

Nr. 23

Dezember 2000

**Wirtschaft und Außenpolitik im Osten Europas**

Beiträge für die 8. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

veranstaltet von

**BIOst / DGO / FSO / OWK**

*BIOst – Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien*

*DGO – Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde*

*FSO – Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen*

*OWK – Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung*

**Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen**

Klagenfurter Str. 3 \* 28359 Bremen

Telefon 0421/218-3687 \* Fax 0421/218-3269

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

**Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen**

Nr. 23: Wirtschaft und Außenpolitik im Osten Europas,  
Beiträge für die 8. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

Dezember 2000

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Jana Bürgers, Sabine Fischer, Jakob Fruchtman, Heiko Pleines

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.

© 2000 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](mailto:anlorenz@osteuropa.uni-bremen.de)

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

# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	4
<b>TRANSFORMATIONSPROZESSE UNTER GLOBALISIERUNGSDRUCK?</b>	
<i>Thilo Bodenstein</i> Außenwirtschaftliche Öffnung der Transformationsländer .....	5
<i>Verena Fritz</i> Institutionen und informelle Strukturen im Steuer- und Haushaltssystem der Ukraine.....	11
<i>Gisela Neunhöffer</i> Belarus in der Internationalen Politischen Ökonomie der 90er Jahre .....	15
<b>HERAUSFORDERUNGEN DER GLOBALISIERUNG FÜR OSTEUROPÄISCHE UNTERNEHMEN</b>	
<i>Jutta Günther</i> Technologie-Transfer durch ausländische Direktinvestitionen in Mitteleuropa .....	20
<i>Tina de Vries</i> Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen in Polen.....	24
<i>Elena Malieva</i> Globalisierungsdruck auf russische Kleinunternehmen? .....	29
<i>Andreas Heinrich</i> Rußlands Gazprom: Ein globales Unternehmen in einer kaum globalisierten Volkswirtschaft .	32
<b>AUBENPOLITIK UND ÖFFENTLICHE MEINUNG IN RUßLAND</b>	
<i>Jin-Sook Yoo</i> Die Konstituierung westpolitischer Konzepte oppositioneller Parteien in Rußland .....	35
<i>Sabine Fischer</i> Ideen und Außenpolitik in Rußland – der russische Diskurs über den Krieg um Kosovo.....	39
<b>NEUE AUBENPOLITISCHE STRUKTUREN IN MITTELOSTEUROPA</b>	
<i>Markus Bienek / Volker Weichsel</i> Westintegration und Ostpolitik in Polen und der Tschechischen Republik.....	43
<i>Sebastian Gerhardt</i> Polens Ostpolitik seit 1989: Versuch einer aktuellen Bestandsaufnahme.....	48
<i>Josefine Wallat</i> Tschechoslowakische Außen- und Sicherheitspolitik vom Warschauer Pakt bis zur NATO .....	54
<b>DER AGRARSEKTOR IM TRANSFORMATIONSPROZESS</b>	
<i>Martin Petrick</i> Finanzierung der Landwirtschaft unter differenzierten Rahmenbedingungen .....	58
<i>Barbara Bosch</i> Veränderungen in der Landwirtschaft und Landnutzungsstruktur in der Westukraine.....	62
<i>Julda Kielyte</i> Handelsstrukturen in Mittel- und Osteuropa: Zwischen Restrukturierung und Internationalisierung .....	66
<b>SYSTEME SOZIALER SICHERUNG</b>	
<i>Vano Prangulaishvili</i> Reform der Rentenversicherungen in Osteuropa (einzelwirtschaftliche Sicht) .....	72
<i>Jakob Fruchtmann</i> Die „soziale Frage“ unter Putin.....	77
Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren .....	83

## 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 in Osteuropa auseinandersetzen, ein Forum bieten, ihre Ideen und ihre Forschungsansätze vorzustellen und offen zu diskutieren. Veranstaltet werden die Tagungen vom Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, dem Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien und der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

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 hinausragt. 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 80er 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 8. 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)

Dr. Horst Müller  
(Ost-West-Kolleg  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung)

Prof. Dr. Heinrich Vogel  
(Bundesinstitut für  
ostwissenschaftliche und  
internationale Studien)

# *TRANSFORMATIONSPROZESSE UNTER GLOBALISIERUNGSDRUCK?*

Thilo Bodenstein

## **Außenwirtschaftliche Öffnung der Transformationsländer**

### Handelsreformen in Transformationsländern

Mit Beginn der Transformation der kommunistischen Wirtschaftssysteme in Osteuropa stand auch eine Reform der Außenhandelsregime auf der Tagesordnung. Neben der Liberalisierung der Preise, weitreichenden Strukturreformen und dem Umbau grundlegender Wirtschaftsinstitutionen war eine Integration in die Weltwirtschaft von Anfang an ein Reformziel. Ideengeschichtlich ist die Öffnung des Außenhandelssystems keine Selbstverständlichkeit. Über Jahrzehnte hinweg dominierte die Importsubstitution die Außenwirtschaftspolitik der meisten LDCs und NICs, deren prominenteste Vordenker Singer (1950) und Prebisch (1950) waren. Mit den Arbeiten von Krueger (1978), Bhagwati (1978) und Balassa (1971) änderte sich das geltende Außenhandelsparadigma. Mittlerweile herrscht Konsens darüber, daß eine Integration in die Weltwirtschaft wachstumsfördernd ist (Rodrik 1999).

Zu Beginn ihrer Transformation im Zeitraum von 1989 bis 1991 verfügten die Staaten Osteuropas und der GUS über vergleichbare Außenhandelsregime und somit über ähnliche Startbedingungen. Wunner (1998) ist dabei der Auffassung, daß die kommunistischen Länder außenwirtschaftlich bemerkenswert liberal waren. Diese Behauptung ist empirisch allerdings nicht bestätigt. Wichtiger ist an diesem Punkt, daß alle postkommunistischen Länder ihr Außenwirtschaftssystem reformieren mußten, sei es durch die Liberalisierung der Direktinvestitionen oder durch die Gestaltung ihres Kapitalverkehrskontroll- oder Zollsystems. Im Verlauf des ersten Transformationsjahrzehnts haben die Transformationsländer dabei ganz unterschiedliche Integrationserfolge erzielt.

Die Analyse der wirtschaftlichen Integrationspolitik stößt dabei auf zweierlei Schwierigkeiten. Erstens ist die Transformation im postkommunistischen Raum eine duale. Weitreichender politischer und ökonomischer Systemwechsel greifen dabei ineinander und beeinflussen sich gegenseitig. Anders als bei der Untersuchung der Außenhandelsliberalisierung von LDCs und NICs stellt sich hier der Einfluß von politischem Regimetyp und ökonomischer Reformsequenz dringender. Zweitens verfügen wir bislang über keine geeigneten Daten über den außenwirtschaftlichen Öffnungsgrad der postkommunistischen Länder.

### Politischer Regimetyp und Außenhandelsöffnung

Die duale Transformation in Osteuropa läßt einen Zusammenhang zwischen dem Ergebnis der politischen Reformen und dem Stand der Außenhandelsöffnung erwarten. Die Debatte um diesen Zusammenhang hat gerade erst begonnen und ist bei weitem noch nicht abgeschlossen (Mansfield et al. 2000; Milner/Kutoba 2000; Milner 1999). Bislang ist noch nicht geklärt, ob autoritäre oder demokratische Systeme eher geeignet sind, das Wirtschaftssystem zu öffnen. Ein Teil der Literatur ist der Ansicht, daß autoritäre Regierungen aufgrund ihrer größeren Isolierung weniger Rücksicht auf protektionistische Interessen nehmen müssen und daher leichter Außenwirtschaftsreformen einleiten können. Andere Autoren geben jedoch zu bedenken, daß autoritäre Regime anfälliger für Rent-seeking sind und daher in größerem Maße von den Verzerrungen einer geschlossenen Wirtschaft profitieren. Auch fehlt es autoritären Regierungen an der breiten Legitimation für Außenwirtschaftsreformen, die gerade kurzfristig hohe distributive Kosten aufwerfen. Milner/Kutoba (2000) finden empirische Evidenz für einen positiven Zusammen-

hang zwischen Demokratiegrad und Öffnungsgrad. Maravall (1994) gibt in dieser Debatte jedoch zu bedenken, daß der Vergleich nicht dichotom zwischen unterschiedlichen politischen Systemen stattfinden darf, sondern vielmehr Variationen innerhalb von Systemtypen berücksichtigen muß.

Die postkommunistischen Länder haben – bis auf wenige Ausnahmen – den Wandel hin zu demokratischen System vollzogen, wobei sie zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen variieren. Abbildung 1 stellt zur Illustration den Zusammenhang zwischen politischen System und Öffnungsgrad für die Transformationsländer dar. Als Maß für Systemtyp wurde dabei der IPA (International Presidential Authority)-Index von Johannsen (2000) verwendet. Der Öffnungsgrad wurde durch den entsprechenden Index des EBRD Transition Report 1998 ermittelt.

Abbildung 1: Politischer Systemtyp und Handelsöffnung

	<b>eher offene Wirtschaft</b>	<b>eher geschlossene Wirtschaft</b>
<b>Präsidentielle Systeme</b>	Polen, Kasachstan, Bulgarien, Litauen, Rumänien, Moldawien, Kirgistan, Aserbajdschan	Tadschikistan, Rußland, Usbekistan, Belarus, Turkmenistan, Ukraine
<b>Parlamentarische Systeme</b>	Tschechien, Estland, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Lettland	

Tendenziell geschlossene Ökonomien treten dabei in präsidentiellen Systemen auf, hingegen nicht in parlamentarischen Systemen. Sollte sich dieser Zusammenhang in einer noch ausstehenden multivariaten Analyse bestätigen, so hat der Systemtyp vor allem Einfluß auf den Grad der Protektion, nicht hingegen auf das Ausmaß der Handelsöffnung. Der politische Systemtyp ist jedoch bei weitem nicht die einzige unabhängige Variable zur Erklärung des Öffnungsgrades. Für die Transformationsländer ebenso wichtig können die Sequenz der Wirtschaftsreformen (Bhattacharya 1997; Funke 1993) sowie die Ausgangsbedingungen der Reformen sein (De Melo et al. 1997).

## Politische Ökonomie der Wirtschaftsreformen: Warum werden Reformen verzögert?

Entgegen der gängigen wirtschaftspolitischen Weisheit verfolgen die Transformationsländer ihre eigenen Öffnungsstrategien, von weitgehender Öffnung bis hin zu nach wie vor geschlossenen Handelssystemen. Obwohl Wirtschaftsöffnung langfristig zum Wachstum beiträgt, entstehen kurzfristig hohe Anpassungskosten. Betroffene Gruppierungen haben somit ein Interesse daran, Handelsreformen zu verhindern, soweit dies im Rahmen des politischen Systems möglich ist. Unter einer Vielzahl von politökonomischen Modellen bauen folgende Modelle auf der Logik von Verteilungskonflikten auf.

Um makroökonomische Stabilisierung zu erklären modellieren Alesina/Drazen (1991) einen „war of attrition“, in dessen Kern die Verteilungsfrage ökonomischer Reformen steht. Zwei Arten von Kosten bestimmen die Dynamik des Spiels. Staat und Gesellschaft erleiden einen Wohlfahrtsverlust durch verzerrende Defizitfinanzierung. Je länger ökonomische Reformen verzögert werden, desto größer wird die Defizitfinanzierung. Akteure hingegen haben politische Kosten für Lobbying und politische Mobilisierung. Jede gesellschaftliche Gruppe hat dabei eine unterschiedliche Kostenkurve. Bei Einigung über ein Stabilisierungsprogramm müssen bestimmte Gruppierungen einen überproportionalen Kostenanteil aufgrund von Steuer- und Haushaltsreformen übernehmen. Vor einer Stabilisierung nimmt der Nutzenverlust für jede gesellschaftliche Gruppierung durch Verschuldung und verzerrte Steuern zu. Die Dynamik des „war

of attrition“ wird nun durch Informationsasymmetrien hinsichtlich der Kostensensivität einer jeden Gruppe ausgelöst. Diejenige Gruppe mit der geringsten Kostensensivität wird daher versuchen, als letzte einem Reformprogramm zuzustimmen und somit anderen Gruppen einen überproportionalen Kostenanteil aufzubürden. Trifft diese Dynamik zu, so würde dies ein Verzögern kurzfristig kostspieliger Handelsreformen erklären.

Ein anderes auf Informationsasymmetrien aufbauendes Modell entwickeln Fernandez/Rodrik (1991). Hierbei ist sich ein Teil der Akteure über die zukünftige Verteilung der Gewinne im unklaren. Ein Sektor rechnet sich dabei zu den zukünftigen Gewinnern, eine anderer eher zu den zukünftigen Verlierern von Handelsreformen. Der letztere Sektor ist sich allerdings ex ante darüber nicht sicher, welcher Teil nicht doch langfristig zu den Gewinnern gehören wird. Ex ante hält es jedes Individuum in diesem Sektor dennoch für möglich, doch zu den Verlierern zu gehören. Die erwarteten Gewinne entsprechen dabei dem gewichteten Durchschnitt von Gewinnen und Verlusten, wobei die Gewichte der Wahrscheinlichkeit entsprechen, mit der jedes Individuum zu den Reformverlierern gehören kann. Aufgrund dieser Unsicherheit ist es durchaus möglich, daß eine Mehrheit ex ante gegen eine Reform votiert, von der die Mehrheit ex post profitieren würde.

