE und OBNOVA.

⁷ Siehe auch: *Regional Approach to the Countries of South East Europe, Compliance with the Conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997*. www.europa.eu.int/external_relations/see/com_98_237/ [1.4.03]

⁸ NRO steht hier und im Folgenden für: Nichtregierungsorganisation.

Die Kombination: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa betreibt die EU-Politik die Integration des Regionalansatzes und des Konditionalitätsprinzips mit dem Ziel der Schaffung von „dauerhaftem Frieden, Wohlstand und Stabilität“ in der gesamten Region.⁹ Gepriesen als „umfassende[s] Umdenken“¹⁰ und „völlig andere[r] Ansatz“¹¹ der EU-Politik, propagiert dieses Konzept eine neue Partnerschaft zwischen den Ländern des Westens und denen des Südostens Europas, welche ihren vermeintlichen Ausdruck darin findet, dass die Länder der Region an eine EU-Beitrittsperspektive herangeführt werden sollen, aber auch darin, dass die EU wiederholt betont, das von ihr initiierte Konzept läge praktisch in den Händen der südosteuropäischen Länder.¹²

Suggeriert wird der Gedanke der Kooperation in gegenseitigem Einverständnis auch durch die Wahl der Bezeichnung der neuen Initiative. Mit der Bezeichnung „Stabilitätspakt“ spielen die Initiatoren auf ein Konzept an, welches Transformationsprozessen im Allgemeinen nicht fremd ist. Während jedoch in den vorangegangenen Transformationsprozessen Pakte zwischen den alten und neuen politischen Eliten des Landes zum Teil wichtige Elemente des Transformationsprozesses bildeten, suggeriert die EU die Möglichkeit einer Aushandlung des Transformationsprozesses zwischen externen und internen Akteuren und politischen Eliten. Inwieweit der Begriff des Paktes angesichts seiner Implikationen jedoch angemessen ist als Bezeichnung der Vereinbarung westlicher finanzieller Hilfen bei der Umstrukturierung des politischen und wirtschaftlichen Systems der am Pakt beteiligten Zielländer, bleibt fraglich. Auch wenn man davon ausgehen will, dass beide Akteursgruppen – die so genannten Geberländer und die Zielländer – unterschiedlich motivierte Interessen an der Transformation der politischen und wirtschaftlichen Systeme haben, ist die gemeinsame Definition der hierfür notwendigen Schritte und die Abwesenheit der Dominanz der einen über die andere Gruppe zweifelhaft.

Selbst wenn der im Stabilitätspakt propagierte Ansatz wirtschaftlicher Kooperation partnerschaftliche Elemente noch erkennen lässt, negiert das im Stabilitätspakt ebenfalls verankerte Prinzip der Konditionalität den Verzicht auf eine einseitige Abhängigkeit einer Akteursgruppe von der anderen. Vielmehr braucht und verstärkt das Konditionalitätsprinzip die Dependenz der einen von der anderen Gruppe, ohne die bestimmte Leistungen weder gefordert, noch finanziell oder materiell vergütet werden könnten.

Das dem Konditionalitätsprinzip inhärente Element des Zwangs steht damit – und hierin liegt das zweite Dilemma – einer zentralen Voraussetzung für die Aushandlung eines Paktes entgegen, in der keine der beteiligten Akteursgruppen „unilateral die von ihr präferierte Lösung der anderen aufzwingen kann“, wollen beide Gruppen ihre den Pakt motivierenden Interessen befriedigen.¹³

Die regionale Kooperation wird in dem Vertragstext an verschiedenen Stellen explizit hervorgehoben, bezeichnenderweise auch in dem Passus, der die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für die Zielländer beschreibt.¹⁴ Dieser Passus zeigt jedoch nicht nur die prominente Stellung des Regionalitätsprinzips im Stabilitätspakt auf, welches de facto als eine Kondition für die Aufnahme von Verhandlungen über die neue Vertragsform Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen verstanden werden kann. Vielmehr benennt dieser Passus implizit ein drittes Dilemma der

⁹ Vgl.: *Stabilitätspakt für Südosteuropa*, (1999).

¹⁰ Bartlett, W. und Samardzija, V. (1999), in: *MOCT-MOST*, 10 (2).

¹¹ Srgjab Kerim (2000). Srgjab Kerim ist Sonderbeauftragter für regionale Angelegenheiten des Stabilitätspaktes.

¹² Vgl.: *Rede des deutschen Außenministers, Joschka Fischer, zum Stabilitätspakt für Südosteuropa beim EU Außenministertreffen am 10. Juni 1999 in Köln*.

¹³ Vgl.: O'Donnell, Schmitter und Whitehead (1986), Teil 4, S.38. [Übersetzung N.W.]

¹⁴ „Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Europäische Union [...] bereit ist, [...] insbesondere Fortschritte beim Aufbau einer regionalen Zusammenarbeit, zu den wichtigen Elementen bei der Eignungsbewertung für eine solche Perspektive zu zählen.“ *Stabilitätspakt für Südosteuropa* (1999).

Interventionsbemühungen, die Kluft zwischen dem deutlich propagierten Regionalansatz und dem Konditionalitätsprinzip.

Regionalansatz vs. Konditionalitätsprinzip

Der regionale Ansatz des Stabilitätspaktes propagiert, unabhängig von jeden Konditionen, die Förderung der Zusammenarbeit der Länder in der Region und sieht hierin den Schlüssel zur Förderung wirtschaftlicher und politischer Stabilität. Das Prinzip der ökonomischen und politischen Stabilisierung durch eine Beitrittsperspektive zu der EU erwartet aber die Erfüllung bestimmter Konditionen, von denen regionale Kooperation lediglich eine von vielen ist.¹⁵

Die Eröffnung des mit der Beitrittsperspektive beschriebenen Assoziationsprozesses, der auf dem Grundsatz des Konditionalitätsprinzips basiert, funktioniert aber durch die Belohnung derjenigen Länder mit dem größten marktwirtschaftlichen und demokratischen Potential durch die Gewährung von Strukturhilfen und bevorzugte Beziehungen mit der EU, während die ökonomisch und politisch weniger fortschrittlichen, d.h. instabileren Staaten weniger Förderung erhalten und für bestimmte Leistungen gar nicht in Frage kommen.

Durch das Konditionalitätsprinzip wird damit potentiell einer intensivierten regionalen Zusammenarbeit entgegengewirkt, indem es die Konkurrenz unter den Zielländern um EU-Subventionen fördert. Exklusive Handelsbeziehungen mit der EU bieten einerseits wenig Anreiz für eine Intensivierung des Handels untereinander und andererseits wenig Motivation für die ökonomisch und politisch konsolidierteren Staaten, sich primär als Teil dieser Region und erst sekundär als (potentieller) EU-Beitrittskandidat zu verstehen.¹⁶ Das Konditionalitätsprinzip des EU-Stabilisierungs- und Assoziationsprozesses kann damit das Regionalitätsprinzips des Stabilitätspaktes unterminieren.

¹⁵ Die SAA, die als Instrument der vertraglichen Anbindung an die EU mit dem Stabilitätspakt entwickelt worden sind, suggerieren eine sukzessive Assoziationskette mit der EU von der Kooperation mit dem Stabilitätspakt über die Unterzeichnung der SAA zu einer Mitgliedschaft in der EU. Der Stabilisierungs- und Assoziationsprozess aber ist ein exklusives Mittel der EU, das unabhängig vom Stabilitätspakt 1997 entwickelt wurde, und welcher eine Reihe von zuvor zu erfüllenden Konditionen nennt.

¹⁶ Der kroatische Ministerpräsident Stipe Mesic stellt auf die Frage nach einer organisierten ökonomischen Assoziation der Länder des Westbalkan fest: „Wir haben nichts gegen regionale Zusammenarbeit (...) aber nur bilateral. Jede Assoziation lehnen wir ab“, *Der Spiegel*, Nr.6, 5.2.2001, S. 166. Schon heute richtet sich der Handel der südosteuropäischen Staaten zu 70 Prozent auf die Europäische Union aus. Vgl: Wittkowsky, Andreas: *Stabilität durch Integration? Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union*, Reihe Eurokolleg 4/2000, Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung (14).

Minderheiten in Südosteuropa : ein Konfliktpotenzial im Rahmen Europas?

Die Wende der weltlichen Machtstruktur Ost-West erlaubte und verlangte die Entwicklung einer neuen staatlichen Identität der ehemaligen Ostblockländer. Dieser Prozess erfolgte durch eine gewisse „Balkanisierung“ Osteuropas. Die großen Einheiten wurden durch politische Krisen aufgebrochen, und mehrere kleine Nationalstaaten wurden gegründet. Wo die Staatseinheit bewahrt wurde, hören wir die Stimmen der Minderheiten.

Die Analyse der Krisen in Osteuropa ist wichtig, da sie im Kontext der Konstruktion neuer politischer und ökonomischer Bündnisse stehen. Es geht um die Perspektive der Erweiterung der EU und um die Hoffnung auf eine gemeinsame Außenpolitik.

Analyse der Interessen aus Sicht der EU

Wenn wir uns auf den aktuellen Ausgangspunkt der EU stellen, können wir in Bezug auf das Kriterium der Betroffenheit von drei Typen von Interesse sprechen. An erster Stelle stehen die potenziellen Konflikte, die in die EU importiert werden könnten, wie z.B. in Ungarn, der Slowakei oder im Baltikum. Dann gibt es Konflikte, die grenzüberschreitend sind und einen Staat innerhalb und einen außerhalb der EU betreffen könnten, wie z. B. die zwischen Ungarn und Rumänien oder Polen und der Ukraine. Diese beiden Typen betreffen den Integrationsprozess direkt. Hier muss möglichst eine Lösung gefunden werden, um zukünftige innere Krisen zu vermeiden.

Meines Erachtens gibt es einen dritten Typ von Spannungen, deren Kenntnis und Lösung für die Entfaltung der EU als internationaler Akteur wichtig sein kann. Die Interessen der EU sind: Sicherheit, internationale Vernetzung, politisches Vorbild.

Es geht zuerst um die Sicherheit und die Stabilität einer Region, die nicht sofort der EU beitreten kann, der EU aber nahe steht: der Balkan. Ein Konflikt kann direkt die EU betreffen. Dies zeigte sich besonders beim Konflikt im Kosovo und bei der Kettenreaktion in Mazedonien.

Sowohl die EU als auch der Europarat vertreten die Idee der Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte. Sie setzen sich auch zum Ziel, diese Werte möglichst weit gehend zu sichern.

Anliegen der Staaten aus Mittel- und Osteuropa

Diese Analyse muss heute um das politische Anliegen der zukünftigen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa ergänzt werden.¹ Eines der politischen Hauptziele dieser neuen Staaten ist, ihre Außengrenzen zu sichern und mögliche Eingriffe oder Instabilität zu vermeiden. In den heutigen EU-Ländern ist die Angst vor einem direkten Angriff praktisch nicht existent, diese Frage ist aber immer noch eine politische Realität in den ehemaligen Ostblockländern. Das politische Gedächtnis ist noch stark präsent. So erkläre ich mir die heutige Stellung der so genannten Vilniusgruppe, die die Vereinigten Staaten im Irak-Konflikt unterstützt haben.

Die neuen Mitgliedstaaten werden sicher ihre politischen Eigenschaften in die EU einbringen und auch Druck ausüben.

¹ Die folgende Analyse wurde von H. J. Saryisz-Wolski u.a. während der Tagung „L'Union Européenne en débat: visions d'Europe centrale et orientale“, 10–11.04.2003, Nancy, präsentiert.

Meiner Meinung nach muss dies vielmehr als Chance betrachtet werden, eine echte gemeinsame Sicherheitspolitik zu schaffen. Das heißt, dass diese Problematik in den nächsten Jahren zunehmend Interesse wecken wird.

Die Erweiterung nach Rumänien und Bulgarien wurde auf 2007 verschoben. Das heißt auch, dass die Balkanzone (ohne Slowenien) als Nachbarperipherie betrachtet werden wird. Die Situation der Peripherie bestimmt oft das Zentrum, sodass die Probleme und Krisen in dieser Region die EU betreffen werden.

Die heutige Analyse stellt die Balkansituation vor. In knapper Form werden wir die Eigenschaften der Situation betrachten, die zu den Risikofaktoren gehören. In einem zweiten Punkt werden wir betrachten, welche juristischen Mittel auf europäischer Ebene vorhanden sind, und welche Wirkung sie ausüben können.

Nationalgeschichte und rechtliche Entwicklung

Es ist zu merken, dass in allen Spannungen auf dem Balkan die Geschichte oft als Argument und Begründung herangezogen wird – vielleicht, weil sie oft vielfältig war. Die Beispiele stammen oft aus dem Mittelalter. Der heutige Vortrag erlaubt nur, gewisse Punkte der Geschichte zu erklären.

Eine komplizierte Geschichte

Um die inneren Spannungen zwischen verschiedenen Teilen der Bevölkerung zu betrachten, muss man sich an die Geschichte wenden: Im Rahmen des Ottomanischen Reiches gab es eine multikulturelle Gesellschaft, aber die Christen waren untertan. Rechtlich gesehen hatten die Christen nur einen Vertreter, den Patriarchen von Konstantinopel. Der erste Kampf um die Selbständigkeit war der Versuch, eine autokephale Kirche zu haben, um selbst vor dem Sultan vertreten zu sein.² Alle Balkanländer sind relativ jung (seit dem Anfang des 19. Jh. bis zum Anfang des 20. Jh.) und haben versucht, eine nationale Identität und ihre Grenzen in der Feindschaft zu bilden (Bsp. Balkankriege).

Die nationalistische Welle bringt den ständigen Drang für die Menschen mit sich, sich klar national zu identifizieren. Die Minderheiten, die eine andere nationale Identität hatten, waren, wenn möglich, im Rahmen der bilateralen Konventionen zum Mutterland orientiert. Diese ständige Politik wurde als normal betrachtet.

Die sozialistische Periode

Die Periode 1944–1989 muss in einer doppelten Perspektive gesehen werden. Auf der einen Seite muss man die damaligen Verhältnisse unter den Balkanstaaten betrachten, sowie die Ideologien in Bezug auf nationale und Minderheitenfragen.

In dieser Periode sind die Balkanstaaten wie eine Insel zu betrachten. Es gibt zwei Welten, eine kapitalistische mit Griechenland und der Türkei, und eine sozialistische mit Albanien, Bulgarien, Jugoslawien und Rumänien. Die ständige territoriale Spaltung zwischen Griechenland und der Türkei ist bekannt. Zwischen den sozialistischen Ländern gab es fast keine Zusammenarbeit. Albanien hatte ein stalinistisches Regime, das das Individuum in seiner ethnischen und religiösen Identität verneinte. Bulgarien war der treueste Satellit der UdSSR und industrialisierte sich in Abhängigkeit von Rohstoffen aus der Sowjetunion. Rumänien privilegierte die Verbindungen zu China, was jedoch zu Spannungen mit der UdSSR führte. So gab es zwischen Bulgarien und

² Vgl. den bulgarischen Wunsch, einen Exarchen zu haben.

Rumänien kaum Zusammenarbeit.³ Jugoslawien orientierte sich, wenn es auch als sozialistisch bezeichnet wurde, stark an westlichen Modellen.

Zu dieser Zeit gab es keine bilateralen oder multilateralen Aktionen im Hinblick auf die Minderheitenfrage. Die Wanderungsbewegungen, die früher praktiziert wurden, wurden durch gesperrte Grenzen gestoppt.⁴ So formierten sich die heutigen Gruppen und potenzielle Patronage-Staaten.

Die Verhältnisse zwischen den Balkanstaaten erlaubten den einzelnen Staaten, diese Frage auf nationaler Ebene zu lösen. Im Vergleich zu den Nationalstaaten war Jugoslawien wegen seiner föderativen Struktur besser an den multinationalen und multikulturellen Dialog angepasst. Die Machtpression der Serben und die unterschiedlichen Identitäten folgten auf den gewaltigen Zusammenbruch des Systems. Wir werden diesen Aspekt nicht erweitern, da er oft diskutiert wurde.

Heutige Situation

An der multiethnischen Struktur Südosteuropas hat sich im Grunde auch nach vier jugoslawischen Erbfolgekriegen wenig geändert. Staat und Nation sind nicht deckungsgleich. Im Prinzip sind alle Länder nicht nur Wohnstaaten mehrerer Minderheiten, sondern auch potenzielle Patronagestaaten. Diese Situation birgt nicht nur ein innerstaatliches (wie in Mazedonien), sondern auch ein zwischenstaatliches Konfliktpotenzial, nicht zuletzt aufgrund der neu entstandenen oder wieder belebten Feindbilder zwischen verschiedenen Gruppen (z.B. Albaner und Serben).

Die Erfahrung der 1990er Jahre zeigte drei Tendenzen. Eine ist das Modell von Nachbarschaftsverträgen wie z.B. zwischen Ungarn und Rumänien, oder Bulgarien und der Türkei, um die Minderheitenfragen zu lösen. Als zweite ergibt sich die Tendenz, innerstaatliche Minderheitengesetze zu erstellen, wie z.B. Mazedonien im Ohrid-Abkommen von 2001. Die meisten Staaten der Region haben sich verpflichtet, internationale Standards, wie sie von Europarat und OSZE formuliert wurden, zu beachten.

Meiner Meinung nach sind diese Modelle nicht nur Ausdruck des eigenen politischen Willens, sondern auch ein Resultat der internationalen Vernetzung und der europäischen Politik.

Die internationale Intervention zugunsten einer minderheitenfreundlichen Politik.

Seit dem 19. Jahrhundert ist der Balkan als strategischer Punkt eine Konfliktszenerie für die großen Mächte. Bei jedem Konflikt wurden die Balkanstaaten neu definiert und trugen schwere Folgen davon. Die UNO-Sanktionen gegen Jugoslawien beispielsweise haben die Ökonomie der Balkanländer und dadurch auch ihre Sicherheit betroffen.⁵

Auch der Krieg im Kosovo war vielmehr eine Interessenaktion der Vereinigten Staaten. Die internationale Intervention war ein Präzedenzfall dafür, dass eine bewaffnete Minderheit unterstützt wird, und provozierte auch Aktionen in Mazedonien. Das minderte auf Dauer die staatliche Autorität in diesen fragilen Ländern. So stehen die Balkanländer immer noch unter einem Gewaltdruck. Wir werden hier aber die rechtliche Intervention betrachten.

Die heutige staatliche Position entwickelt sich im Kontext einer internationalen rechtlichen Vernetzung auf Europaebene. Die historische Verspätung bei der Entwicklung eigener Institu-

³ Die Grenze zwischen Bulgarien und Rumänien ist an der Donau fast 500 Kilometer lang, und es gibt nur eine einzige Brücke bei Russe.

⁴ Mit Ausnahme der Wanderungsbewegungen aus Bulgarien Richtung Türkei im Sommer 1989.

⁵ Pantev, Plamen: "The Pressure of sanctions During Transition and the Need of Guarantees: the Case of Bulgaria", in: "The Security of Small States" coll. Cleese, Hirsch, LIEIS, 1997.

tionen scheint durch den Rückgriff auf europäische Dokumente und Kriterien nachgeholt zu werden. Wir werden uns auf das System des Europarats konzentrieren, ohne zu vergessen, dass die OSZE einen wichtigen Beitrag zur Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte leistet.⁶

Die Vertretung im Europarat war eine wichtige politische Anerkennung für die Balkanländer. Sie haben sich im Rahmen der Konvention für Menschenrechte und auch für Minderheitenrechte engagiert. Es wäre aber interessant zu betrachten, welche juristischen Strategien sie entwickelt haben, um sich anzupassen.

Europäischer Rechtsdruck

Alle Balkanländer sind heute Mitglieder des Europarats. Der politische Wille zeigt bei den neuen Demokratien die Strategie, möglichst weit in der rechtlichen Vernetzung zu gehen. Wir stellen uns aber ein begrenztes Ziel, nämlich, die rechtlichen Strategien den Minderheiten aufzuzeigen.

Diesbezüglich hat der Europarat zwei juristische Rahmen: die Europäische Konvention der Menschenrechte, die „par ricochet“ eine Protektion bietet. Und spezifischer: die Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten (1995).

Die Konvention für Menschenrechte (1956) stellt das Individuum in den Mittelpunkt, sodass sie konzeptuell auf die Balkanproblematik zu passen scheint, denn jeder soll seine eigene Identität als Person ausdrücken dürfen. Das gilt besonders bei einheitlichen Staaten wie Bulgarien. Seine juristische Effizienz ist merkwürdig und erweitert sich langsam in Richtung der Garantie der Minderheiten (seit dem Rechtsspruch *Chapman v. United Kingdom* vom 18. Januar 2001).⁷

Der Text der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten wurde programmatisch formuliert. Die Mitgliedstaaten haben oft durch eine Deklaration bei der Ratifikation eigene Limits gesetzt. Es geht um die Anerkennung der Minderheiten nur durch nationale Zustimmung. Ohnehin sind die beibehaltenen Rechte nicht direkt verwendbar.

Es ist zu merken, dass Griechenland⁸ und die Türkei nicht beitreten wollen. Alle anderen Balkan-Staaten (Rumänien, Bulgarien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Albanien und seit 2002 auch Serbien und Montenegro) haben die Rahmenkonvention ratifiziert. Dies sollte ein Zeichen setzen, dass diese Staaten die Minderheitenfrage auf friedlicher Ebene und mit Respekt bearbeiten möchten.

Es ist aber auch ein Bestandteil den Kopenhagener EU-Beitrittskriterien von 1993. Alle jährlichen Berichte der Europäischen Kommission betonen die Minderheitenfrage als politische Erwartung, jedoch ohne einen fest stehenden Forderungskatalog. Die EU verfügt zurzeit über keinen eigenen Monitoring-Mechanismus. Die Zusammenarbeit zwischen EU, Europarat und OSZE scheint besonders wichtig, da die beide letzteren ohne die EU nur Papiertiger wären. Wenn eine OSZE- oder Europaratsempfehlung von der EU unterstützt wird, kann die Nichtbeachtung dieser Empfehlung erhebliche Probleme beim Verlauf der Beitrittsverhandlungen hervorrufen. Die EU bietet auch eine positive Motivation, in diesem Bereich zu arbeiten, da sie durch das PHARE- und das Access-Programm Projekte und politische Initiativen einer positiven Diskriminierung finanziert, wie zum Beispiel zum Schutz der Roma.

Wir beobachten, dass die Richtlinien des Monitoring beim Europarat zu zwei Veränderungen in der Funktionsweise der *nationalen Rechtssysteme* führen: eine rechtliche Anerkennung der Minderheiten und die Bildung spezifischer Institutionen.

⁶ Wollefs, E.: „Sicherheit durch Minderheitenschutz“, INEF Report, Duisburg, Heft 21/1997.

⁷ „La Cour Européenne des droits de l'homme et la défense des droits des minorités nationales“, Prof. F. Benoit-Rohmer, in Rev. trim. dr. h., 2002, p.563ff., besonders das Verfahren *Stankov u. Ilinden v. Bulgarien* vom 02.10.2001.

⁸ Griechenland hat die Konvention erst am 22.09.1999 unterschrieben.

Erstens geht es um eine Anerkennung der Rechte der Minderheiten in der Verfassung. Das erfolgt unter Schwierigkeiten, da die Nationalstaaten Angst vor einer Sezession haben. Albanien hält sich wortwörtlich daran, ihre ethnische Struktur ist jedoch nahezu homogen (98% Albaner). Rumänien verwahrt sich davor, die Minderheiten als solche anzuerkennen, und die Verfassungsartikel sprechen lieber von der Gleichheit der Bürger. Im Art. 59,2 ermöglicht sie jedoch die direkte Teilnahme der Minderheitenvertreter am politischen Leben. Sie können unter bestimmten Bedingungen leichter ins Parlament kommen. Serbien und Montenegro haben 2001 ein neues föderales Gesetz für den Schutz der Minderheiten verabschiedet.

Um eine neue Politik zu tragen, werden spezifische Institutionen gegründet, wie z.B. das föderale Ministerium der nationalen und ethnischen Minderheiten in Serbien und Montenegro. Bulgarien hat einen nationalen Rat für Minderheiten eingeführt.

Was das Monitoring betrifft, ist anzumerken, dass Mazedonien und Bulgarien seit ihrem Beitritt noch keinen Nationalbericht abgegeben haben. Erst im März 2003 hat Bulgarien auf Regierungsebene diesen Bericht verabschiedet (Bulgarien ist seit dem 1. September 1999 Mitglied). Das zeigt die Schwierigkeit beim Umgehen mit dieser Problematik.

Aus den abgegebenen Berichten können wir eine echte Bemühung herauslesen, die Minderheiten und Menschenrechte rechtlich zu garantieren. Die Gesetze wurden in dieser Hinsicht verändert. Die Frage, die der Monitorrat stellen muss, ist jedoch, in wie weit diese Rechte in der Praxis angewandt und garantiert werden.

Welche Politik kann eine dauernde Lösung sein?

Ohne die Situationen verallgemeinern zu wollen, ergibt sich, dass sich die Minderheiten, und besonders die Roma, in einer schweren sozialen Lage befinden. In politischer Hinsicht ergeben sich zwei mögliche Haltungen. Bei der einen geht es um eine positive Diskriminierung der Minderheiten im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich. Eine minderheitenfreundliche Politik zu leisten, verlangt viele materielle und auch geistige Mittel vom Staat und von den dominierenden ethnischen Gruppen. Diese spezifische Hilfe für eine soziale Gruppe ist oft mit Parasitismus verschiedener Art verbunden. Dies kann neue Konflikte innerhalb der Beitrittsländer schaffen.

Eine zweite Haltung wäre, die Integrationspolitik zu bevorzugen. Das heißt, die verschiedenen Ethnien ohne Diskriminierung gemeinsam zu sehen. Wir schließen uns der Meinung von Frau Dr. Sabine Riedel⁹ an, die meint, dass die positive Diskriminierung dem ethnischen Nationsmodell folge und die alten Konfliktlinien festige. Ihrem Erachten nach ist die Lebensrealität von einem dynamischen Wandel ethnischen Bewusstseins geprägt. Wir hoffen, dass die Begegnung Vorurteile abbauen wird und zu einer friedlichen Zukunft beitragen kann.

⁹„Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess“, Veranstaltung der EU-Kommission u. SWP, Berlin, am 21.02.2002.

KONFLIKTE UND KRISEN IM UMFELD DER EU-OSTERWEITERUNG

Christian Fahrholz

Verteilungspolitische Konflikte zwischen ‚Ost und West‘: Maastricht Konvergenz und Währungspolitik der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten im Wechselkursmechanismus II

Abstract

Nach der Entschließung des Europäischen Rates in Kopenhagen im Dezember 2002 werden die ersten mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) der Europäischen Union (EU) aller Voraussicht nach im Mai 2004 beitreten. Zwei Jahre darauf, möglicherweise auch früher, werden sie in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion (EWU) aufgenommen. Bis dahin werden die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten den Wechselkursmechanismus II (WKM II) durchlaufen müssen. Dieser Wechselkursmechanismus ist eines der Maastricht-Kriterien, wobei hier insbesondere die Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung und Inflationsrate von Interesse sind. Der WKM II könnte den MOEL die Möglichkeit geben, einen Teil der Kosten der Maastricht-Konvergenz auf die gegenwärtigen Mitglieder der EWU abzuwälzen.

Es wird davon ausgegangen, dass die EU vor allem ein Interesse an einer dauerhaften politischen Stabilisierung Mittel- und Osteuropas hat. Dabei wird in diesem Papier untersucht, inwiefern die Beitrittskandidaten über Möglichkeiten verfügen, dieses Interesse auf Seiten der derzeitigen Mitglieder der EWU gleichsam in ein monetäres Äquivalent umzumünzen. Die Idee ist, dass sie dieses mittels einer strategischen Währungspolitik versuchen können. Dabei würden die MOEL über ihre jeweilige Geld- und Fiskalpolitik – diese machen unter den Bedingungen des freien Kapitalverkehrs in der (erweiterten) EU die eigentliche Währungspolitik aus – ihr Wechselkursregime einer möglichen spekulativen Attacke aussetzen. Diese Politik des äußersten Risikos (*brinkmanship*) zwingt die gegenwärtigen Mitglieder der EU bzw. EWU möglicherweise zu einer Art *bail-out*, um – im schlimmsten Fall – eine Währungskrise abzuwenden. Denn eine Währungskrise in den MOEL könnte die Zustimmung zum europäischen Integrationsprozess in den betroffenen Ländern unterminieren und politische Instabilität hervorrufen.

Vor dem Hintergrund eines Konflikts um die Verteilung der Maastrichter Konvergenzkosten werden die Transmissionsmechanismen solch einer währungspolitischen Strategie aufgezeigt. Dabei werden die Bedingungen für erfolgreiches *brinkmanship* untersucht. Die sich aus der Analyse ergebenden Konsequenzen für den europäischen Integrationsprozess werden abschließend skizziert.

Einleitung

Im Dezember 2002 ist auf dem Kopenhagener Gipfel entschieden worden, dass zehn Beitrittskandidaten¹ der EU im Mai 2004 beitreten werden. Es ist vorgesehen, dass sie möglichst zeitnah am WKM II teilnehmen werden und sich binnen zweier Jahre für die Mitgliedschaft in der EWU qualifizieren. Während dieser Zeit müssen sie die Maastricht-Kriterien, von denen der

¹ Die Beitrittskandidaten sind Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Ungarn und Zypern. Die Analyse lässt Malta und Zypern außen vor, da die folgende Argumentation deren länderspezifischen Besonderheiten nicht gerecht wird.

WKM II eines ist, erfüllen.² Diese Kriterien zielen in erster Linie auf nominelle Größen. Jedoch kann deren strikte Umsetzung und Einhaltung den Prozess der realen Konvergenz in den MOEL negativ beeinflussen. Möglicherweise werden die Chancen der MOEL geschmälert, im Hinblick auf Lebensstandards schnell an den Durchschnitt in der gegenwärtigen EWU aufzuschließen. Solche Konvergenzkosten sollen die MOEL zur Gänze selbst tragen. Sollten sie dies nicht können und dementsprechend die Maastricht-Kriterien nicht erfüllen, würden sie als noch nicht „reif“ für die EWU-Mitgliedschaft gelten.

Allerdings bietet der WKM II Möglichkeiten, zumindest einen Teil der Konvergenzkosten auf die gegenwärtigen Mitglieder der EWU abzuwälzen.³ Die MOEL könnten ein *moral hazard* eingehen, so dass sie ihre Wechselkursregime im WKM II möglicherweise spekulativen Attacken aussetzen. In solch einem Fall einer Währungskrise, einhergehend mit steigenden Arbeitslosigkeitsraten, käme es sicherlich zu einer Stimmungsumschwung in der Bevölkerung. Dadurch könnte die notwendige öffentliche Unterstützung für den weiteren EU-Integrationsprozess in diesen Ländern gefährdet sein, die Osterweiterung letztendlich gar scheitern bzw. deutlich verlangsamt werden. Folglich könnten die MOEL eine strategische Währungspolitik als Instrument anwenden, um eine Umverteilung der Maastrichter Konvergenzkosten zu erreichen. Dabei tauschen die EU-15 bei diesem Verteilungskonflikt letztlich ‚Geld‘ gegen die Sicherung der öffentlichen Zustimmung zur europäischen Integration in den MOEL durch die dortigen Regierungen. Letztere würden auf diese Weise vom *moral hazard* bzw. *brinkmanship*, d.h. das Risiko spekulativer Attacken im WKM II bewusst auszunutzen, abgehalten werden.

Im Folgenden wird aufgezeigt, in welcher Weise der WKM II anfällig gegenüber Währungskrisen ist. In einem zweiten Schritt werden die Bedingungen und Details einer strategischen Währungspolitik der MOEL und die entsprechenden Transmissionsmechanismen eines solchen *brinkmanship* erläutert. Dabei wird auch auf Gegenmaßnahmen durch die EU-15 eingegangen. Zuletzt wird ein Ausblick auf die sich aus dieser Politik des äußersten Risikos möglicherweise resultierenden Konsequenzen für den europäischen Integrationsprozess gegeben.

Das Krisenpotential im WKM II

Der WKM II unterscheidet sich von seinem Vorgänger im Europäischen Währungssystem (EWS) nicht wesentlich. Die Bandbreiten werden bei max. $\pm 15\%$ um die jeweilige zentrale Parität liegen.⁴ Diese Paritäten können während der zweijährigen Dauer des WKM II durch Beschluss der Finanzminister der Eurozone (ECOFIN), der EZB und des zuständigen Ministers und Zentralbankpräsidenten des Kandidatenlandes angepasst werden. Allerdings werden in der Regel ausschließlich Aufwertungen, in keinem Falle Abwertungen zugelassen (Artikel 121, ex 109j). Interventionen durch nationale Zentralbanken und die Europäische Zentralbank (EZB) sind innerhalb der Bandbreiten möglich, an den Rändern verpflichtend. Allerdings wird im Gegensatz zum vormaligen EWS dem Ziel der Preisstabilität explizit Vorrang gegeben gegenüber der Verpflichtung zur Intervention (EU 1997). Innerhalb des WKM II sind regulär ausschließlich sog. *soft pegs* als Wechselkursregime vorgesehen. Die EZB akzeptiert weder „weichere“ Regime wie z.B. *crawling pegs* und *floats*, noch „härtere“ Regime wie *currency boards* oder unilaterale Euroisierung (ECB 2002:59f.).⁵

² Des Weiteren interessieren hier insbesondere die Kriterien zur Entwicklung der Inflationsraten und der jährlichen Neuverschuldung.

³ Im Folgenden wird anstelle von ‚gegenwärtigen Mitgliedern der EWU‘ der Ausdruck ‚EU-15‘ synonym verwendet. Für den Fall, dass die MOEL besonderer Transfers bedürfen, werden sich die EWU-Mitglieder sicherlich an die sog. ‚Mitgliedsstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt‘ (z.Zt. Dänemark, Großbritannien und Schweden) wenden.

⁴ Schmalere Bandbreiten, wie z.B. in Dänemark ($\pm 2,25\%$), sind möglich.

⁵ Länder, die gegenwärtig mit *currency boards* arbeiten (gegenwärtig Estland und Litauen) sind allerdings nicht gezwungen, ihre Regime zu wechseln (ebd.).

Soft pegs haben sich in den 1990er Jahren als sehr anfällig gegenüber spekulativen Attacken erwiesen, z.B. in den Währungskrisen im EWS 1992/3 und im Zuge der Asienkrise. Diese Währungskrisen sind teils auf unangemessene geld- und fiskalpolitische Entscheidungen im Hinblick auf die Stabilität der Wechselkursregime (Krugman 1979), teils auf einen Umschwung bei den Markterwartungen, d.h. sich selbst erfüllende Prophezeiungen, zurückzuführen. Eine Veränderung der Erwartungsbildung bei privaten Akteuren führt dazu, dass die Glaubwürdigkeit des Versprechens einer Regierung bzw. Zentralbank, einen bestimmten fixierten Wechselkurs zu verteidigen, mittels einer spekulativen Attacke getestet wird (Obstfeld 1994; 1995). Dieses ist auch im Fall der MOEL im WKM II grundsätzlich möglich (Begg, et al. 2003). Die Anfälligkeit gegenüber Währungskrisen während der Zeit im WKM II erhöht sich nicht zuletzt durch den beobachtbaren Trend zur realen Aufwertung in den MOEL (Lipschitz, et al. 2001). Die Liberalisierung der Kapitalmärkte und die absehbare EU-Mitgliedschaft der MOEL lösen erhebliche Kapitalzuflüsse in diese Länder aus. Letztlich dienen diese der Finanzierung des dort zunehmenden Lebensstandards. Die Stabilisierung dieser Kapitalflüsse ist von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Wechselkursregime und damit für die Erfüllung der Maastricht-Kriterien, insbesondere des WKM II (Corker, et al. 2000:1).

Brinkmanship

Für ein erfolgreiches *brinkmanship* gibt es eine entscheidende Bedingung: Das mögliche Scheitern der einen Seite (d.h. das Auftreten einer Währungskrise in den MOEL) muss der anderen Seite (hier die EU-15) ebenfalls schaden. Ein Schaden entsteht der EU-15, wenn eine Währungskrise tatsächlich eintreten und die öffentliche Zustimmung zum europäischen Integrationsprozess in dem betroffenen Land untergraben würde. Dabei wird unterstellt, dass es bei der Osterweiterung der EU im Kern um die Sicherung der regionalen politischen Stabilität in Mitteleuropa geht. Die Osterweiterung stellt in diesem Sinne einen Transfer politischer Institutionen der EU-15 in die MOEL dar. Die MOEL erhalten, abgesehen von den Institutionen, eine Reihe von (mittelfristigen) ökonomischen Vorteilen (Ausschaltung des Wechselkursrisikos, niedrigere Zinssätze etc.), während die EU-15 in diesem Bereich eher Kosten zu erwarten haben (Baldwin, et al. 1997:168). Kurzfristig entstehen den MOEL allerdings nicht unerhebliche Kosten im Zuge des Maastrichter Konvergenzprozesses. Sie können versuchen, diese auf die EU-15 durch ein *brinkmanship* abzuwälzen.