Das Verteilungsmodell von Martinelli/Tommasi (1997) argumentiert für die Strategie der „Schocktherapie“ und gibt eine mögliche Antwort darauf, weshalb gerade bei graduellen Reformstrategien der Erfolg gering ist. Durch eine umfassende Reformstrategie auf mehreren Dimensionen werden Kompensierungsstrategien erleichtert. Verlierer einer bestimmten Reform können so auf einer anderen Dimension entschädigt werden, wodurch der Reformwiderstand abgeschwächt wird. Ein gradueller Reformprozeß hingegen konzentriert die Verluste auf bestimmte Gruppierungen, ohne hingegen kompensatorische Reformen als Ausgleich anbieten zu können. Verluste sind in diesem Modell konzentriert, wohingegen die zu erwartenden Gewinne diffus anfallen. Trifft dies zu, so ist der geringste außenwirtschaftliche Öffnungsgrad in Transformationsländern mit graduellen Reformstrategien zu erwarten.

Ein ähnliches Argument verfolgt Joel Hellman (1998), nur ist seine Modelldynamik eine andere. Reformkosten sind in Hellmans Modell diffus, wohingegen Gewinne konzentriert auf spezifische Gruppierungen anfallen. Es sind gerade die frühen Gewinner von Reformen, die ein Interesse am Abbruch der Reformen haben, da sie von den Verzerrungen durch Teilreformen profitieren. Aufgrund der breiten Kostenverteilung findet sich keine gesellschaftliche Gruppierung, die für eine Fortführung der Reformen mobilisiert. Diese an Rent-seeking Modelle angelehnte Erklärung könnte den ‘stop and go’ Prozeß erklären, den manche Transformationsländer in ihren Außenwirtschaftsreformen verfolgen.

Solange keine verlässlichen Daten über das tatsächliche Ausmaß der Außenhandelsliberalisierung vorliegen, entziehen sich die Modelle einer empirischen Überprüfung. Auf den ersten Blick wurden die Wirtschaftsreformen allerdings weniger durch die kurzfristigen Verlierer dominiert, als die Verteilungsmodelle suggerieren. Wurden simultane Reformen bewußt gewählt, um mögliche Reformblockaden zu brechen, wie Martinelli und Tommasi argumentieren? Wurden graduelle Reformen durch die kurzfristigen Sieger bestimmt?

## Zentrale Fragen und erste Hypothesen

Die weltwirtschaftliche Integration in Form von Handelsreformen ist nur eine Dimension in einer umfassenden Reformstrategie. Zunächst ist nicht klar, ob sich Handelsreformen in Transitionsländern in ihrer politökonomischen Logik grundsätzlich von den übrigen Marktreformen unterscheiden. Die Verteilungsmodelle von Stolpe-Samuelson und Ricardo-Viner legen dies zwar nahe, andererseits ist empirisch noch nicht überprüft, inwieweit Handelsreformen sich

tatsächlich vom generellen Reformverlauf abheben.<sup>1</sup> Einen ersten Hinweis auf eine empirische Überprüfung bietet die Sequenz-Literatur (Bhattacharya 1997; Funke, 1993). Handelsreformen folgen demnach idealerweise nach einer makroökonomischen Stabilisierung, grundlegenden Strukturreformen sowie einer Währungsreform und fallen noch vor einer Öffnung des langfristigen Kapitalverkehrs an. Sollte in Ländern, die eine graduelle Transformationsstrategie verfolgen, diese Reformsequenz zu beobachten sein, so würde sich die innere Dynamik von Handelsreformen nicht grundsätzlich von den übrigen Wirtschaftsreformen unterscheiden. Bei einem abweichenden Muster könnte es sein, daß Handelsreformen in Transformationsländern spezifische Interessenkonstellationen mobilisieren.

Somit lassen sich folgende Fragen formulieren:

- Unterscheiden sich Handelsreformen von den übrigen Reformdimensionen, spielt die Reformsequenz eine Rolle?
- Welches sind die zentralen Interessengruppen in Handelsreformen?
- Wie beeinflussen die entstandenen politischen Institutionen die Interessenartikulation?
- Wie wirken die politischen Institutionen auf den Entscheidungsprozeß ein?

Nach dem Modell von Hellman (1998) führt das Rent-seeking Verhalten kurzfristiger Reformgewinner zu einer Verzögerung oder einem Abbruch von Reformen. Aus der Debatte um Vorzüge oder Nachteile des politischen Regimetyps für Außenwirtschaftsreformen ist bekannt, daß präsidentielle Systeme Möglichkeiten für Rent-seeking Aktivitäten bieten. Daraus kann eine erste empirisch überprüfbare Hypothese formuliert werden: Parlamentarische Regierungssysteme in Osteuropa verfügen über einen höheren außenwirtschaftlichen Öffnungsgrad als präsidentielle Systeme.

Aus der Sequenz-Literatur ist bekannt, daß die richtige Abfolge der unterschiedlichen Reformen die Kosten jeder einzelnen Reform minimiert. Handelsreformen erfolgen dabei im mittleren Reformabschnitt. Hieraus ergibt sich eine zweite Hypothese: Transformationsländer mit graduellen Reformen und einer entsprechenden Reformsequenz verfügen über einen höheren außenwirtschaftlichen Öffnungsgrad als Länder mit einer simultanen Reformstrategie.

Zur zweiten Hypothese läßt sich aus der Literatur jedoch noch eine Gegenhypothese ableiten. Nach Bueno de Mesquita et al. (1999) 'bestechen' Regierungen ihre Unterstützungsgruppen, um Reformen durchzuführen. Übertragen auf Handelsreformen können 'Bestechungen' im Erhalt protektionistischer Maßnahmen bestehen. Je breiter die Unterstützungsbasis jedoch ist, desto geringer sind die 'Bestechungen', die Regierungen für ihre Reformen aufwenden müssen, da einzelne Unterstützungsgruppen schneller ausgetauscht werden können. Durch frühzeitige Reformen fallen Gewinne früher an, wodurch die Unterstützungsbasis wiederum erweitert wird. Protektionistische Maßnahmen zur Reformunterstützung wären damit nicht mehr notwendig. Eine dritte Hypothese lautet daher: Je umfassender frühzeitige Reformen ausfallen, desto höher ist der außenwirtschaftliche Öffnungsgrad eines Landes.

Eine makroquantitative Überprüfung der Hypothesen kann erste Antworten auf die weiter oben gestellten Fragen geben. Zwei Antworten sind dabei bislang völlig offen. Erstens ist noch nicht klar, welchen Einfluß das politische Regime in osteuropäischen Transformationsländern auf deren weltwirtschaftliche Integration hat. Zweitens ist die Wechselwirkung zwischen anderen Reformdimensionen und Handelsreformen, wie sie in der Sequenz-Literatur diskutiert wird, ebensowenig klar. Lediglich der positive Einfluß frühzeitiger Reformen auf den Reformersfolg kann bereits angenommen werden, wobei er noch nicht speziell für Handelsreformen überprüft wurde. Die Ergebnisse der noch ausstehenden empirischen Untersuchung können Bausteine für

---

<sup>1</sup> De Melo et al. (1996) gehen davon aus, daß Inflationsrate, Außenhandelsöffnung und Privatisierungsgrad miteinander korrelieren.



ein erweitertes politisch-ökonomisches Modell der Handelsöffnung liefern, das stärker Akteurspräferenzen mit institutionellen Variablen verbindet.

## Literatur

Alesina, Alberto/Drazen, Allan, 1991: „Why Are Stabilizations Delayed?“, in: *American Economic Review*, 81:5, 1170-88.

Balassa, Bela, 1971: *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bhagwati, Jagdish, 1978: *Anatomy and Consequences of Exchange Rate Regimes*. Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co. for NBER.

Bhattacharya, Rina, 1997: „Pace, Sequencing and Credibility of Structural Reforms.“ *World Development*, 25,7: 1045-1061.

Bueno de Mesquita, Bruce/Morrow, James D./Siverson, Randolph M./Smith, Alastair, 1999: „Policy Failure and Political Survival. The Contribution of Political Institutions.“, in: *The Journal of Conflict Resolution*, 43:2, 147-161.

De Melo, Martha/Denizer, Cevdet/Gelb, Alan, 1996: „Patterns of Transition from Plan to Market.“ *The World Bank Economic Review*, 10:3, 397-424.

De Melo, Martha/Denizer, Cevdet/Tenev, S., 1997: „Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies.“ *World Bank Policy Research Paper*, The World Bank.

EBRD, Transition Report, various issues.

Fernandez, Raquel/Rodrik, Dani, 1991: „Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty“, in: Persson, Torsten/Tabellini, Guido (eds.): *Monetary and Fiscal Policy*, Vol. 2, Politics. Cambridge, Mass., pp. 371-86.

Funke, Norbert, 1993: „Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility.“ *Kyklos*, 46, 3: 337-62.

Hellman, Joel S., 1998: „Winners Take it All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions“, in: *World Politics*, 50:1, 203-34.

Johannsen, Lars, 2000: „Institutionelles Design und Demokratiegrad.“, in: van Deth, Jan W./König, Thomas: *Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt*. Frankfurt a.M., pp. 171-195.

Krueger, Anne O., 1978: *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and consequences*. Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co. for NBER.

Maravall, Jose M., 1994: „The Myth of Authoritarian Advantage.“ *Journal of Democracy*, 5:4, 17-31.

Mansfield, Edward D./Milner, Helen V./Rosendorff, Peter B., 2000: „Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade.“ *American Political Science Review*, 94:2, 305-321.

Martinelli, Cesar/Tommasi, Mariano, 1997: „Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints.“ *Economics and Politics*, 9,2: 115-31.

Milner, Helen V., 1999: „The Political Economy of International Trade.“ *Annual Review of Political Science*, 2:91-114.

Milner, Helen V./Kutoba, Keiko, 2000: „Why the Rush to Free Trade? Democracy and Trade Liberalization in the LDCs.“ Unpublished Paper, Columbia University.

Prebisch, Raúl, 1950: *The economic development of Latin America and its Principal Problems*. NY: United Nations.

Rodrik, Dani, 1999: *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, DC: Overseas Development Council.

Singer, Hans W., 1950: „The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries.“ *American Economic Review*, 40,2:473-485.

Wunner, Norbert, 1998: „Trade Liberalization and Political Support in Transition Economies.“ *Economics of Transition*, 6:2, 409-25.

## **Institutionen und informelle Strukturen im Steuer- und Haushaltssystem der Ukraine**

### **Einleitung**

Die Ukraine ist ein postsowjetischer Staat im Prozeß des *state-building*. Parallel zu diesem Staatsaufbau findet ein Transformationsprozeß statt, in dem das Verhältnis Staat–Wirtschaft und Staat–Bürger neu definiert werden muß. Teil dieser Neudefinition sind fundamentale Umstellungen in der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik. Deshalb analysiert das hier vorzustellende Dissertationsprojekt – im Gegensatz zu vielen Untersuchungen von Fiskalsystemen, die sich auf institutionelle Reformen beschränken und primär am Haushaltsdefizit interessiert sind<sup>1</sup> – Fiskalpolitik aus einer breit angelegten Perspektive. Die Wirkung von vier weit gefaßten Einflußfaktoren auf sechs, für den Staatsauf- und -umbau wesentliche Aspekte des Steuer- und Haushaltssystems werden untersucht.

Als unabhängige Variablen werden betrachtet: *i*) formelle Institutionen: die Befugnisse und das Zusammenwirken verschiedener Staatsorgane, *ii*) informelle Strukturen: das Vertrauen zwischen Staat und Bürgern, das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Organisationen und Staat sowie zwischen Staats- und Marktakteuren; strukturelle Charakteristika des Parteiensystems,<sup>2</sup> *iii*) die Erwartungen verschiedener Gruppen an den Staat, *iv*) internationale Einflüsse direkter und diffuser Art.

Die abhängige Variable „das Steuer- und Haushaltssystem“ wird unter folgenden Aspekten betrachtet: 1) Bereitstellung der Ressourcen für einen funktionierenden Staat und deren effektive Nutzung, 2) Fiskaldisziplin, 3) Wirkung auf wirtschaftliches Wachstum, 4) auf die sich entwickelnde Einkommensungleichheit und 5) auf die Entwicklung einer Mittelklasse, 6) Responsivität des Systems auf gesellschaftliche Forderungen oder Präferenzen.

Eine breite Betrachtung der Steuer- und Fiskalpolitik führt unvermeidlich zu dem Problem, daß sich weder alle Variablen exakt messen, noch alle Wirkungsmechanismen umfassend nachweisen lassen. Oft lassen sich jedoch indirekte Indikatoren finden – wie etwa die öffentliche Meinung über Wirkungszusammenhänge im Untersuchungsland. Angesichts des umfassenden Problems des *state-building* und der Suche nach einem neuen gesellschaftlichen Konsens in den postsowjetischen Staaten erscheint eine breite Betrachtung – in Abwägung der methodischen Schwierigkeiten und Möglichkeiten – dennoch sinnvoll.