Das *brinkmanship* funktioniert im Prinzip über die jeweils nationale Geld- und Fiskalpolitik in den MOEL. An sich erfordert ein *soft peg* eine eher restriktive Fiskalpolitik. Gleichzeitig ist bei bestehender Kapitalverkehrsfreiheit eigentlich kein nationaler geldpolitischer Spielraum mehr vorhanden, da die entsprechende Zinspolitik sich den Gegebenheiten des *soft pegs* vollkommen unterordnen muss. Die MOEL müssten also nur in einer Weise geld- und fiskalpolitisch agieren, die den Märkten signalisiert, dass ihre Wirtschaftspolitik in einen Konflikt mit dem fixierten Wechselkurs geraten könnte. Dies könnte über sich selbsterfüllende Prophezeiungen zu einer spekulativen Attacke und einer Umkehr der Kapitalflüsse führen. Die Folge wäre eine Aufgabe des Wechselkursregimes und eine Abwertung der zentralen Parität.⁶ Es ist plausibel anzunehmen, dass die dadurch bedingten Verluste in Produktion und Beschäftigung zu einem Stimmungswechsel in der jeweiligen Wählerschaft führen könnte, der sich dann gegen die EU-Integration wendet (s. dazu auch IMF 2000:173).⁷

⁶ Sobald es erst einmal zu einer Umkehr der Kapitalströme kommt, sind selbst umfangreiche Interventionen der EZB zu Gunsten der betroffenen Währung kaum wirksam. Die nationale Zentralbank wäre wohl gezwungen, die Zinssätze im erheblichen Maße zu erhöhen, so dass nicht nur das Wachstum, sondern wohlmöglich auch das Bankensystem schwer beeinträchtigt werden würde.

⁷ Eichengreen und Bordo haben errechnet, dass sich der Verlust in den ersten zwei Jahren nach einer Währungskrise im Falle sog. *emerging markets* – MOEL können als solche betrachtet werden – durchschnittlich auf ca. 9% BIP beläuft (2002:43f.).

Sehen die EU-15 politische Stabilität als wichtigen Faktor an, dann werden sie „zahlen“, bevor es überhaupt zu einer Währungskrise kommt, um die MOEL vom *brinkmanship* abzuhalten. Dies wird letztendlich auch die erheblich „billigere“ Variante sein, verglichen mit den Kosten, die nach dem Ausbruch einer Währungskrise auf sie zukämen. Die Summen, die transferiert werden müssten, um dann wieder Zustimmung zur weiteren EU-Integration zu erzielen, dürften erheblich sein.

Darüber hinaus ist allerdings zu überlegen, ob die EU-15 nicht über geeignete Gegenstrategien verfügen. Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden.

In Bezug auf Gegenmaßnahmen von Seiten der EU-15 ist es grundsätzlich vorstellbar, dass sie die Wirtschaftspolitik der MOEL laufend überwachen und evaluieren. Dies geschieht in der Praxis tatsächlich. Allerdings können die EU-15 nicht wirksam in die Souveränitätsrechte der MOEL eingreifen. Insofern sind solche Maßnahmen eher Makulatur.

Im Hinblick auf die Wahl der zentralen Parität und der Bandbreiten im WKM II, könnten die EU-15 allerdings versuchen, die Chancen eines *brinkmanship* einzuschränken. Wenn die EU-15 die MOEL tatsächlich in den Verhandlungen zum WKM II zu deutlich unterbewerteten fixen Wechselkursen und Bandbreiten von $\pm 15\%$ drängen könnte, dann würde dies einem sukzessiv zunehmenden Abwertungsdruck im WKM II entgegenwirken (Bofinger 1999:31). Allerdings bieten selbst diese weiten Bandbreiten keinen absoluten Schutz vor spekulativen Attacken, wie sich bei der Forint-Krise im Januar 2003 zeigte. Außerdem können die MOEL weit vor den eigentlichen Verhandlungen über die Paritäten und Bänder im WKM II eigenständig abweichende fixe Wechselkurse und engere Bandbreiten festlegen. Dass diese dann später in Verhandlungen zum WKM II revidiert werden, kann als unwahrscheinlich gelten. Denn auf diese Weise würde vermutlich gegenüber den Märkten signalisiert werden, dass selbst auf Seiten der Regierungen der EU-15 und des jeweiligen MOEL Unsicherheit über den ‚wahren‘ Wechselkurs bestehe. Daraus könnten sich wiederum Währungsturbulenzen ergeben (Bofinger 1999:29f.).

Die einfachste Maßnahme der EU-15 gegen ein *brinkmanship* wäre, die MOEL zur Euroisierung zu ermuntern: damit gäbe es keine Wechselkurse und keine spekulativen Attacken mehr. Dies widerspräche allerdings der originären Idee des Maastrichter Konvergenzprozesses als ‚Reifeprüfung‘. Wenn die MOEL nun zu „früh“ zur Mitgliedschaft in der EWU (darauf liefe die unilaterale Euroisierung faktisch hinaus) zugelassen werden würden, dann bliebe dies wohl nicht ohne Folgen für die Preisstabilität des Euro. Insofern haben die EU-15 im Prinzip nur die Wahl zwischen zwei Übeln: höhere fiskalische Kosten oder weniger Preisstabilität.

Schluss

Die kurze Analyse zeigt auf, dass es zwischen den gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedern der EWU einen Konflikt über die Verteilung der Maastrichter Konvergenzkosten gibt. Durch das Spielen mit dem Risiko einer Währungskrise, d.h. einem *brinkmanship*, könnten die MOEL den Verteilungskonflikt zu ihren Gunsten beeinflussen.

Aus Sicht der MOEL geht es darum, den Maastrichter Konvergenzprozess mit den makroökonomischen Bedingungen einer aufholenden Entwicklung in Einklang zu bringen. Die Maastricht-Kriterien, insbesondere der WKM II, in Verbindung mit dem Interesse der EU-15 an einer (weiteren) politischen Stabilisierung der Region Mittelosteuropas bieten den MOEL die Chance, ihre Konvergenzkosten der EU-15 (teilweise) aufzubürden.

Auf Seiten der EU-15 scheint es keine geeigneten Maßnahmen zu geben, um diesem *brinkmanship* der MOEL effektiv entgegenzuwirken. Vielmehr werden sich die EU-15 letztlich einer Wahl zwischen mehr fiskalischen Kosten und weniger Preisstabilität ausgesetzt sehen. Solange sie aber politische Stabilität in Mittelosteuropa wertschätzen, werden die EU-15 bereit sein, einen entsprechenden Preis dafür zu bezahlen.

In welcher Form dieser Preis zu zahlen ist, ist schwer abschätzbar. Entsprechende fiskalische Transfers in die MOEL würden zu einer weiteren Haushaltbelastung in den EU-15 führen. Da die Volkswirtschaften der MOEL vergleichsweise klein sind, würden sie aber unter Budgetgesichtspunkten nicht so sehr ins Gewicht fallen. Das *brinkmanship* der MOEL könnte aus Sicht mancher EU-15 die Gelegenheit bieten, sich endgültig des Korsetts durch den Stabilitätspakt zu entledigen. Dies wäre dann wohl unmittelbar mit einer Lockerung der Maastricht-Kriterien, insb. der Einschränkung der jährlichen Neuverschuldung, für die MOEL verbunden. Dementsprechend würden den MOEL geringere Kosten beim Maastrichter Konvergenzprozess entstehen. Der Verteilungskonflikt könnte letztlich zu signifikanten Veränderungen am Stabilitätspakt und/oder den Maastricht-Kriterien führen. Diese würde einen tiefen Einschnitt in die gegenwärtigen Institutionen wirtschaftspolitischer Koordination in einer sich erweiternden EU darstellen.

Literatur

- Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois, and Richard Portes. 1997. „The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe.“ *Economic Policy*, 12:24, pp. 125–176.
- Begg, David, Barry Eichengreen, László Halpern, Jürgen von Hagen, and Charles Wyplosz. 2003. „Sustainable Regimes of Capital Movements in Accession Countries.“ *CEPR Policy Paper*, No. 10.
- Bofinger, Peter. 1999. „Options for the Exchange Rate Policies of the EU Accession Countries (and other Emerging Market Economies).“ Würzburg: Paper for the International Conference on Exchange Rate Regimes in Emerging Market Economies, 17–18 December 1999 – Tokyo, Japan.
- Corker, Robert, Craig Beaumont, Rachel van Elkan, and Dora Iakova. 2000. „Exchange Rate Regimes in Selected Advanced Transition Economies – Coping with Transition, Capital Inflows, and EU Accession.“ *IMF Policy Discussion Paper No. 00/3*.
- ECB. 2002. „The Eurosystem's dialogue with EU accession countries.“ *ECB Monthly Bulletin*, July.
- Eichengreen, Barry and Michael D. Bordo. 2002. „Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization?“ *NBER Working Paper*, No. 8716.
- EU. 1997. „Resolution of the European Council on the establishment of an exchange-rate mechanism in the third stage of economic and monetary union Amsterdam, 16 June 1997.“ *Official Journal C 236*, 02/08/1997 P. 0005 - 0006 31997Y0802(03).
- IMF. 2000. *World Economic Outlook 2000*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Krugman, Paul R. 1979. „A Model of Balance-of-Payments Crises.“ *Journal of Money, Credit, and Banking*, 11:3, pp. 311–325.
- Lipschitz, Leslie, Timothy Lane, and Alex Mourmouras. 2001. „Capital Flows to Transition Economies: Master or Servant.“ *IMF Working Paper*, No. 11.
- Obstfeld, Maurice. 1994. „The Logic of Currency Crises.“ *NBER Working Paper*, No. W4640.
- Obstfeld, Maurice. 1995. „Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features.“ *NBER Working Paper*, No. W5285.

Netzwerke und Kooperationen an der deutsch-polnischen Grenze. Untersuchungen zum wirtschaftlichen Milieu in grenznahen Gebieten am Beispiel von kleinen und mittleren Unternehmen aus der IuK-Branche¹

Wenn im Mai des Jahres 2004 Polen in den Staatenbund der Europäischen Union aufgenommen wird, so hat das in den Gebieten, die sich heute noch an der EU-Außengrenze zwischen Deutschland und Polen befinden, einen speziellen, räumlich fassbaren Bezug. Ein halbes Jahrhundert lang befanden sich diese Grenzgebiete in einer Randlage in Europa. Immer wieder bestimmte eine Politik der geschlossenen Grenze die Entwicklungen an Oder und Neiße. Mit dem Fall des ‚Eisernen Vorhangs‘ 1989 kam es zur Öffnung dieser Grenze, womit sie wieder ins Zentrum Europas rückte. Der europäische Integrationsprozess, der damit seinen Anfang nahm und der im kommenden Jahr mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedsstaaten eine weitere wichtige Etappe erreicht, ist allerdings von sehr vielschichtigen Entwicklungen geprägt, die neben positiven Auswirkungen und Chancen auch viele Risiken und Herausforderungen in sich bergen. Die deutsch-polnischen Grenzgebiete spielen in diesem Prozess eine besondere Rolle: Vor dem Hintergrund großräumlicher Veränderungen vollzieht sich die Integration dort in einem konkreten lokalen Kontext, in welchem lokale Akteure handeln und Beziehungen knüpfen. Diese sozialen Beziehungen an der deutsch-polnischen Grenze sind nicht nur ein grundlegender Faktor des gesamteuropäischen Integrationsprozesses, sie sind insbesondere dafür entscheidend, ob und wie die „kleine Integration“ (Kaczmarek; Stryjakiewicz 1997) an der ‚Nahtstelle‘ des zusammenwachsenden Europas gelingt.

Die für die „kleine Integration“ so wichtigen sozialen Beziehungen an der deutsch-polnischen Grenze stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages. Dabei geht es insbesondere um Interaktionsformen zwischen kleinen und mittleren Unternehmen, welche die regionale Wirtschaftsstruktur beiderseits der Grenze deutlich dominieren. Es wird davon ausgegangen, dass die Entstehung von Kooperations- und Vernetzungsstrukturen zwischen regionalen Wirtschaftsakteuren ein wesentliches Element nachhaltiger erfolgreicher Regionalentwicklung ist. Einerseits stellt sich daher die Frage, wie die Rahmen- und Handlungsbedingungen bzw. die Kooperationsvoraussetzungen in der Region an der deutsch-polnischen Grenze beschaffen sind. Andererseits geht es darum, wie sich vor diesem Hintergrund die Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen von kleinen und mittleren Unternehmen gestalten und wie diese durch regionalpolitische Fördermaßnahmen gefördert werden.²

Rahmenbedingungen an der deutsch-polnischen Grenze

Meine Untersuchungen zu Verhaltens- und Interaktionsmustern regionaler Wirtschaftsakteure beziehen sich auf einen in vielerlei Hinsicht besonderen regionalen Kontext: Die Nähe zur

¹ Informations- und Kommunikationstechnik

² Grundlage für die in diesem Beitrag skizzierten Befunde zum Vernetzungs- und Kooperationsverhalten kleiner und mittlerer Unternehmen im deutsch-polnischen Grenzgebiet ist eine qualitative Untersuchung, die im Rahmen der Bearbeitung meiner Diplomarbeit im Fach Kulturwissenschaften an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt(Oder) durchgeführt wurde. Die Untersuchung bezieht sich auf 15 mit regionalen Akteuren aus Ostbrandenburg und der Woiwodschaft Lubuskie geführten qualitativen Interviews, die auf Tonband aufgenommen und transkribiert wurden. Jeweils vier der Probanden sind deutsche bzw. polnische IuK-Unternehmer, die anderen sind Vertreter von deutschen, polnischen und deutsch-polnischen Wirtschaftsfördereinrichtungen. Die Interviews wurden offen geführt, das heißt, sie waren nur geringfügig durch eine Liste von inhaltlichen Schwerpunkten strukturiert, die dem jeweiligen Gesprächsverlauf angepasst werden konnten. Ausgewertet wurden die transkribierten Interviews nach den Prinzipien der von Mayring (2003) entwickelten qualitativen Inhaltsanalyse.

deutsch-polnischen Grenze impliziert eine vielschichtige Überlagerung heterogener Einflüsse und Faktoren (unterschiedliche Transformationspfade in Ostdeutschland und Polen, Grenzgefälle, EU-Osterweiterung, das schwierige deutsch-polnische Verhältnis insbesondere in Bezug auf die geschichtlichen Ereignisse während und nach dem 2. Weltkrieg, Arbeitslosigkeit, Rechtsradikalismus, Abwanderung etc.), welche dem Untersuchungsgegenstand seine Besonderheit verleihen.

Der Vergleich der in Polen und Ostdeutschland jeweils spezifisch ablaufenden Transformationsprozesse und ihrer wirtschaftlichen Konsequenzen macht deutlich, dass sich die beiden Transformationsländer in ihrem Entwicklungsniveau immer weiter angleichen. Dabei steht der nach anfänglichem Wachstum von starken negativen Tendenzen geprägten Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland der Prozess einer relativ gleichmäßig verlaufenden gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung in Polen gegenüber. Von einem an der deutsch-polnischen Grenze häufig vermuteten Wirtschaftsgefälle kann ob dieser Angleichungsprozesse nicht gesprochen werden. Dennoch kann diese Entwicklung nicht zu positiven Schlussfolgerungen für die Situation kleiner und mittlerer Unternehmen im deutsch-polnischen Grenzgebiet führen. Beide Seiten des untersuchten Gebietes gehören im jeweiligen nationalen Kontext zu den schwächsten Regionen und sind durch eine stagnierende Wirtschaftsentwicklung geprägt. Eine geringe Bevölkerungsdichte, starke Abwanderung, eine extrem hohe Arbeitslosigkeit und die periphere Lage sind Kennzeichen dieser Strukturschwäche. Insofern stellen die Rahmenbedingungen keine Grundlage für innovative und kooperative unternehmerische Aktivitäten dar.

Handlungsbedingungen und Kooperationsvoraussetzungen

Bei der Analyse der mit grenznah agierenden polnischen und deutschen Unternehmern geführten Interviews wurde deutlich, dass es eine Reihe von unternehmensintern und -extern wirkender Einflussfaktoren gibt, die den Handlungsspielraum für unternehmerische Interaktion enorm beschränken. Auf Seiten der Unternehmen machen es insbesondere die fehlende unternehmerische Größe und der damit in Verbindung stehende Mangel an Eigenkapital aber auch das Fehlen von Vertriebsstrukturen und unternehmerischen Kompetenzen für die Unternehmen fast unmöglich, aktiv eigene Strategien und Innovationen auszuarbeiten. Hinzu kommt, dass unternehmensexterne Faktoren wie der Mangel an potentiellen Kunden in der Region, die Kapitalschwäche der Kunden, das Fehlen von qualifizierten Arbeitskräften und die westliche Konkurrenz die Situation noch verschärfen. In den Interviews weisen die Probanden immer wieder auf die problematische Wirtschaftslage in der Region hin, stellen das Unternehmerdasein als „reinen Überlebenskampf“ dar, in welchem man „sowieso nur im Jahr gerade so zurecht“ kommt, und dass, obwohl man „gegenüber schärferem Wind nach vorn gehen muss“. Innovative Ideen und neue Strategien können unter diesem Existenzdruck meist nicht verwirklicht werden. Man reagiert eher, als dass man agiert.

Kooperations- und Vernetzungsverhalten

Kooperation und Vernetzung der lokal agierenden Unternehmen scheint zwar vor dem Hintergrund der weitreichenden Strukturschwäche im deutsch-polnischen Grenzgebiet die einzige Alternative zu sein, die Defizite der kleinen Unternehmen auszugleichen. Doch zeigt die Analyse des Kooperations- und Vernetzungsverhaltens der interviewten Unternehmer, dass insbesondere von den brandenburgischen Probanden das Klima für unternehmerische Zusammenarbeit als sehr ungünstig wahrgenommen wird. Es fehlt an Vertrauen und damit verbundener Risikobereitschaft, die für geschäftliche Kooperationen notwendig ist. Das Element des ‚Kampfes‘ um die Kunden überwiegt in den meisten Fällen.

Im polnischen Sample ist gar kein kooperatives Engagement zu verzeichnen. Hier scheint sich jeder auf sich selbst zu konzentrieren. Man betont seine wirtschaftliche Unabhängigkeit und bemüht sich, durch eine intensive Kundenbetreuung ein bestimmtes Kundensegment dauerhaft

an sich zu binden. Im Gegensatz zu den ostdeutschen Unternehmern zeigen die Polen also fast gar kein Interesse an Kooperation.

Fragt man – mit dem Wissen um die schwach bis kaum ausgeprägten Kooperations- und Vernetzungsstrukturen im jeweiligen nationalen Kontext – nach grenzüberschreitenden Interaktionsformen, so scheint eine negative Antwort vorprogrammiert. Bei der Analyse der Interviews fiel auf, dass die Grenze von den Unternehmern nicht zu den ihren Handlungsspielraum beeinflussenden Faktoren gezählt wurde. Zwar waren insbesondere die ostdeutschen IuK-Unternehmer schon auf der polnischen Seite aktiv, und auch die polnischen Probanden berichten von losen Kontakten auf der deutschen Seite, doch kann man nicht von einer Einbeziehung der Grenze in die unternehmerischen Handlungsprämissen sprechen. Zum einen fehlen die wirtschaftlichen Anreize, auf der jeweils anderen Seite der deutsch-polnischen Grenze aktiv zu werden, zum anderen spielen besonders bei den ostdeutschen Probanden auch kognitive Muster eine Rolle. So nennen sie Zweifel an der polnischen Qualität und äußern Bedenken wegen der „polnischen Korruption“. Als interessant erwies sich, dass ostdeutsche Unternehmer eine Geschäftsbeziehung mit polnischen Partnern als nachteilig wahrnehmen können, weil nachweislich in Zusammenarbeit mit Polen hergestellt Produkte auf dem lokalen Markt im deutschen Grenzgebiet keinen Absatz finden. Grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen werden also oft von Negativ-Stereotypen begleitet (siehe auch Matthiesen; Bürkner 2002).

Innerhalb des Untersuchungsfeldes kann von konkreter unternehmerischer Zusammenarbeit über die Grenze hinweg keine Rede sein. Die grenzüberschreitenden Erfahrungen, die in der Vergangenheit gemacht wurden, haben nicht dazu beigetragen, Beziehungen zwischen deutschen und polnischen Unternehmern zu verfestigen. Eher führen Ängste, Vorurteile, schlechte Erfahrungen und vor allem auch wirtschaftliche Zwänge dazu, dass die Unternehmer beider Seiten von grenzübergreifender wirtschaftlicher Zusammenarbeit Abstand nehmen. Die Aussage, dass die Unternehmen der Grenzregion die Chance neuer grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen ungenutzt lassen, kann also auch für das von mir untersuchte Feld polnischer und deutscher IuK-Unternehmer bestätigt werden³.

Von einem die deutsch-polnische Grenze überschreitenden wirtschaftlichen Milieu kann man auch insofern nicht sprechen, als dass keinesfalls eine „erhöhte Binnenkommunikation“ (Schulze 1994) zwischen wirtschaftlichen Akteuren auf deutscher und polnischer Seite zu erkennen ist. Zwar gibt es einzelne Berührungspunkte und lose Kontakte, jedoch sind grenzüberschreitende Kooperationen und Netzwerke im Untersuchungsfeld eher eine Ausnahme, als dass sie an der Tagesordnung stehen.

Ausblick – Wirtschaftsförderung – eine Antwort auf die Probleme?

Die beschriebenen Schwierigkeiten und Entwicklungsbarrieren an der deutsch-polnischen Grenze machen deutlich, dass die Region nicht über ausreichend Potential verfügt, um aus sich selbst heraus stabile Wirtschaftsstrukturen auszubilden. Daher hat die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen in den letzten Jahren eine stärkere Aufmerksamkeit in der Wirtschaftspolitik gefunden. Die staatliche oder politische Seite des Regulationssystems kann in Form von Wirtschaftsförderangeboten Anreize für kooperatives und kollektives Handeln schaffen und so die nachhaltige Entwicklung einer funktionierenden regionalen Wirtschaftsstruktur begünstigen.

Die Analyse der gegenseitigen Wahrnehmungsmuster von Vertretern regionaler Wirtschaftsförderinstitutionen und Unternehmern hat jedoch gezeigt, dass auch wirtschaftspolitische Maßnahmen bisher nichts an der schwierigen Situation kleiner und mittlerer Unternehmen im deutsch-polnischen Grenzgebiet geändert haben. Die wenigen Förderangebote auf polnischer

³ Krätke, Heeg und Stein treffen diese Aussage für Unternehmen der deutschen Seite der Grenzregion (Krätke; Heeg; Stein 1997: 216). Ich kann diese Aussage in meinem Untersuchungsfeld auch auf die polnische Seite ausweiten.

Seite werden von den polnischen Unternehmern gar nicht in ihren Handlungsrahmen mit einbezogen. Entweder sie kennen die Möglichkeiten der Förderung gar nicht, oder sie halten es für sehr unwahrscheinlich, etwas von den wenigen Mitteln abzubekommen.

Trotz der vergleichsweise guten Ausstattung mit Wirtschaftsfördermöglichkeiten sind auch die ostdeutschen Unternehmer sehr unzufrieden mit den angebotenen Förderprogrammen. Sie beklagen sich nahezu einhellig, dass von der regionalen Wirtschaftsförderung keine angemessene Unterstützung geboten wird, dass man sich für die konkreten Probleme der Unternehmer nicht interessieren würde und mehr oder weniger „nur mit sich selbst“ beschäftigt wäre. In den Ausführungen der Vertreter von Wirtschaftsfördereinrichtungen wiederum wird fehlendes Engagement und Risikobereitschaft unter den Unternehmern kritisiert. Hinzu kommt, dass es vielen Unternehmern an betriebswirtschaftlichem Know-how fehle, wodurch eine Zusammenarbeit insbesondere zur Förderung grenzüberschreitender Geschäftskontakte erschwert wird.

In diesen gegensätzlichen Wahrnehmungen und nicht aufeinander eingehenden Handlungsstrukturen ist ein für die grenzüberschreitende Regionalentwicklung hinderlicher Konflikt zu erkennen. Die Überwindung dieses Konfliktes stellt meiner Meinung nach eine wesentliche Voraussetzung für die Entstehung positiver Entwicklungsimpulse im deutsch-polnischen Grenzgebiet dar. Ein Ansatzpunkt ist dabei das Erkennen der den unternehmerischen Problemen widersprechenden spezifischen Eigenlogik innerhalb von Wirtschaftsfördereinrichtungen. Denn es ist Tatsache, dass die in der Wirtschaftsförderung geltenden Richtlinien, Prozeduren, Regeln und Vorschriften in der von Konkurrenzdruck und wirtschaftlichen Zwängen geprägten Situation der Unternehmer keineswegs zur Vereinfachung und Unterstützung unternehmerischer Aktivitäten führt. Eher entsteht auf der unternehmerischen Seite Abneigung und Frust gegenüber der Wirtschaftsförderung, wodurch eine für die Integration des deutsch-polnischen Grenzgebiets so wichtige Vernetzung der Unternehmer mit wirtschaftspolitischen Akteuren immer unwahrscheinlicher wird.

Vielleicht kann eine intensivere Erforschung des Verhältnisses zwischen regionaler Wirtschaftspolitik und regionalen Wirtschaftsakteuren Aufschluss darüber geben, wie die vorhandenen Abneigungen und Vorurteile entstehen. Aufgrund dieses Verständnisses können dann vielleicht auch Ansätze für Lernprozesse aufgezeigt werden, die vorhandene Barrieren abbauen und die Entstehung neuer Kooperationen und Netzwerke insbesondere grenzüberschreitenden Charakters begünstigen.

Die Frage nach konkreten Chancen im deutsch-polnischen Grenzgebiet bleibt zunächst jedoch weiterhin offen.

Literatur

- Kaczmarek, T.; Strykiewicz, T. (1997): Die Formen der sozialen und wirtschaftlichen Aktivität im deutsch-polnischen Grenzgebiet. In: Eckart, K.; Kowalke, H. (Hrsg.): Die Euroregionen im Osten Deutschlands. Berlin
- Krätke, S.; Heeg, S.; Stein, R. (1997): Regionen im Umbruch. Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „ost“ und „West“. Frankfurt (Main), New York
- Matthiesen, U.; Bürkner H.-J. (2002): Grenzmilieus im potentiellen Verflechtungsraum von Polen mit Deutschland.
<http://www.irs.net.de/download/grenzmilieus.pdf>
- Mayring, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim und Basel
- Nuissl, H.; Schwarz, A.; Thomas, M. (2002): Vertrauen – Kooperation – Netzwerkbildung. Unternehmerische Handlungsressourcen in prekären regionalen Kontexten. Wiesbaden

Schulze, G. (1994): Milieu und Raum. In: Noller, P.; Prigge, W.; Ronnenberger, K. (Hrsg.): Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus. Frankfurt (Main), New York, S. 41–53

Der Prager Währungssturz im Mai 1997 Ursachen und politische Auswirkungen der Tschechischen Währungskrise

Abstract

Dieser Beitrag untersucht einerseits Rahmenbedingungen und Ursachen, die zur Tschechischen Währungskrise im Mai 1997 geführt haben. Andererseits wird die zum Teil hieraus rührende Skepsis der tschechischen Politik gegenüber der Europäischen Währungsunion erklärt.

Die Erfahrung einer Währungskrise ausgerechnet im ehemaligen Musterland der Transformation in Osteuropa beeinflusst demnach das mittelfristige Kalkül politischer Akteure insofern, als der Beitritt zur Eurozone recht verhalten angegangen wird. Zögerlicher als etwa in Polen und Ungarn veröffentlichte die Tschechische Nationalbank beispielsweise einen ersten Entwurf einer währungspolitischen Strategie zur Übernahme des Euro erst im Dezember 2002. Dabei wird explizit keine *as-fast-as-possible* Strategie verfolgt.

Das Erfüllen des Maastrichter Wechselkurskriteriums (WKM II) impliziert einen Wechsel zu einem so genannten semi-festen Wechselkursarrangement, und stellt mithin für Tschechien eine Form der Rückentwicklung zu den frühen 90-er Jahren dar.

Einleitung

Ende Mai 1997 sah sich Tschechien nach einer spekulativen Attacke gezwungen, die feste Wechselkursanbindung der heimischen Krone aufzugeben. Dieser Prager Währungssturz hatte eine Vielzahl von Ursachen, hat jedoch den Transformationsprozess des Landes nicht nachhaltig beeinträchtigt.¹ Vielmehr verfolgt die Tschechische Zentralbank seitdem eine erfolgreiche Preisstabilitätspolitik bei nahezu frei schwankendem Kurs der Währung.

Genau sieben Jahre nach dem krisenhaften Mai wird die Tschechische Republik nicht allein EU-Mitglied, sondern – mit einer Ausnahmeregelung – ebenfalls Teil der Europäischen Währungsunion sein.² Dies bedeutet einen vorskizzierten Weg zur Übernahme des Euro, infolgedessen die Tschechische Krone erneut in ein so genanntes semi-festes Wechselkursarrangement eingebunden werden wird (WKM II). Insofern als dies eine Form währungspolitischer Rückkehr bedeutet, stellt sich die Frage, inwiefern sich daraus die vergleichsweise zögerliche Haltung gegenüber dem Beitritt zur Eurozone ableiten lässt. Nach einer Übersicht des Krisenverlaufs vergleicht dieser Text die gegenwärtige währungspolitische Strategie Tschechiens mit Polen und Ungarn.

Tschechiens Währungspolitik nach 1989

Die tschechische Währungspolitik lässt sich seit dem Systemwechsel der Jahre 1989–91 in drei verschiedene Abschnitte einteilen:³ Zunächst überwog eine erstaunlich konstante Phase makroökonomischer Stabilität mit einem nominalen Wechselkursanker bis zum Einsetzen der Währungskrise der tschechischen Krone im Mai 1997. Dem folgte eine kurze Phase unter Beibehal-

¹ Tschechien ist gemessen an ausländischen Direktinvestitionen Spitzenreiter unter den EU-Kandidaten.

² Art. 122 EGV

³ ČNB (2000), S. 7.

tung eines Geldmengenzieles. Schließlich beginnt die dritte Zeitspanne mit dem Übergang zu einem direkten Inflationsziel bei flexiblem Wechselkurs seit dem 1. Januar 1998.

Ursachen der Währungskrise 1997

Die währungspolitische Strategie bis zur Währungskrise bestand in einem fixen Wechselkurs gegenüber einem Währungskorb und Orientierung an einem Geldmengenziel. Nach Ansicht der tschechischen Währungshüter stellte eine solche Kombination die einzige Möglichkeit für erfolgreiche Geldpolitik zu Beginn der Transformation dar.⁴ Der feste Wechselkursanker⁵ (bis Juni 1996 betrug die Schwankungsbreite +/- 0,5%), im ersten Abschnitt der Transformation häufig ein wirksames Stabilisierungsinstrument, trug alsbald dazu bei, den Preisauftrieb zu senken.⁶

Mittelfristig schwand allerdings das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit dieser Nominalbindung. Dafür waren mehrere Gründe ausschlaggebend: Ein Schlüsselproblem, welches nie gelöst werden konnte, bestand darin, dass die inländische Produktion außerstande war, mit dem aufkommenden Nachfrageüberschuss gleichzuziehen,⁷ sodass das Leistungsbilanzdefizit zunahm, begünstigt auch durch die Voucherprivatisierung, da diese einerseits die Nachfrage stimulierte, andererseits letztlich aber zur Folge hatte, dass Umstrukturierungen halbherzig verfolgt und somit Effizienzverluste hingenommen werden mussten.

Massive Kapitalzuflüsse bei gleichzeitiger Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Situation brachten die Notenbank in Zugzwang, sterilisierende Maßnahmen zu ergreifen. Zwei Jahre vor dem Ausbruch der Währungskrise beliefen sich ausländische Kapitalzuflüsse auf 17 Prozent des BIP und erhöhten unsterilisiert die umlaufende Geldmenge zunächst um fast ein Fünftel.⁸ Nicht zuletzt hätte in einer solchen Gefahr der „Überhitzung“ die Fiskalpolitik ebenfalls zurückhaltend agieren sollen.⁹ Das Gegenteil war der Fall, und allein zwischen 1994–96 nahm das Haushaltsdefizit um knapp zwei Prozent zu.¹⁰

Schließlich unternahm die Notenbank im Februar 1996 den Versuch zumindest die kurzfristigen Kapitalströme durch ein höheres Währungsrisiko einzuschränken, und erhöhte die Schwankungsbreite auf +/- 7.5 Prozent. Doch dies markierte nur den Anfang vom Ende des festen Wechselkursankers. In der Folgezeit nahmen zwar die Kapitalzuflüsse ab, aber das Leistungsbilanzdefizit verschlechterte sich im ersten Halbjahr 1997 auf 12 Prozent des BIP.¹¹ Die just zu dieser Zeit eskalierende Auseinandersetzung zwischen Regierung und Notenbank um das richtige Maß an restriktiver Geldpolitik tat ihr Übriges, und am 15. Mai intervenierten die Währungshüter massiv auf dem Devisenmarkt, da die Krone auf 5,25 Prozent unterhalb ihrer Parität gesunken war.¹² Damit begannen jene zwölf Tage, nach deren Ende am 27. Mai die Krone rund zehn Prozent ihres Wertes eingebüßt hatte, und die Teuerungsrate von sechs Prozent auf knapp 13 Prozent im ersten Quartal des darauf folgenden Jahres angestiegen war.¹³

⁴ Ebda, S. 8.

⁵ Jan 1991 bis Mai 1993 Anbindung an US-Dollar; anschließend bis Mai 1997 Währungskorb: 65 % DM und 35 % US-Dollar.

⁶ Allein im Jahr nach der Teilung der Tschechoslowakischen Föderativen Republik (CSFR) sank die Teuerungsrate um die Hälfte auf 10%. ČNB (2000), a.a.O.

⁷ Ebda. Im Jahr 1996 „übertraf [der Reallohnanstieg] mit 9 % erstmals seit Beginn der Transformation den Produktivitätszuwachs von nur 5 %.“ s. Jochem und Sell (2001), S. 110.

⁸ Jochem und Sell (2001). a.a.O., S. 109.

⁹ ČNB (2000), a.a.O.

¹⁰ in % des BIP, Ebda, S. 9.

¹¹ Jochem und Sell (2001), a.a.O., S. 203.

¹² Horváth und Jonáš (1998), S. 40.

¹³ ČNB (2000), a.a.O., S. 10.

Der Übergang zum *Inflation targeting*¹⁴

Nach der Aufgabe der Parität und der damit verbundenen Glaubwürdigkeit, eine solche auch gewährleisten zu können, entschieden sich Tschechiens währungspolitische Akteure für die Verfolgung eines direkten Inflationszieles unter Vernachlässigung des Wechselkurses. Somit wurde die Interimsphase eines flexiblen Wechselkursregimes verknüpft mit einem Geldmengenziel (Mai bis Dezember 1997) zum 1. Januar 1998 abgelöst. Beim tschechischen „managed-float“ Mechanismus bedeutet dies wenige diskretionäre Interventionen, um die Währung real stabil zu halten. Seit dem 1. Januar 1999 findet dieses „shadowing“ ohne Zielbandbreiten gegenüber dem Euro statt.¹⁵

Währungspolitik und der Beitritt zur Eurozone

Die Bereitschaft Mitglied der Eurozone werden zu wollen, zeigt sich nicht zuletzt in der langfristigen Strategie der Inflationsbeeinflussung:¹⁶ Diese sieht vor, bis zum Jahr 2005 Preisstabilität erreicht zu haben.¹⁷ In Anlehnung an die Definition der EZB geht die Tschechische Nationalbank (ČNB) dabei von 2 Prozent aus, berücksichtigt allerdings den Prozess noch ausstehender Transformation mit weiteren +/-1 Prozent.

Gleichwohl zeigen sich die Währungshüter verhalten gegenüber einer zu raschen Übernahme des Euro. In ihrem ersten Strategieentwurf, welcher erst nach dem letzten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission im vergangenen Dezember veröffentlicht wurde, empfehlen sie daher der Tschechischen Regierung: „[to] join the eurozone as soon as economic conditions *allow for doing so*.“¹⁸ Wann ökonomische Rahmenbedingungen einen Beitritt ratsam erscheinen lassen, ist allerdings akademisch umstritten¹⁹ und die Fähigkeit zur fiskalischen Konsolidierung eine vornehmlich politische Frage. Indes sorgt gerade die Lage der öffentlichen Finanzen in Tschechien für Kritik seitens der Zentralbank.²⁰ Auch sind die Aussichten für das laufende und das Folgejahr mit Defiziten von -6,3 bzw. 5,6 Prozent alles andere als maastrichtkonform.²¹

Der Weg zum Euro bedeutet zwar einerseits die unabdingbare Teilnahme am WKM II, doch ist nicht zweifelsfrei geklärt, ab wann und für wie lange! Seitens der Europäischen Verträge spricht nichts dagegen, dem Beispiel Schwedens zu folgen, und dem Währungskorridor vorerst nicht beizutreten. Für Tschechien, dessen Wechselkurspolitik zunehmende Flexibilisierung erlebte, stellt sich folglich die Frage, ab wann sich eine Umkehr dieses Trends abzeichnet, und ob dem binnenwirtschaftliche Entwicklungen zugrunde liegen, oder ob es sich mehr um den Einfluss externer Vorgaben handelt²² – spricht, ab wann folglich ein Beitritt zum WKM II und damit die Rückkehr zu einer festen Parität wünschenswert erscheint.

In Polen, dessen flexibles Wechselkursregime ebenfalls alsbald einer Strategieänderung bedarf, wird hingegen die Einführung der Gemeinschaftswährung als „nationales Interesse“²³ betrachtet. Trotz etwa höherer Wechselkursvolatilität des Zloty²⁴ scheint sich in Polen der Weg zu einer

¹⁴ Sehr ausführlich: Hrnčíř und Šmídková (1999)

¹⁵ Government of the Czech Republic (1999), S. 14.

¹⁶ verabschiedet am 08.03.1999, siehe: ČNB (2000), a.a.O., S. 13.

¹⁷ Ebda.

¹⁸ ČNB (2002), S. 1. [eigene Hervorhebung]

¹⁹ Siehe v.a. Lavrač (2002); Dědek (2000); vgl. Deutsche Bank Research (2003)

²⁰ ČNB (2002), S. 6.

²¹ Deutsche Bank Research (2003), S. 27.

²² Lavrač (2002), S. 5.

²³ So die ehemalige Notenbankpräsidentin Hanna Gronkiewicz-Waltz.(2000)

²⁴ Deutsche Bank Research (2003): -13,9 % als Durchschnitt der letzten drei Jahre ggü. Euro. CZK: -5,1 %; Forint: -5,9 %

as-fast-as-possible Strategie abzuzeichnen,²⁵ die eine schnelle Euroübernahme bereits im Jahr 2007 anvisiert.

Ungarn wiederum verfolgt bereits seit 2001 ein Wechselkursregime, welches den Erfordernissen des WKM II entspricht. Hinsichtlich der Teilnahme am WKM II könnte Ungarn insofern auf einen kürzeren Pflichtzeitraum ähnlich wie Finnland und Griechenland hoffen, als sich somit „rückwirkend“ glaubwürdige Wechselkursstabilität nachweisen ließe. Nicht zuletzt zeigte aber die Januarkrise des Forint, als die Notenbank seit Mai 2001 erstmals wieder intervenieren musste, die Anfälligkeit eines solchen semi-festen Wechselkursarrangements.

Ausblick

Die Frage, ob der Prager Währungssturz zur Skepsis gegenüber dem Beitritt zur Währungsunion beiträgt, ist nicht abschließend zu beantworten. Sicherlich beeinflusst in erster Linie die Entwicklung der nominalen Konvergenz die ökonomischen Erwartungshaltungen. Trotz bemerkenswerter Inflationsbekämpfung und angesichts ähnlicher Haushaltsschwierigkeiten in Polen und Ungarn scheint sich Tschechien aber langsamer auf die Euroübernahme zuzubewegen.

Nach der erzwungenen Aufgabe der festen Parität im Zuge der Währungskrise müssen Tschechiens Akteure, anders als die übrigen MOE-Staaten, eine wie auch immer geartete Nominalanbindung des Wechselkurses und folglich die Teilnahme am WKM II stärker fürchten.

Literatur

- Czech National Bank*: “Inflation Targeting in the Czech Republic”, in: Coats, Warren (Hrsg.): *Inflation Targeting in Transition Economies: The Case of the Czech Republic*, Kap.VII, Washington D.C.: IMF; Czech National Bank, 23.08.2000. URL:<http://www.imf.org/external/pubs/ft/itarg/2000/eng/index.htm>
- Ibid. “The Czech Republic and the Euro – Draft Accession Strategy”, Prag, 23.12.2002 URL:http://www.cnb.cz/files/cr_eu_231202_en.pdf
- Dědek, Oldřich: “The experience with joining the EU/EMU: preparations and reality”, Kommentar zu: *Joint Seminar – Czech National Bank und Österreichische Nationalbank*, Prag/Wien, 16.05.2000. URL:http://www.cnb.cz/_mvztahy/pdf/dedek-eu.pdf
- Deutsche Bank Research*: EU-Monitor, Nr. 1, Frankfurt am Main, März 2003.
- Government of the Czech Republic*: “National Programme 2000”. Prag. URL:<http://www.evropska-unie.cz>
- Ibid. und *European Commission*: “Joint Assessment of the Economic Policy Priorities of the Czech Republic”. Brüssel, 09.11.1999. URL:http://www.cnb.cz/mvztahy/pdf/jointa_en.pdf
- Gronkiewicz-Waltz, Hanna: “When and How Will the Euro Replace the Polish Zloty?”, National Bank of Poland, 2000. URL:<http://www.nbp.pl/en/integracja/pdf/mowa5.pdf>
- Horvath, Julius; Jonáš, Jíří: “Exchange Rate Regimes in the Transition Economies. Case Study of the Czech Republic: 1990–1997”, ZEI Bonn, Working Paper B 11, September 1998.
- Hrnčíř, Miroslav; Šmídková, Kateřina: “The Czech Approach to Inflation Targeting“, Proceedings: Workshop on Inflation Targeting. Prag: Czech National Bank, 1999.

²⁵ So etwa Vertreter der National Bank of Poland auf der Tagung: „The Eastward Enlargement of the Eurozone – Impact on Trade, FDI, and Capital Markets“, Warsaw School of Economics, Krakow, 21–24 November 2002.

- Jonáš, Jíří: “The Exchange Rate Regime During the Transition”, in: *Eastern European Economies*, vol.38, no.5, September/Oktober 2000, S. 3–35.
- Ibid. “Vibrant tacky menace politic v ČR”, in: *esker Natrona Bank (ČNB)*, up c. 29. Prag, April 2001, S. 52. (Übers. : Schlüsselfragen tschechischer Währungspolitik, Arbeitspapier Nr. 29, Tschechische Nationalbank. URL:http://www.cnb.cz/_vprace/pdf/vp29Jonáš.pdf)
- Jochem, Axel; Sell, Friedrich L.: *Währungspolitische Optionen für die Mittel- und Osteuropäischen Beitrittskandidaten zur EU*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.
- Lavrač, Vladimir: “Exchange rate regimes of Central and Eastern European EU candidate countries on their way to EMU”, Working Paper Nr. 7, International Center for Economic Growth, Budapest, Januar 2002.
- Tůma, Zdeněk: “Introductory Remarks”, ČNB Conference ‘Challenges of EU Accession’, Prag, 1. April 2003.
- Weber, Martin: *Stability through Monetary Integration in Eastern Europe: a Scenario for the Czech Republic*. Reutlingen: Institut für Europäische Wirtschaftsstudien, 1995.

Die Ost-Dimension des Regionalismus in Europa am Beispiel des Kaliningrader Gebietes

Eine der interessantesten Fragen im europäischen Integrationsprozess ist die, wie die Zukunft der Entwicklung und Erprobung der flexiblen Konzepte der Regions-Ausbildung im östlichen OSZE-Raum aussehen wird, denn im erweiterten Europa werden nicht mehr die ideologischen „Systemauseinandersetzungen“, sondern das Wohlstandsgefälle zwischen Westen und Osten ein Faktor der Destabilisierung und ein Regions-Ausbildungsprozess mit negativen Folgen sein.

Der europäische Ostseeraum stellt ein geeignetes Gebiet mit vielen geschichtlichen, politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen dar, um ein Erfolgsbeispiel der europäischen Integration im Rahmen der Ost-Erweiterung zu werden. Nichtsdestotrotz besteht leider auch die Möglichkeit einer neuen Teilung Europas durch die Grenzen der EU. Für das Kaliningrader Gebiet wird die Entwicklung eines Gleichgewichtes zwischen der Existenz als russischer Region einerseits und einer von der EU umschlossenen Region andererseits zur täglichen Realität und politischen Herausforderung.

Welche Bedeutung gewinnt diese Tatsache für die innenpolitischen Reformen Russlands? Wie könnten die Interessenkonflikte beigelegt und weitere Schritte der Integration eingeleitet werden? Nicht zu unterschätzen ist dabei die Rolle der OSZE, des einzigen europäischen Forums, an dem Russland seit Beginn ihres Bestehens als vollberechtigtes Mitglied Anteil hat.

Das Gebiet Kaliningrad ist eine geographisch vom russischen Kernland abgetrennte Territorial-einheit, die an Polen, Litauen und die Ostsee grenzt und nach der EU-Erweiterung eine russischen Enklave in der Europäischen Union wird. Das Gebiet breitet sich über eine Fläche von 15.100 km² aus und hat fast 1 Mio. Einwohner, von denen 430.000 in der Hauptstadt Kaliningrad leben. Während es zu Zeiten der Sowjetunion ein geschlossenes Militärzentrum und das Hauptquartier der sowjetischen Ostseeflotte war, verlor das Kaliningrader Gebiet in den 90er Jahren an militärisch-strategischer Bedeutung. Seit 1991 ist die Zahl der Militärpersonen im Gebiet von 200.000 auf 18.000 zurückgegangen.

Das Gebiet wurde durch die russische Finanzkrise im August 1998 hart getroffen. Der generelle wirtschaftliche Rückgang äußerte sich in einer enormen Schrumpfung der auf das Militär ausgerichteten Industrieproduktionen, sowie der Fischwirtschaft, die einst zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen gehörte. Heutzutage sind es die Rohstoffe, die für die Wirtschaft der Region überlebenswichtig sind. Das Kaliningrader Gebiet besitzt rund 90% der Bernsteinvorkommen weltweit. Neben der Bernsteingewinnung ist die Ölförderung (ca. 1 Mio. Tonnen jährlich) von wirtschaftlichem Interesse. Im Gebiet gibt es 14.000 KMUs. Damit rangiert es in Russland hinsichtlich der Zahl mittlerer und kleiner Unternehmen pro Kopf der Bevölkerung an dritter Stelle. Die starke Präsenz der Moskauer Banken im Gebiet deutet ebenfalls daraufhin, dass Kaliningrader Oblast wirtschaftlich attraktiv ist. Um die Wirtschaftstätigkeit und die Investitionen, deren Volumen auf dem gleichen Niveau wie im restlichen Russland liegt, in diesem Gebiet anzukurbeln, wurde dem Gebiet der Status einer Sonderwirtschaftszone zugesprochen. Unter bestimmten Bedingungen sieht das Gesetz Zoll- und Steuervorteile für importierte Waren und für Waren, die im Kaliningrader Gebiet hergestellt und ins russische Kernland „ausgeführt“ oder nach Drittländern exportiert werden, vor. Die Tendenz, mit Russland nicht nur Handel zu betreiben, sondern in Russland zu produzieren, um Importquoten, Luxussteuer und protektionistische Maßnahmen der russischen Regierung zu umgehen, eröffnete dem Kaliningrader Gebiet wegen

seines Status als zollfreier Zone besondere Chancen.¹ Die Vorteile der Sonderwirtschaftszone sind allerdings wegen einer fehlenden eindeutigen Unterstützung seitens der Regierung, aber auch der vorhandenen Unvereinbarkeit mit den WTO-Bestimmungen, nur begrenzt wirksam.² Fast schon logisch, aber auch paradox ist es, dass der Lebensstandard im Kaliningrader Gebiet unter dem russischen Durchschnitt liegt. Mit den durch die EU-Osterweiterung eingeleiteten Veränderungen gewinnt die Region für Russland an Bedeutung.

Wegen der großen Unterschiede zwischen den Regionen, vor allem aber wegen der deutlichen Privilegierung der Republiken ist die Russische Föderation kein homogener Bundesstaat, sondern asymmetrisch strukturiert, was nach wie vor das Kardinalproblem bleibt. Die neueren föderalen Reformen lassen die Tendenz der Stärkung der Verwaltungshierarchie erkennen. Es sind 7 Großregionen entstanden, die weitgehend den Militärbezirken entsprechen. Die Erweiterung der Kompetenzen³ der Präsidentenvertreter („Präfekten“) in den Regionen wurde von der Veränderung in der Bildung des Föderationsrates, der Reduzierung seiner Kompetenzen und der Abschaffung der Abstimmung föderaler Organe mit den Regionalexekutiven bei der Besetzung der Posten von Staatsanwälten, Milizchefs und bei der Steuerinspektion begleitet. Ein „Staatsrat“ der Gouverneure der Regionen soll sich als Beratungsorgan auf Diskussionen über Kriegserklärungen, den Ausnahmezustand und das föderale Budget konzentrieren.

Der effektive Staat wird durch Harmonisierung der Machtbeziehungen, genaue Teilung der Zuständigkeiten zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten und durch Entwicklung der Selbstverwaltung im Staatsmechanismus auf der unteren Ebene verwirklicht.⁴ Dies allerdings bedeutet ein wachsendes Regionalbewusstsein durch die Möglichkeiten für Menschen, sich an politischen Prozessen zu beteiligen, die über ihr Leben und Ihr Zusammenleben entscheiden.⁵ Im neuen Gesetzentwurf des Präsidenten „Über allgemeine Prinzipien der Organisation der Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ ist es allerdings nicht vorgesehen, bedeutsame Kompetenzen auf der Ebene der Gemeinden anzusiedeln, dagegen werden alle Funktionen zur Organisation der „Munizipalitäten“, die momentan bei den Regionen liegen, auf die föderale Ebene verlagert. Zur Folge hat dies einerseits eine gewisse Unabhängigkeit der kommunalen Organe, andererseits gehen die Spezifika der regionalen Situation im universalen Modell verloren. Das Hauptanliegen ist die Reform des Haushaltssystems der kommunalen Organe, die die Subvention aller vom Staat übertragenen Funktionen voraussieht. Dies ist aber nur durch Veränderungen in der Haushalts- und Steuergesetzgebung möglich. Außerdem würde das Gesetz Möglichkeiten der Regulierung der Tätigkeit „vor Ort“ durch den Staat erheblich erweitern, indem die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane vorübergehend den staatlichen Organen übertragen werden. Infolgedessen wird das Recht der Bürger, an den Entscheidungsprozessen zu partizipieren, durch die Passivität der auf die Hinweise „von oben“ angewiesenen Amtsträger der Selbstverwaltung eingeschränkt.⁶

¹ Vgl. Kaliningrad in Zahlen, Handelskammer Hamburg, im Internet: www.hkhamb-ahk-kaliningrad.com/de/chap07.html, vom 28.03.2003.

² Vgl. EU-Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat: Die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, (KOM (2001) 26 endgültig), Brüssel, den 17.1.2001, S. 14.

³ z. B. Kontrolle über die Verwirklichung der Regierungspolitik, Umsetzung der Personalpolitik des Präsidenten, Koordination der föderalen Organe in den Regionen, Kontrolle und Umsetzung des föderalen Rechts, Teilnahme an der Arbeit der regionalen Machtorgane: der Regionalverwaltung und der Regionalparlamente, Aussetzung von Rechtsakten, die der Verfassung widersprechen

⁴ Vgl. Die Philosophie von Luschkow, Nachrichtenagentur „IMA-PRESS“, im Internet: www.ima-press.ru, zitiert bei: Die Welt vom 18.03.2003.

⁵ Vgl. Froschmaier, F., Zur Zukunft der Regionen: Beispiel der Ostseeraum, in: Böttcher, W. (Hrsg.), Europäische Perspektiven, Zur Zukunft Europas, Bd. 3, Lit-Verlag, Münster, 2002, S. 68.

⁶ Vgl. Doroschenko, E., Samouprawlenije daruetsja „swerchu“, Vremja MN, vom 28.03.2003, im Internet: www.legislature.ru/smallnews/9.html, vom 2.04.2003.

Die Vision einer prosperierenden Region im europäischen Ostseeraum könnte unter den stabilisierten Bedingungen, einschließlich des liberalisierten Handels, der verbesserten Infrastruktur, aber auch der Stärkung der Verantwortung der Regionen durch mehr Entscheidungskompetenz innerhalb der Russischen Föderation gelingen. Es kommt darauf an, den lokalen und regionalen Ebenen „selbst unter Hinnahme eigenen Machtverlustes“⁷ eine Partizipationsmöglichkeit an der voranschreitenden Integration Europas zu verschaffen.

Europa hat die Möglichkeit, eine neue Form der legalen politischen Ordnung „beyond the sovereign state“ zu schaffen, die nicht auf dem Absolutismus der Nationalstaaten oder dem unitaren Verständnis der Staatssouveränität basiert.⁸

Laut der Definition⁹ der Europäischen Kommission ist das Kaliningrader Gebiet Teil mehrerer Euroregionen, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefördert werden: a) „Ostsee“; b) „Saule“; c) „Neman“¹⁰

Seitens der EU wird aber auf die neue Problematik mit den üblichen Mitteln der europäischen Strukturpolitik im Rahmen der vom Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 ins Leben gerufenen „Nördlichen Dimension“-Programme reagiert.

Im Rahmen von INTERREG-IIIB wird die Zusammenarbeit nicht nur auf die benachbarten Grenzregionen eingeschränkt, sondern über nationale Grenzen hinweg gefördert. Die Schwerpunkte des INTERREG-IIIB-Programms „Ostseeraum“ (97 Mio. Euro) sind: Förderung der Raumentwicklungskonzepte und -maßnahmen, Förderung der Entwicklung der Infrastruktur, Aufbau von Institutionen der transnationalen Raumentwicklung.¹¹

Kaliningrad partizipiert auch an den TACIS-CBC-Programmen (Cross Border Cooperation), deren Schwerpunkt sich zugunsten der nach der Ost-Erweiterung an den Außengrenzen liegenden westlichen GUS-Staaten verlagert hat. Seit 2000 sind rund 40 Mio. Euro in die Finanzierung folgender Projekte geflossen: Ausbau von zwei Grenzstationen (Chernyshevskoe/Kybartai-Nesterov und Bagrationovsk/Bezledy) mit 11 Mio., Regionale Wirtschaftshilfe zur Förderung der Freihandelszone mit 10 Mio., Aufbau eines Beratungszentrums zur Umstrukturierung von Unternehmen z. B. in der Fischindustrie mit 3 Mio., Aufbau eines Management-Fachbereichs an der Kaliningrader Universität mit 1,3 Mio., Unterstützung von Technologiepark mit Training, Marketingdienstleistungen und Wirtschaftsberatung mit 3 Mio., Modernisierung von Energieanlagen, Service und Energieeinsparung mit 3 Mio., Umweltschutz: Wasserkontrollen und Abwassermanagement mit 2 Mio., Abfall-Management mit 3 Mio.¹²

Die baltische Initiative VASAB 2010 („Vision And Strategies Around the Baltic“) ist auf die Harmonisierung der Regionalisierungsprozesse in diesem europäischen Teil gerichtet. Nach dem Ministertreffen in Karlskrona im August 1992 wurde ein gemeinsames Konzept zur Entwicklung der Baltischen Region (Baltic Spatial Region (BSR)) ausgearbeitet.¹³ Eine langfristige Strategie der Verbesserung des Lebensstandards in der Region beinhaltet vier Zielrichtungen:

⁷ Böttcher, W., Krawczynski, J., Europas Zukunft: Subsidiarität, Aachen 2000, S. 50.

⁸ Vgl. Böttcher, W., Four Theses On: Subsidiarity through Regionalism, in: Regional Contact, XII, No.13, 1998, S. 22–28.

⁹ Vgl. EU-Kommission, (KOM (2001) 26 endgültig) ff., SS. 17–18.

¹⁰ a) Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Schweden b) 18 regionale und kommunale Verwaltungen aus Litauen, Lettland, Schweden und Russland, 2 Bezirke und eine Stadt im Norden des Kaliningrader Gebietes c) Die Verbindung von Gemeinden in Litauen, im Kaliningrader Gebiet und in Belarus.

¹¹ Vgl. EU-Kommission, Regionalpolitik, Abstimmung der Finanzierung im Rahmen von INTERREG und Tacis – ein Leitfadens, Dok. 1310/0006, 2001.

¹² Vgl. EU-Kommission, EU-Nachrichten, Nr. 39, vom 7.11.2002, S. 4.

¹³ Vgl. Council of Europe – European Commission, The regional planning of greater Europe and co-operation with the countries of central and eastern Europe, Proceedings of a joint conference held in Prague 16–17 October 1995, S. 61.

Entwicklung, Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen und der ökologischen Entwicklung, Freiheit und Solidarität.

Trotz der Hilfe seitens der EU mangelt es bei der Umsetzung der Ideen an wirksamen Instrumenten. Die protektionistischen Maßnahmen Russlands beeinflussen den Zufluss der Auslandsinvestitionen negativ und führen dazu, dass das Engagement von kleineren und mittleren Unternehmen wegen der fehlenden Finanzierungsinstrumente für Investoren niedrig bleibt.¹⁴

Am brisantesten in Bezug auf Kaliningrad blieb lange die Transit-Frage. Bei den Verhandlungen über die Transit-Frage beeinflussten die Positionen von Polen und Litauen die Erfahrungen, die mit der Vergangenheit des imperialen Russland und später der Sowjetunion zusammenhängen, und die Sorge um die Entstehung neuer „Korridore“. Von russischer Seite wurde in einer „Absichtserklärung“ vorgeschlagen, in dem die EU und Russland die politische Verpflichtung eingehen, auf das Ziel eines visafreien Reiseverkehrs hinzuarbeiten.¹⁵ Die folgenden Vorschläge zur Organisation des Personen- und Güterverkehrs sind als „Maßnahmepaket“ der Gemeinsamen Erklärung am 11. November 2002 auf dem Gipfeltreffen EU – Russland in Brüssel verabschiedet worden: Einführung eines Dokuments für den erleichterten Transit, Verzicht auf Visumpflicht, dafür sollte es aber einen „Kaliningrad-Pass“ geben, der besonders fälschungssicher ist, Prüfung der Machbarkeit von Hochgeschwindigkeitszügen, die ohne Zwischenstopp zwischen dem Kaliningrader Gebiet und Russland verkehren, Suche nach langfristigen Lösungen mit dem Ziel einer visafreien Regelung und vollständige Umsetzung der Übereinkommen für den vereinfachten Warentransit.¹⁶

Der Gouverneur des Kaliningrader Gebietes W.G. Jegorov sieht in diesem Ergebnis einen „vernünftigen Kompromiss, der eine Gewissheit für alle Beteiligten schafft, aber auch gute Basis für weitere Verhandlungen.“¹⁷ Zu den weitergefassten politischen Zielen gehört auch die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes mit Russland. Die gemeinsamen Interessengebiete werden in der Vervollkommnung des Rechtsrahmens zur Regelung der Energieerzeugung und des Energietransports,¹⁸ der gemeinsamen Analyse des Erdölmarktes, der Begrenzung von EU-Importen fossiler Brennstoffe, der Rechtssicherheit der Langzeitversorgung sowie dem Handel mit nuklearem Material gesehen.¹⁹ Die russische Staatsduma hat den Entwurf einer Änderung des Gesetzes „Über das Ein- und Ausreiseverfahren in der Russischen Föderation“,²⁰ in dem es um die Einführung einer visafreien Einreise in das Gebiet Kaliningrad für Bürger der EU sowie der Beitrittskandidaten Polen und Litauen geht, auf ihren Lesungsplan gesetzt. Eine Herausforderung für die regionale Führung stellt neben der weiteren Modernisierung des Gebiets auch eine Anpassung an die „europäischen rechtlichen, ökologischen, wirtschaftlichen Standards“ für die Integration in den gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum dar. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung Russlands und ihrer wirtschaftlichen Interessen und Verbindungen

¹⁴ Vgl. EU-Kommission, Kaliningrader sind realistisch, Interview mit S. Stein, AHK Kaliningrad, EU-Nachrichten, Nr. 39, vom 7.11.2002.

¹⁵ Vgl. EU-Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, Kaliningrader Gebiet: Transitverkehr, (KOM (2002) 510 endgültig), Brüssel, den 18.9.2002.

¹⁶ Vgl. EU-Kommission, Kaliningrad-Frage lösbar, EU-Russland-Gipfel Brüssel am 11.11.2002, EU-Nachrichten, Nr. 39, vom 7.11.2002

¹⁷ Otwety Gubernatora Kaliningradskoi oblasti W.G. Yegorowa na voprosy gasjety „Wek“, Zeitung „Wek“, im Internet: www.gov.kaliningrad.ru/gubvek.php3, vom 2.04.2003.

¹⁸ Der Bau einer „nordeuropäischen“ Gas-Pipeline, deren Konstruktionskosten sich auf 6,2 Mrd. US Dollar belaufen werden. Die ersten Lieferungen sind schon im Jahre 2007 geplant. Die nordeuropäische Gas-Pipeline wird 3000 km lang sein und von dem russischen Vologda-Gebiet und Leningrader Gebiet durch die Ostsee – mit Deutschland und den Niederlanden verbunden, mit Abzweigungen nach Schweden und Finnland – bis zur Nordsee verlaufen.

¹⁹ Vgl. EU-Kommission, Bulletin der Europäischen Union, 11/2002, S. 105.

²⁰ Vgl. Zwei Initiativen einer Volksvertretung, Über Visabefreiung für EU-Mitglieder, Kaliningrader Express, 28.03.2003.

besteht zu diesem Weg keine Alternative.²¹ Die EU muss in Zusammenarbeit mit Russland, Polen und Litauen eine Strategie der direkten Kooperation mit der Region entwickeln, um zu gewährleisten, dass das Kaliningrader Gebiet nach dem Beitritt seiner Nachbarn als eine europäische Ostsee-Region innerhalb der Russischen Föderation sein Potential nutzen kann. Neben der EU, die aufgrund ihrer Beziehungen zu den Ostseeanrainerstaaten und ihrer zahlreichen Kanäle für den politischen Dialog in der Lage ist, einen Beitrag zu der Stabilität dieser Region zu leisten, spielt im Ostsee-Raum die OSZE eine große politische Rolle, deren Potential zur Erhöhung regionaler Sicherheit durch Zusammenarbeit bei den vertrauensbildenden Maßnahmen bislang nicht hinreichend genutzt wird.²² Im Bereich von Konfliktprävention und -lösung liegt ebenso eine zukunftssträchtige Aufgabe der OSZE wie in der Begleitung von Transformation und (Wieder-)Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat.

Die multilateralen Kontakte der Nord-Ost-Dimension Europas machen den Grad der bereits vorhandenen Interdependenz sichtbar. Es bedarf neuer Ansätze, die die gegenwärtige veraltete europäische Strukturpolitik aus der nationalen Perspektive durch neue Programme ersetzen, die die spezifischen regionalen Probleme beachten und somit nachhaltige Entwicklung für einen gesamteuropäischen Raum der Stabilität und Zusammenarbeit sichern.

²¹ Vgl. Ginsburg, S. (Direktor des Fonds „Regionale Strategie“), Polititscheckije itogi 2001goda, im Internet: www.gov.kaliningrad.ru/itog01.php3#part5, vom 2.04.2003.

²² Vgl. Ischinger, W., Nicht gegen Russland, Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostseeraum, in: Internationale Politik, No. 2, 1998, S. 33–40.

Russland und die NATO: Vom Krisenjahr 1999 zu neuer Kooperation?

Die Beziehungen Russlands zur NATO zeichneten sich bislang durch große Schwankungen aus. Phasen der Annäherung wechselten mit Phasen der Entfremdung. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion befanden sich beide Seiten in einem komplexen Prozess der Selbstfindung. Russland musste den Verlust des Supermachtstatus verwinden, die NATO angesichts des abhanden gekommenen Feindes eine neue Daseinsberechtigung finden. Vor dem Hintergrund dieses doppelten internen Reformprozesses und der damit einhergehenden Unsicherheit fiel es beiden Seiten schwer, ihr Verhältnis zueinander klar zu bestimmen. Als besonders negativ erwies sich darüber hinaus die Langlebigkeit der über Jahrzehnte etablierten Denkstrukturen, die sich nur langsam den geänderten Rahmenbedingungen anpassten.

Im Zuge der sog. „romantischen Phase“ der russischen Außenpolitik begann 1991 eine vorsichtige Annäherung an die NATO. Als Boris El'zins pro-westlicher Kurs jedoch innenpolitisch unter Druck geriet, kam es 1993 zum Paradigmenwechsel in der russischen Außenpolitik. Im Zuge des sich herausbildenden „patriotischen Konsens“¹ lösten geopolitische und eurasische Ideen und die Betonung eines Großmachtanspruchs die eindeutige Westorientierung ab. Etwa zeitgleich entschloss sich die NATO, ihre Tür den Staaten Osteuropas zu öffnen. Beide Prozesse verstärkten auf der jeweils anderen Seite die alten Bedrohungsperzeptionen und führten zu einer merklichen Abkühlung der Beziehungen.

Russland bewertete die Osterweiterung der Allianz in erster Linie als Fortsetzung von deren traditioneller Eindämmungspolitik und fürchtete, auf diese Weise von Europa isoliert zu werden.² Um die russische Kritik angesichts der Aufnahme der früheren Warschauer-Pakt-Staaten Polen, Ungarn und Tschechien zu mildern und eine weitere Entfremdung Russlands vom Westen zu verhindern, stellte die NATO Russland Ende 1996 eine Sonderbeziehung in Aussicht. Auch der Kreml war an einer solchen interessiert, sollte diese doch die besondere Bedeutung Russlands demonstrieren. Zudem erhoffte sich Moskau, Einfluss auf die internen Entscheidungen des Bündnisses zu erhalten. Am 27. Mai 1997 wurde in Paris die sog. „Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit“ unterzeichnet. Sie legte fest, dass Russland und die NATO künftig bei bestimmten Fragen verstärkt zusammenarbeiten sollten – von einfachen Konsultationen bis hin zu gemeinsamen Aktionen. Es handelte sich dabei um die Bereiche Konfliktprävention, gemeinsame Peacekeeping-Operationen, Informationsaustausch über sicherheitspolitische Doktrinen und Strategien, Rüstungskontrollen, nukleare Sicherheit, Abwehr taktischer Flugkörper, Nichtverbreitung von ABC-Waffen, Luftsicherheit, ziviler Katastrophenschutz, Konversion der Rüstungsindustrie sowie Kampf gegen Terrorismus und Drogenschmuggel.³ Um die Zusammenarbeit zu institutionalisieren, wurde der Ständige Gemeinsame Rat (PJC) gegründet. In seinem Rahmen sollten sich monatlich die Botschafter und zwei Mal jährlich die Außen- und Verteidigungsminister der NATO-Staaten und Russlands treffen.

Trotz hoher Erwartungen und einiger Anfangserfolge versagte das neue Format spätestens im Krisenjahr 1999. Aufgrund einer Verknüpfung mehrerer Ereignisse entstand damals in Russland das Bild einer aggressiven, expansiven NATO. Am 12. März nahm die NATO nicht nur feier-

¹ Simon, Gerhard, 1997: Der patriotische Konsens in Rußland, in: Aktuelle Analysen des BIOst, H. 11.

² Zur russischen Reaktion auf die NATO-Osterweiterung siehe: Black, Joseph, 2000: Russia faces NATO expansion, Lanham.

³ Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: <http://www.nato.int/docu/basicxt/grndak.htm>, abgerufen am 12.04.2003.

lich Polen, Ungarn und Tschechien auf, sondern verkündete zugleich, dass ihre Tür auch weiterhin beitrittswilligen Kandidaten offen stehe. Ende April 1999 feierte die NATO zudem ihr 50-jähriges Jubiläum, auf dem das „Neue Strategische Konzept“ des Bündnisses angenommen wurde. Dieses sah eine deutliche Ausweitung des Aufgabenbereichs der Allianz vor. Die alten Bedrohungsperzeptionen brachen aber erst durch den Kosovokrieg vollständig aus. Als die NATO am 24. März 1999 begann, Jugoslawien zu bombardieren, führte sie zum ersten Mal in ihrer Geschichte de jure einen Angriffskrieg gegen einen souveränen Staat. Der Krieg, der ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats geführt wurde, schien auf Moskauer Seite die Frage zu beantworten, welchen Platz die erweiterte NATO in der künftigen Weltpolitik spielen werde. Dass die Intervention gegen den ausdrücklichen Willen Russlands begonnen wurde und in einer Region stattfand, die dieses immer noch seinem Einflussgebiet zurechnete, fügte dem Großmachtsanspruch des Landes großen Schaden zu. Dieser hatte zuvor bereits durch die wirtschafts- und innenpolitischen Krise des Jahres 1998 deutlich gelitten. Gleich nach Beginn des Kosovokriegs brach Moskau alle Kontakte zur NATO ab. Russlands Militärvertreter bei der NATO wurde zurückberufen und alle politischen und militärischen Repräsentanten der NATO aus Russland ausgewiesen. Zudem for Moskau alle Aktivitäten des PJC und des NATO-Dokumentationszentrums in Moskau ein und strich die Gründung einer militärischen Vertretung der Allianz in Russland von der Tagesordnung.

Vor allem ließ die Krise des Jahres 1999 die Mängel der bisherigen Kooperationsstruktur deutlich erkennen. Es zeigte sich, dass beide Seiten zwar einige Prinzipien teilten, sich über den Weg zur Verwirklichung derselben aber nicht geeinigt hatten. Zwar erkannten beide Seiten in der Grundakte an, dass die Sicherheit des euro-atlantischen Raums unteilbar sei, sich NATO und Russland nicht mehr als Feinde betrachten und eine Kooperation zwischen beiden daher nötig sei.⁴ In welchem Rahmen die ungeteilte Sicherheit aber geschaffen werden sollte, wurde von beiden Seiten unterschiedlich beantwortet. Während die NATO-Staaten eine ambitionierte und militärisch potente Allianz als Kernelement der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur sahen, wollte Russland diese Rolle der militärisch und politisch wesentlich schwächeren OSZE übertragen, in deren Rahmen die USA nur eine untergeordnete Rolle spielt.⁵ Ohne gemeinsame Vorstellungen zur künftigen Sicherheitsarchitektur Europas verwundert es nicht, dass beide Seiten keine klare Vision der künftigen Beziehungen entwickelten. Stattdessen fassten sie die Grundakte in erster Linie als symbolische Entschädigung Russlands für die erste Runde der NATO-Osterweiterung auf. Dadurch litt das Kooperationspotential von Anfang an.

Zudem war die Bindekraft der Prinzipien, Normen und Regeln der Grundakte schwach. Das lag in erster Linie an deren geringen Verrechtlichungsgrad. Anders als von Moskau erstrebt stellte die Grundakte kein völkerrechtlich bindendes Dokument dar. Insbesondere die NATO schätzte die damit einhergehenden „Souveränitäts“- und „Ungewissheitskosten“⁶ als zu hoch ein. Stattdessen wollte sie das Verhältnis zu Russland von unten her aufbauen. Eine solche Herangehensweise macht durchaus Sinn. Nur hätte sie verstärkt das Augenmerk auf Maßnahmen legen müssen, die Transparenz und Vertrauen fördern. Der PJC erwies sich hierzu als ungeeignet. Um zu verhindern, dass Russland einen Keil zwischen die NATO-Staaten trieb, einigten sich alle 19 NATO-Mitglieder zuerst auf eine gemeinsame Linie, bevor sie mit Russland diskutierten. Die alten Stereotypen bewirkten daher, dass sich das „19 + 1“-Format letztlich in ein „19 versus 1“-Format verwandelte.⁷ Russland erhielt auf diese Weise keinen Einblick in die internen Diskussionsprozesse der Allianz. Aber auch Moskau schöpfte das Kooperationspotential der Grundak-

⁴ Grundakte a.a.O.

⁵ Nation, R. Craig, 2000: NATO's Relations with Russia and Ukraine, in: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/nation.pdf>, abgerufen am 10.3.2003, S. 23.