Aufgrund des knappen Platzes kann nur eine Momentaufnahme präsentiert werden. Das Schwergewicht liegt im folgenden Text auf der Darstellung der Einflußfaktoren (*i-iv*); anschließend werden knapp die wichtigsten *policy-outcomes* (1-6) umrissen. Alle hier präsentierten Ergebnisse sind vorläufig.

---

<sup>1</sup> Alberto Alesina et al.: *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Inter-American Development Bank, Working Paper No. 394/1999; John Campbell: An Institutional Analysis of Fiscal Reform in Postcommunist Europe, in: *Theory and Society* 1/1996, 45-84.

<sup>2</sup> Robert Putnam: *Making Democracy Work*, Princeton 1993, bezüglich der Wechselwirkungen zwischen Institutionen und informellen Strukturen.

## Einflußfaktoren

### Formelle Institutionen: Kompetenzenstreit und mangelnde Kontrolle

Der Kompetenzenstreit zwischen dem Präsidenten und dem Parlament in der Ukraine ist hinlänglich bekannt. Die unklare Verteilung von Zuständigkeiten und die Selbstständigkeitsbestrebungen einzelner Organe setzen sich auf vielen Ebenen fort, mit unverkennbaren Auswirkungen auf die Steuer- und Haushaltspolitik. Seit der Unabhängigkeit sind mehrere tausend Steuergesetze, -verordnungen und -erlasse erschienen, die sich häufig gegenseitig revidierten und z.T. rückwirkenden Charakter besaßen.<sup>3</sup> Der zur Zeit in der Verchovna Rada (dem ukrainischen Parlament) diskutierte neue Steuerkodex sieht daher ein Moratorium auf weitere Änderungen im Steuersystem vor. Besonders stark sind die Selbstständigkeitsbestrebungen der staatlichen Steuerbehörde, die den Großteil der ukrainischen Haushaltseinnahmen „liefert“. Zahlreiche Beobachter kritisieren ihren beträchtlichen Einfluß auf die Steuerpolitik, auch nachdem die Zuständigkeit hierfür 1999 wieder dem Finanzministerium zugeordnet wurde.<sup>4</sup>

Der Haushalt wird zwischen der Regierung und der Verchovna Rada ausgehandelt. Die Rada kann dabei den Gesamthaushalt sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite revidieren, was eine realistische Haushaltsplanung unterminiert.<sup>5</sup> Jahrelang wurden neue Ausgabenprogramme geschaffen, deren Gesamtheit bei weitem den jährlichen Haushalt und selbst das BIP übersteigt. Als Folge werden viele der gesetzlich vorgesehenen Ausgaben erst gar nicht in den Haushalt aufgenommen und bei der Umsetzung des Haushalts greift das Finanzministerium oft zu Notmaßnahmen wie der Sequenzierung und der sogenannten „Handsteuerung“ (ručnoe vypolnenie) von Ausgaben.<sup>6</sup> Dadurch verliert der verabschiedete Haushalt für die Bestimmung tatsächlicher Ausgaben an Bedeutung.

Besonders schlecht institutionalisiert ist nach wie vor die Kontrolle über die Haushaltsausgaben. Auf lokaler Ebene gibt es faktisch weder *ex ante* noch *ex post* wirksame Kontrollen. Für zentralstaatliche Ausgaben wurde 1995 ein Schatzmeister-System (kaznačejstvo) eingeführt.<sup>7</sup> Eine dem Finanzministerium unterstellte Prüfungsabteilung sowie eine der Verchovna Rada verantwortliche Rechnungskammer überprüfen vollzogene Staatsausgaben. Bisher hat die Rada den Regierungsbericht über die Erfüllung des Haushalts noch jedes Jahr zurückgewiesen und gerichtliche Untersuchungen angestrengt, diese sind jedoch stets ergebnislos verlaufen.<sup>8</sup>

An zwei Stellen berühren sich formelle Institutionen und informelle Strukturen besonders offensichtlich: Zum einen genießen zahlreiche Unternehmen, eine stetig wachsende Zahl freier Wirtschaftszonen, Tschernobyl-Hilfsorganisationen, usw. Steuerprivilegien. Zum anderen wird ein besonders hoher Anteil der Steuern in der Ukraine nicht als finanzielle Überweisung an den Staat getätigt, sondern in Form von Barter und gegenseitigen *off-sets* von Schulden. Dies begünstigt Korruption und Steuervermeidung.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Marek Dabrowski et al.: *Ukraine's Fiscal Policy in 1991-1996*, Warschau: The Center for Social and Economic Research, 1997.

<sup>4</sup> Von 1994 bis 1999 erbrachte die Steuerbehörde durchschnittlich knapp 80% der Haushaltseinnahmen. *Tax Services Modernization*, Manual der Staatlichen Steueradministration, 11.5.2000.

<sup>5</sup> Siehe: „Formulation of the State Budget,“ in: Andrzej Gonciarz, Victor Pynzenyk (Hg.), *Open Budget 1999 for Ukraine*, Institute of Reforms, ICPS, UEPLAC, Kiew 1999, 48-59.

<sup>6</sup> 1995-1998 wurden die Haushaltseinnahmen durchschnittlich um 11% „untererfüllt“. *Open Budget*, 62.

<sup>7</sup> Interview mit Janis Platais, IMF-Berater des ukrainischen Schatzamtes, 11.10.2000.

<sup>8</sup> Interview mit Igor Špak, Büro für Fiskalanalysen der Verchovna Rada, 26.9.00. *Zerkalo Nedeli* (ZN), 23.9.2000, 1.

<sup>9</sup> Interview mit Igor Špak, 26.9.2000.

## Informelle Strukturen: Mißtrauen und Personalisierung

Auf den Straßen Kiews umwirbt die Regierung die Steuerpflichtigen. Unter einem lächelnden, pensionierten Admiral ist zu lesen: „Wir haben Euch beschützt – beschütze jetzt uns. Zahle Deine Steuern.“ Doch das Vertrauen der Bürger in den Staat, in zentrale Institutionen und Politiker ist gering<sup>10</sup> und zugleich mißtraut der Staat der Steuermoral seiner Bürger. Während die ukrainische Steueradministration die Bereitschaft, den Staat mittels Steuern zu unterstützen, für Westeuropa bei 80 bis 90 Prozent ansetzt, wird für die Ukraine nur eine 50prozentige Bereitschaft angenommen.<sup>11</sup> Überdies beruhen nach ihren Angaben ein Drittel aller Steuereinnahmen auf erzwungener Eintreibung.<sup>12</sup> Dennoch ist das Steueraufkommen in der Ukraine im Vergleich mit anderen langsamen Reformländern eher überdurchschnittlich.<sup>13</sup>

Während die Bürger dem Staat mißtrauen, ist ihre Kontrolle über den Staat unterentwickelt. Der NGO-Sektor in der Ukraine ist klein und von westlichen Gebergeldern abhängig.<sup>14</sup> Die Beziehungen zwischen Bürgern und Staat (z.B. via Parteien) sowie zwischen Unternehmen und Staat sind stark personalisiert, was vielfach die staatliche Bereitstellung öffentlicher Güter verhindert. So genießen zahlreiche (v.a. große) Unternehmen Steuerprivilegien, während eine allgemeine Steuerreform aussteht. Überdies ist die Parteienstruktur nach wie vor eher diffus und die Bildung eines vereinigten Blockes reformorientierter Kräfte ist bisher gescheitert. Dieser Zustand des Parteiensystems verhindert die Ausarbeitung klarer Programme und senkt damit das Reformpotential.

## Einstellungen und Erwartungen an den Staat

Laut einer Umfrage ist die Unterstützung für generelle Marktformen zwischen 1996 und 2000 leicht gestiegen und beträgt mittlerweile 56 Prozent.<sup>15</sup> Zugleich ist rund ein Drittel der Ukrainer relativ eindeutig zugunsten eines eher kommunistischen Wirtschaftssystems eingestellt (dies stimmt auch mit dem kommunistischen Wählerpotential überein). Die übrigen zwei Drittel verteilen sich in schwankenden Prozentzahlen auf Reformbefürworter und Unentschiedene.<sup>16</sup>

Regierung und Parlament bedienen daher durchaus gesellschaftliche Bedürfnisse, wenn sie Jahr für Jahr nicht finanzierbar hohe Sozialausgaben in den Haushalt hineinschreiben. Allerdings hat die Regierung bisher auch die Chance vertan, die Bürger über Marktformen aufzuklären: Im März-April 2000, also gut acht Jahre nach der Unabhängigkeit, fühlten sich nur 12 Prozent der Ukrainer gut über marktwirtschaftliche Prinzipien informiert.<sup>17</sup>

## Globalisierung und IFIs

Die wichtigsten direkten internationalen Einflüsse sind sicherlich die mit IMF und Weltbank vereinbarten Programme, die generell eine Senkung des Haushaltsdefizits und verschiedene strukturelle Reformen vorsehen. Zu den diffusen Einflüssen gehört ein globalisiertes internationales Umfeld, in dem z.B. Kapital- und damit Steuerflucht Anfang der 1990er Jahre in großem Maße möglich war. Während IMF und Weltbank sicherlich zur Planung „ausgeglichener“

<sup>10</sup> L. Šangina: Sine-Želtyj Den' Kalendarja, in: ZN, 19.8.2000 [Umfrage des Ukrainian Center for Economic and Political Studies, UCEPS].

<sup>11</sup> Tax Services Modernization, 2000.

<sup>12</sup> Ižik, Petr: Tret' platežej – posle 'vežlivogo napominanija', Den', 27.9.2000, 5.

<sup>13</sup> Der Anteil der Haushaltseinnahmen am BIP in den GUS-Ländern lag 1998 bei durchschnittlich 20,7%; in der Ukraine bei 37,8%.

<sup>14</sup> Irina Skorbut, Ukraine Market Reform Education Program (UMREP), Interview 28.9.2000; Ksenia Ljapina, Coordination-Analytical Center of Ukrainian Business Associations, Interview 26.9.2000.

<sup>15</sup> UMREP: Results of a Nationwide Ukrainian Survey, Mai 2000.

<sup>16</sup> Siehe z.B. Umfrage des Kiev International Institute of Sociology vom Februar 2000.

<sup>17</sup> UMREP 2000, 7.

Haushalte 2000 und 2001 beigetragen haben, ließen sich strukturelle Reformen bisher kaum von außen erzwingen.

## Policy-Outcomes

In der Ukraine fehlt nach wie vor ein Reformkonsens sowohl in der Gesellschaft als auch innerhalb der politischen Eliten – auch wenn es mit der Regierungsübernahme Viktor Juščenkos und der sogenannten neuen „Mehrheit“ im Parlament einige Bewegung in Richtung Reformen gibt. Zwar schafft es der junge ukrainische Staat, relativ hohe Haushaltseinnahmen zu generieren (Punkt 1), doch in Abwesenheit struktureller Reformen und einer besseren Kontrolle werden Ressourcen oft wenig effektiv genutzt. Die Fiskaldisziplin (Punkt 2) hat sich dagegen vor allem aufgrund internationaler Faktoren verbessert (Mangel an Zugang zu Krediten, Forderungen von IMF und Weltbank).<sup>18</sup> Zahlreiche Steuervergünstigungen erlauben umfangreiches *rent-seeking* politisch gut verbundener Gruppen, während andererseits die Steuerlast so hoch und vor allem die Erhebung der Steuern so aufwendig ist, daß ein kleines und mittleres Unternehmertum – der Nährboden sowohl für wirtschaftliches Wachstum als auch für eine vom Staat unabhängige Mittelklasse – (legal) kaum gedeihen kann (Punkte 3 und 5).<sup>19</sup> Das Steuer- und Haushaltssystem entspricht in gewissem Maße gesellschaftlichen Erwartungen (Punkt 6), allerdings häufig aus populistischem Opportunismus, da Regierung, Präsident und Parlament sich in Versprechungen ergehen, die nicht zu halten sind. Teile der Gesellschaft und der politischen Elite sind hier eine angesichts der wirtschaftlichen Lage höchst problematische Koalition zur Wahrung des *status quo* eingegangen.

## Schluß

Die Untersuchung der Steuer- und Fiskalpolitik in der Ukraine deutet darauf hin, daß es gerade das Zusammenwirken formeller Institutionen und informeller Strukturen ist, welches das Stattfinden oder Ausbleiben von tiefgreifenden und die ganze Gesellschaft betreffenden Reformen erklären kann. In dem laufenden Dissertationsprojekt wird der Versuch unternommen, die einzelnen Variablen sowie Wirkungszusammenhänge genauer zu spezifizieren und in ihrer Gewichtung einzuordnen.

---

<sup>18</sup> Siehe auch Luzik, Peter: International Experience in Tax Reform and Lessons for Ukraine. Center for Economic Reform and Transformation, Discussion Paper No. 99/04, Edinburgh, Februar 1999.