⁶ Mayer, Peter / Rittberger, Volker, 2001: Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen, in: <http://sef-bonn.org/sef/veranst/2001/forum/rede-rittberger.pdf>, abgerufen am 10.3.2003, S. 7.

⁷ Matser, William, 2001: Towards a new strategic partnership, in: NATO Review, Bd. 49, H. 4, S. 20.

te kaum aus. Enttäuscht darüber, dass ihm im PJC kein Vetorecht, sondern lediglich eine konsultative Stimme zugestanden wurde, nutzte Russland diesen zumeist nur, um seine Unzufriedenheit mit der Politik der NATO zu äußern. Im Ergebnis beschränkten sich die Diskussionen im PJC daher oft auf die Wiederholung bereits bekannter Positionen.⁸ Darüber hinaus blockierten hochrangige russische Militärs immer wieder Versuche, die Kontakte zwischen den militärischen Einrichtungen beider Seiten auf die mittlere und untere Kommandoebene auszuweiten. Stattdessen blühte der „Militärtourismus“ hoher russischer Armeeingehöriger.⁹

Im Ergebnis gelang es dem PJC nicht, als unabhängige Variabel auf die Einstellungen der beteiligten Akteure einzuwirken und diese in Richtung einer tiefgreifenderen Kooperation zu beeinflussen. Anstatt Russland langsam in den dicken Teppich an gemeinsamen formellen und informellen Regeln einzubeziehen, der die Stärke der NATO ausmacht, und auf diese Weise als Keimzelle einer neuen gesamteuropäischen Sicherheitskultur zu wirken, blieb die beiderseitige Zusammenarbeit von den Einstellungen der Akteure abhängig und damit hochgradig fragil. Die Schnelligkeit, mit der im Zuge des Kosovokriegs alle Interaktionskanäle zwischen Russland und der NATO zerstört wurden, bestätigte dies deutlich.

Die Eiszeit zwischen Russland und der NATO wurde erst vom neuen russischen Präsidenten Vladimir Putin beendet. Eine seiner ersten außenpolitischen Handlungen bestand darin, NATO-Generalsekretär George Robertson im Februar 2000 nach Moskau einzuladen. Drei Monate später nahm der PJC seine Arbeit wieder auf und bereits im Februar 2001 begannen Putin und Robertson, konzeptionell über die Zukunft der beiderseitigen Beziehungen zu diskutieren. Die Wurzeln eines verbesserten Verhältnisses gehen damit eindeutig auf die Zeit vor dem 11. September 2001 zurück. Dieser lieferte aber das wichtige „window of opportunity“,¹⁰ das den Beziehungen einen neuen Impuls verlieh. Mit dem internationalen Terrorismus erschien ein gemeinsamer Feind und damit eine „Logik gemeinsamer Interessen“. Angesichts der neuen Bedrohungsarten gewann das Prinzip der „ungeteilten Sicherheit“ und damit die Kooperation zwischen NATO und Russland an Dringlichkeit. Schließlich können viele der transnationalen Sicherheitsgefahren nur im Zusammenspiel mit Russland effektiv bekämpft werden. Angesichts einer möglichen Verbreitung von ABC-Waffen erscheint nicht mehr ein Russland, das nach Großmachtstatus strebt, sondern im Gegenteil ein geschwächtes und politisch isoliertes Russland als größte Bedrohung. Parallel dazu fand auf russischer Seite ein außenpolitischer Paradigmenwechsel statt. Putin definierte Russland als europäisches Land, klinkte es in die weltweite Anti-Terror-Koalition ein und scheint bestrebt, die Außenpolitik wirtschaftspolitischen Erfordernissen und nicht mehr dem Streben nach vergangener Größe, unterzuordnen.

Die genannten Änderungen schufen ein positives Umfeld, um die Beziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Dabei wurden unterschiedliche Pläne entwickelt. Der ambitionierteste stammte von Tony Blair. Mitte November 2001 schlug er vor, Russland bei bestimmten Fragen ein den anderen NATO-Staaten gleichwertiges Stimmrecht im Nordatlantikrat zu gewähren.¹¹ Russland hätte auf diese Weise eine Art Halbmitgliedschaft im Bündnis erhalten. Dieser Vorschlag wies eine Reihe von Vorteilen auf. Durch die partielle Einbeziehung in den Entscheidungsprozess der Allianz wäre die beiderseitige Interdependenz und damit wiederum das Interesse an der Kooperation gestärkt worden. Gemeinsame Entscheidungen bedeuten zudem auch größere gemeinsame Verantwortung, die einem schnellen Abbruch der Beziehungen – wie im Zuge des Kosovokriegs – entgegenstehen. Indem die Zusammenarbeit zudem nicht mehr in einem eigens dafür geschaffenen Organ, sondern dem zentralen Entscheidungsgremium des

⁸ Matser a.a.O., S. 20.

⁹ Davydov, Yuriy, 2000: Should Russia Join NATO?, in: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/davydov.pdf>, abgerufen am 10.3.2003, S. 12.

¹⁰ Trenin, Dmitri, 2002: Walking Through Windows, in: *Russia Watch*, H. 8, S.15ff.

¹¹ *The Times* vom 17. November 2001.

Bündnisses stattgefunden hätte, wäre es leichter gewesen, Transparenz und damit Vertrauen auf beiden Seiten zu stärken.

Tony Blairs Plan, der von Deutschland und Italien unterstützt wurde, scheiterte jedoch an Einwänden konservativer Kräfte in den USA und den osteuropäischen NATO-Staaten. Die Erklärung, die letztlich am 28. Mai 2002 in Rom von den NATO-Staaten und Russland unterzeichnete wurde,¹² bedeutete daher trotz aller Rhetorik von „qualitativ neuen Beziehungen“ keine prinzipielle Änderung auf der institutionellen Ebene. Russland erhielt auch diesmal kein Vetorecht. Obwohl zudem auf beiden Seiten Konsens bestand, dass das alte PJC-Format versagt hatte, wurde dieses durch den sog. „Rat der 20“ (NRC) nur leicht modifiziert. In den Bereichen Antiterrorkampf, Krisenbewältigung, Nichtverbreitung von ABC-Waffen, Rüstungskontrolle, Abwehr taktischer Flugkörper, Such- und Rettungsdienst auf See, militärische Zusammenarbeit, Verteidigungsreform und Zivilschutz verpflichteten sich beide Seiten, verstärkt zusammenzuarbeiten – von einfachen Konsultationen bis hin zu gemeinsamen Handlungen. Nicht nur der Zuständigkeitsbereich, sondern auch die Regeln des NRC ähneln denen des PJC. Wie damals sollen sich auch jetzt die Botschafter (mindestens) monatlich und die Außen- und Verteidigungsminister zwei Mal jährlich treffen. Anstatt Russland – auch ohne Vetorecht – in die bestehenden Entscheidungsstrukturen der NATO zu integrieren, wurde auch diesmal ein eigenes Organ gegründet mit der Gefahr, dass beide Seiten auch weiterhin in sicherer Distanz voneinander bleiben. Als große Neuerung wurde hervorgehoben, dass sich die NATO-Staaten nun nicht vorher auf eine Position einigen wollen, bevor sie mit Russland diskutieren. Es existiert aber kein Garantiemechanismus, der bei verschlechternden Beziehungen einen Rückfall in das alte „19 versus 1“-Format verhindern könnte. Zudem ist auch diesmal der Verrechtlichungs- und damit Verpflichtungsgrad der Erklärung gering.

Dennoch ließen sich seit Mai 2002 durchaus deutliche Fortschritte in der beiderseitigen Kooperation beobachten. Positiv sind dabei insbesondere die zahlreichen Bemühungen hervorzuheben, zu gemeinsamen Einschätzungen über die neuen Bedrohungsarten zu gelangen. Diese stellen eine unabdingbare Voraussetzung für langfristige, effektive Zusammenarbeit dar. Zudem vermeiden kleine, aber sichtbare Fortschritte die Gefahr einer frühzeitigen Desillusionierung. Des Weiteren wird in Form mehrerer Seminare und Konferenzen versucht, personelle Kontakte zu fördern und damit die alten Stereotypen abzubauen. Diese kleinen, praktischen Schritte müssen aber mit weitreichenderen Visionen und einer zunehmenden Verrechtlichung der Beziehungen verbunden werden. Ansonsten läuft die Kooperation im Rahmen des NRC auch weiterhin Gefahr, als abhängige Variabel zu stark von den Einstellungen der Akteure abhängig zu sein.

Auch diesmal besteht – insbesondere auf NATO-Seite – die Gefahr, die neue Partnerschaft als Entschädigung Russlands für die zweite Runde der NATO-Osterweiterung sowie als Honorierung des prowestlichen Kurses Putins Zweck zu entfremden. Auf russischer Seite wiederum scheint der Trend gefährlich, die NATO als irrelevant einzuschätzen. Zwar erscheint die NATO dadurch als weniger bedrohlich, doch zugleich sinkt damit das Interesse an einer Kooperation mit ihr. Des Weiteren werden die Beziehungen zur Allianz in Russland als abgeleiteter Faktor verstanden, dem die Beziehungen zur USA übergeordnet werden. Das birgt die Gefahr, dass eine Verschlechterung des russisch-amerikanischen Verhältnisses – beispielsweise im Zuge des Irakkriegs – auf die Beziehungen zur NATO übergreift. Darüber hinaus ist ein Personalwechsel im russischen Militär sowie dem Verteidigungs- und Außenministerium vonnöten. Nur wenn dort Personen arbeiten, die in der Zusammenarbeit mit der NATO Sinn sehen, können die in Brüssel erzielten Ergebnisse auch implementiert werden.

¹² Erklärung des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der NATO und der Russische Föderation vom 28. Mai 2002 in Rom, in: Internationale Politik, Bd. 57, H. 10, S. 103–106.

Irakkrieg und russischer Wahlkampf werden zeigen, ob die neuen Einstellungen auf beiden Seiten fest genug verankert sind, um sowohl mit neuen Spannungen, als auch mit einem weitgehend unreformierten Kooperationsmechanismus die Partnerschaft auszubauen.

GESELLSCHAFTLICHE KONFLIKTE UND POLITISCHE KONFLIKTLINIEN IN POLEN

Kirsten Schönefeld

Der Erfolg der ethnopopulistischen Parteien *Selbstverteidigung* und *Liga der Polnischen Familien* bei den polnischen Parlamentswahlen vom September 2001

Die Wahlen zum polnischen Sejm als Stunde des Populismus

Die Wahlen zum polnischen Sejm vom 23. September 2001 brachten, wie die vorangegangenen Wahlen zur 2. Kammer des polnischen Parlaments in den 1990er Jahren, tief greifende Veränderungen im politischen Kräfteverhältnis und einen Regierungswechsel mit sich. Zur neuen stärksten Kraft wurde mit 40,1% die *Demokratische Linksallianz* (SLD-UP), die in der Folge mit der *Bauernpartei* (PSL) eine neue Linksregierung bildete. Bezogen auf die Entwicklung des Parteiensystems setzten sich bei dieser Wahl drei dominante Tendenzen der 90er Jahre fort. Der zunehmenden Integration des linken Lagers in der SLD standen die Desintegration und anhaltende Zersplitterung der Rechten gegenüber. (Juchler 2001: 1407 ff) Nachdem es dem Gewerkschaftsführer Marian Krzaklewski vor den Parlamentwahlen 1997 noch einmal gelungen war, das Post-Solidarnosc Lager in der *Wahlaktion Solidarnosc* (AWS) zu vereinen, setzte bereits nach den Präsidentschaftswahlen 2000 deren Zerfall ein. Die Parlamentswahlen 2001 brachten nur den finalen Todesstoß. Die AWS, aber auch die bis 2000 an der Regierung beteiligte *Freiheitsunion* (UW), verfehlten den Wiedereinzug in den Sejm. Ein drittes Moment ist der abnehmende Einfluss der Achse Post-/Antikommunismus. (Juchler 2001: 1414)

Ein nicht präzedenzloses, aber in dieser Form und Massivität neues Phänomen, ist der Erfolg populistischer Kräfte. Die Wahl ist dementsprechend von Beobachtern als „Stunde des Populismus“ (Freudenstein/Czyrny 2001) bezeichnet worden. Wenn von populistischen Tendenzen im polnischen Parteiensystem die Rede ist, muss unterschieden werden zwischen der bei beinahe allen Parteien anzutreffenden Tendenz der populistischen Ansprache (Freudenstein/Czyrny 2001: 21), und den hier als ethnopopulistisch bezeichneten Gruppierungen *Selbstverteidigung* (SO) und *Liga der Polnischen Familien* (LPR). Lang stellt in Bezug auf die letzteren fest, dass „nationalistische und extreme Gruppierungen noch nie zuvor so deutliche Gewinne erzielen konnten, wie bei dieser Wahl“ (Lang 2001: 5)

Auf der Achse Post-/Antikommunismus entgegengesetzt zu verorten, handelt es sich um zwei Gruppierungen die populistische Ansprache und Organisationsform mit staatsdirigistischen Wirtschaftsvorstellungen und ethnisch/nationalen Ideologieversatzstücken zu einer Ablehnung des marktwirtschaftlichen Transformationskurses und einer extremen EU-Feindlichkeit verdichten. Der Erfolg dieser beiden Gruppierungen stellte die große Überraschung der Wahl dar. Das Ergebnis (SO: 10,2%, LPR 7,9%) überraschte umso mehr, als für beide Gruppierungen noch einen Monat vor der Wahl nur ein Anteil von 1% prognostiziert wurde. (CBOS zitiert nach Stankiewicz 2002, Fn.3)

Die LPR ist ein seit Juni 2001 bestehender Zusammenschluss von Parteien und Grüppchen, die radikale nationalistische und ultraklerikale Auffassungen teilen. (Freudenstein/Czyrny 2001: 34) Sie entstand, wie auch die moderateren Rechtskräfte *Recht und Gerechtigkeit* (PiS) und *Bürgerplattform* (PO) im Zerfallsprozess der AWS und ist damit ein Sammelbecken für deren äußersten rechten Rand. Dementsprechend konnte die LPR bei den Parlamentswahlen 2001 ihre

Wähler aus dem Gefolge der AWS rekrutieren. Die Liga wurde mehrheitlich von älteren Personen und Frauen gewählt. (Juchler 2001: 1413)¹

Der Wahlerfolg der SO hat eine außerparlamentarische Vorgeschichte: 1991 von ihrem Vorsitzenden Andrzej Lepper als bäuerliche Protestbewegung gegründet, machte sie in den 90er Jahre durch radikale und teilweise gewaltsame Protestaktionen auf sich aufmerksam (vg. Lang 1999). Zu den Parlamentswahlen trat die SO erstmals 1997 an, konnte aber zu diesem Zeitpunkt nur 0,1 % der Stimmen auf sich vereinen. Im Jahr 2000 startete Lepper dann bei den Präsidentschaftswahlen, aber auch hier war sein Erfolg mit relativ 3% gering. Der Durchbruch gelang also bei der Wahl 2001, bei der die SO „erwartungsgemäß unter den weniger gebildeten Wählern sowie auf dem Lande“ gut abschnitt, aber auch in den Städten rund 6 Prozent der Stimmen errang, wobei sie sowohl von der Linken, der SLD und der PSL wie von der Rechten, der AWS, Protestwähler übernehmen konnte.“ (Juchler 2001: 1413)²

Die *Selbstverteidigung* und die *Liga der Polnischen Familien* als ethnopopulistische Parteien

Auch wenn die beiden Gruppierungen, ihre Haltung zur staatssozialistischen Vergangenheit betreffend, aus der entgegengesetzten Ecke kommen, verbindet sie eine extreme Anti-EU-Haltung. Diese macht sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu Koalitionären bei dem Versuch, den EU-Beitritt Polens über einen negativen Ausgang des für Juni 2003 angesetzten Referendums zu verhindern und lässt eine gemeinsame Betrachtung beider Parteien sinnvoll erscheinen³. Dabei werden So und LPR zunächst anhand ihrer Programmatik charakterisiert. Anschließend wird die diskutiert, wie sich ihr unerwartet gutes Abschneiden erklären lässt, und welchen Aufschluss es über den Stand des polnischen Parteiensystems zu geben vermag.

Zur Beschreibung eignen sich die allgemeinen Charakteristika populistischer Bewegungen nach Decker (2000: 28 ff.) und der von Tismaneanu eingeführte Begriff des „Ethnopolitismus“ (Tismaneanu 2001)⁴. Typisch für populistische Bewegungen ist ein streng dichotomisches Weltbild. (Decker 2000: 28) Den als künstlich verstandenen, intermediären oder staatlichen Strukturen wird das rechtschaffene Volk gegenübergestellt. Der Appell der Populisten gilt dabei dem Volk als natürlicher und einzig legitimer Gemeinschaft, zu dessen Beschützer sie durch ihre direkte Verbundenheit mit dem Volk wird. Hinzu kommt eine Ablehnung von Modernisierungsprozessen, die eine Romantisierung früherer Zustände über nationale Argumentationsmuster einschließt. Zur Kennzeichnung eines osteuropäischen Untertypus des derzeit in Europa virulenten (Rechts-) Populismus führt Tismaneanu (2001) den Begriff des Ethnopolitismus ein. Diesen kennzeichnet, dass die entsprechenden Gruppierungen über neo-autoritäre, anti-westliche, kollektivistische und anti-marktwirtschaftliche Themen (Tismaneanu 2001: 11) mobilisieren, also traditionell rechte (autoritäre) mit traditionell linken (staatsinterventionistischen) Positionen verbinden.

¹ Für eine detaillierte Charakterisierung der LPR vgl. Stankiewicz 2002, im Internet ist die LPR unter www.2.lpr.pl zu finden.

² Programmatik und Geschichte der SO beschreibt Lang (1999), das Internetangebot der SO findet sich unter www.samoobrona.pl Aufschlussreich für das Selbstverständnis sind auch die Monographien Leppers (2001 und 2002).

³ Zu den Anti-EU Aktivitäten der SO und der LPR, aber auch anderer Gruppen vgl. den Internetdienst „Inne Strony Integracji“ [Die anderen Seiten der EU Integration] www.innestrony.pl

⁴ Der Begriff „Ethnopolitismus“ wird hier in pragmatischer Weise als Arbeitsbegriff genutzt, da er besonders gut für einen ersten Blick auf die Gemeinsamkeiten und Spezifika beider Parteien geeignet ist. Nicht näher eingegangen werden kann hier auf Probleme des Populismusbegriffes, wie sie für Abhandlung über populistische Bewegungen obligatorisch sind (vgl. dazu z.B. Canovan 1981, Puhle 1986, Decker 2000) sowie Vor- und Nachteile bzw. Abgrenzungsprobleme des Begriff gegenüber dem Rechtsradikalismusbegriff. Damit muss notgedrungen eine nicht ganz glückliche parallele Verwendung der Begriffe Rechts- bzw. Ethnopolitismus und Rechtsradikalismus einhergehen.

Bei der SO und der LPR sind die autoritären, ethnisch/nationalen und antikapitalistischen Elemente in jeweils unterschiedlicher Ausprägung und Intensität vorhanden.

Die für den Populismus zentrale Dichotomie Volk vs. Eliten konstruiert die LPR mit soziokulturellem, die SO hingegen mit sozioökonomischem Akzent. Der Appell der SO an das Volk gilt allen voran den Landwirten, aber auch allen anderen vermeintlichen oder tatsächlichen Verlierern der wirtschaftlichen Transformation. (Lepper 2001: 6f.) Die Ablehnung des Transformationskurses ist bei der LPR stärker kulturell geprägt. Dies zeigt sich in ihrer stark anti-deutsch und anti-semitisch ausgerichteten Programmatik. (Stankiewicz 2002) Beide Gruppierungen mobilisieren gegen die politischen Eliten als verlängertem Arm der Europäischen Union, die zur wesentlichen Bedrohung des polnischen Volkes wird. Dabei sind es, entsprechend des soziokulturellen bzw. -ökonomischen Einschlags bei der SO vor allem die angenommenen ökonomischen Nachteile für Landwirte, bei der LPR ist es der präjudizierte Verlust traditioneller katholischer und polnischer Werte, der befürchtet wird.

Der jeweilige Volksbegriff spiegelt sich im romantisierenden Bezug auf die Vergangenheit wieder. Während die SO die Zeit der Volksrepublik Polen (insbesondere die Ära Gierek) als eine sozial sichere und lebenswerte Zeit darstellt (Lepper 2001: 41), verherrlicht die LPR die Nationaldemokratie (Endecja) der Zwischenkriegszeit unter Dmowski. (Stankiewicz 2002: 264)

Die Gelegenheitsstruktur für ethnopopulistische Politik bei den Parlamentswahlen 2001

Der Erfolg beider Parteien kann durch ihre Fähigkeit, die vor der Wahl 2001 vorhandene Gelegenheitsstruktur für ethnopopulistische Politik für sich zu nutzen, erklärt werden. In der westlichen Populismus- bzw. Rechtsradikalismusforschung existieren mehrere Modelle, die mit Begriff der Gelegenheitsstruktur operieren. Hier soll in theseartiger Form das von Kitschelt (1995) entwickelte Modell auf den polnischen Fall angewandt werden. Die Gelegenheitsstruktur, durch die Kitschelt den Erfolg „Neuer Rechter Parteien“ in Westeuropa (u.a. FPÖ, Lega Nord, Front National) erklärt, setzt sich aus drei Variablen zusammen. Auf der Nachfrageseite, also der Ebene der Wählerpräferenzen, sind dies die Veränderungen in Ökonomie und Gesellschaft postindustrieller Gesellschaften und der programmatische Appell rechtsradikaler Politiker. Auf der Angebotsseite, also der strategischen Situation im Parteiensystem, ist die Konkurrenzsituation vor dem Auftritt neuer Neuer Rechter Parteien gemeint.⁵

Dabei entsteht, dies ist hier am polnischen Fall gezeigt worden, nicht nur beim Übergang von der industriellen zur postindustriellen Gesellschaften, sondern auch im postsozialistischen Transformationsprozess ein Potential an autoritären Einstellungen. Aufgrund der spezifischen Position, die bestimmte Wählergruppen im Wirtschaftssystem einnehmen, wird die Verbindung autoritärer mit staatsdirigistischen Einstellungen zur „winning formula“ für ethnopopulistische Parteien. Der Erfolg von SO und LPR kann in dieser Perspektive aus dem auf beiden Seiten der Anti-/Postkommunismus Achse mit unterschiedlichem Akzent auf die „winning formula“ gesetzt zu haben, erklärt werden. Ein direkter Rückschluss von der Programmatik rechter Parteien

⁵ Weitere Dreiebenemodelle, die den Erfolg rechtspopulistischer bzw. -radikaler Politik erklären sollen, haben Decker (2000: 28–53) und Minkenberg (1998) entwickelt. Minkenberg und Beichelt (2002) haben jüngst ein Modell zur Erklärung von „Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften“ (zu den sie im polnischen Fall die LPR zählen, vgl. Stankiewicz 2002) vorgestellt. Die Nachfrage an rechtsradikaler Politik erklären sie durch die Modernisierungskonflikte, Nationsbildungsprozesse sowie historische und aktuelle Dimensionen ethnokultureller Konflikte postsozialistischer Staaten, ergänzt um die Ebenen Struktur und Prozess. Den wesentlichen Unterschied dieses Modells gegenüber dem von Kitschelt entworfenen, stellt meines Erachtens der Stellenwert, welcher der Kultur als unabhängiger Variable zugewiesen wird, dar. In der Folge entspann sich in der Zeitschrift OSTEUROPA eine intensive Debatte, auf die zum Schluss des Beitrags kurz eingegangen wird.

auf die Wählerpräferenzen ist allerdings nicht möglich.⁶ So kann der Zusammenhang zwischen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft und dem Erfolg autoritärer und staatsinterventionistischer Positionen daher nur als eine erklärende Variable gelten.

Weiter muss auf die Nachfrage an populistischer Ansprache verwiesen werden. SO und LPR bringen durch ihre populistische Gegenüberstellung von politischer Elite als verlängertem Arm des kapitalistischen Systems (in Gestalt der EU) auf der einen und dem polnischen Volk auf der anderen Seite bringt eine Tendenz der Polarisierung als Element politischer Kultur zum Ausdruck. Die viel zitierte Dichotomie zwischen „my“ [wir] und „oni“ [sie] als zentralem Topos polnischer politischer Kultur, hat sich 90er Jahren weiter verfestigt (vgl. Mildemberger 1998), und den Aufstieg der Ethnopolisten begünstigt.

Dabei konnte die SO durch das Abziehen von Protestwählern aus allen Parteien von dieser Polarisierung profitieren. Die immer noch geringe soziale Verankerung polnischer Parteien, die sich in hoher Volatilität niederschlägt, begünstigte dies. Die LPR hingegen konnte von der im rechten Lager vorherrschenden Fragmentierung (der erwähnte Zerfallsprozess der AWS) profitieren. Somit wäre neben der „winning formula“ und der Nachfrage an populistischer Ansprache die ausgebliebene Konsolidierung des polnischen Parteiensystems (vgl. dazu Ziemer 1997), die durch Polarisierung, Volatilität und Fragmentierung (vgl. Merkel/Puhle 1999: S. 153 ff) gekennzeichnet ist, als dritte erklärende Variable heranzuziehen. Nur eine Gesamtschau aller drei Elemente, so die hier vertretene These, kann den unerwartet hohen Erfolg ethnopolistischer Kräfte bei den polnischen Parlamentswahlen im September 2001 erklären. Der Erfolg ethnopolistischer Kräfte kann also nur zu einem, hier nicht quantifizierbaren, Teil aus den sozioökonomischen und kulturellen Folgen der Transformation erklärt werden. Mindestens genauso wichtig sind originär politische Variablen, wie der Zustand des Parteiensystems und Elemente politischer Kultur.

Neben dem hohen Erklärungswert, den eine Anwendung des Kitscheltischen Modells auf den polnischen Fall zu haben scheint, ist die gesamteuropäisch-komparatistische Perspektive, die das gewählte methodische Vorgehen am Horizont aufscheinen lässt, interessant. Eine solche Perspektive, wie sie auch in der jüngsten Debatte um „Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften“ gefordert wurde (Weichsel 2002), scheint möglich, ohne dass dadurch transformationsspezifische und regionale Aspekte vernachlässigt werden müssten.⁷

Literatur

- Beichelt, Timm/ Minkenberg, Michael (2002): *Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften*, in: Osteuropa, 52. Jg., 3/2002, S. 248–262.
- Betz, Hans-Georg (2001): *Radikaler Rechtspopulismus im Spannungsfeld zwischen neoliberalistischen Wirtschaftskonzepten und antiliberalen autoritärer Ideologie*, in: Loch, Dietmar/Heitmeyer, Wilhelm (2001): *Schattenseiten der Globalisierung*, Edition Suhrkamp: Frankfurt, S. 167–185.
- Canovan, Margaret (1981): *Populism*, Junction Books: London.

⁶ Umfragen zeigen, dass lediglich ein prekärer Zusammenhang besteht. Obwohl die aggressive Anti-EU Rhetorik anderes vermuten ließe, zeigt eine Umfrage des Meinungsforschungsinstituts CBOS, dass nur 48% der SO Wähler und 37% der LPR Wähler gegen einen Beitritt Polens zur Europäischen Union sind. (CBOS 2002)

⁷ Auf dieser Grundlage könnte näher untersucht werden, wie es, ausgehend von den unterschiedlichen Situationen in postindustriellen und -sozialistischen Gesellschaften und Parteiensystemen zu konvergierenden Tendenzen neuer rechter bzw. ethnopolistischer Politik, durch die mittlerweile auch in Westeuropa vorherrschende Verbindung von Autoritarismus und Staatsdirigismus zur „winning formula“ kommt. (vgl. zu dieser Tendenz bei Front National und FPÖ Betz 2001)

- CBOS (2002): *Stopniowy wzrost poparcia dla integracji z Unia Europejska. Komunikat z Badań*, BS/190/2002 [Stufenweiser Anstieg der Unterstützung für die Integration in die Europäische Union, Communiqué der Befragungen].
- Decker, Frank (2000): *Parteien unter Druck. Der neue Rechtspopulismus in den westlichen Demokratien*, Leske+Budrich: Opladen.
- Freudenstein, Roland/Czyrny, Anna (2001): *Parlamentswahlen in Polen: Die Stunde der Populisten?*, in: KAS-AI 10/01, S. 20–48.
- Kitschelt, Herbert (1992): *The Formation of Party Systems in East Central Europe*, in: *Politics+Society*, 20. Jg., Nr. 1, S.7–50.
- Kitschelt, Herbert (1995): *The radical right in Western Europe: a comparative analysis*, in cooperation with Anthony Mc Gann. The University of Michigan Press.
- Lang, Kai-Olaf (1999): *Bauernrevolte zwischen Oder und Bug? Andrzej Lepper und der Bauernbund Samoobrona*. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 46/1999.
- Lang, Kai-Olaf (2001): *Parlamentswahl in Polen: Linksruck an der Weichsel*, SWP <http://www.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/polenvdp2druck.htm>
- Lepper, Andrzej (2001): *Kazdy kij ma dwa konce. Nowa droga dla Polski* [Jeder Stock hat zwei Enden. Ein neuer Weg für Polen], Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warschau.
- Lepper, Andrzej (2002): *Lista Leppera* [Leppers Liste] Wydawnictwo Kamea, Warschau.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1999): *Von der Diktatur zur Demokratie*, Westdeutscher Verlag: Opladen.
- Minkenber, Michael (1998): *Die neue radikale Rechte im Vergleich. USA, Frankreich, Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich.
- Mildenberger, Markus (1998): *Zwischen Konsens und Polarisierung. Zur Entwicklung der politischen Kultur in Polen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6–7, Januar 1998, S.39–45.
- Puhle, Hans-Jürgen (1986): *Was ist Populismus?*, in: Dubiel, Helmut (1986): *Populismus und Aufklärung*, Suhrkamp: Frankfurt/Main, S. 12–32.
- Juchler, Jakob (2001): *Machtwechsel in Polen – die Linke löst die Rechte ab*, in: *Osteuropa*, 11/22, 2001, 51. Jahrgang, S. 1405–1416.
- Stankiewicz, Katharina (2002): *Die „neuen Dmowskis“ – eine alte Ideologie im neuen Gewand?*, in: *Osteuropa*, 52. Jg., 3/2002, S. 263–279
- Tismaneanu, Vladimir (2001): *Hypotheses on Populism: The Politics of Charismatic Protest*, in: *East European Politics and Society*, Vol. 15, No.1, Spring 2001, S. 10–17.
- Weichsel, Volker (2002) : *Rechtsradikalismus in Osteuropa – ein Phänomen sui generis?*, in: *Osteuropa*, 52. Jg., 5/2002, S. 616–620.
- Ziemer, Klaus (1997): *Das Parteiensystem Polens*, in: Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niedermayer, Oskar, Hrsg. (1997): *Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*, Westdeutscher Verlag: Opladen.

Sprachenrechte als Konfliktherd? Die Sprachenpolitik Polens gegenüber der ukrainischen Minderheit nach der politischen Wende 1989/90

Unter Sprachenpolitik ist „jede bewusste Einflussnahme auf das Verhältnis zwischen Standardsprachen“ zu verstehen (Marti, 1998, S.354). Akteure können dabei Einzelpersonen, gesellschaftliche Gruppen, Kirchen sowie staatliche Institutionen sein. Demzufolge ist das Thema dieses Beitrags ein kurzer Überblick über die sprachpolitisch bedeutsamen Handlungen polnischer Akteure, die auf das Verhältnis der ukrainischen Sprache in Polen zur Sprache der Bevölkerungsmehrheit, dem Polnischen, gerichtet waren. Dabei soll nicht nur auf den normativen Aspekt eingegangen werden, sondern auch skizziert werden, welches die wichtigsten – und damit auch konfliktrichtigsten – Probleme der ukrainischen Sprachminderheit in der Praxis sind.

Zur Ausgangslage der ukrainischen Minderheit in Polen um 1989/90

Die Sprachenpolitik Polens gegenüber der ukrainischen Minderheit seit der politischen Wende hatte und hat sich an den Voraussetzungen abzuarbeiten, die bereits zu Zeiten der Volksrepublik Polen entstanden sind. Zu diesen Voraussetzungen zählt zum einen die allgemeine Minderheitenpolitik gegenüber den Ukrainern, zum anderen die soziolinguistische Entwicklung innerhalb der ukrainischen Minderheit.

Die Politik der Volksrepublik Polen gegenüber der ukrainischen Minderheit

Die kommunistische Staatsführung strebte nach dem Zweiten Weltkrieg ein monoethnisches Polen an. Ein bereits 1944 mit der Ukrainischen Sowjetrepublik geschlossenes Abkommen über einen Bevölkerungsaustausch führte zur Aussiedlung von 482.000 Ukrainern (Żerelik, 1997). Von den verbleibenden etwa 200.000 Ukrainern, deren Siedlungsgebiete vor allem im Südosten Polens lagen, wurden 1947 im Zuge der „Aktion Weichsel“ ca. 140.000 verstreut in West- und Nordpolen angesiedelt. Offizielles Ziel dieser Aktion war die Unterbindung bewaffneter Aufstände, tatsächlich aber sollte die ukrainische Bevölkerung assimiliert werden. Erst ab Mitte der Fünfzigerjahre wurde den Ukrainern in bescheidenem Maße gestattet, sich zu organisieren. Die einzige zugelassene Organisation der Ukrainer, die „Ukrainische Soziokulturelle Gesellschaft“, sowie deren ukrainischsprachige Zeitschrift „Naše Slovo“ wurden jedoch streng vom Innenministerium überwacht. Schulen mit Ukrainisch als Unterrichtssprache oder Unterrichtsfach ließ die Staatsführung zwar zu. Allerdings kam selbst im Schuljahr 1958/59 – dem Schuljahr, in dem das ukrainische Schulwesen in Polen seinen Höchststand erreichte – gerade ein Prozent der ukrainischen Bevölkerung in den Genuss muttersprachlichen Unterrichts (Iwanicki, 1994).

Zur soziolinguistischen Situation des Ukrainischen in Polen

Die „Aktion Weichsel“ hatte in soziolinguistischer Hinsicht zur Folge, dass die verstreut im Norden und Westen Polens angesiedelten Ukrainer ihre mundartliche Umgebung, die sie im Südosten des Landes hatten, verloren. Sie gerieten in der Folgezeit – vor allem durch das ukrainische Schulwesen – stärker unter den Einfluss der ukrainischen Literatursprache, wobei die Einwirkung polnischen Wortschatzes groß war (Łesiów, 1973). Trotz – oder gerade wegen – der repressiven Nationalitätenpolitik der Volksrepublik Polen haben die Ukrainer überwiegend an ihrer Muttersprache festgehalten (Wysoczański, 1997), die jedoch nur in einer begrenzten Zahl von Domänen verwendet wird. Erworben wird das Ukrainische in der Regel im Elternhaus, verwendet wird es außerdem u.a. im Gespräch mit ukrainischen Bekannten, in ukrainischen Schulen sowie den Vereinigungen der ukrainischen Minderheit (Wysoczański, 1996). Das Pol-

nische erwerben die meisten Ukrainer entweder ebenfalls im Elternhaus oder in der Grundschule und erlernen es in der Folgezeit mindestens so gut wie ihre Muttersprache. Da das Ukrainische stark an das familiäre Lebensumfeld geknüpft ist, während für Außenkontakte das Polnische verwendet wird, haben gerade jüngere Ukrainer z.T. Probleme mit der Schriftsprache (Wysoczański, 1997).

Die Entwicklung der Sprachenrechte in Polen nach der politischen Wende

Mit dem Sturz des realsozialistischen Systems erfolgte auch die Abkehr vom Konzept eines monoethnischen Staates Polen (Sakson, 2000). Nach 1989 nahmen sich die wechselnden Regierungen der Probleme der nationalen Minderheiten an, die heute etwa drei bis vier Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen (Banaszak, 1999). Veränderungen der sprachpolitischen Lage der Ukrainer ergaben sich durch die Schaffung neuer Institutionen, Änderungen des innerstaatlichen Rechts, bilaterale Verträge mit der Ukraine sowie den Beitritt Polens zu internationalen Schutzmechanismen.

Der institutionelle Rahmen

Die Interessenvertretung der ukrainischen Minderheit schlechthin ist der „Verband der Ukrainer in Polen“, der 1990 aus der „Ukrainischen Soziokulturellen Gesellschaft“ hervorgegangen ist und weiterhin die Wochenzeitschrift „Naše Slovo“ herausgibt. Daneben ist aber im Zuge der Wende eine Reihe von anderen ukrainischen Organisationen in Polen entstanden.