<sup>19</sup> In der Ukraine gab es 1998 pro 1000 Einwohner 3 KMUs, in Rußland 6 und in Polen 35. Siehe *Business Consultant* (USAID), Juni 2000.

## **Belarus in der Internationalen Politischen Ökonomie der 90er Jahre<sup>1</sup>**

Auch neun Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion gilt Belarus noch – oder immer stärker – als Sonderfall, ein Land, das in seiner ökonomischen Transformationsstrategie und seiner politischen Entwicklung von seinen Nachbarn stark abweicht<sup>2</sup>. Diese Entwicklung Weißrußlands in den letzten Jahren wurde meist als Ergebnis interner Faktoren gewertet, oft konzentriert auf die Person von Präsident Lukašenko und dessen autoritäre Politik.

Damit folgt die Transformationsliteratur zu Belarus einem allgemeinen Muster der Transformationsforschung bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre. Zwar stellen außenwirtschaftliche Öffnung und die Integration in die – westlich geprägte – Weltwirtschaft zumeist zentrale Elemente der neoliberal motivierten Transformationsstrategien dar. Diese werden jedoch meist als unproblematisch angesehen und als Einflußfaktoren nicht weiter thematisiert. Von diesem Muster weichen auch die schärfsten Kritiker der marktradikalen Schocktherapeuten, historisch institutionalistische und evolutionsökonomische Ansätze, die Pfadabhängigkeiten der Entwicklung ins Zentrum der Analyse stellen, im Kern nicht ab<sup>3</sup>. So wurde in der Transformationsforschung in den ersten Jahren überwiegend das Primat der internen Faktoren postuliert. Inzwischen wird allerdings zunehmend eingefordert, die exogenen Einflüsse auf Wandlungsprozesse stärker zu berücksichtigen.<sup>4</sup>

Auch in bezug auf Belarus steht deswegen die Frage nach den Verbindungsmustern zwischen externen und internen Faktoren der Systemtransformation im Raum. Im folgenden wird gezeigt, daß äußere politische, ökonomische und ideelle Einflüsse in beträchtlichem Maß auf die Interessensbildung der Entscheidungsträger und damit den Verlauf des Transformationsprozesses in Belarus einwirken. Es soll argumentiert werden, daß Akteurskonstellationen in Belarus auch von den Chancen und Möglichkeiten geprägt werden, die einzelne Gruppen für sich im internationalen Kontext ausmachen. Weil diejenigen Bevölkerungsschichten, die ein ausgeprägtes Interesse an einer uneingeschränkten Öffnung und Strukturanpassungsstrategie haben, relativ schwach sind, setzte sich bisher eine von der präsidialen Exekutive dominierte „Große Koalition“ der Befürworter einer verstärkten regionalen Integration mit einer starken Rolle des Staates als Redistributionsorgan und Entwicklungsträger durch.

### **Der Rahmen: Internationale Politische Ökonomie**

Zur Untersuchung dieser Fragestellung bieten sich Theorieansätze aus der Internationalen Politischen Ökonomie an, in deren Rahmen kritische Ansätze versuchen, die politischen, ökonomi-

---

<sup>1</sup> Das Projekt entstand als Magistra-Hausarbeit am Osteuropa-Institut der FU Berlin, Arbeitsbereich Politik, die im Frühjahr 2000 abgeschlossen wurde.

<sup>2</sup> Daß bspw. in den zentralasiatischen FSU-Republiken, aber auch in einzelnen russischen Regionen teilweise Entwicklungen stattfinden, die durchaus vergleichbare Charakteristika aufweisen, ist bisher in der Literatur meines Wissens nach kaum thematisiert worden, kann aber auch an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden.

<sup>3</sup> Vgl. Bohle, Dorothee (1999): Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische Bewertung institutionalistischer Beiträge in der Transformationsdebatte. Discussion Paper FS I 99-103, Wissenschaftszentrum Berlin, auch unter <http://www.wz-berlin.de/presse/lidisc/lidisamb.de.htm#1999ob>, S.1f.

<sup>4</sup> Vgl. Bohle ebd., Hopfmann, Arndt (1995): Transformation und Weltmarktintegration. Perspektiven der Reformländer Mittel- und Osteuropas in der internationalen Arbeitsteilung, in: Prokla, 25. Jg, Nr. 4/1995, 541-564; Segbers, Klaus (1998): Sowjeterbe und Globalisierung. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der FU Berlin. Nr. 15/1998; Altwater, Elmar (1996): Der Megatrend der Globalisierung und die Spielräume regionaler Integration von Transformationsgesellschaften. Der globale Kontext regionaler Integration in Zentralasien. Unveröff. Manuskript, 1996.

schen und ideologischen Grundlagen von globaler Macht und Weltordnung und deren Rückwirkung auf soziale Kräfte zu beschreiben sowie nach Bruchpunkten und Veränderungspotentialen zu suchen<sup>5</sup>. Das grundlegende Postulat der Verschränkung des Politischen und Ökonomischen, aber auch der nationalen und der internationalen Ebene bietet einen geeigneten Analyserahmen, der allerdings bisher fast nur für die kapitalistischen Länder und hier meist für die Zentren der Weltwirtschaft in USA und Westeuropa konzeptionalisiert wurde, von Kees van der Pijl in historischer Sicht als „*lockean heartland*“ bezeichnet<sup>6</sup>.

Die Auswirkungen globaler, transnationaler Machtkonstellationen auf die weniger entwickelten, eine Art nachholender Entwicklung anstrebenden Länder werden allerdings nur ansatzweise thematisiert. Die „*hobbesian contender states*“ (van der Pijl) zeichnen sich dabei durch größere Zentralisierung und staatszentrierte Entwicklung aus, ein Beispiel ist u.a. die Sowjetunion. Diese Opposition zu den Zentren der Weltwirtschaft kann sich aber nur entwickeln, wenn eine Kräftekoalition, ein „sozialer Block“ im jeweiligen Land stark genug ist, der „passiven Revolution“, die von außen ins Land getragen wird, ein anderes Modell gegenüberzustellen, und sie ist auch dann immer von der Auseinandersetzung mit den exogenen Einflüssen geprägt.<sup>7</sup>

## Exogene Einflüsse auf den belarussischen Transformationsprozeß

In Anlehnung an eine von Barbara Stallings entwickelte Typologie können zunächst unterschiedliche externe Einflußfaktoren benannt werden: *markets*, *leverage*, *linkages*. Dabei sind Außenhandel, Finanzbeziehungen, aber auch Direktinvestitionen Indikatoren des Einflusses von Marktbeziehungen (*markets*); die Beziehungen suprastaatlicher Organisationen und einzelner Staaten(bünde), d.h. internationaler Finanzorganisationen, der EU und vor allen Dingen der Russischen Föderation zu weißrussischen Akteuren können Auskunft über politische Machtbeziehungen geben (*leverage*)<sup>8</sup>. Schließlich werden ideologische Einflüsse untersucht. Diese sind schwieriger zu erfassen, können aber im Versuch, direkte Kontakte (*linkage*) mit Entscheidungsträgern herzustellen und diese „fortzubilden“, aber auch Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung zu nehmen, lokalisiert werden.

Die verschiedenen Einflußfaktoren vermitteln durchaus widersprüchliche Signale an die belarussischen Akteure. Ungünstige Markteinflüsse im „realen Sektor“, denen die weißrussischen Akteure auf dem Weltmarkt ausgesetzt sind, wie die Verschlechterungen der *terms of trade* (im Vergleich zum innersowjetischen Preisverhältnis) und die starke ausländische Konkurrenz auf dem Binnen- und Außenmarkt wirken dabei bisher als zentrale Determinanten.

Vor diesem Hintergrund mißlang in den 1990er Jahren der Versuch internationaler und europäischer Institutionen, über politische und ideelle Initiativen belarussische Akteure für weiterge-

<sup>5</sup> Vgl. grundlegend Cox, Robert W. (1981) *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: *Millennium. Journal of International Studies* 10, Nr. 2/1981, 126-155; ders. (1983): *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*, in: *Millennium. Journal of International Studies* 12, Nr. 2/1983, 162-165. Für einen Überblick: Bieling, Jürgen und Frank Deppe (1996): *Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie. Eine Problemskizze*, in: *Das Argument*, Nr. 217/1996, 729-740.

<sup>6</sup> van der Pijl, Kees (1999): *Transnational classes and International Relations*. RIPE series in Global Political Economy, New York, London: Routledge.

<sup>7</sup> „The notion of a framework for action or historical structure is a picture of a particular configuration of forces. This configuration does not determine actions in any direct, mechanical way but imposes pressures and constraints. Individuals and groups may move with the pressures or resist and oppose them, but they cannot ignore them. To the extent that they do successfully resist a prevailing historical structure they buttress their actions with an alternative, emerging configuration of forces, a rival structure.“ Cox, Robert W. (1995): *Critical Political Economy*, in: Hettne, Björn (Hrsg): *International Political Economy*, 31-45, hier 33.

<sup>8</sup> Freilich ist diese Unterscheidung nicht ganz trennscharf, denn auch privatwirtschaftliche Akteure wie Investoren können einen beträchtlichen „leverage“-Einfluß, d.h. direkten Druck auf politische Entscheidungen, ausüben. Angesichts des geringen Engagements ausländischer privatwirtschaftlicher Akteure in Belarus bleibt diese Problematik im vorliegenden Fall jedoch vernachlässigbar.



hende Öffnung und Marktreformen zu interessieren. Dabei fällt vor allem ins Gewicht, daß westliche Institutionen weder starke Druckmittel besitzen – Belarus ist kaum international verschuldet – noch attraktive Angebote machen, wie sie gegenüber den mittelosteuropäischen Ländern mit der perspektivischen EU-Mitgliedschaft bestehen. Allerdings ist die ideelle Überzeugungsarbeit, die im Rahmen von Seminaren, Publikationen und Diskussionen von IWF, Weltbank, EBRD, TACIS Democracy Programme u.a. auf verschiedenen Ebenen geleistet wird, nicht zu unterschätzen.

Gegenüber westlichen Einflüssen und Institutionen spielt der externe Einfluß Rußlands eine größere Rolle. Dieser bewirkt vor allen Dingen eine politische und ökonomische Orientierung Weißrußlands auf den östlichen Nachbarn. Rußland allerdings scheint keinen expliziten Druck bezüglich etwa der Frage von ökonomischer Regulierung oder Deregulierung auszuüben – ist allerdings auch nicht bereit, auf Basis des „belarussischen Modells“ einer weiteren politischen Integration real zuzustimmen<sup>9</sup>. Der externe Einfluß Russlands ermöglicht so bisher eine ökonomisch günstige Verflechtung (z.B. subventionierte Energiepreise) für Belarus, während politisch-institutionell das staatszentrierte Entwicklungsmodell nicht in Frage gestellt wird.

## Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen in Belarus

Diese Einflußfaktoren haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Belarus (deren Existenz durch die autoritäre Regierungsform Lukašenkos zwar meist verdeckt, aber nicht aufgehoben wird). Als zentrale gesellschaftliche Gruppen können der Staatsapparat im engeren Sinne, das Direktorenkorpus der staatlichen Industrie- und Landwirtschaftsbetriebe, das neue Unternehmertum sowie die Arbeitnehmerschaft, vertreten durch Gewerkschaften, identifiziert werden. In zwei entscheidenden Fragen der Transformation, der Richtung internationaler Integration einerseits und der Frage nach staatlicher Regulierung oder Deregulierung der Wirtschaft andererseits, werden die Interessen der gesellschaftlichen Akteure durch die externen Rahmenbedingungen beeinflusst:

- Gruppen, deren Ressourcen durch eine „offene“ Weltmarktintegration aufgewertet werden, befürworten diese, während Gruppen, deren Ressourcen durch die Integration entwertet werden, eher für eine Regionalintegration im Rahmen der GUS/mit Rußland eintreten.
- Gruppen, deren Ressourcen durch ungeschützte Konfrontation mit externen Konkurrenten bzw. die Anpassung von Kostenstrukturen an Weltmarktniveau gefährdet sind, treten eher für einen Erhalt staatlicher Regulation ein; Gruppen, deren Tätigkeit durch staatliche Regulation behindert wird, treten für deren Abbau ein.

Es kann gezeigt werden, daß keine der entscheidenden gesellschaftlichen Gruppen in Belarus ein Interesse an der Übernahme des „westlichen Entwicklungsmodells“ im Sinne des *lockean heartland* entwickelte. Aufgrund der ererbten – ressourcenarmen, industriellen und ökonomisch sehr offenen – historischen Struktur überwogen die negativen Folgen einer unmittelbaren Übernahme westlicher Regulierungsmodelle für die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen die Vorteile. Die Ressourcen der wichtigsten sozialen Gruppen in Belarus wurden durch die Perspektive einer ungeschützten Weltmarktintegration und einer De- und Reregulierung der gesamten Wirtschaftsbeziehungen im Sinne liberaler Reformen im Kern bedroht: insbesondere die belarussische Industrie, bis auf Ausnahmen wie beispielsweise die rohstofffördernde Kaliindustrie, war der Perspektive der Deindustrialisierung ausgesetzt, weil sie der direkten Konkurrenz auf dem Weltmarkt nicht standhalten konnte. Andere soziale Gruppen sind auf die freiwillige oder erzwungene Redistribution von Ressourcen aus diesem Segment der belarussischen Gesellschaft angewiesen, wie die Landwirtschaft oder die staatlichen Bürokratien, während für Arbeitnehme-

---

<sup>9</sup> Vieles an den weitreichenden Integrationsplänen bleibt deshalb Rhetorik.

rInnen der Verlust ihrer Arbeitsplätze bei fehlender Aussicht auf adäquaten Ersatz existenzbedrohend wirkt.

## Eine prekäre Koalition für staatszentrierte Entwicklung und Regionalintegration

Die Etablierung eines staatszentrierten Gesellschaftsmodells mit Präferenz für eine „Ostintegration“ in Belarus kann als ein Versuch interpretiert werden, unter den neuen externen Bedingungen die eigenen Interessen zu schützen. Für einzelne Akteure hinderliche Folgen dieses Modells, wie etwa die Devisenbewirtschaftung durch die Regierung, versuchen diese eher durch direkte Verhandlungsprozesse abzuwenden als durch direkte Opposition. Damit läßt sich auch die Schwäche der belarussischen politischen Opposition erklären, die sich einstweilen sozial nur auf diejenigen Kräfte stützen kann, deren Ressourcen in der globalen Ökonomie verwertbar sind bzw. die von den traditionellen Ressourcen der belarussischen Wirtschaft nicht profitieren.

Der *hobbesian contender state* entsteht damit in einer abgewandelten Form neu – allerdings weniger aufgrund einer konsistenten, geplanten Entwicklungsstrategie als aufgrund der Interaktion verschiedener Akteure, die unter dem Druck der internationalen Umgebung ihre ererbten Ressourcen mobilisieren.

Die neuen globalen Formen ökonomischer Verflechtung (legale und illegale Finanzströme, Direktinvestitionen) setzen einem „nationalen Sonderweg“ jedoch enge Grenzen; eine solche Politik ist im Prinzip nur in einem regionalen Verbund durchzusetzen; für diesen gibt es jedoch keine Präferenz in Rußland und anderen GUS-Ländern.

Darüber hinaus ist die Kräftekoalition, auf die sich das Regime stützt, prekär. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Manuskripts ist es noch zu früh, das Ergebnis der Parlamentswahlen vom 15.10.2000 abschließend zu beurteilen, doch zeigt die geringe Wahlbeteiligung von ca. 50% jedenfalls, daß es zwar noch kaum eine starke, handlungsfähige Opposition gibt, die massive Unterstützung für Lukašenko jedoch stark geschrumpft ist. Das zeigt sich auch an zunehmenden gewerkschaftlichen Protesten: der große, aus den ehemaligen Staatsgewerkschaften hervorgegangene Gewerkschaftsverband FPB geht in Konfrontation zum Regime – wiederum unterstützt von internationalen Gewerkschaftsstrukturen.

Der „soziale Block“, der bisher die Grundlage des belarussischen Modells bildet, ist eher das Ergebnis eines fragilen, kurz- oder höchstens mittelfristigen Kompromisses als einer langfristig tragfähigen ökonomischen, politischen und ideellen Basis. Bislang konnte das prekäre Gleichgewicht auf der Basis ökonomischer Erfolge und mit der Aussicht auf Integrationsgewinne durch den Annäherungsprozeß an Rußland noch erhalten werden, doch diese Entwicklungsperspektive scheint begrenzt. Selbst wenn es auf russischer Seite eine Bereitschaft zu einer vertieften Integration geben würde, wird das Potential der Regionalintegration angesichts wirtschaftlicher Instabilität des Seniorpartners inzwischen skeptischer eingeschätzt, und die staatsgestützte Modernisierungsstrategie in einem einzelnen kleinen Land wie Belarus dürfte angesichts der faktischen Blockade durch internationale Kreditmärkte und Finanzorganisationen nicht in der Lage sein, das erforderliche Kapital für die umfassende Erneuerung der belarussischen Wirtschaftsstruktur bereitzustellen. Die Anfangserfolge dieser Strategie Mitte der 90er Jahre werden deshalb vermutlich zu Recht vielfach als Strohfeuer angesehen.

Um den vielfältigen Interessen gerecht zu werden, ist das Regime auf die Nutzung aller zugänglichen Ressourcen (Abschöpfung der Gewinne aus dem Außenhandel über Wechselkurse, Abgaben und eigene Beteiligung an Außenhandelsoperationen) angewiesen. Wenn dabei der Druck auf einzelne Akteure zu groß wird und diese eine günstigere Alternative für sich in einer – eventuell fragmentierten – Weltmarktintegration unter neoliberalen Vorzeichen ausmachen, könnten sie den Kompromiß mit der Regierung aufkündigen. Kandidaten dafür sind die Direktoren der erfolgreichen Industrieunternehmen, Teile der ArbeitnehmerInnenschaft, evtl. aber auch Teile

des agrarindustriellen Komplexes. Sollten relevante Teile dieser Gruppen auf die Seite der Opposition übergehen, könnte das bisher so stabil scheinende Herrschaftsgefüge ins Wanken geraten.

# *HERAUSFORDERUNGEN DER GLOBALISIERUNG FÜR OSTEUROPÄISCHE UNTERNEHMEN*

Jutta Günther

## **Technologie-Transfer durch ausländische Direktinvestitionen in Mittelosteuropa – Das Beispiel Ungarns**

Die einst zentralen Aufgaben der wirtschaftlichen Transformation wie Makrostabilisierung, Liberalisierung und Sequenzierung der Reformen gehören in den mittelosteuropäischen Ländern (MOE-Ländern)<sup>1</sup> inzwischen der Vergangenheit an. Die Privatisierung gilt als weitgehend abgeschlossen, und die Region ist zu einem beliebten Standort für ausländische Direktinvestitionen geworden. Dabei verzeichnet Ungarn mit 1439US \$ pro Kopf die mit Abstand höchsten Direktinvestitionen in ganz Osteuropa (UNCTAD, 1999).

Bei allen Fortschritten der Transformation und Erfolgen der außenwirtschaftlichen Öffnung ist jedoch nicht zu übersehen, daß der Transformationsprozeß eher als abgeschlossen gelten kann, als der Aufholprozeß beim Lebensstandard. Somit bedarf es in den MOE-Ländern einer wirtschaftlichen Aufholstrategie, die eine Annäherung an das westeuropäische Niveau erlaubt. Um dabei erfolgreich zu sein, kommt es darauf an, nicht allein die komparativen Vorteile im Bereich der (noch) niedrigen Löhne zu nutzen, weil dies die Gefahr birgt, in Produktionsaktivitäten mit niedriger Wertschöpfung zu verharren bzw. zur „verlängerten Werkbank“ führender Industrieländer zu werden. Langfristig kann der Aufholprozeß nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, eine technologisch aufgewertete, innovative und international wettbewerbsfähige Produktion aufzubauen, in der höhere Wertschöpfungen und Produktivitätsfortschritte langfristig zu steigenden Einkommen führen (Berke/Trabold, 1997; Nicholls, 1999).

Nachholende Länder haben bei der technologischen Erneuerung den Vorteil, auf bereits erzeugtes Wissen aufbauen zu können, d.h. ein externer Erwerb von Sachtechnik und Know-how über einen wie auch immer zustande kommenden Technologie-Transfer<sup>2</sup> kann stattfinden (Berke/Trabold, 1997, 300f; Radosevic/Dyker, 1997). Soll dieser Prozeß tatsächlich zum Aufholen und nicht zu einem Verharren in der Nachholphase führen, so ist der Zugriff auf die besten verfügbaren Technologien erforderlich, weil nur so die zeitliche „Abkürzung des Aufholweges“ (Klodt, 1990, 72) möglich ist.

Der Technologie-Transfer kann auf verschiedene Weise stattfinden. Naheliegend ist der direkte kommerzielle Erwerb von state-of-the-art Technologien über die entsprechenden Märkte. Dies betrifft z.B. den Kauf von Anlagen, Maschinen, Computern usw., aber auch den Bereich der Lizenzen, des Consultings etc. Aufgrund der Unvollkommenheit der Wissens- und Technologiemarkte, insbesondere im Bereich firmenspezifischen Wissens, sind einem über den Markt vermittelten Technologie-Transfer jedoch Grenzen gesetzt. Liegen Marktunvollkommenheiten vor, wächst die Bedeutung des Technologie-Transfers durch ausländische Direktinvestitionen (Klodt, 1990, 69f; Dunning, 1993).

---

<sup>1</sup> MOE-Länder bezieht sich hier nicht auf die rein geographische Definition, sondern auf die in der Transformation am weitesten fortgeschrittenen Länder Mittelosteuropas, insbesondere Polen, Tschechien, Ungarn.

<sup>2</sup> Technologie-Transfer bezieht sich hier nicht allein auf Sachtechnik („hard technology“) sondern auch und insbesondere auf technologisches Wissen („soft technology“) aller betrieblichen Anwendungsbereiche (Dunning, 1993, 289). Die folgenden Ausführungen beziehen sich ferner auf den Technologie-Transfer im ungarischen Industriesektor.

Entsprechend der Theorie der Multinationalen Unternehmen (Dunning, 1993, 68ff) transferieren Unternehmen, die ihr firmenspezifisches technologisches Wissen auch an anderen Standorten nutzen möchten, dieses durch die Gründung ausländischer Tochtergesellschaften. Diese Form der ausländischen Direktinvestitionen kann insbesondere dann als unterstützend für die technologische Erneuerung betrachtet werden, wenn es gelingt, die Träger der besten verfügbaren Technologie für eine Ansiedlung zu gewinnen (Berke/Trabold, 1997, 302).

Neben der Tatsache, daß sich bestimmte Technologien nicht über Märkte transferieren lassen, ist der Technologie-Transfer via Direktinvestitionen in MOE-Ländern auch aus weiteren Gründen bedeutsam. Erstens verhindert ein Mangel an inländischen Ersparnissen und ein erschwerter Zugang zu ausländischen Krediten bei einheimischen Unternehmen i.d.R. den Erwerb moderner Technologien in nennenswertem Umfang, und zweitens erfordert der Import von Technologie in Form von Sachtechnik, Lizenzen etc. eine höhere lokale Absorptionsfähigkeit als der Technologie-Transfer durch Direktinvestitionen (Lall, 1990, 13).<sup>3</sup>

Die Regierung Ungarns und anderer MOE-Länder hat die Bedeutung der ausländischen Direktinvestitionen als potentielle Katalysatoren des Aufholprozesses erkannt. Zahlreiche wirtschaftspolitische Instrumentarien zielen daher darauf ab, Investoren im Bereich der High-tech-Produktion anzuziehen und auch zu Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) zu ermuntern. Steuervergünstigungen und direkte Investitionszuschüsse gehören zu den häufigsten Maßnahmen in diesem Zusammenhang (Ungarisches Wirtschaftsministerium, 1999; Hungarian Investment and Trade Development Agency, 2000). Seit Mitte der 1990er haben daraufhin in Ungarn viele ausländische Investoren umfangreiche Investitionen auch in FuE getätigt (z.B. Nokia, Ericsson, General Electric, North American Bus Industries, Audi usw.) (The Wall Street Journal, 11.04.2000).

Die Ansiedlung von ausländischen Direktinvestitionen in den erstrebenswerten Hochtechnologiebereichen einschließlich FuE ist jedoch allenfalls ein Etappensieg auf dem Weg der nachholenden wirtschaftlichen Entwicklung durch technologische Erneuerung. Eine wichtige Frage ist, ob die Hochtechnologie-Investoren die ungarische Industrie punktuell oder generell aufwerten, d.h. ob die „Vorzeiginvestoren“ moderne Inseln in einer ansonsten von internationaler Wettbewerbsfähigkeit weit entfernten Industrielandschaft bilden oder ob von der „in Tochtergesellschaften verpackten“ modernen Technologie auch einheimische Betriebe profitieren.

Geht man davon aus, daß „die ausländischen Unternehmen ihr firmenspezifisches Wissen nicht vollständig für sich behalten können“ (Berke/Trabold, 1997, 302), bewirken die ausländischen Tochtergesellschaften nicht nur eine Erhöhung der Anzahl moderner Produktionsbetriebe, sondern stellen auch eine mögliche Quelle von Trickle-Down- bzw. Spillover-Effekten dar.

Zu den in der theoretischen und empirischen Literatur am häufigsten genannten Spillover-Mechanismen gehören neben den allgemeinen „demonstration effects“ (Blomström/Kokko, 1996, 22) insbesondere die Arbeitskräftemobilität und die Zuliefererkontakte (z.B. Blomström/Sjöholm, 1999; Dunning, 1993, 446ff).

Ausländische Investoren unternehmen nicht selten umfangreiche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für ihre lokalen Mitarbeiter auf allen Ebenen (Estrin/Hughes/Todd, 1997; Holtbrügge/Welge, 1993). Wechseln diese zu einheimischen Unternehmen, die bisher nicht über derart qualifizierte Mitarbeiter verfügten, so findet ein Wissenstransfer statt. Aufgrund der Tatsache, daß die einheimischen Unternehmen i.d.R. jedoch nicht in der Lage sind, entsprechende Gehaltsanreize zu geben (Hunya, 2000b, 116f), ist dieser Weg des Technologie-Spillovers eher selten.