Im polnischen Parlament, dem Sejm, entstand nach den halbfreien Wahlen 1989 ein Ausschuss für Minderheitenfragen (Karp, 1991). Seine Hauptaufgabe ist die Ausarbeitung von Rechtsakten in Bezug auf die Minderheiten. Innerhalb des Regierungsapparats war für die Minderheitenpolitik zunächst ausschließlich das Büro für Angelegenheiten der Nationalen Minderheiten im Ministerium für Kunst und Kultur zuständig, das u.a. die Minderheitenpresse bezuschusst. Allerdings wurde 1997 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe für Minderheitenfragen ins Leben gerufen, die den Ministerpräsidenten in Minderheitenfragen beraten und die Tätigkeit der Ministerien in diesem Bereich koordinieren soll (Jagiełło, 2000). Seit 2000 existiert auch im Innenministerium eine Abteilung für nationale Minderheiten.

Sprachenrechte im innerstaatlichen Recht Polens

Die nach der Wende zunächst fortgeltende Verfassung von 1952 enthielt ein Diskriminierungsverbot aufgrund von Nationalität, Rasse und Glaubensbekenntnis, nicht aber aufgrund von Sprache¹. In Artikel 35 der Verfassung von 1997 wird den nationalen Minderheiten u.a. das Recht auf Bewahrung und Entwicklung der eigenen Sprache sowie das Recht auf die Schaffung eigener kultureller, religiöser und Bildungseinrichtungen gewährt.

Der Schulunterricht in Sprachen der nationalen Minderheiten wird durch ein Gesetz über das Bildungssystem von 1991² sowie eine Verordnung des Bildungsministeriums von 2002³ geregelt, die eine ältere Verordnung von 1992 ersetzt⁴. Danach wird das Ukrainische in folgenden Einrichtungen gelehrt:

- in Schulen oder Schulabteilungen mit Ukrainisch als Unterrichtssprache;
- in zweisprachigen Schulen und Schulabteilungen;

¹ In deutscher Übersetzung in Auszügen abgedruckt in Mohlek 1994, S.60f.

² Dziennik Ustaw 95(1991), Position 425

³ Fundstelle: http://www.men.waw.pl/prawo/rozp_186.htm

⁴ Dziennik Ustaw 34(1992), Position 150

- in Schulen und Schulabteilungen mit Ukrainisch als Unterrichtsfach;
- in schulübergreifenden Unterrichtsgruppen.

In einem Gesetz über Hörfunk und Fernsehen von 1992⁵ ist festgelegt, dass die Sendungen des öffentlichen Rundfunks die Bedürfnisse der Minderheiten berücksichtigen sollen.

Zu erwähnen ist ferner eine Verordnung des Innenministeriums von 2002⁶, die festlegt, wann Bezeichnungen und Texten in Behörden, öffentlichen Institutionen und öffentlichen Transportmitteln Übersetzungen in Fremdsprachen beigefügt werden können. Möglich ist dies u.a. im grenznahen Gebiet und in Ortschaften, in denen Minderheiten geschlossen siedeln.

Bilaterale Verträge Polens mit der Ukraine

Hier sind drei Rechtsakte zu erwähnen:

– Im 1992 geschlossenen Nachbarschaftsvertrag⁷ erklären beide Seiten ihre Anerkennung der individuellen und kollektiven Rechte der jeweils anderen Minderheit im eigenen Land. Dazu zählt das Recht auf sprachliche Identität. Um dieses zu verwirklichen, verpflichten sich beide Staaten u.a. zu Maßnahmen, die Folgendes ermöglichen:

- Erlernen der jeweiligen Muttersprache und Unterricht in ihr;
- Freier Gebrauch der Minderheitensprache und Zugang, Verbreitung und Austausch von Informationen in dieser;
- Errichtung und Bewahrung von Bildungs-, Kultur- und religiösen Einrichtungen.

– Der Vertrag über Zusammenarbeit in Kultur, Wissenschaft und Bildung von 1997⁸ betont darüber hinaus das Recht der jeweiligen Minderheit, die kulturelle Verbindung mit dem Nachbarland aufrechtzuerhalten und von diesem materielle Unterstützung zu bekommen. Ferner muss Polen „ermöglichen“, dass das Niveau des Ukrainischunterrichts und des Unterrichts auf Ukrainisch erhöht wird, und ist zur Ausbildung entsprechender Lehrkräfte verpflichtet. Zudem ist der polnische Staat angehalten, Fernseh- und Radioprogramme für die ukrainische Minderheit zu unterstützen.

– Das Übereinkommen über Zusammenarbeit zwischen dem polnischen und dem ukrainischen Bildungsministerium von 2001⁹ konkretisiert den oben genannten Vertrag. Das Niveau des Ukrainischunterrichts in Polen und des Polnischunterrichts in der Ukraine soll u.a. durch Lehrkräfte-, Jugend- und Studentenaustausch verbessert werden. Ferner sieht das Übereinkommen die Zusammenarbeit des polnischen und ukrainischen Bildungsministeriums bei der Versorgung der Minderheiten mit Lehrbüchern sowie die Unterstützung der Kooperation von polnischen und ukrainischen Schulbuchverlagen vor.

Internationale Übereinkommen

Von den internationalen Übereinkommen, denen Polen beigetreten ist, sind folgende sprachpolitisch die wichtigsten:

- Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Ratifizierung durch Polen: 1977): Dieser verbietet jede Diskriminierung aufgrund von Sprache und gibt sprachlichen Minderheiten das Recht, sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Vor einem entsprechenden Ausschuss für Menschenrechte könnte im Bedarfsfall die Ukraine gegen Polen Beschwerde wegen Nichteinhaltung von Bestimmungen des Paktes einlegen. Da Po-

⁵ Dziennik Ustaw 7(1992), Position 34

⁶ Dziennik Ustaw 37(2002), Position 349

⁷ Dziennik Ustaw 125(1993), Position 573

⁸ Dziennik Ustaw 3(1997), Position 29

⁹ Monitor Polski 6(2001), Position 127

len 1991 ein entsprechendes Zusatzprotokoll unterzeichnet hat, ist auch Individualbeschwerde möglich (Łodziński, 1998).

- Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ist in Polen 2001 in Kraft getreten. Zu den wichtigsten sprachrechtlichen Bestimmungen in dem Übereinkommen zählen das Verbot von Assimilation der Minderheiten gegen ihren Willen, die Verpflichtung, ihnen den Zugang zu den Medien zu ermöglichen, die Schaffung angemessener Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern in Minderheitensprachen. Sehr zurückhaltend formuliert sind Anforderungen hinsichtlich der Verwendung von Minderheitensprachen in lokalen Behörden und der Mehrsprachigkeit von Ortsnamen.

Neben diesen beiden Übereinkommen ist Polen noch weiteren Schutzmechanismen beigetreten, z.B. dem UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung in der Bildung oder dem Instrument der zentraleuropäischen Initiative für den Schutz von Minderheitenrechten vom 19. November 1994.

Die ukrainische Minderheit in der sprachpolitischen Praxis Polens

Im Zuge des Systemwechsels in Polen artikulierten die nationalen Minderheiten selbstbewusst ihre Forderungen. Zu der immer wieder postulierten Verabschiedung eines speziellen Minderheitengesetzes ist es bis heute nicht gekommen. Die nationalen Minderheiten erhoffen sich von einem solchen Gesetz u.a. die Zulassung ihrer Sprachen als „Hilfssprachen“ in lokalen Behörden (Pan, 2002). Ebenfalls gescheitert sind bisher Versuche – gerade auch der ukrainischen Minderheit –, die Wiedereinsetzung alter Ortsnamen mit ukrainischem Bezug, die zur kommunistischen Zeit geändert worden waren, bzw. die Zulassung zweisprachiger Ortstafeln zu erreichen (vgl. Czech, 1993).

Das Schulwesen nationaler Minderheiten in Polen leidet generell unter einem Mangel an finanziellen Mitteln, an qualifizierten Lehrkräften sowie an Lehrwerken in den Minderheitensprachen (Pan, 2002; Paciorek, 1996).

Ein Problem speziell der ukrainischen Minderheit ist das ungeklärte Verhältnis zur ethnischen Gruppe der Lemken. Ein Teil der Lemken betrachtet sich als Teil der ukrainischen Nation, ein anderer besteht auf ethnischer Eigenständigkeit. Bestrebungen der Lemken, Schulunterricht in lemksicher Sprache zu etablieren, wurden von ukrainischer Seite häufig als vom polnischen Staat geförderte Intrige und Bedrohung des eigenen, ukrainischen Schulwesens betrachtet.

Konflikte hat es in den Jahren nach der Wende auch mit den Weißrussen im nördlichen Podlachien gegeben. Ein Teil der dortigen Bevölkerung spricht Mundarten des Ukrainischen, wurde aber zur kommunistischen Zeit der weißrussischen Minderheit zugerechnet und auf weißrussische Schulen geschickt. Da das Nationalbewusstsein der besagten Bevölkerung diffus und mit lokaler und religiöser Identität vermischt ist, entstand ein Streit zwischen Weißrussen und Ukrainern über die nationale Zugehörigkeit dieser Gruppe.

Fazit und Ausblick

Die sprachpolitische Situation der Ukrainer in Polen hat sich mit der politischen Wende ohne Zweifel deutlich verbessert. Dies gilt vor allem für das rechtliche Schutzniveau in Bezug auf die nationalen Minderheiten. Dieses wurde durch ein Netz von multi- und bilateralen Vereinbarungen sowie innerstaatliches Recht auf ein hohes Niveau gehoben, auch wenn Polen etwa der Europarats-Charta für Regional- und Minderheitensprachen bisher nicht beigetreten ist. Größtes Problem der nach wie vor auf sprachlicher Eigenständigkeit beharrenden Ukrainer scheint die als unzureichend empfundene finanzielle Ausstattung der ukrainischen Schulen, der Presse und des Vereinswesens zu sein. Dies mag auch teilweise die heftigen und ablehnenden Reaktionen

von Teilen der ukrainischen Minderheit auf Bestrebungen der Lemken nach ethnischer Abgrenzung von den Ukrainern erklären.

Literatur:

- Banaszak, Bogusław (1999): Die Rechtsstellung der Minderheiten in Polen, in: Hrsg. Brunner, Georg (1998): *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*, Berlin.
- Hrsg. Czech, Mirosław (1993): *Ukraińcy w Polsce 1989–1993*, Warszawa.
- Iwanicki, Mieczysław (1994): *Ukraińcy, Białorusini, Litwini i Niemcy w Polsce w latach 1918–1990*, Siedlce.
- Jagiello, Michał (2000): *Partnerstwo dla przyszłości*, Warszawa.
- Hrsg. Karp, Hans-Jürgen (1991): *Weißrussen und Ukrainer in Polen 1989/90*, Dokumentation Ostmitteleuropa, Juni 1991, Heft 3.
- Łesiów, Michał (1973): *Gwary ukraińskie na terenie Polski Ludowej*, in: *Slavia orientalis*, Bd. 1, Heft 12 (1973), S.67–78.
- Łodziński, Sławomir (1998): *The protection of national minorities in Poland: law and practice after 1989*, in: Hrsg. Kranz, Jerzy/Küpper, Herbert (1998): *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Warszawa.
- Marti, Roland (1998): *Sprachenpolitik im slavischsprachigen Raum*, in: *Zeitschrift für Slavische Philologie*, Band 57, Heft 2, S.353–370.
- Mohlek, Peter (1994): *Der Minderheitenschutz in der Republik Polen, in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik*, Bonn.
- Paciorek, Anna (1996): *Nadal za mało i za późno*, in: „Rzeczpospolita“ vom 28.12.1996.
- Pan, Christoph (2002): *Die Minderheitenrechte in Polen*, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sybille (2002): *Minderheitenrechte in Europa: Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Bd. 2, Wien.
- Sakson, Andrzej (2000): *Die Nationalitätenpolitik der III. Republik*, in: *WeltTrends* Nr. 26, Frühjahr 2000, S.61–78.
- Wysoczański, Włodzimierz (1996): *Ekologia języka ukraińskiego w Polsce*, in: *Acta Universitatis Wratislaviensis No 1840, Studia Linguistica XVII: Heteronomie języka*.
- Wysoczański, Włodzimierz (1997): *The Ukrainian language in Poland: the socio-cultural context*, in: Hrsg. Synak, Brunon/Wicherkiewicz, Tomasz (1997): *Language minorities and minority languages in the changing Europe*, Gdańsk.
- Żerelik, Rościsław (1997): *Mniejszość ukraińska w Polsce po II wojnie światowej*, in: Hrsg. Kurcz, Zbigniew (1997): *Mniejszości narodowe w Polsce*, Wrocław.

Jedwabne – gesellschaftlicher Diskurs und kollektives Gedächtnis

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist es möglich geworden, neue Archivbestände und bislang tabuisierte Themen der polnischen Vergangenheit aufzudecken. Hierzu gehört auch das Pogrom von Jedwabne, über das der New Yorker Soziologe Jan Tomasz Gross in seinem Buch „Nachbarn“ berichtet hat. Der Autor stellt darin die Behauptung auf, dass die jüdische Bevölkerung von Jedwabne im Sommer 1941 durch ihre katholischen Nachbarn ohne Anstiftung von deutscher Seite ermordet worden sei. Mit diesem Buch wird eine Debatte angestoßen, wie sie Polen bislang nicht erlebt hat. Die Ermordung der jüdischen Bevölkerung von Jedwabne durch ihre polnischen Nachbarn wirft Fragen nach dem bisherigen Umgang mit der eigenen Vergangenheit und den ethnischen Minderheiten im Land auf. Es stellt das bisherige Selbstverständnis und die Opferrolle des polnischen Volkes in Frage.

Im Rahmen dieses Vortrages ist zu fragen, welche Bedeutung die Debatte für den gesellschaftlichen Diskurs in Polen hat und wo die Konfliktlinien innerhalb der polnischen Gesellschaft verlaufen. Als Grundlage zur Beantwortung dieser Fragestellung dienen Artikel der polnischen Presse, die einen Einblick in den Diskurs der polnischen Gesellschaft erlauben.

Daten, Fakten, Hintergründe

Um einen Überblick über die Komplexität dieser Diskussion zu erhalten, sollen zunächst einige Stichworte zum Verlauf und den Hintergründen dieser Debatte gegeben werden.

Im Mai 2000 erscheint das Buch „*Sąsiedzi. Historia zagłady żydowskiego miasteczka*“ – zu deutsch „Nachbarn. Die Geschichte der Vernichtung eines jüdischen Ortes“ – auf dem polnischen Buchmarkt.¹ Die von Jan Tomasz Gross mit seinen provokanten Thesen lancierte Kontroverse bleibt jedoch zunächst aus, es erscheinen lediglich vereinzelte Artikel.

Zum Ende des Jahres 2000 zeichnet sich eine Wende ab. Am 18. November erscheint ein Artikel des polnischen Journalisten Jacek Żakowski, der sich gegen jede Form der Kollektivschuld und der Verantwortung für die Vergangenheit ausspricht.² Mit diesem Artikel und der wachsenden Aufmerksamkeit des Auslandes wird eine Debatte angestoßen,³ die sämtliche Medien des Landes für einige Monate beschäftigt und kaum anders als ‚mediale Hysterie‘ bezeichnet werden kann. Erst nach der umstrittenen Entschuldigung des polnischen Präsidenten Aleksander Kwaśniewski und einem Gedenkgottesdienst der katholischen Kirche wird das Thema Jedwabne aus den Schlagzeilen der polnischen Presse verdrängt.

Im Dezember 2002 findet die Debatte mit dem Abschlussbericht des Instituts zum Nationalen Gedenken (Instytut Pamięci Narodowe) ein vorläufiges Ende. In dem zweibändigen Bericht werden die von dem amerikanischen Soziologen aufgestellten Thesen weitgehend bestätigt – eine deutsche Beteiligung an der Ermordung der Juden von Jedwabne kann nicht nachgewiesen werden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung dieser Diskussion für die polnische Gesellschaft und das kollektive Gedächtnis des polnischen Volkes ist derzeit noch in ihren

¹ Vgl. Jan Tomasz Gross: *Sąsiedzi. Historia zagłady żydowskiego miasteczka*. Sejny 2000.

² J. Żakowski: *Każdy sąsiad ma imię*. (Jeder Nachbar hat einen Namen.) *GW*, 18./19. 11. 00.

³ Im Dezember 2000 erscheint ein Artikel in der französischen *Libération*, in dem Polen vorgeworfen wird, sich nicht mit seiner Vergangenheit auseinanderzusetzen. Vgl. *Co się stało w Jedwabnem. Wznowiono śledztwo w sprawie zbrodni popełnionej w polskim miasteczku*. (Was geschah in Jedwabne. Erneute Untersuchungen in der Sache des von Polen verübten Verbrechens im Städtchen Jedwabne.) *Libération* (1 XII). In: www.pogranicze.sejny.pl/jedwabne/soule.html.

Anfängen begriffen. So liegt bereits eine Reihe von Aufsätzen vor,⁴ eine umfassende Analyse dieser Debatte steht zum jetzigen Zeitpunkt noch aus.

Jedwabne im gesellschaftlichen Spannungsfeld

Eines der Kennzeichen dieser Debatte ist ihre gesellschaftliche Pluralität. So gab es in Polen seit der Mitte der achtziger Jahre eine Reihe von Diskussionen, zu erinnern ist hier an die Diskussion um den Film „Shoah“ oder den Streit um das Kreuz und das Karmeliterinnenkloster in Auschwitz. Keine dieser Debatten ist jedoch auf solch kontroverse und widerspruchsvolle Weise wie die Diskussion um Jedwabne geführt worden. Um diese Pluralität und die Divergenz in der Argumentation zu verdeutlichen, sind hier einige Artikel vorzustellen, in denen sich die unterschiedlichen Positionen der Diskussionsteilnehmer widerspiegeln.

Zunächst der Artikel „Kollektive Vorstellungen, gemeinsame Schuld“ von Krystyna Skarżyńska, der am 25. November 2000 in der polnischen Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* erscheint.⁵ Die Professorin für Psychologie setzt sich mit der Diskussion um Jedwabne und deren Folgen für die polnische Gesellschaft aus dem Blickwinkel ihrer Profession auseinander.

„Es ist verständlich, dass wir ein ernsthaftes psychisches Unbehagen verspüren, wenn jemand unsere Gemeinschaft gravierender Sünden beschuldigt. Dass man in die eigene nationale Identität auch Gräueltaten mit einschließen muss, widerspricht zu sehr unseren Vorstellungen. Es ist geradezu unmöglich für Menschen zu akzeptieren, die allgemein überzeugt waren, dass sie gewöhnlich Opfer und nicht Täter des fremden Unrechts waren.“⁶

Sie zeigt somit Verständnis für die Menschen in Polen, die neue Rolle als Täter zu akzeptieren und die Ereignisse von Jedwabne als Teil der polnischen Geschichte anzuerkennen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Polen sich seit den Teilungen zum Ende des 18. Jahrhunderts als ewiges Opfer betrachtet und dieser „Opfermythos“ ein wichtiges Element der polnischen Identität darstellt. Zugleich stellt Krystyna Skarżyńska der polnischen Gesellschaft das eigene Selbstbild vor Augen, das aus dem Blickwinkel der ewigen Opfer geprägt ist.

„Viele der zeitgenössischen Juden denken an sich in den Kategorien der Opfer, denen eine besondere Behandlung zusteht, da sie so stark und so unschuldig gelitten haben. Aber die Polen denken von sich sehr ähnlich. [...] Wir halten uns für außergewöhnlich, wir schreiben und die moralischen Verdienste und einen besonderen Beitrag zum Schicksal der Welt zu.“⁷

Ohne eine kollektive Schuld für die Vergangenheit zu übernehmen, gilt es nach ihrer Ansicht, das Selbstbildnis und die nationale Identität des polnischen Volkes zu hinterfragen und damit die Verantwortung für dieses Verbrechen und die zukünftigen Beziehungen zu den Fremden im Land zu übernehmen. Die Autorin ist somit zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem eigenen historischen Bewusstsein und zu einer Revision der eigenen bzw. kollektiven Erinnerungen an die Zeit des Krieges bereit.

⁴ Vgl. zur Diskussion um Jedwabne K. Kawalec: Co jeszcze po Jedwabnem? (Was noch nach Jedwabne?) In: *Odra*, 6 (475), 2001, S. 4–9; B. Kerski: Zeitenwende in der polnischen Geschichtsschreibung. Das Buch „Nachbarn“ von Jan Tomasz Gross über ein antisemitisches Pogrom 1941 im nordostpolnischen Jedwabne hat eine intensive historische Debatte in Polen ausgelöst. In: *Dialog* 55 / 56 (2001), S. 118–120. B. Musiał: Thesen zum Pogrom in Jedwabne. Kritische Anmerkungen zu der Darstellung „Nachbarn“ von Jan Tomasz Gross. In: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 50 (2002), H. 3, S. 381–411; F. Golczewski: Der Jedwabne-Diskurs. Bemerkungen im Anschluß an den Artikel von Bogdan Musiał. In: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 50 (2002), H. 3, S. 412–437.

□ K. Skarżyńska: Zbiorowe wyobrażenia, wspólna wina. (Kollektive Vorstellungen, gemeinsame Schuld.) *GW*, 25./26. 11.00.

⁶ Vgl. ebd., S. 1.

⁷ Ebd., S. 2.

Ganz anders der polnische Historiker Wisław Jan Wysocki. In seinem Artikel „Jedwabne – Stadt der Pestkranken“, der am 20. März 2001 im *Nasz Dziennik*, einer Tageszeitung mit katholisch nationalistischer Ausrichtung erscheint, erinnert er an die „polnischen Traumata gegenüber der jüdischen Bevölkerung“. Diese betrachtet er als ein Ergebnis der Verschwörung zwischen Juden und Kommunisten, der sogenannten *Żydokomuna*, die er als eine „Widerspiegelung der sozialen Tatsachen“ bezeichnet. Doch Polen ist nicht allein das Opfer kommunistischer Juden geworden, ist es auch das Opfer verleumderischer Kampagne und rückhaltloserer Vorurteile gegenüber der polnischen Bevölkerung.

„Ich erwähnte die Notwendigkeit des gegenseitigen guten Willens bei der Aussöhnung. Es darf nicht sein, dass die aus der Luft gegriffenen Vorwürfe über die polnischen Konzentrationslager und über den angeborenen Antisemitismus der Polen aufrechterhalten werden. Wie oft soll man beweisen, dass der Holocaust auf dem okkupierten Gebiet des polnischen Staates passierte, da man in der ersten Phase das „jüdische Problem“ und das „Zigeunerproblem“, danach das „polnische Problem“ „endgültig lösen“ wollte. Die Nazipläne des Völkermordes sind heute doch kein Geheimnis. Die Verleumdungen rufen Traumata hervor.“⁸

Polen ist und bleibt somit das Opfer, Opfer der Juden, der Kommunisten und nun der verleumderischen Kampagne von Jedwabne. In völligem Gegensatz zu der Psychologin Skarżyńska ist der Historiker Wysocki nicht zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit und der Überprüfung des eigenen Selbstbildes bereit.

Noch deutlicher tritt die Divergenz im Umgang mit den Ereignissen von Jedwabne in den Reihen der katholischen Kirche hervor, die als eine Art ‚Mikrokosmos‘ der polnischen Gesellschaft zu bezeichnen ist. Exemplarisch sind hier die Stellungnahmen des Priesters Jerzy Bajda und des Sekretärs der Kommission des polnischen Episkopats für den Dialog mit dem Judentum, Stanisław Musiał, zu zitieren.

In dem Artikel „Entschuldigen? Wer bei wem?“, der am 14. März 2001 im *Nasz Dziennik* erscheint, stellt Jerzy Bajda fest, dass eine „verleumderische Kampagne gegen Polen wegen eines angeblichen Verbrechens an den Juden“⁹ begonnen habe. Der Autor weist sämtliche Vorwürfe von Gross zurück, beschuldigt die jüdische Bevölkerung der Zusammenarbeit mit den Kommunisten und fordert die Politiker zur Entschuldigung an der polnischen Nation auf.

„Wenn sie in ihrem Gewissen ein unwiderstehliches Gebot zu einer Entschuldigung und den Willen zur Buße empfinden, sollen sie sich zuerst bei der polnischen Nation dafür entschuldigen, dass sie die Nation seit vielen Jahren unter dem Vorwand der notwendigen „Restrukturierung“ und „Reorganisation“ anlügen und bestehlen, ihr Nationalvermögen verkaufen und die Gewinne in die eigene Tasche stecken. Sie sollen auf die Knie fallen und sich bei dem polnischen Volk für die Zerstörung der Dörfer und seiner Kultur entschuldigen; für eine totale Demoralisierung des sozialen Lebens, für Demoralisation der Kinder und der Jugendlichen, für die Tolerierung jeglichen Missbrauchs, für Veruntreuung, Korruption, für Ausbeutung, für die obdachlosen Familien.“¹⁰

Jerzy Bajda stützt sich auf zwei wichtige Elemente polnischer Identität, den Hass auf den Kommunismus und die Autorität des „Heiligen Vaters“, den er wiederholt zitiert, um auf diese Weise den Mythos der polnischen Unschuld und des messianischen Leidens zu bestätigen.

Stanisław Musiał findet dagegen zu einer völlig anderen Haltung gegenüber den Verbrechen. In dem Artikel „Wir bitten Euch, helft uns besser zu sein!“, der am 21. Mai 2001 in der *Gazeta Wyborcza* abgedruckt wird, spricht er sich ausdrücklich für eine gemeinsame Entschuldigung

⁸ W. J. Wysocki: *Jedwabne – miasto zadżumionych*. (Jedwabne – eine verpestete Stadt.) ND, 20. 03. 01, S. 3.

⁹ J. Bajda: *Przepraszać? Kto kogo?* (Entschuldigen? Bei wem wofür?) ND, 14. 03. 01, S. 1.

¹⁰ Ebd., S. 5.

von Politikern und Kirchenvertretern aus und erinnert an die Versäumnisse der katholischen Kirche.

„Die Kirche in Polen sollte sich auch – und zwar auf besondere Weise – für ihre eigenen Sünden, für die Sünden der Institution, die sie selbst darstellt, entschuldigen. [...] Viele dieser Sünden, die wir pauschal mit dem Wort „Antisemitismus“ bezeichnen, resultierten gerade aus der Treue zur damaligen Kirchenlehre und zu allgemein gängigen Verhaltensregeln, gegen die die Kirche nicht protestiert hat, obwohl manche von ihnen höchst unmoralisch waren. [...] Die Kirche in Polen hat den guten Namen der Juden nicht verteidigt und hat nichts gegen die Überflutung mit vulgärem, antisemitischem Schrifttum getan. [...] Das sind einige Sünden der Kirche als Institution in Polen, für die man sich nun bei den Juden entschuldigen müsste.“¹¹

Schlussbemerkung

Vergleicht man die Stellungnahmen dieser Kirchenvertreter, so wird der Unterschied in der Bewertung der Ereignisse besonders deutlich. Während sich der eine überhaupt nicht zur Auseinandersetzung bereit findet und nach neuen Strategien zur Verteidigung des polnischen Opfermythos sucht, nimmt der andere diese Diskussion zum Anlass, um über die Verfehlungen der katholischen Kirche in der Vergangenheit nachzudenken.

In dieser Divergenz erweist sich die Pluralität dieser Debatte, in der die Positionen quer durch die Gesellschaft verlaufen und sich auch in den Reihen der katholischen Kirche widerspiegeln. Vergleicht man diese Vielfalt der Äußerungen mit den Stellungnahmen vorheriger Debatten, so wird deutlich, dass es sich bei der Diskussion um Jedwabne erstmalig um eine ‚demokratische‘ Diskussion handelt, die vom Demokratisierungsprozess der polnischen Gesellschaft zeugt.

Die Diskussion um die Ermordung der Juden von Jedwabne verdeutlicht somit nicht allein, dass sich Polen erst am Anfang einer schwierigen Auseinandersetzung der eigenen Vergangenheit befindet, es zeigt auch, dass dieses Land bereits den ersten Schritt auf den Weg zu einer demokratischen und pluralen Gesellschaft gegangen ist.

¹¹ S. Musiał: Prosimy, pomóżcie nam być leszymi. (Wir bitten, hilf uns besser zu sein.) GW, 21. 05. 01, S. 3.

GESELLSCHAFTLICHE KONFLIKTE UND POLITISCHE KONFLIKTLINIEN IN RUSSLAND UND DER UKRAINE

Christian Hederer

Soziale Ungleichheit, egalitäre Präferenzen und Verteilungskonflikt im Russland der 1990er Jahre: Anmerkungen zur bemerkenswerten Stabilität eines Transformationsprozesses

Problemstellung

Der Prozess ökonomischer und politischer Transformation in der russländischen Föderation der 1990er Jahre war von einer rapiden Verschärfung materieller Ungleichheiten geprägt. Der Gini-Koeffizient der Pro-Kopf-Einkommen erlebte zwischen ca. 1991 und 1994 einen, gemessen an der Kürze des betrachteten Zeitraums, historisch einzigartigen Sprung von ca. 0,25 auf über 0,40, womit annähernd lateinamerikanische Werte erreicht wurden, und pendelte sich in den anschließenden Jahren etwas unter diesem Niveau ein. Dieser Anstieg war sowohl von einem substanziellen Anwachsen sozialer Armut als auch von einer Einkommensexpllosion der obersten Dezile getragen.¹

Gleichzeitig lassen zahlreiche im Rahmen von Sozialstudien durchgeführte Umfragen² eine im Verhältnis zu Westeuropa geringere Akzeptanz der Russen für Einkommensungleichheiten erkennen, die sich während des Transformationsprozesses nicht wesentlich veränderte. So stimmten in einer 1999 durchgeführten Umfrage 95,8% der Befragten in Russland der Aussage zu, die Einkommensdifferenzen seien in ihrem Land zu hoch, während dies im Schnitt westeuropäischer Länder 75,6% waren. Dieser systematische Unterschied bleibt auch erhalten, wenn man die Befragten nach bestimmten sozioökonomischen Merkmalen wie der gegenwärtigen Einkommensposition sowie vergangener und erwarteter zukünftiger Mobilitätserfahrungen differenziert.³

Die offenbare Diskrepanz dieser beiden Trends hätte zumindest a priori einen wesentlich konfliktreicheren und politisch instabileren Verlauf der Transformation erwarten lassen, etwa in

¹ Die Schätzungen für den Gini-Koeffizienten variieren im Einzelnen, stimmen in den Tendaussagen aber überein; vgl. z.B. Flemming, J. / Micklewright, J. (2000): *Income Distribution, Economic Systems and Transition*, in: Atkinson, A.B. / Bourguignon, F.: *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam et al.: Elsevier, Kapitel 14, oder Comander, S. / Tolstopiatenko, A. / Yemtsov, R. (1999): *Channels of Redistribution. Inequality and Poverty in the Russian Transition*, in: *Economics of Transition* 7 (2), S. 411–447. Das wachsende Armutsproblem ist durch eine Reihe von Kennzahlen indiziert, wie etwa die Entwicklung der Sterblichkeitsraten, den Anteil von Nahrungsausgaben am Gesamtkonsum oder auch die unzureichende Ausgestaltung der Versicherungssysteme; vgl. z.B. Silverman, B. / Yanowitch, M. (2000): *New Rich, New Poor, New Russia*. 2. Aufl., Armonk/London: M.E. Sharpe, S. 16 ff. und 37 ff., oder Rinck, S.: *Lebensstandard und soziale Sicherung*, in: Höhmann, H.H. / Schröder, H.H., Hg. (2001): *Russland unter neuer Führung*. Münster: agenda Verlag, S. 159–169. Betrachtet man die Gewinner und Verlierer der Transformation, so fällt auf, dass die alten Eliten etwa im Vergleich zu den mittelosteuropäischen Transformationsländern ihre Stellung relativ gut halten konnten; demgegenüber zählen zu den Verlierern vor allem die alte „Intelligenz“ (Ingenieure, Wissenschaftler etc.), aber auch Militärs sowie allgemein die Frauen (Silverman / Yanowitch, S. 56 ff., 90f., 118 ff.).

² Vgl. z.B. Corneo, J. / Grüner, H.P (2000): *Individual Preferences for Political Redistribution*. In: *Journal of Public Economics* 83, S. 93–107; Suhrcke, M. (2001): *Preferences for Inequality: East vs. West*. UNICEF Innocenti Research Centre, Working Paper No. 89.

³ Suhrcke, S.16 f., 39. Für die spezifische Rolle zukünftiger Mobilitätserwartungen vgl. unten 2.a.

Form der demokratischen Wahl einer stärker egalitär orientierten politischen Führung bis hin zu einer kommunistischen Restauration, oder, in der extremeren Variante, flächendeckender sozialer Unruhen und einer revolutionären Bewegung der breiten materiell abgestiegenen Bevölkerungsschichten.

Ziel des Beitrags ist es, einige Hinweise und Anstöße möglicher künftiger Forschung dafür zu geben, warum es im Russland der 1990er Jahre nicht zu derartigen Entwicklungen kam. Dabei erfordert die Vielschichtigkeit möglicher Begründungszusammenhänge notwendigerweise eine methodische Einschränkung; diese soll hier erfolgen, indem wir uns auf eine Prüfung der Validität verschiedener Ansätze der neuesten Politischen Ökonomie zur Erklärung persistenter Ungleichheit in Demokratien für den russländischen Fall konzentrieren. Zwei Gruppen möglicher Begründungszusammenhänge sollen theoretisch vorgestellt und in ihrer Bedeutung für die russländische Entwicklung der 1990er Jahre zur Diskussion gestellt werden: Im Schwerpunkt betrachten wir „mikro-orientierte“ Begründungen, welche die Analyse individueller Einstellungen und Erwartungen und deren Konsequenzen im Rahmen eigeninteressierten Handelns fokussieren. Anschließend gehen wir „makro-orientiert“ auf strukturelle Faktoren des politischen Systems ein. Ein kurzer Ausblick schließt den Beitrag.

Mikro-orientierte Erklärungen

a) *Mobilitätschancen und Tunnel-Effekt.* Ein wesentlicher Erklärungsstrang für die Persistenz von Ungleichheit in demokratischen Systemen betrifft individuelle Erwartungen zukünftiger Einkommenssteigerungen. Beispielsweise kann gezeigt werden, dass in einer Ökonomie, in welcher der Median der Einkommen geringer ist als deren arithmetisches Mittel, unter der Annahme rationaler Erwartungen, eines bestimmten Höchstmaßes an Risikoaversion und mehrerer verhältnismäßig wenig restriktiver Randbedingungen eine Mehrheit der Population Umverteilungsmaßnahmen ablehnen wird.⁴ Eine speziellere, vor allem auf das Problem des Verhältnisses von Wachstum und Ungleichheit in Entwicklungsländern bezogene, Variante dieser Idee wurde als „Tunnel-Effekt“ formuliert:⁵ auch steigende Ungleichheiten können von den Benachteiligten kurzfristig akzeptiert werden, wenn sie mit der Erwartung eines mittelfristigen allgemeinen Wohlstandsanstiegs verknüpft sind; tritt dieser nicht ein, wächst das Potential für destabilisierende Verteilungskonflikte.⁶

Bei der Prüfung der Relevanz dieser Hypothesen für den russländischen Fall⁷ ergibt sich eine relativ klare Abhängigkeit der jeweils zum Ausdruck gebrachten Präferenz für Umverteilung von den subjektiv perzipierten Mobilitätserwartungen. Dies zeigt sich vor allem daran, dass auch ein signifikanter Anteil der überdurchschnittlich wohlhabenden Befragten Umverteilungsmaßnahmen befürwortete, offenbar weil sie keine weiteren zukünftigen Einkommensanstiege erwarteten. Der Anteil der Umverteilungsbefürworter steigt mit sinkendem Konsumniveau substanziell an (auf 85% in der niedrigsten Dezile); die dort perzipierten sehr niedrigen Aufstiegschancen entsprechen der sozialen Struktur dieser Schichten (am klarsten bei den Rentnern). Im gesamten liegt in den als gering gesehenen Mobilitätschancen eines Großteils der

⁴ Die Modellaussage wird als „prospect for upward mobility hypothesis“ (POUM) zusammengefasst, vgl. Bénabou, R. / Ok, E.A (2001): Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis, in: Quarterly Journal of Economics, May 2001, S. 447–487.

⁵ Hirschman, A.O. (1973): The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development (with a Mathematical Appendix by Michael Rothschild). In: Quarterly Journal of Economics, LXXXVII, S. 544–566.