---

<sup>3</sup> Das insbesondere aus Entwicklungsländern bekannte Problem der (Technologie-)Absorptionsfähigkeit spielt in den MOE-Ländern allerdings eine geringere Rolle. Dies ist insbesondere auf die gute Ausstattung mit qualifizierten Arbeitskräften (Humankapital) zurückzuführen (Berke/Trabold, 1997, 301 und 304f; Hunya, 2000a, 15).

Stärkere Bedeutung fällt hingegen den Spillovers zu, die aus der Zusammenarbeit zwischen ausländischen Investoren und einheimischen Zulieferbetrieben resultieren. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die ausländischen Investoren, die auf eine Vielzahl von Zulieferern angewiesen sind, diese mit technischem und/oder organisatorischem Wissen unterstützen und ggf. auch finanzielle Hilfe bereitstellen (Berke/Trabold, 1997, 302f; Lall, 1990, 23). Wenn ein zunehmender Anteil der ansonsten importierten inputs durch vorhandene einheimische Zulieferer bereitgestellt werden kann, so steigt der Anteil der lokalen Wertschöpfung und Einkommen, und dies um so mehr, je technologisch anspruchsvoller die Zulieferprodukte sind.

Bisher erwerben ausländische Investoren durchschnittlich 10-20% ihrer Zuliefererprodukte in Ungarn, was von ungarischer Seite als deutlich zu gering eingeschätzt wird (Ungarisches Wirtschaftsministerium, 2000, 39). Anteile von 50-70% (z.B. General Electric, Electrolux Lehel) bilden die Ausnahme und sind normalerweise nur bei Investitionsprojekten anzutreffen, die im Rahmen der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe (Akquisitionen) zustande kamen. Hier wird i.d.R. an bestehende Zulieferernetzwerke angeknüpft oder der lokale Zuliefereranteil fällt aufgrund von Outsourcing höher aus. Bei Greenfield-Investitionen hingegen existieren keine alten Zuliefererstrukturen, und der Anteil der Importe ist entsprechend höher. Hinzu kommt, dass Greenfield-Investitionen oft in Industriezweigen vertreten sind, die in Ungarn zuvor unbedeutend oder gar nicht existent waren (z.B. Pkw-Produktion), und daher keine traditionellen einheimischen Zulieferer vorhanden sind.

Die ungarische Regierung versucht mit dem kürzlich eingeführten „Zuliefererprogramm“ die Geschäftsanbahnung zwischen ungarischen Zulieferern und ausländischen Investoren durch Informationsverbesserung zu unterstützen (Ungarisches Wirtschaftsministerium, 2000, 40f). Wesentliche Probleme für die ungarischen Zulieferer, i.d.R. kleine und mittelständische Unternehmen, bestehen jedoch in der Erfüllung der Qualitätsanforderungen und dem Einhalten von Lieferterminen und -kapazitäten.<sup>4</sup> Die ausländischen Investoren legen bei der Wahl ihrer Zulieferer jedoch allein das Kosten- und Qualitätskriterium zugrunde, und leisten Technologietransfers nur an erfolversprechende, bereits konkurrenzfähige lokale Zulieferer.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in Ungarn, trotz umfangreicher Direktinvestitionen in Hochtechnologie einschließlich FuE, die einheimischen Unternehmen noch nicht in nennenswertem Umfang an der technologischen Erneuerung der Industrie partizipieren. Derzeit ist eher eine punktuelle denn generelle technologische Aufwertung des Industriesektors durch ausländische Investoren zu beobachten, und dies trifft für alle MOE-Länder zu (Nicholls, 1999).

## Literatur

**Berke, C. & Trabold, H. (1997):** "Low-cost" oder "High-tech"? Strategische Außenwirtschaftsoptionen für die mittel- und osteuropäischen Länder. In: Schumacher, D. & Trabold, H. & Weise, C. (Hsg.): Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. DIW Sonderhefte Nr. 161, S. 287-324, Berlin: Duncker & Humblot.

**Blomström, M. & Kokko, A. (1996):** Multinational Corporations and Spillovers. London: CEPR Discussion Paper No. 1365.

**Blomström, M. & Sjöholm, F. (1999):** Foreign Direct Investment, Technology Transfer and Spillovers: Does Local Participation With Multinationals Matter? In: European Economic Review, No. 4-6, Vol. 43, pp. 915-923.

---

<sup>4</sup> Das zeigen die Antworten einer (bisher unveröffentlichten) Befragung von 1600 ungarischen Zulieferern der Bereiche Metallverarbeitung, Elektrotechnik und Kunststoffverarbeitung durch das ungarische Wirtschaftsministerium.

**Dunning, J. H. (1993):** *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Reading: Addison-Wesley.

**Estrin, S. & Hughes, K. & Todd, S. (1997):** *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Multinationals in Transition*, London, Washington: The Royal Institute of International Affairs.

**Holtbrügge, D. & Welge, M. K. (1993):** Effects of Foreign Direct Investment on Employment in the Former "Centrally Planned Economies" of Central and Eastern Europe. In: Bailey, P. & Parisotto, A. & Renshaw, G. (Hsg.): *Multinationals and Employment. The Global Economy of the 1990s*, S. 215-236, Genf: International Labour Office.

**Hungarian Investment and Trade Development Agency (2000):** *Fact Files. Government Incentives in 2000*. Budapest: Hungarian Investment and Trade Development Agency.

**Hunya, G. (2000a):** Central Europe catching up through FDI? In: Hunya, G. (ed.): *Integration through Foreign Direct Investment. Making Central European Industries Competitive*, pp. 8-27. Cheltenham (UK), Northampton (US): Edward Elgar.

**Hunya, G. (2000b):** Foreign Penetration in Central European Manufacturing. In: Hunya, G. (ed.): *Integration through Foreign Direct Investment. Making Central European Industries Competitive*, pp. 111-149. Cheltenham (UK), Northampton (US): Edward Elgar.

**Klodt, H. (1990):** Technologietransfer und internationale Wettbewerbsfähigkeit. In: *Aussenwirtschaft*, Vol. 45, No. 1, S. 57-79.

**Lall, S. (1990):** *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*. Paris: OECD.

**Lall, S. (1992):** Technological Capabilities and Industrialization. In: *World Development*, Vol. 20, No. 2, 165-186.

**Nicholls, A. (1999):** Welcome to Silicon Vally? In: *Business Central Europe*, February 1999.

**Radosevic, S. & Dyker, D. (1997):** Technological Integration and Global Marginalization of Central and East European Economies: the Role of FDI and Alliances. In: Sharma, S. (ed.): *Restructuring Eastern Europe. The Microeconomics of the Transition Process*. Cheltenham: Edward Elgar.

**UNCTAD (1999):** *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. New York, Genf: UNCTAD.

**Ungarisches Wirtschaftsministerium (1999):** *Trendbericht für Anleger. Ungarn 1999*. Budapest: Ungarisches Wirtschaftsministerium.

**Ungarisches Wirtschaftsministerium (2000):** *Széchenyi-Plan*. Budapest: Ungarisches Wirtschaftsministerium.

**The Wall Street Journal Europe (11.04.2000):** Reverse Engineers: Hungarians design Buses made in U.S.

## **Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen in Polen**

Die Rahmenbedingungen für Investitionen werden von verschiedenen Faktoren bestimmt. Von Bedeutung für die Bereitschaft von Ausländern, in einem Land zu investieren, ist das gesamte Investitionsklima, das nicht nur von rechtlichen Faktoren, sondern auch von gesamtgesellschaftlichen Verhältnissen z.B. der Verbreitung der Korruption, dem Schutz des Lebens und des Eigentums der Investoren, der Verbreitung von Vorurteilen gerade gegen Angehörige der Nation, der der Investor angehört sowie der ökonomischen Situation, wie der wirtschaftsstrategischen Lage des Landes oder dem Entwicklungsstand der Infrastruktur, abhängig ist.

Im Rahmen dieses Beitrags soll jedoch nicht auf die verschiedenen gesamtgesellschaftlichen Konstellationen eingegangen werden. Die Arbeit wird sich – aufgrund der juristischen Ausrichtung der Autorin – mit dem rechtlichen Rahmen für ausländische Investitionen in Polen beschäftigen.

Auch bei der lediglich rechtlichen Fragestellung spielen sozialwissenschaftliche Erkenntnisse wiederum eine Rolle. Entscheidend für ein gutes Investitionsklima ist nicht allein die rechtliche Möglichkeit, eine Investition zu tätigen, sondern diese rechtliche Möglichkeit muß von den Behörden auch umgesetzt werden, Genehmigungen müssen von den Behörden in gleichförmiger Weise und in angemessener Frist erteilt werden. Kurz, die Investitionspraxis muß den rechtlichen Vorgaben entsprechen.

Auch dieser Frage kann im Rahmen dieses kurzen Textes leider nicht in umfassender Weise nachgegangen werden. An einzelnen Stellen wird hierauf jedoch zurückzukommen sein.

Das Thema ausländische Investitionen als solches hat nur Bedeutung, wenn für die ausländischen Investitionen unterschiedliche Regelungen im Verhältnis zu einheimischen Unternehmen bestehen. Unterschiedliche Regelungen ergeben sich aus unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Zielen, die mit der Regelung bzw. Kontrolle der ausländischen Investitionen angestrebt werden. In kommunistischen Staaten z.B. wollte man, um die allgemeine wirtschaftliche Lage zu verbessern, ausländische Investitionen ins Land holen. Das geltende Recht, das nur das Volkseigentum an Produktionsmitteln kannte, war für die ausländischen Investoren jedoch inakzeptabel. Daher mußte ein Sonderrecht für ausländische Investitionen geschaffen werden, das das Privateigentum an den Investitionen regelt und schützt. In anderen Staaten soll zum Schutz der einheimischen Wirtschaft der Zustrom von ausländischen Investoren gedrosselt werden, manchmal mögen auch irrationale politische Ängste, wie die Angst vor einem Ausverkauf des Landes, das Motiv für die Erschwerung von ausländischen Investitionen sein. Der weitaus häufigste Grund für eine besondere Gesetzesgrundlage für ausländische Investitionen ist jedoch die Bevorzugung des ausländischen Kapitals vor dem inländischen, um ausländische Investoren mit besonders guten Investitionsbedingungen anzulocken. Auf lange Sicht ist jedoch die Gleichbehandlung mit Inländern das Ziel.

Die Regelung der ausländischen Investitionen in Polen ist von einem Konglomerat dieser Ziele motiviert. In Polen gilt für ausländischen Investitionen neben einer Reihe älterer Verordnungen und Gesetze, die zum Teil noch aus der Vorkriegszeit stammen und einen sehr begrenzten Anwendungskreis haben,<sup>1</sup> das Gesetz von 1999 über die Wirtschaftstätigkeit.<sup>2</sup> Es löst in seinem

---

<sup>1</sup> Verordnung des Ministerrats über die Zulassungsvoraussetzungen zur Tätigkeit von ausländischen Aktien und Kommanditaktiengesellschaften auf dem Gebiet der Republik Polen vom 20.12.1928, Dziennik Ust. 1928, Nr. 109, Poz 919, die VO des Ministerrats über die Zulassung von GmbHs aus dem Jahre 1934, Dz. Ust. 1934, Nr. 91, Poz. 281, Gesetz vom 6.7.1982 über die Grundsätze der Aufnahme einer Wirtschaftstätigkeit auf dem Gebiet der VRP durch ausländische natürliche und juristische Personen im Rahmen einer Kleinproduktion, Dziennik Ust. 1982, Nr. 19, Poz. 146.



Anwendungsbereich das Gesetz von 1991 über Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung ab.<sup>3</sup> Die älteren Gesetze haben heute nur noch sehr eingeschränkte Bedeutung. Sie bestimmen die Voraussetzungen für ausländische Investitionen soweit das Gesetz von 1999 nicht anwendbar ist. Für deutsche Investoren haben diese Gesetze ab der Geltung des WTG keine Bedeutung mehr, da diese Investitionen unter das Gesetz von 1999 fallen.<sup>4</sup> Daneben haben für ausländische Investitionen Bedeutung: das Gesetz von 1994 über die Wirtschaftssondergebiete<sup>5</sup> und das Gesetz über Erwerb von Grundstücken durch Ausländer vom 24.3.1930.<sup>6</sup> Für besondere Wirtschaftszweige gelten besondere gesetzliche Zulassungsvoraussetzungen für ausländische Investoren. Solche Voraussetzungen sind z.B. im Gesetz über das Bankrecht vom 31.1.1989 enthalten<sup>7</sup> sowie im Gesetz vom 28.7.1990<sup>8</sup> über die Versicherungstätigkeit.

Daneben gelten die Gesetze, die für alle wirtschaftlich tätigen Personen in Polen gelten, wie das polnische HGB, das Gesetz über die Privatisierung und Kommerzialisierung, die Konkursgesetze usw. In einigen von diesen Gesetzen sind ebenfalls Genehmigungsvoraussetzungen für die Tätigkeit in bestimmten Wirtschaftszweigen geregelt, die jedoch auch für polnische Wirtschaftssubjekte gelten.

Die wichtigsten internationalen Verträge zwischen Polen und Deutschland für den Bereich der ausländischen Investitionen sind:

- multilateral das Europa-Abkommen vom 16. 12. 1991 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten und der Republik Polen<sup>9</sup> und
- bilateral das Investitionsschutzabkommen zwischen Deutschland und Polen vom 10.10.1989<sup>10</sup> sowie das Doppelbesteuerungsabkommen vom 18.12.1972.<sup>11</sup>

Polen geht allgemein von der Annahme gleicher Rechte für Fremde und Polen aus. Dies regelt Art. 8 des polnischen internationalen Privatrechts.<sup>12</sup> Das Gebot der Gleichbehandlung von ausländischen Investoren mit polnischen Unternehmern ergibt sich daneben aus der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, die Art. 20, 22 der Verfassung schützt, wobei jedoch gemäß Art. 37 die in der Verfassung gewährten Freiheiten in Bezug auf Ausländer durch Gesetz eingeschränkt werden können. Weiter gilt, jedenfalls für den europäischen Bereich, Art. 44 des Assoziierungsabkommens, der – innerhalb eines gewissen Zeitrahmens – für die Niederlassung von Gesellschaften oder Staatsbürgern der Gemeinschaft in Polen die Gleichbehandlung mit polnischen Gesellschaften fordert.

Das neueste Gesetz über die Wirtschaftstätigkeit von 1999 will das Assoziierungsabkommen umsetzen und erlaubt es Ausländern, genehmigungsfrei eine wirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen (Art. 6). Voraussetzung für die Aufnahme der Tätigkeit ist lediglich, daß eine Eintragung in das Handelsregister erfolgt (Art. 7 Abs. 1).

---

<sup>2</sup> Dziennik Ust. 1999, Nr. 101, Poz. 1178; deutsche Übersetzung in: Wiro 8/2000, S. 284 ff.

<sup>3</sup> Deutsche Übersetzung in: Polnische Wirtschaftsgesetze 4. Aufl., München 1999.

<sup>4</sup> Dies Gesetz tritt gemäß Art. 100 WTG in weiten Teilen erst ab 2001 in Kraft. Vorher gelten lediglich die Bestimmungen über die Zweigniederlassungen sowie einige weitere Normen.

<sup>5</sup> Dziennik Ust. 1994, Nr. 123, Poz. 600.

<sup>6</sup> Letzte einheitliche Fassung: Dziennik Ust. 1996, Nr. 54, Poz. 245.

<sup>7</sup> Dziennik Ust. 1989, Nr. 72, Poz. 359.

<sup>8</sup> Dziennik Ust. 1995, Nr. 118, Poz. 574.

<sup>9</sup> BGBL II, 1993, S. 1316.

<sup>10</sup> Dziennik Ust. 1989, Nr. 27, Poz. 116.

<sup>11</sup> Dziennik Ust. 1975, Nr. 31, Poz. 163.

<sup>12</sup> Popowska, Bozena: Ochrona prawna podmiotow zagranicznych w swietle ustawodawstwa gospodarczego, Poznan 1996, S. 31.

Durch diese Regelung wird im Vergleich zur alten Rechtslage eine Liberalisierung bewirkt. Nach dem Gesetz von 1991 war zwar die Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit grundsätzlich genehmigungsfrei.<sup>13</sup> Jedoch benötigte man für die wichtigsten Branchen, innerhalb derer die Tätigkeit stattfinden sollte, und für die Beteiligung an einer Privatisierung<sup>14</sup> eine Genehmigung.<sup>15</sup> Hinsichtlich der Wahl der Gesellschaftsform ist das Unternehmen nicht mehr wie bisher auf die Kapitalgesellschaften, also AG oder GmbH beschränkt (Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung von 1991), sondern kann auch in jeder Form einer Personengesellschaft, die durch das polnische Handelsrecht zur Verfügung gestellt wird, agieren.

Das WTG regelt die Wirtschaftstätigkeit von Ausländern. Dabei differenziert es zwischen Ausländern, die eine Niederlassungsgenehmigung haben (diese stehen polnischen Unternehmen gleich) und solchen, die keine Niederlassungsgenehmigung haben. Letztere dürfen nur dann genehmigungsfrei eine wirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen, wenn Gegenseitigkeit gegeben ist, d.h. wenn polnische Investoren im Heimatland des Investors nach den gleichen Bedingungen, also ohne das Erfordernis einer Genehmigung, zur wirtschaftlichen Tätigkeit zugelassen werden (Art. 6 Abs. 2 WTG) oder wenn sie einem der Mitgliedstaaten der EU zuzurechnen sind.<sup>16</sup>

Neben der Regelung der Aufnahme und Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit allgemein, regelt das WTG besondere Voraussetzungen für die Gründung einer Zweigniederlassung (Art. 35 ff WTG). Die Vorschriften über die Zweigniederlassung sind gemäß Art. 100 WTG in Kraft. Die Gründung einer Zweigniederlassung ist dadurch gekennzeichnet, daß der Unternehmer sich unmittelbar am Wirtschaftsverkehr betätigt und nicht auf die Rolle des Gesellschafters oder Aktionärs beschränkt ist.<sup>17</sup> Auch für die Zweigniederlassungen ist kein Genehmigungserfordernis mehr gegeben, wenn Gegenseitigkeit vorliegt oder das Unternehmen einem EU-Staat angehört. Jedoch wird auch hier die Registrierung im Handelsregister verlangt. Hierbei müssen bestimmte Formalien beachtet werden (Art. 37 ff WTG). Daneben ist es dem Unternehmen nur gestattet, eine Wirtschaftstätigkeit in dem Bereich aufzunehmen, auf dem auch das Mutterunternehmen tätig ist (Art. 36 WTG).

Das WTG läßt die Regelungen in den übrigen Gesetzen, die eine Konzession für bestimmte Wirtschaftszweige für ausländische Investoren begründen, ausdrücklich in Kraft (Art. 27 WTG). Dies sind vor allem Genehmigungen für den Bereich des Bankwesens und des Versicherungswesens sowie für das Betreiben von Glücksspielen.

Das WTG selbst führt für bestimmte sensible Wirtschaftsbereiche das Erfordernis einer Erlaubnis ein (Art. 14 WTG). Das Erfordernis der Erlaubnis ist hier jedoch für Ausländer und Inländer in gleicher Weise erforderlich.

Das WTG läßt die Bestimmungen der übrigen Gesetze in Kraft. Hier ist vor allem das Gesetz über den Erwerb von Grundbesitz durch Ausländer, das ein erhebliches Investitionshemmnis darstellt, zu erwähnen. Nach Art. 1 des Gesetzes über den Grunderwerb durch Ausländer bedarf der Grunderwerb einer Genehmigung, die beim Innenminister zu beantragen ist. Voraussetzung der Erteilung einer Genehmigung ist, daß der Erwerb von Grundstücken durch den Ausländer

---

<sup>13</sup> Dies folgt aus einem Umkehrschluß aus Art. 4 des Gesetzes von 1991.

<sup>14</sup> Eine Genehmigung mußte beantragt werden, wenn mit einem staatlichen Unternehmen eine Gesellschaft gegründet werden sollte (Art. 4 Abs. 2), also wenn das ausländische Unternehmen sich an der Privatisierung beteiligt. Vgl. Popowska, Bozena: Ochrona prawna podmiotow zagranicznych w swietle ustawodawstwa gospodarczego, Poznan 1996, S. 88.

<sup>15</sup> Nach dem Gesetz von 1991 über Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung war gemäß § 4 Abs. 1 eine Genehmigung für die Verwaltung von Häfen und Flughäfen, für die Maklertätigkeit mit Grundstücken, für die Verteidigungswirtschaft, den Großhandel mit importierten Konsumgütern und die Rechtshilfe erforderlich.

<sup>16</sup> So auch Bornkamm, Ulrich: Niederlassungen ausländischer Unternehmer in Polen, in: *Wiro* 3/2000, S. 82.

<sup>17</sup> Bornkamm aaO, S. 82.

keine Gefahr für die Verteidigungsfähigkeit, die Staatssicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt und daß sie mit dem staatlichen Interesse in Übereinstimmung steht (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2). In der Praxis wird die Genehmigung erteilt, wenn ein Bedürfnis für den Grundstückserwerb besteht, weil eine Investition getätigt werden soll, oder ein Wohnbedürfnis besteht.<sup>18</sup>

Die Zahl der beantragten Genehmigungen zum Grunderwerb nahm in den vergangenen Jahren von ca. 550 auf ca. 3200 zu. Dabei lag die Zahl der positiven Entscheidungen 1991 bei ca. 530 und 1999 bei ca. 2.750.<sup>19</sup> Die häufigsten Versagungsgründe waren unvollständige Unterlagen für die Genehmigung sowie die Anträge von natürlichen Personen, die bereits ein Grundstück besaßen, so daß ihr Wohnungsbedürfnis schon befriedigt war.<sup>20</sup> Auch wird die Erlaubnis für den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen äußerst restriktiv gehandhabt.<sup>21</sup>

Fraglich ist, ob das Gesetz über die Genehmigung von Grunderwerb durch Ausländer hinsichtlich des angestrebten Beitritts Polens zur EU mit EU-Recht vereinbar ist. Der EuGH hatte bereits verschiedentlich über die Vereinbarkeit von Zulässigkeitsbeschränkungen für Grunderwerb mit dem EU Recht entschieden.<sup>22</sup> Das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat Grundstücke zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, stellt eine notwendige Ergänzung der Grundfreiheiten der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs dar.<sup>23</sup> Ein Eingriff in diese Freiheiten ist nach EU-Recht nur unter engen Voraussetzungen gerechtfertigt, wenn ein Rechtfertigungsgrund besteht und der Eingriff verhältnismäßig ist.<sup>24</sup> Eine Rechtfertigung kann sich aus einer Gefahr für die öffentliche Ordnung ergeben. Dies setzt zunächst eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft voraus. Ob die polnischen Regelungen den strengen Anforderungen des EuGH genügt, ist zweifelhaft. In Polen gilt jedoch bis zum Beitritt noch nicht das EU-Recht, sondern das Assoziierungsabkommen. Nach Art. 44 Abs. 7 des Abkommens haben im Gebiet Polen niedergelassene Gesellschaften der Gemeinschaft vom Inkrafttreten dieses Abkommens an das Recht auf Erwerb, Nutzung, Anmietung und Verkauf von Grundbesitz und hinsichtlich der natürlichen Ressourcen, der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Forstwirtschaft das Recht auf Pacht, sofern diese Rechte unmittelbar für die Ausübung der Erwerbstätigkeiten, für die sie sich niedergelassen haben, erforderlich sind. Polen gewährt Zweigniederlassungen und Agenturen von Gesellschaften der Gemeinschaft in Polen diese Rechte spätestens am Ende der in Art. 6 genannten 1. Stufe. Diese ist zehn Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, also am 1.1.2004, erreicht.

Neben der Frage nach dem Zugang ausländischer Investitionen ist auch der Schutz der Investitionen eine wichtige Rahmenbedingung. Wichtig ist der Schutz vor Enteignung, die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Forderungen oder die Möglichkeit, die Verweigerung von behördlichen Genehmigungen vor Gericht überprüfen zu lassen. Außerdem ist für den Investor auch die Möglichkeit des Transfers von Gewinnen und die Auflösung der Gesellschaft und der Transfer des Erlöses ins Heimatland wichtig. Schutz vor Enteignung wird gemäß Art. 4 Abs. 2 des Investitionsschutzabkommens gewährt, ergibt sich aber auch aus Art. 21 der Verfassung. Die Ausfuhr der Gewinne sowie des Kapitals regelt Art. 5 IVSA. Hinichtlich des gerichtlichen Schutzes des Investors gelten diesselben Vorschriften wie für Inländer.

---

<sup>18</sup> Pusylewitsch, Teresa: Der Erwerb von Eigentum und anderen Sachenrechten in Polen durch Ausländer, in: *WirO* 1992, S. 40.

<sup>19</sup> *Rzeczpospolita* vom 12.7.2000, S. A2: Niemcy kupuja najwiecej.

<sup>20</sup> *Rzeczpospolita* vom 12.7.2000, S A2 aaO.

<sup>21</sup> Pusylewitsch, Teresa, aaO, S. 40.

<sup>22</sup> EuGH 14.1.1988, Rs. C- 63/86, *Kommission/Italien* Slg. 1989, 29ff; zuletzt EuGH 1.6.1999, Rs. C- 302/97, *Konle/Österreich*, EWS 1999, S. 421.

<sup>23</sup> Knapp, Andreas: *Diskriminierende Grunderwerbsbeschränkungen*, EWS 1999, S. 411.

<sup>24</sup> Knapp, Andreas aaO, S. 413.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß bei der Gleichstellung der ausländischen Investoren mit polnischen Unternehmen durch das neue WTG viel erreicht wurde; insbesondere wurde das Assoziationsabkommen umgesetzt. Ein für die Umsetzung noch verbleibender Punkt ist die Regelung des Grunderwerbs für Ausländer; hier muß eine Anpassung bis zum Jahre 2004 erfolgen.