⁶ Dabei bezieht sich die „Tunnel“-Analogie auf die Vorstellung eines Staus in einem (PKW-)Tunnel mit zwei Spuren in gleicher Fahrtrichtung: Die Frage ist dann, wie lange die Geduld der Fahrer auf der rechten Spur (der „Verlierer“) anhält, regelkonform auf dieser zu warten, wenn sich die linke Spur (die „Gewinner“) in Bewegung setzt.

⁷ Wir beziehen uns im Folgenden auf die Arbeit von Ravallion, M. / Lokshin, M. (2000): Who Wants to Redistribute? The Tunnel Effect in 1990s Russia, in: Journal of Public Economics 76, S. 87–104.

Bevölkerung also offenbar eine wesentliche Motivation ihrer egalitären Präferenzen. Spezifisch in Bezug auf den Tunnel-Effekt ist auch zu vermerken, dass die Herausbildung einer abgesetzten Schicht oberster Einkommen von einer überwiegenden Mehrheit der Russen von Anfang an als illegitim betrachtet wurde.⁸ Die theoretische Erwartung ginge in diesem Rahmen also klar in die Richtung substantiell verstärkter Umverteilungsmaßnahmen, die realiter aber nicht zu sehen waren. Gibt es auf der individuellen Ebene andere, möglicherweise konterkarierende Erklärungsfaktoren?

b) Fundamentale Unsicherheit und Status-quo-Präferenz. Die polit-ökonomische Literatur führt als weiteren stabilisierenden Faktor ökonomischer Ungleichheit die Abneigung an, ein zumindest in seinen groben Zügen bekanntes, bestehendes System gegen die weitgehende Unberechenbarkeit eines egalitär orientierten radikalen Systemwechsels (verbunden etwa mit dem Potential weitgehender Eingriffe in die Persönlichkeitssphäre im Rahmen von Umverteilungsmaßnahmen) einzutauschen. Diese spezifische Form der Risikoaversion kann Resultat der pfadabhängigen Verfestigung bestimmter inegalitäre Ergebnisse begünstigender – formaler und informaler – Institutionen sein (wie etwa des Eigentumsrechts oder des „Leistungsprinzips“).⁹

In Russland schlugen sich diese Faktoren zunächst wahrscheinlich insofern nieder, als – auch im Rahmen der Parteienstrukturen, vgl. weiter unten – die Möglichkeit einer radikalen Egalisierung mit der Rückkehr zum kommunistischen System weitgehend gleichgesetzt wurde; eine solche Rückkehr wurde von der Bevölkerung jedoch konstant überwiegend als unerwünscht bzw. mit zu hohen Risiken behaftet angesehen.¹⁰ Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass aus den Umfragen durchaus eine – wenn im einzelnen auch diffuse – Akzeptanz marktwirtschaftlicher Grundwerte sowie gewisser liberaler Errungenschaften der neuen Demokratie in der russischen Bevölkerung abgelesen werden kann (etwa bezüglich der Einstellung zu Wettbewerb, der Bevorzugung des Prinzips der Chancengleichheit gegenüber jenem der Einkommensgleichheit oder auch des demokratischen Wahlrechts und der Meinungsfreiheit),¹¹ was den potentiellen Wunsch nach einem möglichen „Systemwechsel“ noch fraglicher erscheinen lässt. Hierin könnte also ein Erklärungsansatz für unsere Problemstellung liegen. Jedoch legt der angerissene Aspekt der Pfadabhängigkeit auch eine Untersuchung der potentiellen Persistenz informaler Institutionen bzw. kultureller Faktoren nahe.

c) Kulturelle Faktoren, längerfristige Prägungen. Hier ergibt sich ein im Einzelnen ambivalentes Bild. *Einerseits* kann vermutet werden, dass die angesprochene geringe Akzeptanz materieller Ungleichheit in Russland eine relativ stabile längerfristige (und somit kulturell geprägte) Komponente besitzt. Im einzelnen können dabei zwei historische Stränge unterschieden werden: Die Persistenz egalitärer Einstellungen hat erstens möglicherweise eine Wurzel in der Organisationsstruktur der alten dörflichen Kommune („Mir“), welche sich zum Teil aus den widrigen Umweltbedingungen, zum Teil aber auch in Verbindung mit philosophischen Kernelementen des orthodoxen Christentums herausbildete und durch spezifische basisdemokratische Entscheidungsstrukturen sowie institutionalisierte Umverteilungsmechanismen charakterisiert war.¹² Zweitens, und verbunden damit, ist auch von einem entsprechenden ideologisch geprägten Ein-

⁸ Silverman / Yanowitch, S. 105 ff.

⁹ Vgl. z.B. Putterman, L. (1997): Why Have the Rabble not Redistributed the Wealth? On the Stability of Democracy and Unequal Property, in: Roemer, J., Hrsg.: Property Relations, Incentives, and Welfare. New York: St. Martin's Press Inc., S. 359–389, hier S. 371 ff.

¹⁰ Vgl. z.B. Danks, C. J. (2001): Russian Politics and Society: an Introduction. Essex: Pearson, S. 206.

¹¹ Vgl. z.B. Tschepurenko, A. (2001): Die Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft in der russischen Gesellschaft, in: Höhmann / Schröder, S. 201–215; Tichonowa, N. / Tschepurenko, A. (1998): Die Sehnsucht der Russen nach dem Sozialstaat, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 78, S. 53–56.

¹² Vgl. für eine gute Zusammenfassung Vlachoutsicos, Ch. (1998): Russian Communitarianism: an Invisible Fist in the Transformation Process of Russia. The Davidson Institute at the University of Michigan Business School, Working Paper no. 120.

fluss im Rahmen der kommunistischen Periode und ihrer Wirtschaftsstruktur auszugehen,¹³ obwohl genaue Maße materieller Ungleichheiten in der Sowjetunion umstritten sind.¹⁴ *Andererseits* kann der Wunsch nach und die Identifikation mit politischen Führungspersonlichkeiten als relativ konstantes Merkmal der russischen Geschichte aufgefasst werden, welches auch während des Transformationsprozesses immer wieder zum Ausdruck kam.¹⁵ Inwieweit dies allerdings auch einen Faktor der Akzeptanz *materieller* Ungleichheit konstituiert, bedürfte näherer Untersuchung.

In Zusammenhang mit dieser vermuteten autoritären Orientierung ist der Mangel der russischen Gesellschaft an demokratischer Tradition, zivilgesellschaftlichen Strukturen und Sozialkapital immer wieder hervorgehoben worden.¹⁶ Während die Richtigkeit dieser allgemeinen Aussage hier offen gelassen werden soll, gehen wir davon aus, dass eine sehr geringe politische Partizipationsbereitschaft verbunden mit einem generellen Misstrauen gegen staatliche Instanzen durchaus ein wichtiges Merkmal der russischen Transformationsgesellschaft darstellt, dessen Herkunft aus langfristigen historischen Erfahrungen zumindest plausibel erscheint. Im Konkreten, und für unsere Fragestellung durchaus zentral, erscheint neben den regelmäßig geringen Wahlbeteiligungszahlen insbesondere die mangelnde Streikbereitschaft auffällig.¹⁷ Diese verhältnismäßige Passivität ist jedoch mit einer höheren Gestaltungsfähigkeiten engerer sozialer Umwelten gekoppelt, welche egalitäre Präferenzen dann auch deutlicher zum Ausdruck bringt: Beispielsweise stand in vielen regionalen und lokalen politischen Einheiten die Aufrechterhaltung sozialer Mindeststandards nach dem Rückzug der Staatsunternehmen aus den entsprechenden Aufgaben als wesentliche politische Legitimationsgrundlage durchaus im Vordergrund.¹⁸ Weiterhin findet das relativ niedrige Niveau der Arbeitslosigkeit in der Transformationsperiode einen wichtigen Grund darin, dass die Unternehmensmanager im Rahmen informeller Arrangements mit der Belegschaft sozial schwache Arbeiter hielten oder bei Schrumpfungprozessen erst zuletzt kündigten.¹⁹

d) Fazit. Auf der „Mikro-Ebene“ individueller Einstellungen ergibt sich also folgendes Gesamtbild. Einerseits bleibt auf Ebene der sich *direkt* auf das Ungleichheitsphänomen beziehenden Perzeptionen und Einstellungen trotz der vorgenommenen Differenzierungen das Bild einer grundlegenden Diskrepanz zwischen grundlegenden Präferenzen der Bevölkerung und der tatsächlichen Entwicklung aufrecht. Andererseits ist auf der Ebene der „systemischen“ Präferenzen eine Akzeptanz auch von Institutionen zu erkennen, die in der Tendenz ungleichheitsfördernd wirken. Unzweifelhaft bleibt aber, dass die in der Transformation generierten Verteilungsmuster von Ressourcen auf breite und konstante Ablehnung stießen, was aus theoretischer Sicht eine genauere Analyse der „Übersetzung“ egalitärer Präferenzen in politische Entschei-

¹³ Z.B. stellt Delhey, J. (1999): *Inequality and Attitudes. Postcommunism, Western Capitalism and Beyond*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier FS III 99-403, einen eindeutigen Kontrast zwischen Gleichheitspräferenzen in West- und Ostmitteleuropa fest, obwohl diese Länder zum Teil (v.a. als ehemalige Bestandteile der österreichisch-ungarischen Monarchie) ähnliche langfristige kulturelle Hintergründe aufweisen; das Argument kann a fortiori auf die vergleichsweise längere kommunistische Herrschaftsperiode in Russland übertragen werden.

¹⁴ Vgl. ausführlich Atkinson, A.B. / Micklewright, J. (1992): *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵ Vgl. z.B. die Umfrageergebnisse in Tschepurenko, S. 211.

¹⁶ Vgl. z.B. Danks, S. 192 f., mit weiteren Nachweisen.

¹⁷ Vgl. z.B. v. Beyme, K. (2001): *Gesellschaftlicher Wandel: Verlierer und Gewinner*, in: Höhmann / Schröder, S. 193–200, hier S. 200.

¹⁸ Vgl. z.B. Hederer, C. / Herrmann-Pillath, C. (2002): *Fiskalischer Föderalismus in der russländischen Föderation: Eine politisch-ökonomische Analyse der Transformation des russländischen Staates*. Wittener Diskussionspapiere, Heft Nr. 110.

¹⁹ Vlachoutsicos, S. 48.

dungen notwendig macht. Wir wollen daher einige Schlaglichter auf die strukturellen Bedingungen des politischen Systems werfen.

Makro-orientierte Erklärungen

a) *Eingeschränkte politische Wahlmöglichkeiten.* Ein Erklärungsansatz der neuesten Politischen Ökonomie für das genannte Übersetzungsproblem besteht in der „Multidimensionalität“ politischer Wahlbündel in demokratischen Parteiensystemen. Der Grundgedanke besteht darin, dass egalitäre Maßnahmen als solche nicht isoliert „wählbar“ sind, sondern nur in Verbindung mit anderen von der jeweiligen Partei „angebotenen“ Programmen und Weltanschauungen. Dies kann den demokratischen Prozess neben dem Problem der mangelnden Direktweit auch insofern verzerren, als Parteien gezielt bestimmte mehrheitsfähige Standpunkte in ihre Programme aufnehmen können, um die Wirkung anderer Minderheitspositionen zu „neutralisieren“.²⁰

Wir können in diesem Rahmen nicht untersuchen, welche Rolle derartige Positionierungen in den russländischen Wahlkämpfen der 1990er Jahre im Einzelnen spielten. Zu vermuten ist aber, dass Multidimensionalität insbesondere für das Abschneiden der kommunistischen Partei Russlands in den Wahlen zur Duma insofern wesentlich war, als Kernthemen wie die Aufrechterhaltung der demokratischen Grundordnung von anderen (insbesondere den Boris El'cin nahe stehenden) Gruppierungen in glaubwürdigerer Form „besetzt“ wurden.²¹ Eine deutliche Grenze findet der Ansatz allerdings im persönlichkeitszentrierten Charakter der russischen Politik (vgl. oben 2.c), der insbesondere auf der Ebene der Präsidentschaftswahlkämpfe 1996 und 2000 den inhaltlichen Wettbewerb klar dominierte.²²

Betrachtet man die Anzahl und Positionierung von Parteien in einem demokratischen Spektrum als endogen, müssten wahrgenommene grobe Verzerrungen aufgrund des Multidimensionalitäts-Problems die Gründung neuer Gruppierungen „von unten“ bewirken, was in Russland zumindest auf überregionaler Ebene jedoch nicht geschah. Neben dem bereits erwähnten Mangel an politischer Partizipationskultur (vgl. oben 2.c) liegen die Gründe hierfür in der entscheidenden Rolle von Pfadabhängigkeits-Effekten auch bei der Entwicklung des Parteiensystems: Dieses bildete sich in Russland vor allem aus dem Bedürfnis von Mitgliedern der sowjetischen Elite, ihre Machtpositionen unter den geänderten Rahmenbedingungen beizubehalten und zu konsolidieren.²³

b) *Beeinflussung politischer Entscheidungen durch Interessensgruppen, „state capture“.* Ein weiterer theoretischer Argumentationsstrang betont im Rahmen der „Übersetzungsproblematik“ die überproportionale Beeinflussungs- und Steuerungsmöglichkeit des politischen Prozesses durch politische und ökonomische Eliten.²⁴ Hier sind grundsätzlich zwei Varianten denkbar: einerseits eine direkte Beeinflussung von (etwa parlamentarischen) Entscheidungen durch Lobbying bzw. Rent-seeking (die als „state capture“ einen wichtigen Fall korrupter Strukturen darstellt);²⁵ andererseits eine Beeinflussung des demokratischen Prozesses etwa durch Einwirkung auf die Wahrnehmung der Wähler im Rahmen medialer Berichterstattung.

Der erste Faktor war im Russland der 90er Jahre offenbar hoch relevant und in spezifischer und komplexer Weise mit dem Verlauf des Transformationsprozesses verbunden. Hingewiesen sei

²⁰ Vgl. Roemer, J.E. (1998): Why the Poor Do Not Expropriate the Rich: an Old Argument in New Garb, in: Journal of Public Economics 70, S. 399–424.

²¹ Vgl. zum damit verbundenen Aspekt der „systemischen“ Risikoaversion oben 2.b.

²² Vgl. für gute Zusammenfassungen Danks, S. 83 ff.

²³ Ebd., S. 194.

²⁴ Vgl. z.B. Putterman 1997, S. 376 ff.

²⁵ Vgl. für eine gute Überblicksdarstellung zur Korruptionsproblematik in diesem Zusammenhang World Bank (2000): Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate, Washington D.C.

hier nur auf die Umverteilungseffekte der Privatisierung und die Arbitragegewinne aus Rohstoff- und Finanztransaktionen im Rahmen der unvollständigen Preisliberalisierungen der frühen 1990er Jahre; beide – für den Anstieg der Ungleichheit wesentlichen – Vorgänge wurden erst durch eine intensive politische Einflussnahme gut organisierter Lobbies (die sich zu einem bedeutenden Teil aus den alten kommunistischen Kadern konstituierten) ermöglicht. Weitgehend dieselben Lobbies operierten etwa konstant – und in den 1990er Jahren erfolgreich – gegen die Etablierung eines funktionsfähigen Steuersystems.²⁶ Das wichtigste Beispiel für den zweiten Faktor ist der Präsidentschaftswahlkampf 1996, in dem der Sieg El'cins auch durch die günstige Berichterstattung der von den mit ihm liierten Oligarchen beherrschten Medien ermöglicht wurde.²⁷

Insgesamt verweisen diese Faktoren auf eine entscheidende Schwächung demokratischer Kontrollmechanismen durch intermediäre Machtstrukturen. Allerdings bedürfte das Verhältnis dieser Strukturen zu einer egalitär orientierten „Basis“ im Detail noch weiterer Untersuchung, welche insbesondere die Ebene der materiellen Verteilung auf Ebene des „Gesamtsystems“ (also der Föderation) zu Umverteilungsmechanismen auf lokaler oder auch unternehmensinterner Ebene (vgl. schon oben 2.c) in Beziehung setzen müsste.

Abschlussbemerkungen

Der Beitrag versuchte, in theoriegeleiteter Form mögliche Erklärungen für den, gemessen an seinem Destabilisierungspotential, relativ kontinuierlichen und in der Gesamtheit friedlichen Verlauf des „Verteilungskonflikts“ in der russländischen Transformation der 1990er Jahre zu skizzieren. Dabei ergab sich, im Ganzen nicht überraschend, eine entscheidende Rolle pfadabhängiger politischer Machtstrukturen als „Übersetzungsinstanz“ individueller Präferenzen in politische Maßnahmen. Wir vermuten aber, dass insbesondere in Hinblick auf die angestrebte allmähliche Überführung des russländischen politischen Systems von einer Art dauerhaftem Ausnahmezustand in – mehr oder weniger – demokratische Normalität die Diskrepanz von stabil egalitären Präferenzen einerseits und der tatsächlichen Einkommensverteilung andererseits weiterhin Konfliktpotential birgt und insbesondere künftige wirtschaftspolitische Maßnahmen entscheidend mit beeinflussen wird. Dabei sind grundsätzlich zwei Szenarien denkbar: 1) Die Perzeption bestehender Ungleichheiten wird durch ausreichende Breitenwirkung dauerhaften Wirtschaftswachstums weitgehend abgemildert; 2) Im Rahmen des Tunnel-Effektes kommt es zu einer verschärften Artikulation von Umverteilungsforderungen und einem destabilisierenden Konflikt zwischen einer unterbemittelten Mehrheit und der wohlhabenden Elite. Es bleibt dann abzuwarten, inwieweit in einer solchen Situation ein „starker Staat“, möglicherweise weiterhin verbunden mit einer charismatischen Führung, dauerhaft mit demokratischen Elementen verbunden werden kann.

²⁶ Die Darstellungen hierzu sind inzwischen natürlich extrem reichhaltig; vgl. für die Effekte der Privatisierung z.B. Black, B. / Kraakman, R. / Tarassova, A. (2000): Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong? In: Stanford Law Review 52, S. 1731–1808, und für eine gute Zusammenfassung der rent-seeking-Problematik in der russischen Transformation Aslund, Anders (1999): Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous? Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., April 1999.

²⁷ Danks, S. 104; vgl. zur Entwicklung der Medienlandschaft z.B. Kreisel, A. (2001): Zwischen Information und Macht: Die russische Medienlandschaft, in: Höhmann / Schröder 2001, S. 241–256.

Migrantophobie in der Russischen Föderation als Folge post-sowjetischer Migrationsprozesse

Die derzeitigen Migrationsprozesse sind in Ausmaß und Form in der russischen Geschichte einzigartig. Russland wurde innerhalb kurzer Zeit von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland. Die gegenwärtigen Migrationsflüsse haben Massen- und vor allem Zwangscharakter. Fast über Nacht wurde das Sowjetvolk aufgrund ethnischer Zugehörigkeiten geteilt. Die Menschen hatten keine Zeit, um sich Gedanken zu machen, wer und was sie sind, und wo sie weiter leben möchten. In vielen Republiken und Regionen Russlands (z. B. in Tschetschenien) wurden Russen zunehmend benachteiligt, da aufgrund der Ressourcenknappheit häufig die Lokalvölker bevorzugt wurden, wie beispielsweise in Kasachstan. Die nicht-slawischen Republiken haben deshalb zwischen 1992 und 1996 mehr als 17% ihrer ethnisch russischen Bevölkerung verloren, die slawischen lediglich 2%.

Die Auswertung von Untersuchungsergebnissen macht die oft spontane und offensichtlich irrationale Art und Weise der Umsiedlung deutlich. Die ansässige Bevölkerung wird in erster Linie durch die Instabilität ihrer Umgebung verunsichert. Negative Einstellungen der Lokalbevölkerung gegenüber Fremden werden durch die Neuartigkeit der Migrationsprozesse hervorgerufen und sind nicht ohne die Einwirkung negativer Berichte in den Medien zustande gekommen. Die Migrantophobie in der Russischen Föderation ist damit als Folge der gegenwärtigen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situation zu betrachten.

1998 bestand das Zwangsmigrantenkontingent aus 76% Russen, 7% Tataren, 2% Sonstige: Baschkiren, Maris, Mordwinen, Udmurten, Tschuwaschen, also die Völker der Wolgaregion. Die Russen kehren in die vorwiegend russischen Regionen zurück, während alle anderen in ihre traditionellen Siedlungsgebiete übersiedeln (Wolga, Südrural).

Von 1992 bis 1996 kamen bis zu 2,9 Mio. Migranten aus den ehemaligen Republiken nach Russland. Dies blieb nicht verborgen. So wussten 88% der Befragten einer Umfrage, dass es in ihrer Nachbarschaft Migranten gibt. 72% wussten, dass sie Zwangsmigranten sind.

Die tatsächlichen Gründe für die Migration sind verschieden: Sie können in der Familie liegen, aber auch einen sozialen, ethnischen, kulturellen oder ökonomischen Ursprung haben. Die Arbeitsmarktsituation in den neu gegründeten Staaten hat sich seit 1991 verschlechtert, viele Menschen wurden aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert. Die russische Bevölkerung sah für sich und ihre Kinder also keine attraktive Zukunft, wobei auch politische und andere Faktoren eine bedeutende Rolle gespielt haben. Bei der Entscheidung, nach Russland zurückzukehren, spielen ökonomische Gründe keine allzu große Rolle und sind angesichts der Vielzahl anderer Faktoren, die sich mit der Trennung und Errichtung von Barrieren zwischen den Staaten ergeben haben, häufig nur als Vorwand anzusehen.

Die Migranten sind also nicht allein von der Hoffnung auf monetäre Vorteile getrieben, was diesem Prozess seinen Zwangscharakter verleiht. Diese These wird durch die Tatsache bekräftigt, dass die Migranten sich oft mit schlechten Arbeitsbedingungen am Zielort zufrieden geben müssen, denn auch in Russland ist Arbeit rar. Deswegen sehen bei einer Umfrage etwa 43 bis 49% der Befragten aus der Lokalbevölkerung in Zentralrussland in den Migranten eine zusätzliche Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt.

Dafür spricht auch eine andere Tatsache, und zwar die, dass diese Migration einen irrationalen Charakter trägt. Denn nur 39% der befragten Migranten gaben an, dass sie vor dem tatsächlichen Umzug Vorbereitungen am neuen Ort getroffen haben. 59% haben ihre Wohnorte unerwartet verlassen, davon 34% nach einem bestimmten Ereignis, 21% unter Gewaltanwendung, und 4% wurden aus einer Kriegszone evakuiert.

Da der Umzug also sehr oft unvorbereitet erfolgt, werden kleine Städte aufgrund der niedrigeren Mieten bevorzugt. Die meisten solcher Städte befinden sich aber in einer tiefen Depression, so dass es auch für die Einheimischen kaum Möglichkeiten gibt, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Wohnungen werden dort meist gekauft, lassen sich jedoch später kaum rentabel weiterverkaufen, was wiederum zu einem *lock-in effect* führt: ein späterer Wegzug beispielsweise dorthin, wo es Arbeit gibt, ist nicht möglich. Ferner wohnen viele Migranten illegal am neuen Ort, denn die Institution der so genannten „Propiska“ (polizeiliche Anmeldung) verhindert, dass jemand in einer Wohnung bleiben kann, die weniger als 18 Quadratmeter Wohnfläche pro Person bietet. Ohne Propiska wiederum bekommt man kaum eine attraktive oder gar legale Arbeit. Dadurch werden die Zwangsmigranten indirekt aufs Land getrieben.

Was das Bildungsniveau der Zwangsmigranten anbelangt, so ist es meist wesentlich höher als das der Lokalbevölkerung. Das ist dadurch bedingt, dass sie vormals häufig als ausgebildete Experten in andere Republiken geschickt worden waren. Nach der Volkszählung des Jahres 1989 betrug der Durchschnitt, den die Bevölkerung zur Schule gegangen war, in der Russischen Föderation lediglich 8,8 Jahre, während es selbst in den Zentralasiatischen Republiken 9 bis 9,5 Jahren waren. Ferner hatten nur 11,3% der Bewohner der Russischen Föderation eine Hochschulbildung erhalten. 1997 hatten 19,5% der Zwangsmigranten in der Russischen Föderation einen Hochschulabschluss. Ein besserer Ausbildungsgrad wird diesen aber paradoxerweise zum Verhängnis, denn die Lokalbevölkerung fürchtet dadurch eine Verschärfung der Konkurrenz.

Leider wurden nicht alle Zwangsmigranten herzlich empfangen. Zwangsmigration ist an sich nicht dominant, fällt aber als soziales Phänomen auf. Es wurden vier Regionen (Oblasti) im europäischen Teil Russlands untersucht. In einer Umfrage in Twer, einer Stadt nördlich von Moskau, aus dem Jahre 1997 äußerten sich 22% der Befragten negativ über das Eintreffen der Migranten (17% hegten Sympathie, waren aber der Meinung, dass das Leben ohne die Migranten besser wäre), und 5% extrem negativ. Immerhin 31% äußerten sich positiv, für 21% war das Problem irrelevant, und 8% gaben keine eindeutige Meinung an. Ein Jahr später waren bis zu 44% negativ gegen die Migranten gestimmt (30% relativ negativ und 14% entschieden negativ, 3% sehr negativ), offensichtlich, weil sich die ökonomische Lage durch die Krise in 1998 wesentlich verschlimmert hat. Diese Annahme erhärtet sich angesichts der Tatsache, dass sich die Einstellung gegenüber den Gastarbeitern aus der Ukraine, Weißrussland und Moldau in diesen Regionen erheblich verschlechtert hat (18% entschieden negativ, 8% sehr negativ).

In diesem Zusammenhang ist es interessant zu erfahren, was die Zwangsmigranten selbst über die Lokalbevölkerung denken. Während der ersten Umfrage 1997 beklagten sich 13% der Zwangsmigranten über die negativen Einstellungen der Lokalbevölkerung, 35% stufen sie als „irrelevant“ ein, was übrigens auch eine gewisse Portion an negativer Konnotation beinhaltet.

Eine zweite Umfrage ein Jahr später, während der Wirtschaftskrise, hat jedoch erstaunlicherweise keine deutlichen Veränderungen festgestellt, was zu der Annahme führen kann, dass dieses Phänomen ziemlich stabil ist und durch die interne Dynamik der Adaption hervorgerufen wurde. So bezeichnen viele das erste Jahr am neuen Ort als ein Jahr der Euphorie. Viele haben das Gefühl, da angekommen zu sein, wo sie hingehören. Den anderen Faktoren wird zunächst keine große Bedeutung beigemessen. Nur 7% bezeichnen im ersten Jahr die Lokalbevölkerung als ihnen gegenüber negativ gestimmt. Im Laufe der Zeit (nach 5 Jahren) pendeln sich diese Zahlen auf 16% ein. Diese Einstellungen basieren sowohl auf konkreten Akten der Unfreundlichkeit, die man selbst erlebt hat, als auch auf der Interpretation sekundärer Erlebnisse, also dem, was andere erfahren haben. Letztere Annahmen sagen aber nicht viel über die tatsächliche soziale Realität aus, da sie sich mehr auf öffentlich in der Gesellschaft zirkulierende Bilder und Stereotype berufen.

Nach Umfragen in Twer waren 19% der befragten Migranten der Auffassung, dass es der Lokalbevölkerung in materieller Hinsicht viel besser geht (besseres Einkommen, feste Arbeit, bes-

sere Wohnung usw.); 36% waren von den Negativzügen überzeugt, davon 17% von Faulheit, Apathie, Hartnäckigkeit, 13% von Unfreundlichkeit und 8% von niedriger Kultur. Nur 3% hoben positive Züge hervor. Das erklärt vielleicht den Mangel an Integration.

Was die Antworten der lokalen Bevölkerungsgruppen betrifft, so fallen sie in zwei Kategorien: Einige sehen in den Migranten eine neue konkurrierende Kraft auf dem Arbeits-, Sozialdienstleistungs- und Wohnungsmarkt (Anspruch auf Land in ländlicher Gegend), andere heben ihre Negativcharakteristika (persönliche Züge) hervor.

Zustimmung der Befragten in Stadt und Region Twer' zu den folgenden Aussagen in %:

Jahr	1997	1998
Migranten bekommen unberechtigterweise Unterstützung	38	45
Sie nehmen uns die Arbeit weg	13	17
Sie sind teuer für die Oblast'	4	15
Sie sind reicher als wir, erhalten aber Unterstützung	10	13
Ich mag ihre persönlichen Züge nicht	14	15
Schwer zu sagen	27	4

Da sich die Angaben ein Jahr später negativ verändert haben, ist Migrantophobie ein objektives Phänomen, das meist auf die Verschlechterung der Lebensbedingungen zurückzuführen ist. Ein ausschlaggebender Faktor bezüglich der Veränderungen war die Wirtschaftskrise von 1998. Ein gewisser Teil der Lokalbevölkerung kann den Migranten ihre einst höhere Lebensqualität nicht verzeihen. Andererseits gibt es viele, die vom Reichtum der „Kaukasier“ überzeugt sind. Dieses Image wird dann auf andere Bevölkerungsgruppen projiziert. Das kann daran liegen, dass es während der ersten Welle der Zwangsmigration viele Kaukasier gab. Zudem wird der Kaukasus aufgrund dauernder Kriege generell als großes Problem betrachtet. So gaben 17% der Befragten eine negative und 11% eine extrem negative Einstellung den Südländern gegenüber an. Gegenüber Juden und „Asiaten“ (Tataren, Türken, Usbeken) waren es nicht mehr als 1%. Nur 0,5% waren den Armeniern, 0,1% den Tschetschenen freundlich gesinnt.

Wie die Lokalbevölkerung die Migranten beschreibt: % der Befragten

Jahr	1997	1998
Sie meiden uns	7	12
Sie sind böse	3	5
Sie trinken zu viel	4	2
Sie randalieren	6	15
Sie betreiben dubiose Geschäfte	15	24

Hinzu kommt, dass die Zwangsmigranten oft aus Städten kamen und sich in Russland in ländlichen Gebieten ansiedelten. Viele Gegenstände, die man in den Städten für die Grundausstattung hält, waren auf den Dörfern Luxusartikel.

Die letzte Kategorie lässt sich dadurch erklären, dass die Migranten als erste für illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit in Frage kommen. Ferner wuchs mit der Krise auch der Anteil des Tauschhandels rasant an. Was die „Klans“ angeht, so scheint dies ein objektiveres Phänomen zu sein. Denn jeder fünfte Migrant gab an, keine Freunde oder Bekannte unter der Lokalbevölkerung zu haben. Das erklärt sich eventuell erstens durch einen gewissen Unwillen zur Integration, da sie am neuen Ort oft nicht willkommen sind, und zweitens durch eine interne Konsolidierung.

Auf dem Lande sieht es etwas besser aus, denn dort werden die dominanten Muster der sozialen Interaktion von den Migranten übernommen, was bisweilen auch zu Alkoholismus unter den Migranten führt. Während in den Städten nur 35% der Lokalbevölkerung etwas Positives an den Migranten sehen, sind es auf dem Lande 46%, und die meisten haben dafür pragmatische Gründe, z. B.: „Sie haben verlassenes Land wieder belebt“ (22%), „Sie verbessern die demographische Situation“ (18%) und „Sie haben die Häuser renoviert“ (16%). Das heißt, dass sich die Dorfbewohner auf objektivere Tatsachen berufen. Die ansässige Lokalbevölkerung wurde befragt:

Antwort der Befragten in Twer auf folgende Frage: „Welche Positivzüge haben die Migranten?“ in %

Jahr	1997	1998
Wollen und können arbeiten	27	31
Freundlich, gütig	20	10
Höflich, kultiviert	23	10

Es ist bemerkenswert, dass ein Viertel der befragten Lokalbevölkerung keinen Unterschied zwischen sich selbst und den Migranten sah. Auf die Frage, welche Maßnahmen notwendig wären, um das Leben der Zwangsmigranten zu erleichtern, gaben lediglich 12% der Befragten aus der Lokalbevölkerung an, man solle dafür den Migrantenzufluss und die finanzielle Hilfe reduzieren. 29% sagten, dass die ökonomische Situation verbessert werden müsse, und 38% deuteten an, dass den Zwangsmigranten besser geholfen werden müsse. Bei dieser Umfrage formulierten die Befragten selbst die Antworten auf offene Fragen. Die Optionen waren also nicht durch Standardisierung suggeriert. Das kann vielleicht den Unterschied zu anderen Befragungen erklären und gibt Anlass zur Hoffnung.

Um zu einer größeren Toleranzbereitschaft beizutragen, zielen die oft von Migranten verfolgten Strategien auf eine eigene Assimilation durch vermehrte und intensiviertere Kontakte zur Lokalbevölkerung. Wie bereits erwähnt, gaben 38% der Lokalbevölkerung an, dass die finanzielle Unterstützung für Migranten erhöht werden solle. Angesichts der ebenfalls schwierigen Lage der Lokalbevölkerung sind diese Antworten eine Ermutigung und deuten auf ein großes Toleranzpotenzial hin. Studien vermuten, dass, je größer der personelle Kontakt zwischen der Lokalbevölkerung und den Neuankömmlingen ist, desto weniger Ursache für eine Migrantophobie übrig bleibt. 13% der Migranten erleben negative Einstellungen der Lokalbevölkerung, 11% von Behörden, und nur 7% von Kollegen aus ihrer näheren Umgebung. Die Übersiedler beginnen zu verstehen, dass Selbstisolation und Distanzierung zu sozialen Konflikten führen. Einige Nichtregierungsorganisationen arbeiten bereits nicht nur mit Zwangsmigranten, sondern auch mit anderen Bedürftigen. Es ist bekannt, dass die Ansässigen, die Bekannte unter den Migranten haben, für Akzeptanz und Sympathieaufbau in weiteren Schichten der Lokalbevölkerung sorgen. Der Weg zur Integration führt in zwei Richtungen: Beide Bevölkerungsgruppen müssen sich anstrengen, um die Lage zu verändern.

Tina Kowall

Im „System Kutschma“ teilt nicht die Verfassung sondern der Präsident die Gewalten

Die Parlamentswahlen 2002 brachten dem Präsidenten die Konsolidierung seiner autoritären Präsidialmacht. Leonid Kutschma kann sich nach langem Ringen im Parlament der Unterstützung einer propräsidentiellen Parlamentsmehrheit sicher sein, der Posten des Parlamentspräsidenten ist mit Wolodymyr Lytwyn an einen engen Vertrauten vergeben und auch die neue Regierung unter dem ehemaligen Gouverneur der Donezk Region verspricht ihren Dienst im Sinne des Präsidenten zu tun. Eine gute Ausgangssituation für den Präsidenten, dessen Amtszeit im nächsten Jahr zu Ende geht. Einen Plan für die Zeit danach gibt es noch nicht. Möglicherweise hat er selbst einen ersten Hinweis gegeben. Anfang März hat er in einer Fernsehansprache die Einführung eines parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystems gefordert, in dem das Präsidentenamt deutlich geschwächt und das Parlament zwar aus zwei Kammern bestehen, aber insgesamt aufgewertet werden soll. Außer medienwirksamer Propaganda lässt dieser unglaubliche Vorstoß wenig erkennen. Immerhin hatte er genug Kraft, den Präsidentschaftswahlkampf zu starten. Die Frage der Verfassungsordnung ist fortan Wahlkampfthema und damit genau das, was es nicht sein sollte: Objekt machtpolitischer Interessen.

Der Vorstoß des Präsidenten soll zum Anlass genommen werden, die aktuellen Machtverhältnisse zwischen Parlament und Präsident zu betrachten, die sich seit der Parlamentswahl am 31. März 2002 entscheidend zu Gunsten des Präsidenten verschoben haben.

Verfassungsmäßige Gewaltenteilung

Die Ukraine hat sich erst 1996 eine Verfassung gegeben. Die lange Verzögerung ist auf heftige Machtkämpfe zwischen Parlament und Präsident zurückzuführen. Die 1996 erzielte Einigung auf den Verfassungstext verlief zwar im Gegensatz zu Russland vergleichsweise ruhig, wurde aber auf Druck des Präsidenten erreicht, der dem Parlament ein nationales Verfassungsreferendum angedroht hatte, sollte es die Verfassung nicht annehmen.

Die Verfassung legt ein präsidentiell-parlamentarisches Mischsystem fest, das sich durch ein umfangreiches System von checks and balances kennzeichnet. Die relativ ausgewogene Machtbalance zwischen Präsident und Parlament ist Ausdruck des langwierigen und konfliktreichen Verfassungsgebungsprozess, an dessen Ende der Präsident allerdings ebenfalls Zugeständnisse machen musste.¹

Bis heute herrscht kein Konsens über das Verhältnis zwischen Parlament und Präsident, der Voraussetzung für die Konsolidierung eines demokratischen Systems wäre. Doch Reformvorschläge wie der des Präsidenten sind bisher nicht mehr als Planspiele. Reale Machtverschiebungen haben sich längst jenseits der Verfassung hinter verschlossenen Türen vollzogen.

Kutschmas Machtapparat

Leonid Kutschma hat bereits bei seinem Amtsantritt 1994 klargestellt, er wolle „wirklich die gesamte Macht in den Händen des Präsidenten zusammenzufassen.“² An der Realisierung dieses

¹ Bos, Ellen: Das politische System der Ukraine, in: Ismayr, W. Die politischen Systeme Osteuropas, Leske+Budrich, Opladen 2002.

² Wittkowsky, Andreas: Fünf Jahre ohne Plan: Die Ukraine 1991–1996, LIT Verlag, Hamburg, 1998, S. 135.

Zieles hat er seitdem stetig gearbeitet und sich sogar im Einklang mit der Verfassung einen mächtigen Machtapparat errichtet.³

Dessen Herzstück ist die Präsidialadministration. An ihrer Spitze führt der einflussreiche Oligarch Wiktor Medwedtschuk – von Kutschma im Sommer 2002 eingesetzt – ein Heer an Beratern, Assistenten und Analytikern an.

In ihrem Aufbau gleicht sie dem der Regierung. Sie ist jedoch nicht Schattenregierung. Sie gewährleistet vielmehr „die Zusammenarbeit zwischen Präsident und Exekutive, sowie zwischen Präsident und Legislative.“⁴ Per Ukaz vom 14.12.1996 hat Kutschma sie offiziell über die Regierung gestellt. Danach seien alle Exekutivorgane und Amtspersonen verpflichtet, die Anordnungen des Leiters der Präsidialadministration, seines Ersten Stellvertreters, seiner weiteren Stellvertreter und des Ersten Referenten des Präsidenten auszuführen. Inoffiziell hat damit die Präsidialadministration die Aufgaben der Regierung übertragen bekommen, während diese zum ausführenden Organ degradiert wurde. Im Machtapparat Kutschmas nimmt die Präsidialadministration außerdem eine wichtige Rolle als Kaderschmiede und -reservoir ein.

Die zweite Säule im institutionellen Machtapparat ist der Nationale Sicherheitsrat. Zu seinen Aufgaben zählt es, offiziell Strategien zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit und Verteidigung zu entwickeln und sich bei der Ausarbeitung von Doktrinen, Gesetzen, Programmen und Ukazen im Rahmen seiner Kompetenz zu beteiligen.

Beschlüsse des Rates werden durch Erlässe des Präsidenten in Kraft gesetzt. Außerdem obliegt ihm die Koordination und Kontrolle der Tätigkeit aller Machtstrukturen und Machtministerien.

Die besondere Macht erhält der Rat dadurch, dass die ungelösten sozialen und wirtschaftlichen Probleme als gefährdend für die nationale Sicherheit eingestuft werden können und somit der Einflussbereich des Rates enorm ausgeweitet werden kann.

Der Sekretär des Nationalen Sicherheitsrates bestimmt die Grundlinien der präsidialen Politik maßgeblich mit.

Im Rat sitzen neben dem Präsidenten, der den Vorsitz hat, sechs ständige Mitglieder: der Sekretär, Premierminister, Verteidigungsminister, Chef des Sicherheitsdienstes, Innenminister, Außenminister, sowie neuen nicht ständige Mitglieder, darunter der Chef der Präsidialadministration und der Parlamentsvorsitzende.

Der Machtapparat zieht seine besondere Macht nicht allein aus dem institutionellen Gefüge. Erst durch die taktische Personalpolitik Kutschmas wird er zur einflussreichen Machtbasis des Präsidenten.

Als ehemaliges Mitglied der industriellen Elite, mit Machtzentrum in Dnipropetrowsk, konnte Kutschma von Beginn seiner Präsidentschaft an auf starke informelle Strukturen zurückgreifen. Sie bilden das Fundament seiner Macht. Kutschmas Personalstrategie wird durch die Einbindung unterschiedlicher Interessengruppen und miteinander konkurrierender Parteien gekennzeichnet.

Als Kaderreservoir stehen ihm unter anderem die regionalen Wirtschaftsklans zur Verfügung. Die stärksten und einflussreichsten unter ihnen sind der Dnipropetrowsker und der Donezker Clan, mit ihrer Basis im stark industrialisierten Südosten der Ukraine. Im Gegensatz zu einzelnen Wirtschaftsakteuren verfügen sie über in sich abgeschlossene Netzwerkstrukturen aus regionaler Politik und Wirtschaft.

³ Artikel 106 berechtigt ihn, „Organe und Dienste zuzuschaffen, die die Ausübung seiner verfassungsmäßigen Pflichten und Vollmachten gewährleisten.“

⁴ Ott, Alexander: Parteien und Machtstrukturen in der Ukraine, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln 1999.

Eine ganz besondere Rolle spielen die Oligarchen, deren Aufstieg mit der Amtsübernahme von Leonid Kutschma zusammenfällt. Jene Unternehmer und Manager haben sich im Zuge der Privatisierung riesige branchenübergreifende Wirtschaftsimperien aufgebaut und die Massenmedien unter ihre Kontrolle gebracht. In einem letzten Schritt haben sie ihre Macht durch eine gelungene Verquickung mit der Politik dauerhaft gefestigt. Sie sind die eigentlichen Drahtzieher im Hintergrund. Sie verkörpern die Symbiose von Wirtschaft und Politik, die im Schatten von Leonid Kutschma zum Kennzeichen des ukrainischen Systems geworden ist.

Leonid Kutschma dienen sie in verschiedener Hinsicht: Zum einen durch ihre gigantischen Finanzmittel und die Kontrolle der Massenmedien. Beides braucht Kutschma, um nicht nur in Wahlkampfzeiten die präsidentielle Propagandamaschine am Laufen zu halten. Zum anderen sichern die Oligarchen durch ihre Parteien Unterstützung im Parlament, sowie durch ihre Kontakte Zugang zu weiteren informellen Netzwerken.

Verheerend für die demokratische Konsolidierung des ukrainischen Systems ist die Kombination dieses enormen Machtapparates mit einer autoritären politischen Kultur. Sie ermöglicht das Gedeihen von Korruption und Seilschaften, den Missbrauch von Medien zu machtpolitischen Zwecken, Manipulation von Wahlen und Parteien. Das Abgeordnetenmandat wird zur Einnahmequelle, Stimmen im Parlament zur Handelsware.

Die Parlamentswahlen 2002 und ihre Folgen

Die Parlamentswahlen 2002 hat Kutschma erfolgreich genutzt, um seinen Einfluss auf die Legislative auszuweiten. Eigens für diesen Zweck wurde im Dezember 2001 aus acht zumeist miteinander konkurrierenden Oligarchen-Parteien der Wahlblock „Zayedu“ („Für eine geeinte Ukraine“) gegründet. Er wurde bis zum Wahltag mit Hilfe „administrativer Ressourcen“, riesiger Propagandamaschine und der Unterstützung durch die präsidententreuen Medien dem Wähler als echte Alternative dargestellt. Die Grenzen demokratischer Wahlkampfgesetze wurden dabei nicht selten weit überschritten. Die Opposition war zahlreichen direkten und indirekten Angriffen seitens des Staates ausgesetzt. Besonders das Wahlbündnis „Nascha Ukraina“ („Unsere Ukraine“) unter der Führung des oppositionellen Hoffnungsträgers Wiktor Juschtschenko war davon betroffen. Ebenso der „Timoschenko-Block“, dessen Führerin Julia Timoschenko, einst einflussreiche Oligarchin, mittlerweile zur erbitterten Feindin von Leonid Kutschma avanciert ist.

Das Ergebnis der Wahlen am 31.3.2002 fiel vor diesem Hintergrund zunächst überraschend positiv für die Opposition aus:⁵ „Nascha Ukraina“ erreichte mit 23,52% zwar die meisten Stimmen nach Parteiliste vor „Zayedu“ mit 11,98%, doch bereits nach Auszählung der Direktmandate hatte sich das Blatt gewendet. Unsere Ukraine zählte 113 und Zayedu bereits 119 Mandate.⁶ Der Wahl folgte eine lange Phase von Verhandlungen und Verschiebungen zwischen den Fraktionen. Dabei wurden scheinbar keine Kosten gescheut. Einem Mitglied aus der Fraktion des Timoschenko-Blocks sollen bis zu \$250.000 für einen Seitenwechsel geboten worden sein.⁷ Die genauen Abläufe sind nur erahnbar. Das Ergebnis hingegen ist mehr als deutlich: Die propräsidentiellen Kräfte gemeinsam mit den vereinigten Sozialdemokraten /SDPU(o) verkündeten im Herbst 2002 die Bildung einer propräsidentiellen Mehrheit aus 232 Abgeordneten.⁸

Die Mehrheit der Abgeordneten wählte den ehemaligen Präsidialamtsleiter Wolodymyr Lytwyn zum Parlamentsprecher. In einem weiteren Schritt entließ Präsident Kutschma die Regierung

⁵ in der Ukraine wird nach einem gemischten Wahlrecht gewählt, 50% der Abgeordneten werden nach Verhältniswahlrecht und 50% der Abgeordneten in den Wahlkreisen gewählt.

⁶ RFE/RL 8.4.2002.

⁷ Lohmann, M./Bohnet, Henri: Pattsituation im neuen Parlament, KAS Länderberichte 29.5.2002.

⁸ Ukraiynska Pravda, 8.10.2002

unter Anatolij Kinach und setzte mit dem Donezker Gouverneur Wiktor Janukowitsch einen einflussreichen politischen Akteur an die Spitze der Regierung, dessen Loyalität sich Kutschma sicher sein kann.

Die Parlamentswahlen 2002 haben die Schwäche des Parteiensystems, sowie strukturelle Defizite des Parlaments untermauert. Dabei ist grundsätzlich die Legitimität der Werchowna Rada durch den Ablauf der Wahl in Frage zu stellen. Dem verfassungsmäßigen Anspruch, dass das Parlament in freien, gleichen, geheimen Wahlen gewählt werden soll, wurde in sofern nicht entsprochen, als im Vorfeld der Wahlen keine Chancengleichheit für alle an der Wahl beteiligten Parteien und Kandidaten herrschte.

Nimmt man die vier Hauptfunktionen demokratischer Parlamente,⁹ so werden die Defizite der Werchowna Rada deutlich:

Repräsentations- und Artikulationsfunktion:

Die Schwäche des ukrainischen Parteiensystems ist noch immer stark ausgeprägt. Nach wie vor spielen Parteien im politischen Leben der Ukraine eine unbedeutende Rolle. Besonderes Kennzeichen neben der programmatischen und organisatorischen Schwäche ist ihre Distanz zu den Wählern. Sie orientieren sich kaum an den Interessen der Wähler, die sie zumeist auch nur wegen prominenter Mitglieder oder Führungspersonen wählen. Parteien in der Werchowna Rada agieren dort meist im Dienste mächtiger Interessengruppen, die sich durch sie politischen Einfluss verschaffen wollen.

Die 2002 geschaffene propräsidentielle Parlamentsmehrheit entspricht unter keinen Umständen dem Willen der Mehrheit der Wähler. Die enormen Abgeordnetenbewegungen, die sich bis zur Einigung auf eine propräsidentielle Mehrheit im Parlament vollzogen, haben das Bild verzerrt. Es ist ein offenes Geheimnis, dass Fraktionswechsel von der Zielfraktion mit größeren Geldbeträgen, Vergünstigungen und anderen Gefälligkeiten entlohnt werden. Die Repräsentations- und Artikulationsfunktion, die sich auf das Verhältnis zwischen Abgeordneten und Wählern bezieht, kann als nicht erfüllt gelten.

Kontrollfunktion

Es bleibt abzuwarten, welches Verhältnis sich zwischen Parlamentsmehrheit und Premierminister entwickelt. Zwar wurde der Premierminister von der Mehrheit bestätigt und ist ihr damit verantwortlich. Letztlich wird jedoch der Einfluss des Präsidenten Ausschlag gebend sein für das beidseitige Verhältnis. Beide stehen in seinem Dienst. So lange sich der propräsidentielle Kurs zur Durchsetzung der eigenen Interessen auszahlt, ist eine Abwendung der Abgeordneten vom Präsidenten nicht zu erwarten und damit die Kontrollfunktion zumindest durch die Mehrheit der Abgeordneten nicht gewährleistet.

Gesetzgebungsfunktion

Die Präsidialmacht hat sich scheinbar konsolidiert, der Einfluss des Präsidenten bis ins Parlament ausgeweitet. Es bleibt abzuwarten wie die Abgeordneten ihre Funktion als Gesetzgeber wahrnehmen und, vor allem, ob Reformen im Sinne des Gemeinwohls angestrebt werden. Das Parlament wird möglicherweise mit der Frage einer Verfassungsreform, dem Umbau des Systems in ein parlamentarisch-präsidentielles Regierungssystem, konfrontiert werden. Es bleibt abzuwarten, wie die Abgeordneten mit dieser bedeutenden Frage, die ihr eigenes Schicksal betrifft, umgehen werden.

⁹ Beyme, Klaus von: Die parlamentarische Demokratie, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden 1999,

Rekrutierungsfunktion

Kandidaten für Regierungsämter werden in der Regel vom Präsidenten selbst ausgewählt und nicht aus den Reihen der Abgeordneten vorgeschlagen. Die taktischen Personalentscheidungen werden hinter verschlossenen Türen ausgehandelt, die Rolle des Parlaments ist dabei scheinbar nebensächlich. Es muss die Kandidaten nur bestätigen.

Fazit

Die Schwäche des Parlaments ist offenkundig. In Anbetracht der Machtfülle, die der Präsident sich angeeignet hat, ist die verfassungsmäßige Gewaltenteilung nicht mehr gewährleistet.

Die Krise ist aber nicht durch Einführung eines parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystems zu beheben. Institutionen können die Konsolidierung der Demokratie unterstützen, nicht gewährleisten. Sie stehen in enger Wechselwirkung zu den Akteuren. Während die Akteure durch ihre Zielvorstellungen die Institutionen prägen, wirken diese durch die geltenden Regeln und Normen auf das Verhalten der Akteure ein. Solange die politischen Akteure sich nicht auf die Einhaltung demokratischer Regeln einigen und sich nicht eine demokratische politische Kultur etabliert, können die Institutionen nur Austragungsort machtpolitischer Interessenkämpfe einer exklusiven Elite sein, deren Interesse einzig der eigenen Machtsicherung dient.

DISKURSE: SPIEGEL GESELLSCHAFTLICHER KONFLIKTE

Elke Fein

Diskursanalyse als Baustein einer integraleren Transformationsforschung

In letzter Zeit wird wieder verstärkt über den Sinn und die Existenzberechtigung einer eigenständigen Osteuropaforschung diskutiert. Dabei steht die Frage im Vordergrund, was Osteuropaforschung als Regionalwissenschaft in die allgemeine (hier:) sozialwissenschaftliche Diskussion einzubringen habe und/oder inwieweit die Entwicklungen in Ost- und Ostmitteleuropa nicht ebenso gut mit den traditionellen theoretischen und methodischen Konzepten der vergleichenden Sozialwissenschaften analysiert werden könnten bzw. sollten. Ich möchte an dieser Stelle die Konstruktion eines Gegensatzes zwischen beiden Positionen nicht weiter treiben. Vielmehr haben beide ihre Berechtigung, wobei meines Erachtens die Leistungsfähigkeit eines jeden Zugangs daran zu messen ist, wie umfassend er in der Lage ist, die betreffende soziale Wirklichkeit zu erfassen und sinnvoll zu analysieren, bzw. wie angemessen das dazu verwendete methodische Instrumentarium ist. Dabei kann die Osteuropaforschung gerade durch ihre Sensibilität für historische und kulturelle Besonderheiten und Entwicklungspfade die von der allgemeinen Transformationsforschung betriebene Suche nach einer „holistischen Transformationstheorie“ (Merkel) gewinnbringend bereichern. Ich möchte im Folgenden gleichwohl auf ein Defizit hinweisen, das von beiden bisher nicht befriedigend gelöst wurde.

Integrale politikwissenschaftliche Transformationsforschung: Ideal und Wirklichkeit

„Die Politikwissenschaft stand nach 1989 in ihrer Hilflosigkeit auf der Suche nach theoretischen Ansätzen für den Systemwechsel nicht allein.“

„Der eigentliche Erfolg (der Demokratien in Deutschland und Japan) wurde durch die innere Akzeptierung der Spielregeln erzielt.“ (Klaus von Beyme)¹

Eine „integrative Transformationsforschung“ hat unter anderem Eberhard Sandschneider ange-mahnt, wenn er (1994) dafür plädierte, „im Sinne einer *komplementären Strategie* eine flankierende Themenbearbeitung von unterschiedlichen Theorieebenen und Analyseansätzen zu ermöglichen“, da die „Komplexität der Problemstellung bei der Analyse von Systemtransformationen weit über das jeweilige traditionelle Interesse der einzelnen sozialwissenschaftlichen Disziplinen“ hinausgehe und „*alle in Frage kommenden Ansätze* mehr oder weniger zutreffende Beschreibungen von einzelnen Transformationsgesichtspunkten liefern“. Sandschneider fordert daher, „die in ihrer Aussagekraft getesteten und als verlässlich erkannten Elemente einzelner Theorien so zu integrieren, dass (...) in einer synthetisierenden Integration von Theorieelementen Erkenntnisfortschritt gesucht wird“.² Daher hält er beispielsweise sowohl ausschließlich akteurszentrierte Ansätze für unzureichend, als auch „eine strikte Beschränkung auf eine rein systemtheoretische Betrachtungsebene trotz aller Strukturierungsleistung (für) zu abstrakt“.³

¹ Klaus von Beyme, „Ansätze zu einer Theorie der Transformation der Länder Osteuropas“, in: Wolfgang Merkel (Hg.), *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Opladen: Leske & Budrich 1994, S. 145 und 156.

² Eberhard Sandschneider, „Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung“, in: Merkel 1994, S. 23–45, hier: S. 37 und 40f. Zweite Hervorhebung von mir.

³ Ebd., S. 37

Diesem Plädoyer ist uneingeschränkt zuzustimmen. Ein Problem scheint mir jedoch weiterhin zum einen in der durchweg zu beobachtenden Auswahl der „in Frage kommenden Ansätze“ und zum anderen in deren Integration zu liegen. Ungeachtet der von Sandschneider und anderen artikulierten integrativen Absichten ist im *mainstream* der sozialwissenschaftlichen Transformations- und Demokratisierungsforschung der neunziger Jahre, bei aller Vielfalt der konkreten Forschungsansätze und ihrer theoretischen und methodischen Vorlieben, sowohl bei den eher systemischen als auch bei den akteursorientierten Erklärungsansätzen letztlich vor allem *eine* Perspektive auf die osteuropäischen Transformationsprozesse vorherrschend, nämlich eine empirisch-beschreibende Untersuchung *äußerlicher* Phänomene. Obwohl im Prinzip ein gewisser Konsens darüber herrscht, dass äußere, systemische und institutionelle Entwicklungen nur mit Hilfe korrelativer innerer Entwicklungen vollzogen und vor allem aufrechterhalten werden können, dass also z.B. Demokratie nur dauerhaft Bestand haben kann, wenn es auch eine demokratische politische Kultur gibt⁴, werden die *inneren* Aspekte demokratischer Konsolidierung allzu häufig vernachlässigt. Eine solche Sicht- und Vorgehensweise erscheint freilich ihrerseits einseitig und reduktionistisch, weswegen ernst gemeinte integrale Ansätze meines Erachtens gerade hier ansetzen müssten.

In der Osteuropaforschung ist per se ein größeres – und erfreulicherweise offenbar zunehmendes – Bewusstsein für die Bedeutung „kultureller“ Faktoren vorhanden.⁵ Gleichwohl sind integrale, d.h. die Rolle innerer und äußerer Faktoren integrierende Ansätze auch hier bisweilen kaum vorhanden. Eher wird ein „Religionskrieg“ zwischen Institutionalisten und Kulturtheoretikern, zwischen Verfechtern quantitativer und qualitativer Methoden geführt.⁶ Zur Veranschaulichung der Problemlage kann das folgende Schema dienen.

Modell eines integralen Forschungsdesigns (alle vier Quadranten umfassend)

Innere Wirklichkeiten	Äußere Wirklichkeiten	
<i>interpretative Zugänge</i> <i>Hermeneutik</i> <i>Bewusstsein, dialogisch</i>	<i>empirisch-deskriptive</i> <i>Zugänge, monologisch,</i> <i>positivistisch</i>	
Innerlich-individuelle Wirklichkeit subjektive Perspektive	Äußerlich-individuelle Wirklichkeit objektiv(istisch)e Perspektive	Individuell
Innerlich-kollektive Wirklichkeit intersubjektive Perspektive	Äußerlich-kollektive Wirk- lichkeit interobjektive Perspektive	Kollektiv

⁴ Vgl. z.B. Wolfgang Merkel, „Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften“, in: Klaus von Beyme und Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, PVS-Sonderheft 26 (1995), S. 30–58, hier: S. 39.

⁵ Siehe etwa den Band von Hans-Hermann Höhmann (Hg.): *Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas. Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde*. Bremen: Temmen 2001. Stefan Garsztecki zufolge haben sich diese inzwischen immerhin eine „ehrbare Randexistenz“ erkämpft. Stefan Garsztecki, „Kulturkonzepte und politikwissenschaftliche Transformationsforschung“, in: Höhmann 2001, S. 52–71, hier: S. 52.

⁶ Vgl. Garsztecki 2001.

Die rechten Quadranten bezeichnen hier äußerlich sicht- oder beobachtbare bzw. mit den Sinnesorganen bzw. deren „technischen Verlängerungen“ messbare Phänomene, sowie deren individuelle Eigenschaften und Verhaltensweisen bzw. systemische Beziehungen, kodifizierte Regeln und Funktionsweisen. Im oberen rechten (OR) finden sich vor allem die Gegenstände der Naturwissenschaften, unten rechts (UR) die von Soziologie, Ökonomie und anderer Sozial- und Systemwissenschaften, z.B. Staaten, Institutionen, Parteien, Akteure, Gruppen etc. Die linken Quadranten bezeichnen demgegenüber innere Phänomene wie individuelle und kollektive (intersubjektive) Bewusstseinszustände, psychische Entwicklungen, Einstellungen, Denkweisen, Bedeutungs- und Sinnkonstruktionen, kulturelle und religiöse Werte und Traditionen usw.⁷ Dabei kann allen Phänomenen grundsätzlich eine Wirklichkeit aus allen vier Quadranten zugeordnet werden, die erst in ihrer Zusammenschau ein umfassendes (integrales) Bild ergeben. Für das Beispiel der Transformationsprozesse wären dies also die Veränderung des politischen und ökonomischen Systems und seiner Institutionen (UR), das Verhalten der politischen Akteure (OR; Rational-Choice-Theorien unterstellen dabei mitunter eine Rationalität, die nicht im OL nachgewiesen wird), der Wandel subjektiver Einstellungen und Denkweisen (OL) sowie kollektiver Wertsysteme, nationaler Identitäten und symbolischer Ordnungen (UL). Eine integrale Transformationsforschung müsste demnach alle vier Quadranten berücksichtigen, und zwar nicht isoliert, sondern in ihrer wechselseitigen Beeinflussung.

„The invisible realm of social consciousness“ und die Defizite traditioneller Politische-Kultur-Forschung

„Gesellschaften bergen wie Menschenleben ihre eigene Interpretation in sich; man muss nur lernen, den Zugang zu ihnen zu gewinnen.“

„One of the things that everyone knows but no one can quite think how to demonstrate is that a country's politics reflect the design of its culture.“ (Clifford Geertz)⁸

Wie bereits angedeutet neigt die konventionelle Transformationsforschung nicht nur dazu, ihre Aufmerksamkeit auf „rechtsseitige“ Themen und Gegenstände zu konzentrieren, sondern vor allem auch zu äußerlich-beschreibenden, rechtsseitigen Forschungslogiken, und zwar auch dort, wo es um innere, (inter-) subjektive Phänomene geht, während linksseitige, interpretativ-verstehende Methoden, die aufgrund ihrer (inter-) subjektiven Perspektive zur Analyse der (individuellen wie kollektiven) *inneren* Wirklichkeiten angemessener wären, sich nicht nur geringer Beliebtheit erfreuen, sondern vielfach ignoriert oder sogar mit dem Vorwurf der Unwissenschaftlichkeit belegt werden. Betrachten wir dazu das Beispiel der Politische-Kultur-Forschung.

Zwar beschäftigt sich der auch im Rahmen der Transformationsforschung vorherrschende, von Almond/Verba⁹ eingeführte *political-culture*-Ansatz per definitionem mit eindeutig linksseitigen, also inneren Wirklichkeiten, mit „Kultur“ als kollektiv geteilten Werten und Einstellungen, jedoch behandelt er diese im Grunde ebenso wie äußerlich sicht- und quantifizierbare Merkmale, die mit empirisch-äußerlich beschreibenden und vermeintlich „harten“ wissenschaftlichen Methoden nachgewiesen werden können. Die überwiegend verwendeten Umfragetechniken produzieren jedoch lediglich individuelle und punktuelle Momentaufnahmen, deren Aussagekraft zudem durch die Geschlossenheit der jeweils vorgegebenen Antwortvarianten beeinträchtigt wird. Nicolai Petro beklagt diesbezüglich:

⁷ Das Modell stammt von dem amerikanischen Theoretiker und Bewußtseinsforscher Ken Wilber. Vgl. Ken Wilber, *Eros, Kosmos, Logos. Eine Jahrtausend-Vision*, Fischer: Frankfurt 2001, S. 160–182.

⁸ Clifford Geertz, *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp 1999 bzw. Ders. *The Interpretation of Cultures*. London: Fontana Press 1993.

⁹ Gabriel Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture*. Princeton 1963 und *The Civic Culture. An Analytical Study*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1980.

„*The civic culture study openly embraced the behavioural approach to political science. (...) Behaviouralists generally felt that politics should be studied in much the same way hard sciences are studied. To accomplish this, the basic unit of political analysis must be reduced as closely as possible to empirically measurable behaviour (...). Thus, sampling, interviewing, scoring and scaling techniques, and statistical analysis were deemed crucial to comprehending political behaviour (...) irrespective of normative or cultural overlays.*“¹⁰

Eine weitere Kritik an diesem Ansatz besteht darin, dass er politische Kultur implizit als weitgehend feststehende, unveränderliche Größe auffasst und infolgedessen zu Unrecht vielfach als „unabhängige Variable“ behandelt, im Unterschied zu qualitativen Zugängen, die Kultur als „stets unvollendet“ (Clifford Geertz) begreifen. Petro spricht daher in Bezug auf den traditionellen *political-culture*-Ansatz zutreffend von einem „strong bias in favour of system stability“, in dessen Rahmen Veränderungen nur über weitere Momentaufnahmen erfasst werden, nicht jedoch ihre Logik, ihre Triebkräfte oder gar „the underlying grammar of discourse“¹¹. Schon deswegen erscheint er für das „unstable environment“ der Transformationsgesellschaften, in denen ja gerade die *Veränderungen* innerhalb der „politischen Kultur“ untersucht werden sollen, ungeeignet.¹²

Mit Blick auf die Sowjetunion gibt Petro weiterhin zu bedenken, dass der skizzierte traditionelle Ansatz dazu neige, von nur *einer* politischen Kultur eines Landes auszugehen, die empirisch zu kartographieren sei. So verleitete etwa die (äußerliche) Stabilität des sowjetischen Regimes zu der Annahme, dieses entspreche der russischen politischen Kultur, während der Blick auf alternative Diskurse und Subkulturen, die mit ihren konkurrierenden Deutungsansprüchen die Hegemonie der offiziellen politischen Symbolik herausforderten und damit deren Macht schließlich erfolgreich untergruben, verstellt wurde – und viele traditionelle Sowjetologen vom Kollaps der kommunistischen Systeme überrascht wurden. Demgegenüber argumentiert Petro umgekehrt sogar, die Existenz eines dissidenten Netzwerkes und dessen diskursive Praktiken hätten letztlich die Desintegration des kommunistischen Systems in der SU (mit-) verursacht.¹³ Er hält daher die Analyse der *Herausforderung offizieller Werte* und der Autorität des Staates *durch alternative Diskurse* in der Sowjetunion und die damit verbundenen subtilen Machtspiele zu Recht für den besseren Weg zur Erforschung politischer Kultur:

¹⁰ Nicolai Petro, *The Rebirth of Russian Democracy. An Interpretation of Political Culture*, Cambridge/Ma.: Harvard University Press, 1995, S. 6f.

¹¹ Ebd., S. 21. James Alexander bezeichnet dies als „shooting at moving targets“. Alexander, *Political Culture in Post-Communist Russia. Formlessness and Recreation in a Traumatic Transition*. New York: St. Martin's Press, 2001.

¹² Vgl. auch Garsztecki, S. 60. Etwas differenzierter ist diesbezüglich der Demokratisierungs-Ansatz von Huntington, der politische Kultur zwar ebenfalls als in sich weitgehend geschlossenes System auffaßt, langfristige Veränderungen innerhalb solcher Systeme aber immerhin zur Kenntnis nimmt. Er führt die Demokratisierung insgesamt auf das angeblich besonders Demokratie-freundliche westliche Christentum zurück („a strong correlation exists between Western Christianity and democracy“) und die dritte Demokratisierungswelle insbesondere auf einen positiven Einfluß der katholischen Kirche nach dem II. Vatikanum. Vor diesem Hintergrund erklärt Huntington die Demokratisierung Südkoreas in Umkehrung der bekannten These Max Webers direkt mit der Zunahme der Christen im Land von einem Prozent 1945 auf 25 Prozent 1985. An dieser Stelle geht es mir nicht darum, derartigen „Korrelationen“ prinzipiell ihre Plausibilität abzuspüren. Aufgrund seines undifferenziert-pauschalen und deterministischen Charakters als äußeres „Etikett“ taugt Huntingtons „Faktor Religion“ jedoch kaum dazu, die Veränderung individuellen und kollektiven Bewußtseins im Zuge von Systemwechseln angemessen zu erfassen. Denn auch hier werden die Veränderungen *innerhalb* des Systems kultureller Bedeutungen nicht erklärt, sondern nur von außen beobachtet. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press 1991, S. 72f.

¹³ Petro 1995, S. 9 und 25.

„Many fundamental meanings resist quantification (and) are not likely to be revealed to itinerant Western pollsters. They can, however, be gleaned through intense study of the interaction of deeply rooted symbols“¹⁴

Damit umschreibt er im Grunde das Programm der Foucaultschen Diskursanalyse.

Diskursanalyse – ein interpretativer Zugang zu politischer Kultur

Einen angemesseneren Zugang zur Erfassung der linksseitigen Quadranten stellen meines Erachtens also in erster Linie qualitative und interpretative Methoden dar. Eine Einstellungen (*attitudes*, OL) und Verhalten (*practices*, OR) überzeugend verbindende Studie der politischen Kultur Rußlands hat etwa James Alexander vorgelegt.¹⁵ Der Fokus der Diskursanalyse liegt insbesondere auf dem ULQ, wobei jedoch die Verbindungen zu den anderen Quadranten als eigentliches Untersuchungsinteresse vor allem in der Foucaultschen Tradition (Wechselwirkung zwischen *politics* und *systems of meaning*) idealiter stets im Blick ist. Soziale Sinnsysteme werden hier, im Unterschied zur traditionellen Politische-Kultur-Forschung, nicht als gegebene und feststehende Größe betrachtet, sondern als vielfältige und ständig evolvierende Bedeutungsnetzwerke (*social imaginary*), in die Politik eingebettet ist. In dieser Perspektive werden politische Werte nicht nur durch politische Kommunikation und Konflikte über Symbole¹⁶ weitergegeben, sondern sie stellen auch ein „field of hidden influence“ dar, eine potentielle Waffe im immerwährenden Kampf um politisch-symbolische Hegemonie. Dies geschieht z.B. durch diskursive Grenzziehungen zwischen dem „Wahren“ und dem „Falschen“, die im Falle der Erlangung politischer Hegemonie des betreffenden Diskurses konkrete und machtvollere Konsequenzen für das Handeln der relevanten Akteure (OR) sowie die Gestaltung von Regeln und Institutionen (UR) haben. Auch Foucault hat im übrigen vorgeschlagen, „den *Widerstand* (gegenüber dem jeweils hegemonischen Diskurs) als chemischen Katalysator zu gebrauchen, mit dessen Hilfe man die Machtverhältnisse ans Licht bringt, ihre Positionen ausmacht und ihre Ansatzpunkte und Verfahrensweisen herausbekommt“, wobei „die Machtverhältnisse in sehr bedeutendem Umfang durch die Produktion und den Austausch von Zeichen ausgeübt werden“.¹⁷

An dieser Stelle geht es mir nicht darum, die Diskursanalyse und andere qualitative und interpretative Ansätze als „bessere“ oder gar „einzig wahre“ Methoden der Osteuropaforschung hinzustellen, sondern sie als alternative und notwendige, ergänzende Zugänge zur Erforschung der inneren Quadranten der Wandlungsprozesse in den osteuropäischen Transformationsländern zu empfehlen, welche von den dominanten rechtsseitigen Ansätzen nicht oder nicht angemessen erfasst werden, die aber gleichwohl auch für die Entwicklungen in den rechten Quadranten (z.B. Systemwandel und Verhalten der Akteure) von erheblicher Bedeutung sind. Ich habe dies beispielhaft für das Ringen um die geschichtspolitische Korrektheit in Russland anhand des KPdSU-Prozesses vor dem russischen Verfassungsgericht gezeigt.¹⁸ Es geht also nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein bewussteres Sowohl-als-auch. Wünschenswert wäre demnach eine stärkere Berücksichtigung, Würdigung und Förderung der bisher vernachlässigten Dimensionen der Transformationsprozesse mit dem Ziel einer integraleren, d.h. möglichst viele Perspektiven integrierenden Sichtweise.

¹⁴ Ebd., S. 8.

¹⁵ Alexander 2000.

¹⁶ Vgl. auch Thomas Herz und Michael Schwab-Trapp, *Umkämpfte Vergangenheit. Konflikte über den Nationalsozialismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.

¹⁷ Michel Foucault, „Warum ich die Macht untersuche. Die Frage des Subjekts“, in: *Michel Foucault. Botschaften der Macht. Der Foucault-Reader. Diskurs und Medien*, Jan Engelmann (Hg.), S. 164 und 189. Hervorhebung von mir. Vgl. Petro 1995, siehe oben.

¹⁸ Elke Fein, „Rußlands langsamer Abschied von der Vergangenheit. Der KPdSU-Prozeß vor dem Russischen Verfassungsgericht als geschichtspolitische Weichenstellung“, *Osteuropa* Nr. 12/2002, S. 1608–1627.

Impulse zur Demokratisierung Russlands aus dem samizdat, dargestellt an ausgewählten Diskursen dissidentischer Gruppen

Der folgende Beitrag beschreibt einen Teilaspekt meines Dissertationsprojektes. In meinem Projekt wird nach Demokratisierungsimpulsen gefragt, die zeitlich in die Zeit des Systemwandels einzuordnen sind.

In der Sowjetunion hatte sich angesichts eines Typs von Öffentlichkeit, der in einem vorrangig ideologisch bestimmten Selbstentwurf bestand, eine so genannte „zweite Kultur“ herausgebildet, die sehr unterschiedliche Ausdrucksformen kannte.

Zudem entwickelte sich seit etwa 1953 eine Bewegung, die sich zunächst nicht als politische, sondern als moralische Institution verstand – die Menschenrechtsbewegung. Etwa in diese Zeit fällt auch die Geburtsstunde des samizdat, der ein Phänomen osteuropäischer Transformationsgesellschaften ist, wie Ljudmilla Alekseeva betont: „Kak massovoe javlenie, kak osnovnoe sredstvo samopoznanija i samovyraženija obščestva samizdat – javlenie unikal'noe. Ono charkterno dlja poslestalinskoj èpochi v SSSR i stranach so schodnoj social'no-èkonomičeskoj sistemoj.“ („Als Massenerscheinung, als Hauptmedium zur Selbstverständigung und der Selbstdarstellung der Gesellschaft ist der samizdat eine einmalige Erscheinung. Er ist charakteristisch für die poststalinistische Epoche in der UdSSR und der Länder mit einem ähnlichen sozio-ökonomischen System.“¹)

Der samizdat wird im Folgenden als diskursive Umgebung von Demokratisierungsdiskursen angesehen. Ein analytischer Zugriff auf die sprachliche Seite von Diskursen ist insofern möglich, als dass die AkteurInnen eine Vielzahl von Artefakten in schriftlicher Form hinterlassen haben, die im samizdat-Archiv der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen und im samizdat-Archiv der Menschenrechtsorganisation „Memorial“ in Moskau zugänglich sind, sodass eine Materialbasis relativ problemlos erstellt werden kann.

Forschungstechnisch erhob sich die Notwendigkeit einer Beschränkung, die sowohl nach **inhaltlichen** als auch nach **lokalen** und **temporalen** Kriterien vorgenommen wurde. **Temporal** wurde der Zeitraum auf etwa 15 Jahre begrenzt. Zunächst war ich von einer Eingrenzung auf zehn Jahre, von 1982 bis 1991, ausgegangen. Diese Eingrenzung war der Überlegung gefolgt, dass sich nach dem Tode Brežnevs in der Diskurslandschaft des samizdat neue Entwicklungen zeigen lassen könnten.

Die Erweiterung des Zeitraums ergab sich jedoch durch das Material selbst; war doch die Helsinki-Gruppe am 12. Mai 1976 gegründet worden und begann unmittelbar nach ihrer Gründung mit der Diskursproduktion.

Lokal wurde die Materialbasis auf das Gebiet um Moskau beschränkt. Die Diskurshoheit lag in den Händen der Nomenklatura. Gleichwohl haben die untersuchten dissidentischen Diskurse eine partielle systemüberwindende Dynamik entwickelt, wie ich zeigen kann.

Die Materialbasis wurde inhaltlich reduziert, indem die Artefakte unter dem Aspekt von enthaltenen Elementen des Demokratiebegriffs untersucht wurden.

Die Ebenen des Demokratiebegriffs², die für die inhaltliche Begrenzung der Materialbasis dienen, sind:

¹ Alekseeva, Ljudmila: Istorija inakomyслиja v SSSR. Novejšij period. Vil'njus – Moskva 1992, S. 195

² Diese Elemente des Demokratiebegriffs entstammen einem „westlichen“ Demokratieverständnis. Gleichwohl war die Sowjetunion durch internationale Abkommen und Konventionen und nicht zuletzt durch die Schlussakte von

- Grund- und Menschenrechte. Während Grundrechte ein Kernbestandteil liberaldemokratischer Verfassungsstaaten sind, nimmt ihr Stellwert in der Verfassung und insbesondere der Verfassungswirklichkeit ab, je autoritärer ein Staat verfasst ist.
- Eine „Bürgerkultur“, die die aktive politische Beteiligung der BürgerInnen einschließt.
- Interessenverbände, die ihre sich auf freiwilliger Basis assoziieren und unterhalb des Staates agieren, als rechtmäßige AkteurInnen anerkannt werden und politische Gestaltungskraft

Im Ergebnis wurde die Materialbasis auf die Artefakte dreier Gruppen beschränkt, deren Diskursproduktion im saimzdat präsent war:

- Die Moskauer Helsinki-Gruppe
- Die Gruppe „Doverie“
- Der SMOT (Svobodnoe Mežprofessional'noe Ob"edinenie Trudjaščichsja)

Mit Hilfe einer diskurstheoretischen Analyse wird auf den solcherart generierten dreifachen Längsschnitt durch die Diskursproduktion „dissidentischer“ AkteurInnen zugegriffen. Diskurstheoretische Untersuchungen sind in der Politikwissenschaft erst seit jüngerer Zeit zu finden. Gleichwohl sind sie sehr gut zur Erschließung größerer Textkorpora geeignet.

An dieser Stelle muss auf die Unschärfe des Begriffs der „Dissidenz“ verwiesen werden, auf die Christian Schneider ausdrücklich verweist. Im Begriff des Dissidenten, so beschreibt Schneider, sei von den Medien in einer bestimmten Weise exponiert worden und enthalte auch Projektionen und Idealisierungen.³

Ausgehend von Foucaults Diskursbegriff, ist gegenwärtig ist eine breite Auffächerung der allgemeinen Diskurstheorie in unterschiedliche Forschungsrichtungen zu beobachten, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann.

Eine kritische Diskursanalyse, und das ist ihre wichtigste Leistung, kann die so genannten „Sagbarkeitsfelder“ einer Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt ihrer Entwicklung erfassen. Zudem erlaubt sie Aussagen über den Zusammenhang von Wissen und Macht.

Das „diskursive Gewimmel“ war in Russland im Untersuchungszeitraum komplexer geworden; die zweite Hälfte des Untersuchungszeitraums fällt in die Zeit von Perestrojka und Glasnost', in der sich die Diskurslandschaft signifikant zu verändern begann.

In meinem Forschungsprojekt werden die diskursiven Bestrebungen zur Demokratisierung der russischen Gesellschaft jenseits des offiziellen Diskurses beschrieben. Mit Hilfe der kritischen Diskursanalyse werden die Machtpotentiale der oben eingegrenzten Materialbasis dahingehend untersucht, welches Machtpotential den Diskursen innewohnt. Dies impliziert die Frage danach, welche Bedingungen für die Entfaltung der Machtpotentiale von Demokratisierungsdiskursen strukturell sein könnten. In der gegenwärtigen Diskurslandschaft sind Demokratisierungsdiskurse marginalisiert. In meinem Projekt versuche ich die Ursachen für diese Marginalisierung zu ermitteln, die meines Erachtens bis in die Diskurslandschaft der achtziger Jahre zurückreichen.

Folgt man Siegfried Jägers Auffassung, wonach Texte Diskursstrangverschränkungen⁴ enthielten, so könnten sich Elemente der dissidentischen Diskurse in „Nebendiskursen“ identifizieren lassen.

Helsinki an die Einhaltung von Menschenrechten gebunden; auch die sowjetische Verfassung garantierte formal umfangreiche Freiheits- und Persönlichkeitsrechte.

³ Schneider, Ch.: Der unbekannt Dritte. Eine Beziehungsgestalt zweier Welten. (www.eurozine.com/article/2001-04-19-schneider-de.html am 25.2. 2003, 14.15 Uhr)

⁴ Jäger, S.: Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse.

Möglicherweise hat aber auch die Aufnahme von zentralen Elementen der untersuchten dissidentischen Demokratisierungsdiskurse in den offiziellen, hegemonialen Diskurs zur Marginalisierung beigetragen.

So weist Elke Fein in ihrer Projektskizze „Rußlands langsamer Abschied von der Vergangenheit. Der KPdSU-Prozeß vor dem Russischen Verfassungsgericht (Mai – November 1992)“ zu Recht darauf hin, dass viele „der vom demokratisch-reformerischen Gegendiskurs postulierten Zielgrößen (*signifiers*) wie Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaat, Menschenrechte usw.“... „in der Folge von Vertretern des kommunistischen Lagers übernommen und damit zu allgemein akzeptierten (hegemonischen) **Diskurs-Knotenpunkten**“ geworden seien, „wenngleich sie als solche **leere Bedeutungsträger** blieben.“⁵

Fazit

Es bleibt zu fragen, worin das Machtpotential der untersuchten Diskurse neben der Unterminierung des hegemonialen Diskurses überhaupt bestand. Des Weiteren wird danach gefragt, welche Denkfiguren und Matrices sich möglicherweise in den untersuchten Diskursen identifizieren lassen.

In: Keller, R. et al. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band I: Theorien und Methoden. Opladen 2001, S. 97

⁵ Fein, E.: Dissertationsprojekt (Politikwissenschaft): Rußlands langsamer Abschied von der Vergangenheit Der KPdSU-Prozeß vor dem Russischen Verfassungsgericht (Mai – November 1992). In. www.elke-fein.de am 20. 1. 2003, 22.13 Uhr

Identity, Discourse, Behaviour: Polish *Ostpolitik* – The Foreign Policy of the Polish Government towards Russia, Lithuania, Belarus, and Ukraine after 1989

Since 1989, Polish foreign policy¹ has been completely restructured. Liberated from all Soviet domination, Polish policy makers have pursued three main goals:

- the closing of the existing (military and economic) security gap by escaping from the “grey zone” of reduced security in Eastern Central Europe (mainly by joining NATO, whose tasks, however, have undergone a significant change since 1989, but also by becoming a member of OECD and CEFTA),
- the so-called “return to Europe” (at the level of typical “European values” such as democracy, rule of law and protection of minorities mainly by joining the Council of Europe, and at the economic level mainly by concluding an association agreement with the EU), and finally
- a Polish *Ostpolitik*.

It soon became obvious that the formulation of a coherent policy towards the four Eastern neighbours (Russia, Lithuania, Belarus, and Ukraine) would be the greatest long-term challenge for foreign policy makers in Warsaw.

Research conducted on Polish *Ostpolitik*

Up to today, a lot of research has been done in Poland as well as in Western Europe and Northern America on the Polish goals of “security” and “Europe”, mainly by studying adoption processes to the Council of Europe, NATO, and the EU.² With regard to Polish *Ostpolitik*, however, both Western and Polish research have not advanced sufficiently.³ The Polish perspective up to now has mostly focused on Polish-Ukrainian issues. So far, it seems obvious that Polish *Ostpolitik* will remain one of the main topics on the EU’s agenda after enlargement because of Poland’s geographical proximity to Belarus and Ukraine.

¹ For a recent definition of “foreign policy” see Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (ed.): *Handbook of International Relations*; London 2002, p.335.

² To name only a few: Barcz, Jan (ed.): *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland*; Warsaw 2002; Czapliński, Władysław: *Poland's Way to the European Union. Legal Aspects*; Warsaw 2002; Weidenfeld, Werner: *Jenseits der EU-Erweiterung*; Gütersloh 2001; Mayhew, Alan: *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*; Cambridge 1998; Prizel, Ilya/Michta, Andrew A. (ed.): *Polish Foreign Policy Reconsidered*; Basingstoke 1995.

³ Important exceptions from a **Western perspective** are: Klaus Ziemer (ed.): *Schwierige Nachbarschaften. Die Ostpolitik der Staaten Ostmitteleuropas seit 1989*; Marburg 2001; Gromadzki, Grzegorz: *Mauern oder Brücken? Polens Beziehungen zur Ukraine, zu Weißrußland und zu Litauen*, in: Magarditsch Hatschikjan (ed.): *Jenseits der Westpolitik. Die Außenpolitik der osteuropäischen Staaten im Wandel*; Opladen 2000, p.61–75. For a **Polish point of view** see especially Fedorowicz, Krzysztof: *Ukraina w polskiej polityce wschodniej w latach 1989–1999*; Poznań 2002 (PhD); Surmacz, Beata: *Polsko-ukraiński traktat o dobrym sąsiedztwie. Politologiczna analiza decyzji*; Lublin 2001 (PhD); Yang, Cheongsook 2001: *Polskie partie polityczne wobec polityki wschodniej państwa w latach 1989–1997*; Warszawa 2001 (PhD); Fehler, Włodzimierz: *Ugrupowania parlamentarne w Polsce wobec problemu bezpieczeństwa państwa w latach 1989–1993*; Warszawa 1999 (PhD). Methodologically, however, these four PhD’s are closer to contemporary history than they are to political science.

Theory and Methodology

Theoretically, the project cannot be classified according to one of the main schools of IR (International Relations) theory. Neither realist theory (Poland has a sincere interest in an active *Ostpolitik* in spite of deep historical splits and even co-operates with its old enemies!) nor liberal theory (support for Polish minorities in Lithuania, Belarus, and Ukraine was maintained and even increased, although Warsaw's financial situation was and still is very difficult.) can explain main characteristics of Polish *Ostpolitik*. Therefore, the project makes use of a moderate constructivist approach which was developed out of the "third theoretical debate" in IR theory.⁴ Although "moderate constructivism" for the most part still lacks a consistent methodology, it is an attractive and promising approach, considering the deficits of rationalist explanation models (mainly caused by the rigid ontology of methodological individualism) and a more radical constructivist model. In our project, moderate constructivism is combined with an approach where the *individual* (not the state) is the holder of identity⁵ and where the shape of identity is collective as well as social.

Methodologically, the project follows a qualitative approach and consciously focuses on the most important actor of a state in its foreign policy – the government.⁶ In the case of Poland, apart from the Council of Ministers, the President and the Senate deserve special attention. Furthermore, the project concentrates on an analysis of discourse and behaviour, structured according to the **PAFE-project** (elaborated at the Chair of International Relations at the **University of Trier**⁷) and slightly adapted for the case of a transforming society in the following chapters:

1) Introduction

- 2) The **historical profile of behaviour** covers two select aspects: security and minority issues 1919–1989. The profile is reconstructed on the basis of secondary literature. It takes the state as a unitary actor and does not focus on internal differences.
- 3) The **historical profile of discourse** puts a focus on the Polish debates concerning the Eastern neighbours 1919–1989 (Piłsudski's and Dmowski's conceptions during the inter-war period, different concepts after 1945: communist government, London exile government, Paris-based *Kultura*, opposition groups inside Poland) and about the Polish NATO-accession 1989–1995.

Chapters 2 and 3 serve merely as preliminary studies to find out more about today's Polish identity and describe it in "elements"

On the basis of these elements of identity, four hypothesis⁸ were developed that are tested in chapters 4 through 6.

⁴ For the most recent state of the discipline see Gunter Hellmann/Klaus-Dieter Wolf/Michael Zürn (ed.): *Forschungsstand und Perspektiven in den Internationalen Beziehungen*; 2003 (forthcoming).

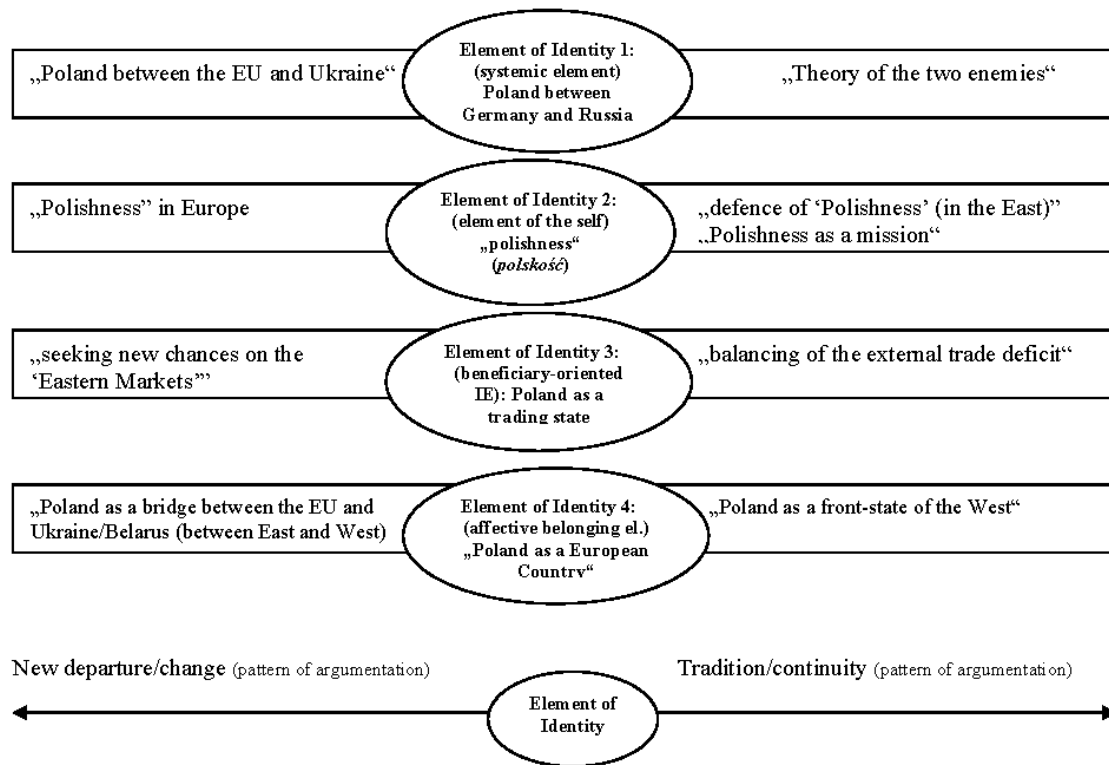
⁵ The project consciously makes use of an identity-based approach. It defines identity as „the specific characteristics of a person in relation to and in distinguishing from other persons” (Boekle, Henning/Nadoll, Jörg/Stahl, Bernhard: *Identität, Diskurs und vergleichende Analyse europäischer Außenpolitiken. Theoretische Grundlegung und methodische Vorgehensweise*; Trier 2000. (PAFE-Arbeitspapier Nr. 1, Dezember 2000, www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/liba/pafe/docs/arbeitspapier.pdf [20.11.02], p.12).

⁶ Nohlen, Dieter: *Wörterbuch Staat und Politik*; Bonn 1998, p.291.

⁷ PAFE = Project on the Comparative Analysis of Foreign Policies in Europe, mainly sponsored by the *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, DFG-Geschäftszeichen MA 687/8-1 (between 1 Oct 1999 and 30 Nov 2001), project coordinator: Prof. Hanns W. Maull and Dr. Bernhard Stahl, www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/liba/pafe

[10.09.2002]. Main results of the project are published in: Joerißen, Britta/ Stahl, Bernhard (Hrsg.): *Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden*; Bonn 2003 (forthcoming).

⁸ For reasons of space, the hypotheses cannot be elaborated in this paper. For a summary, please see section "main results" of this paper.



Details on the Contemporary Profile of Polish Ostpolitik

The **discourse structure** (Chapter 4) aims to highlight the institutional settings and specifics of Polish *Ostpolitik*. Although it must not be mixed up with an analysis of decision-making procedures in the Polish ministerial bureaucracy and NGO executive offices, the chapter summarises the institutional dimension of the shape of Polish *Ostpolitik* as well as the structure of foreign-policy related public debates in order to examine the position of the “privileged storytellers”.⁹ It concentrates especially on:

- the constitutional and *de facto* positions of the President, the Ministers of Foreign Affairs and of Defence since 1989, complicated by the three Polish constitutions of 1989, 1992, and 1997. Today, Poland is undoubtedly a parliamentary system with a strong prime minister (*Prezes Rady Ministrów*) and a President with certain specific competencies (but not power) in the domain of foreign policy.
- an analysis of internal changes in the Ministry of Foreign Affairs after 1989 (personnel, departments, position of the economic departments of the Polish embassies subordinated to the Ministry of Foreign Affairs or the Ministry of Economy). It is important to note, for example, that all Polish ambassadors and consul generals in Lithuania, Belarus, Ukraine, and Russia belonging to the old *nomenklatura* were replaced by Foreign Minister Skubiszewski by 1990 – with the exception of Ambassador Ciosek (one of the key figures on the government’s side during the round-table talks in April 1989) in Moscow, who kept his job until 1995.
- the Polish Senate, although holding a rather weak discourse position, does contribute to a remarkable extent to all issues concerning the *Polonia* (Poles who emigrated deliberately or were deported by Stalin) and the “Poles living abroad” (Poles who never left their home but today live outside Poland due to border changes). The position of the Senate, having deci-

⁹ Milliken, Jennifer: *The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods*, in: *European Journal of International Relations* 2/1999, p.225–254.

sively less competencies at its disposal in the law-making process than the Sejm, combines the functions of an executive and a legislative organ. In general, these responsibilities are justified with “Polish traditions” from the inter-war period where the Senate held a similar position.

- Polish parties have a rather weak influence on *Ostpolitik*-related Polish discourse. To a great extent, it is the party leaders who formulate and give meaning to the often only very general party programs.
- Poland has adopted the tendencies of Western countries to “outsource” the implementation of foreign policy to only formally independent NGOs. This applies particularly to their minority policy (*Wspólnota Polska*, *Fundacja Pomoc Polakom na Wschodzie*, *Instytut Mickiewicza*, *Fundacja Wiedzieć Jak*, several other minor organisations), but also for foreign trade and export policy (KUKI S.A).
- No Polish NGO that is financially independent from the Polish State could exert a major degree of influence on Polish foreign policy making after 1989.
- The two most important Polish dailies, the post-*Solidarność*-, rather left-wing *Gazeta Wyborcza* and the conservative *Rzeczpospolita*, as well as the weeklies *Tygodnik Powszechny* (liberal-catholic), *Wprost*, and *Polityka* play an important role in the Polish discourse structure by publishing a great number of foreign policy-related articles by politicians, intellectuals, publicists, and relevant civil servants. The monthly *Polska w Europie* regularly publishes the official protocols of meetings of high-ranking present and former Polish civil servants with publicists and intellectuals who all have a large degree of influence on the Polish foreign policy-related discourse due to their authority.

The **contemporary discourse profile** (chapter 5) is structured according to two debates of Poland’s *Ostpolitik* after 1989:

a) The first debate covers the question of whether Poland has to follow a pro-Russian or a pro-Lithuanian-Belarusian-Ukrainian strategy with its *Ostpolitik*. A convergence of these positions will be shown by analysing four discourses:

- the Polish discourse on the independence of Poland’s direct neighbours after 1989
- the Polish discourse on “strategic partnerships” with Lithuania and Ukraine
- the Polish discourse on the “economisation” of the relations especially with its Eastern neighbours
- the discourse on the character of Poland’s Eastern border after 1989.

The Polish discourse on independence for Lithuania, Belarus, and Ukraine between 1989 and 1991 was clearly dominated by voices of support for these three countries. The action often even preceded the discourse, as was the case with Ukraine, which Poland recognised diplomatically as the first state in the world.

The question of “strategic partnerships”¹⁰ with Lithuania and Ukraine was and is not meant to be an anti-Russian construction but rather an attempt to counterbalance Moscow’s enormous influence on Kyiv and Vilnius in political and economic affairs, but also on Warsaw (mainly in the energy sector). Although these two partnerships were strongly emphasised by Jerzy Buzek’s liberal-conservative cabinet (1997 to 2001), President Kwaśniewski turned out to be one of Ukraine’s and Lithuania’s most reliable partners in Warsaw. Therefore, the question in the Polish *Ostpolitik* discourse was not whether to maintain these partnerships, but rather how to fill them with content.

¹⁰ The term of a “strategic partnership” with Ukraine is used in countless Polish publications. It can be best described thus: both sides want to maintain a *de facto* and not merely *de jure* independent Ukraine, Ukraine’s rapprochement to NATO- and EU-structures, have a functioning market economy, want to “de-imperialise” Russia, aim at the free exchange of goods and persons between both countries and respect the minorities on both sides (for this definition see Jerzy Marek Nowakowski, former undersecretary of state in the government of Jerzy Buzek, conference on 25 February 2000 in the discussion forum „Polska 2000“, www.pai.pl/CP/deb4.html [15.9.2001]).

The debate on the role of Poland's foreign trade with its Eastern neighbours is much less clear and still undecided. Roughly speaking, the debate concerned the role of Poland's exports in the Polish *Ostpolitik*: Is it in the Polish interest to maximise exports at all cost, also political, in order to improve the trade balance? Or is it in Poland's interest to develop trade relations within the political framework set up by Jerzy Giedroyc's *Kultura* and increasingly refined by all Polish governments after 1989 (good relations with all neighbours, especially Russia and the three direct Eastern neighbours at the same time)? Although the first post-communist government (1993 to 1997) explicitly announced the revision of the economic dimension of Poland's *Ostpolitik* in 1993, it seems to be a consensus among Polish discourse participants that economic aspects must not take precedence over political fundamentals.

A fourth and last debate to show the convergence of these two positions might be the Polish discussion on the Schengen agreement and its implications for Poland's Eastern neighbours. At the beginning of the debate in the mid-1990s, Poland did not lay open all of its cards with regard to Minsk, Kyiv and Moscow. It apparently hoped to be offered exceptions from the Schengen regime. After 1999, when Warsaw realised the impossibility of such an attempt, it offered privileged conditions especially to Kyiv.

A reason (but not a cause)¹¹ for the convergence of the two positions might be Poland's integration with the European Union. However, it was rather the pre-1989 discussion among the Polish emigration and inner-state opposition of Poland's role in modern Europe that played a decisive role: The question of whether Poland should act as a bridge between East and West or as a Western front state against Russia and Eastern Europe was quickly answered in favour of the former option.

b) The second dominant debate of Polish *Ostpolitik* after 1989 concerns the Polish discourse on Polish (historical) minorities living in Lithuania, Belarus, and Ukraine. Global ideas of how to support Polish minorities in these three countries fundamentally differ: It is split between traditionalists who stress Polishness (*polskość*) as a main element of identity for the Poles living in Lithuania, Belarus, and Ukraine (Senate/*Wspólnota Polska*), and the "modernists" (mainly from the Polish Ministry of Foreign Affairs) who underline the importance of the willingness of the Polish minorities in these countries to integrate themselves into the new pluralistic order.

The overall analysis of both debates shows the dominant but not overwhelming position of the government (esp. the President, the Council of Ministers and the Minister of Foreign Affairs) that also legitimises the choice of the Polish executive as main actor of Poland's foreign policy that has to be analysed.

The **contemporary profile of behaviour** (chapter 6) is structured according to three case studies that are related to the debates in chapter 5:

a) The section on cultural affairs in foreign policy analyses

- the activities of the NGOs dependent on the Senate (mainly *Wspólnota Polska*, *Fundacja Pomoc Polakom na Wschodzie*, *Fundacja im. Goniewicza*) that define and implement projects in issues related to Polish minorities in Lithuania, Belarus, and Ukraine,
- the activities of (not exclusively) government-dependent foundations such as the Know How Fund (*Fundacja Wiedzieć Jak*)
- the exchange of teachers between Poland and its Eastern neighbours, organised mainly by the government-dependent CODN (*Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycielstwa*),
- the exchange of students, financed by the government, between Poland and its Eastern neighbours, mainly organised by the government agency BUWiWM (*Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej*) and the *Wspólnota Polska*, and

¹¹ For the difference between *causes of action* („if-then“) and *reasons for action* see Kratochwil, Friedrich/ Ruggie, John G. 1986: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* 40(4), p. 767.

- the program, again financed by the government, of sending Polish foreign language assistants and lecturers to Universities in Russia, Lithuania, Belarus, and Ukraine.

b) The section on the promotion of Polish exports to the “Eastern Markets” in Russia, Lithuania, Belarus, Ukraine, and Central Asia contains an analysis of instruments used by the Polish government and its dependent agencies. A systematic program of promotional instruments was developed only after 1996 and mainly consists of export guarantees (i.e. the Polish government fully or partially takes the risk for possible financial difficulties of Polish trading partners in Eastern Europe) of the KUKA S.A. (*Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych*) and direct financial support for Polish exporters from the Ministry of Economy. Due to uncertainties and investment risks (mainly rapid changes of tax law and custom fees in the respective countries), the export guarantees are, generally speaking, never fully used by Polish firms.

c) The section on the behaviour of the Polish government with regard to the effect of the Schengen regime after Poland’s EU accession will show Poland’s gradual approval for its role as a bridge between East and West: because of the EU’s unwillingness to accept any divergences from the agreement, Poland tried to use the options of a flexible interpretation of its text. It urged Russia, Belarus, and Ukraine to sign the necessary readmission agreements, and offered Ukraine – the only country that agreed to sign such a bilateral treaty – special treatment for citizens applying for a visa in order to avoid turning the Polish Eastern border into a new “paper curtain”.

Main results

1) A dominant position in the discourse on Polish *Ostpolitik* does not necessarily mean the implementation of a similar policy: although the government, especially the President and the Ministry of Foreign Affairs, clearly determine the Polish discourse on *Ostpolitik* issues, they are not the dominant actors of the Polish Foreign Cultural Policy in Lithuania, Belarus, and Ukraine. It is the Senate and its executive organisations (like the *Wspólnota Polska*) that have 95 percent of all financial resources at their disposal, especially in the implementation of minority-related projects. This has led to numerous serious conflicts, most of them, however, not made public.

2) In the domain of Foreign Cultural Policy, Poland pursues a very active position that is marked, however, by a conflict of different patterns of argumentation (*Argumentationsmuster*) and recommendations on how to act (*Handlungsempfehlung*) resulting out of two Polish elements of identity: “Polishness” and “Poland as a European Country”. Polish “traditionalists” mainly use the two elements to underline the necessity of the “protection for Poles living abroad against assimilation” and of a new Polish “mission of civilisation”. Polish “modernists” on the other hand stress the chance for Polish historical minorities in Lithuania, Belarus, and Ukraine to integrate themselves into emerging civil societies in order to enrich cultural elements and create a bridge to Western Europe.

3) Regarding Polish efforts to promote its exports on the “Eastern Markets”, Warsaw pursues an ambitious program to transform Poland into one of the leading trading states in Central and Eastern Europe. This has become an element of identity internalised at least by the Polish elites. Once again, the element leads to two conclusions about what to do, and their fundamental differences are obvious: some Polish parties (esp. PSL and Samoobrona) want to subordinate all affairs of foreign policy (including the country’s membership in the EU) to economic matters of certain branches (esp. agriculture, heavy industry) in order to diminish Poland’s external trade deficit at all cost. Most parties and the Polish government, however, see Poland’s export activities mainly as a new chance and a challenge for Poland’s market economy.

4) As far as security matters on the example of the Schengen agreement are concerned, the element of identity “Poland as a European country” is emphatically stressed today in order to use

the pattern of argumentation “Poland as a bridge between East and West”. While it is today an obvious Polish interest, this aim was strongly contested in the first half of the 1990s by a number of Polish parties, culminating in the famous expression by one parliamentarian of the “shady powers” (*ciemne siły*) that wanted to destroy Poland’s unity and territorial integrity.¹²

5) If we want to summarise Poland’s *Ostpolitik* after 1989 in terms of the project’s concept, the elements of identity of “Poland as a European country” and “Poland as a trading-state” seem to be the dominant ones. They are linked to both “idealistic” (the aim of behaviour is the democratisation and independence of Poland’s Eastern neighbours) and “egoistic/instrumental” (the aim of behaviour is the strengthening of Poland’s position in Eastern Europe) patterns of argumentation.

¹² Sprawozdanie Stenograficzne Sejmu, 1. kadencja, 38. posiedzenie, 3. dzień (20 February 1993), Jan Łopuszański (ZChN).

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Andrea Blaneck	Absolventin der Kulturwissenschaftlichen Fakultät, Europa-Universität Viadrina Frankfurt(Oder) Andrea.Blaneck@gmx.net
Florentina Bodnari	Otto-Suhr Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin florence@zedat.fu-berlin.de
Mark Brüggemann	Universität Oldenburg mark.brueggemann@stuco.uni-oldenburg.de
Aron Buzogány	Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karl Universität, Tübingen buzogany@yahoo.com
Kakhaber Dzebisaschwili	Universität der Bundeswehr, Hamburg kakha21@hotmail.com
Stefan Engert	Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt engert@pg.tu-darmstadt.de; Stefan_International@gmx.net
Christian Fahrholz	Jean Monnet Centre of Excellence, Freie Universität Berlin fahrholz@zedat.fu-berlin.de
Elke Fein	Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen fein@uni-freiburg.de
Heiko Fürst	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg heiko.fuerst@gmx.de
Sebastian Gerhardt	Universität Trier, Centre Marc Bloch Berlin SebastianGerhardt@web.de, gs@cmb.hu-berlin.de
Andreas Goldthau	Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Osteuropa-Institut Freie Universität Berlin andreas@goldthau.de
Jörn Grävingholt	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn joern.graevingholt@gmx.de, joern.graevingholt@die-gdi.de
Marie-Carin von Gumpenberg	Policy Studies Central Asia, München mcvg@gmx.de
Christian Hederer	Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Universität Witten / Herdecke chederer@uni-wh.de
Oliver Kociolek	okociolek@yahoo.com
Tina Kowall	Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig Maximilians Universität, München TinaKowall@aol.com

Stephanie Kowitz	Moses Mendelssohn Zentrum für europäisch-jüdische Studien an der Universität Potsdam stkowitz@yahoo.de
Sebastian Mayer	Collegium Polonicum, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) Sebastian.Mayer@gmx.ch
Kirsten Schönefeld	Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin Kirsten.schoenefeld@student.hu-berlin.de
Andrej Stuchlik	Jean Monnet Centre of Excellence, Freie Universität Berlin stuchlik@zedat.fu-berlin.de
Alexander Svetlov	Kompagnon Journal, Ukraine sveti@list.ru
Sabine Teubner	Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg fauste@gmx.de
Veselina Tzankova	Centre d'études et de recherches Internationales et communautaires Aix-en-Provence lina.tzankova@caramail.com
Stephanie van de Loo	Ökumenisches Institut, Abt. II: Ökumenik und Friedensforschung, Katholisch-theologische Fakultät, Westfälische Wilhelms-Universität Münster rueckst@uni-muenster.de
Inna Veronurm	Institut für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen inna.v@gmx.de
Nina Wichmann	Graduate School of Social Sciences, Bremen wichmann@gsss.uni-bremen.de
Margarete Wiest	Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig Maximilians Universität, München Margarete.Wiest@gmx.de

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- Nr. 35 **Vom Avantgardebuch zum Künstlerbuch**
Anmerkungen zur Genese eines polnischen Mediums
Von Wolfgang Schlott
(März 2002)
- Nr. 36 **Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse**
Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von DGO / FSO / OWK
(April 2002)
- No. 37 **Entrepreneurial Strategies and Trust**
Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in East and West European
Environments – Concepts and Considerations
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (eds.)
(June 2002)
- No. 38 **Implementing an Information Society in Central and Eastern Europe**
The Case of Hungary
By Martin Schneider
(July 2002)
- Nr. 39 **Buchstabenerotik auf einem Archipel des kreativen Widerstandes**
Zu Echo und Rezeption der Ausstellung „Samizdat. Alternative Kultur in Zentral- und
Osteuropa – Die 60er bis 80er Jahre“ in der nationalen und internationalen Presse
Von Heidrun Hamersky und Wolfgang Schlott
(September 2002)
- Nr. 40 **Bremer Russland-Aktivitäten**
Porträts zum Bremer Russland-Tag
von Senat der Freien Hansestadt Bremen, Handelskammer Bremen,
Forschungsstelle Osteuropa
(Oktober 2002)
- Nr. 41 **Der politische Einfluß von Wirtschaftseliten in Rußland**
Die Öl- und Gasindustrie in der Ära Jelzin
Von Heiko Pleines
(November 2002)
- Nr. 42 **Der politische Einfluß von Wirtschaftseliten in der Ukraine**
Nationale und regionale Oligarchen
Von Tina Kowall und Kerstin Zimmer
(Dezember 2002)
- Nr. 43 **Der politische Einfluß von Wirtschaftseliten in Russland**
Die Banken in der Ära Jelzin
Von Heiko Pleines
(Februar 2003)

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten
Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de
Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen

Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa (Edition Temmen)

- Bd. 13 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):
Kommerz, Kunst, Unterhaltung**
Die neue Popularkultur in Zentral- und Osteuropa
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-345-0, Euro 20,90
- Bd. 12 **Hans-Hermann Höhmann, Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines (Hg.):
Das russische Steuersystem im Übergang**
Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-366-3, Euro 20,90
- Bd. 11 **Hans-Hermann Höhmann (Hg.):
Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß**
Wirkungen, Interdependenzen, Konflikte
Edition Temmen (Bremen) 2002, 298 S., Hardcover, ISBN 3-86108-340-X, Euro 20,90
- Bd. 10 **Hans-Hermann Höhmann (Hg.):
Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas**
Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde
Edition Temmen (Bremen) 2001, 312 S., Hardcover, ISBN 3-86108-337-X, Euro 20,90

Dokumentationen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa (Edition Temmen)

- Bd. 9 **Ulrike Hartung:
Verschleppt und verschollen. Eine Dokumentation deutscher, sowjetischer und amerikanischer Akten zum NS-Kunstraub in der Sowjetunion (1941–1948)**
Edition Temmen (Bremen) 2000, 362 S., Hardcover, ISBN 3-86108-336-1, Euro 20,90
- Bd. 8 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):
Samizdat. Alternative Kultur in Zentral- und Osteuropa: Die 60er bis 80er Jahre**
Mit Beiträgen von W. Eichwede, G. Konrád, M. Haraszti, K. Srp u.a. sowie 171 S. farb. Abb.
Edition Temmen (Bremen) 2000, 472 S., Hardcover, ISBN 3-86108-338-8, Euro 35,90
(Vorzugspreis von Euro 20,- + Versandkosten bei Bestellung über publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de)
- Bd. 7 **Galina Luchterhandt:
Politische Parteien in Russland**
Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover, ISBN 3-86108-333-X, Euro 20,90

Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik (LIT Verlag)

- Bd. 33 **Heiko Pleines:
Wirtschaftseliten und Politik im Rußland der Jelzin-Ära (1994-99)**
LIT Verlag (Hamburg) 2003, 444 S., ISBN 3-8258-6561-4, Euro 30,90 – in Druck
- Bd. 32 **Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines:
Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis**
LIT Verlag (Hamburg) 2002, ISBN 3-8258-6257-7, Euro 20,90