## Globalisierungsdruck auf russische Kleinunternehmen?

### Zum Begriff der Kleinunternehmen

Für wirtschaftliches Wachstum, Schaffung neuer Arbeitsplätze und soziale Stabilität eines Landes hat die Entwicklung von kleinen und mittelständischen Betrieben zentrale Bedeutung. Grundvoraussetzung dafür ist die Schaffung eines Umfelds, das sowohl die Gründung von neuen Unternehmen als auch die weitere marktwirtschaftlich stabile Entwicklung bereits existierender Unternehmen fördert.

Im russischen Fall werden Kleinunternehmen (im Gegensatz zu größeren Unternehmen) seit Mitte 1995 durch das Gesetz über die staatliche Unterstützung des Kleinunternehmertums definiert. Folgende Betriebe werden dieser Gruppe zugerechnet: Industrie, Bauwirtschaft, Transport bis 100 Beschäftigte, Landwirtschaft, Wissenschaft bis 60 Beschäftigte, Großhandel, Leichtindustrie bis 50 Beschäftigte, Einzelhandel und konsumorientierte Dienstleistungen bis 30 Beschäftigte. Einen finanziellen Indikator, wie beispielsweise Umsatz oder Gewinn, sieht das Gesetz nicht als Definitionskriterium vor.

Kleinunternehmen werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zum Teil mit mittleren Unternehmen zusammen betrachtet. Im Deutschen spricht man dabei von KMU (*kleinen und mittleren Unternehmen*) oder von mittelständischen Unternehmen. Im Englischen wird die Abkürzung SME (*Small and middle-sized enterprises*) verwendet. Das russische Äquivalent dazu ist MSP (*maloe i srednee predprinimatel'stvo*), häufiger wird jedoch der Begriff Kleinunternehmertum (*maloe predprinimatel'stvo, malyj biznes*) gebraucht.

Weil es noch keine präzise Definition des Begriffes „mittelständische Unternehmen“ gibt, verwenden einige Institutionen, die sich mit Fragen der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen beschäftigen, eigene Kriterien. So stellt eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) aus dem Jahre 1997 auf die Anzahl der Beschäftigten als wichtigstes Kriterium für die Definition der mittelständischen Unternehmen ab.<sup>1</sup> Zusätzlich wird von der IAO das Kriterium der Größe der Unternehmensleitung eingeführt. Kleine Unternehmen sind demnach solche, in denen Entscheidungen in wichtigen Fragen der allgemeinen Leitung und Strategie nur von einer, maximal zwei Personen getroffen werden.

Ein weiteres definitorisches Problem ist der Unternehmerbegriff. Denn in der russischen Transformationsforschung gibt es keinen allgemein akzeptierten Unternehmerbegriff. Die Autoren, die sich mit der Erforschung von Kleinunternehmen befassen (I. Bunun, W. Radaev, E. Avramova, L. Babaeva, u.a.) gehen zumeist von Schumpeters Begriffsverständnis aus und bestimmen einen Unternehmer als Person, der organisatorische Innovationen mit dem Ziel der Gewinnmaximierung zuzurechnen sind.<sup>2</sup>

Dieses Verständnis ist allerdings nicht hinreichend. Vielmehr führt es in der Praxis zu einer Unterbewertung von Personen, die nichts Neues produzieren, sondern „nur“ etwas weiterverkaufen.<sup>3</sup> So war im Laufe der russischen Transformationen festzustellen, daß oft diejenigen am

---

<sup>1</sup> In der Landwirtschaft zum Beispiel: bis zu 19 Beschäftigten – „sehr kleine Unternehmen“, bis zu 99 Beschäftigten – „kleine“, 100 bis 499 Beschäftigte – „mittlere“, mehr als 500 Beschäftigte – „große“ Unternehmen.

<sup>2</sup> Alexander Tschepurenko: Die neuen russischen Unternehmer. Wer sie sind, wie sie sind, in: Hans-Hermann Höhmann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension. Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.139-152, hier: S.139.

<sup>3</sup> Barbara Zschoch: Entwicklung von Kleinunternehmen in Rußland. Eine wirtschaftsethnologische Fallstudie, Frankfurt/M. 1998, S.18

erfolgreichsten bei der Gewinnmaximierung waren, die überhaupt keine Innovationen vorgenommen hatten.

## Kleinunternehmen und Globalisierung

Neben vielschichtigen Analysen der Transformationsprozesse an sich ist die wissenschaftliche Diskussion über Entwicklungen und Perspektiven in den Nachfolgeländern der UdSSR zunehmend geprägt von Themen wie „Globalisierung“, „Struktur- und Wertewandel“ oder auch „Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft“.

Die Globalisierung hat einen allgemeinen Charakter in allen Prozessen und Erscheinungen, die sich zusammen mit dem Verschwinden von politischen Grenzen äußern. Globalisierung, die als aktive Verbreitung von allgemeinen Regeln, Bedeutungen und Technologien im Weltmaßstab verstanden wird, hat auch Rußland erfaßt. Der Einfluß der Globalisierung ist vielseitig und berührt politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bereiche der Gesellschaft. Dieser Prozeß schließt unvermeidlich auch eine Globalisierung des Unternehmertums ein. So befindet sich auch das Kleinunternehmertum der russischen Wirtschaft unter dem Einfluß von globalen wirtschaftlichen Tendenzen, Prozessen und Erscheinungen.

Um eine detaillierte Analyse dieser Vorgänge zu ermöglichen, ist es sinnvoll, verschiedene Gruppen von Kleinunternehmen zu unterscheiden, die die globalen Wirtschaftsprozesse unterschiedlich wahrnehmen. So versuchen einige Unternehmern, sich diesen Prozessen anzupassen (*accomodation*), andere aber ignorieren sie (*ignorance*) oder stellen sich ihnen entgegen (*resistance*). Hierfür Beispiele und Motivationen aufzuzeigen, ist das Anliegen des Papiers.

Die Unternehmen der ersten Gruppe orientieren sich zielstrebig an globalen Tendenzen in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen. Diese Unternehmen sind sehr aktiv und verfolgen weitestgehend marktwirtschaftliche Strategien. Im russischen Fall haben sie einen Anteil von etwa 20% an der Gesamtzahl der Unternehmen.

Zur zweiten und dritten Gruppe von russischen Kleinunternehmen, die der Globalisierung passiv oder ablehnend gegenüberstehen, gehören vor allem solche, die in der Periode von 1991 bis 1994 im Zuge der Privatisierung aus staatlichen Betrieben hervorgegangen sind. Diese Kleinunternehmen konzentrierten ihre Geschäftstätigkeit auf existierende Märkte und bereits entwickelte Netzwerke unabhängig von deren Effektivität. Ursächlich hierfür waren die zum Teil extrem administrativen Methoden des Unternehmensmanagements.

Derartige administrative Methoden sind mittlerweile aufgrund der marktwirtschaftlichen Verhältnisse vielen kleinen und mittleren Unternehmen nicht mehr möglich. Es ist insofern angebracht, weniger über den Widerstand der mittelständischen Unternehmen gegenüber den globalen Wirtschaftsprozessen zu sprechen, als vielmehr über die schwerwiegenden negativen Folgen eines solches Verhaltens der Unternehmen für ihre wirtschaftlichen Perspektiven.

Globalisierung ist ein allgemeines Merkmal von Erscheinungen und Prozessen. Allerdings ist russischen Kleinunternehmen nicht in allen Bereichen der Globalisierung eine Partizipation möglich. Große russische Rohstoffproduzenten zum Beispiel haben auf der Anbieterseite ihre Einbindung in internationale Ressourcenströme als Lieferanten erreicht. Nur wenige Kleinunternehmen haben es jedoch geschafft, in die internationalen Handelsbeziehungen mit eigenen Exportleistungen eingebunden zu werden. Nur sehr wenige Kleinunternehmen stellen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Produkte her. Hierbei handelt es sich vor allem um moderne Erzeugnisse der Hochtechnologie, die wiederum nicht auf dem Binnenmarkt verkauft werden können, da es hier an der nötigen Kaufkraft mangelt. Oft wird ein Export dieser Produkte durch unzureichende Information der potentiellen Verbraucher oder auch durch fehlende Warenzeichen verhindert.

Nicht vielen kleinen Unternehmen gelang es bisher, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren und sich auf dem internationalen Markt zu präsentieren. Die meisten russischen Kleinunternehmen stehen bei ihrer Einbindung in globale Vertriebsmärkte gleichzeitig in Konkurrenz zu einheimischen Importeuren und ausländischen Exporteuren. Der Anteil von Kleinunternehmen am gesamten russischen Export beläuft sich so auf nur etwa zehn Prozent.

Obwohl Kleinunternehmen als Lieferanten nur begrenzte Chancen auf dem ausländischen Markt haben, beteiligen sie sich aber an der globalisierten Wirtschaft als Konsumenten, indem sie in zunehmendem Maße westliche Rohprodukte, Ersatzteile und Ausrüstungen verbrauchen.

Sich intensivierende Konkurrenz auch auf dem Binnenmarkt ist eines der wichtigsten Merkmale der Globalisierung. Für die russischen Kleinunternehmen ergeben sich dabei auf dem Binnenmarkt zwei Perspektiven. Produktionsbetriebe sehen zum einen ihre Konkurrenz in den einheimischen Herstellern, zum anderen aber betrachten sie auch die ausländischen Handelsfirmen mit ihren Importwaren als Konkurrenten. Ausländische Firmen, die in Rußland produzieren, fallen aufgrund ihrer geringen Zahl in der Regel nicht weiter ins Gewicht.

## Ausblick

Das Kleinunternehmertum in Rußland befindet sich erst am Anfang seiner Entwicklung. Gerade deswegen expandiert es vorrangig national, das heißt innerhalb der russischen Landesgrenzen. Zur Zeit sind etwa ein Drittel aller kleinen Unternehmen in Moskau und St. Petersburg konzentriert. Die russischen Kleinunternehmen können sich in der globalisierten Wirtschaft besser orientieren, wenn sie internationale Wirtschaftsabläufe besser verstehen lernen, wenn Beziehungen zwischen Geschäftspartnern auf internationalen Regeln basieren, wenn die Unternehmensführung „transparent“ und auf Grundlage internationaler Buchhaltungs- und Bilanzierungsmethoden erfolgt.

Eine Schwachstelle im russischen Fall sind nach wie vor die institutionellen Rahmenbedingungen, die für die Entwicklung der Marktwirtschaft und Förderung des Unternehmertums so bedeutsam sind. Studien zeigen, daß dort, wo die Bedingungen günstig waren, sich private Unternehmen schneller entwickelt haben als andere Unternehmenstypen. In mehreren Analysen werden kleine Unternehmen als vor allem von staatlicher Unterstützung abhängig betrachtet. Gerade deshalb bedarf es noch einer Vielzahl verbesserter Ansätze und Rahmenbedingungen zu ihrer Förderung. In Rußland müssen entsprechende Maßnahmen, in Anlehnung an die Erfahrung aus anderen Ländern, deutlich vereinfacht werden. Insgesamt geht es vor allem darum, ein angenehmes Klima für die Entwicklung von kleinen Betrieben zu schaffen.

Über mögliche Wege der Förderung einer positiven Entwicklung kleiner Unternehmen wird viel diskutiert. Eines ist unzweifelhaft: Das Kleinunternehmertum kann bestimmte Bereiche der Wirtschaft auf ein international marktwirtschaftlich wettbewerbsfähiges Niveau bringen und auch bei der Integration Rußlands in globale Prozesse eine wichtige Rolle spielen. Tatsächlich sind die vergangenen Jahre nicht ohne Erfolg in diese Richtung vergangen: Aus der freien Phantasie von einst zum Thema Marktwirtschaft ist heute greifbares und zum Teil normativ und institutionell erfolgreiches Unternehmertum entstanden.

Die Entwicklung des Kleinunternehmertums in Rußland hat auch erhebliche Bedeutung für die Bildung einer Mittelschicht. Hier bedarf es eines Ausgleichs des Unterschiedes zwischen den 10% der Bevölkerung, die in Reichtum leben und der Masse der Russen, mit sehr niedrigem Einkommensniveau. Unzweifelhaft ist, daß kleine Unternehmen die politische und soziale Stabilität im Land erheblich beeinflussen können. Der Kleinunternehmer ist in erster Linie auf eine gleichmäßige Entwicklung orientiert. Hier liegt ein wichtiger Schlüssel für die weitere positive Entwicklung des Landes zu tragfähigen marktwirtschaftlichen und demokratischen Strukturen.

Andreas Heinrich

## **Rußlands Gazprom: Ein globales Unternehmen in einer kaum globalisierten Volkswirtschaft**

In diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob der russische Erdgasmonopolist Gazprom als Globalisierer auftritt, der internationale Standards und Unternehmenskultur in der russischen Volkswirtschaft einführt, und ob das Unternehmen langfristige Interessen entwickelt.<sup>1</sup>

Um diese Fragen zu beantworten, muß bei Gazprom zwischen drei Handlungsebenen unterschieden werden – der nationalen Ebene, der des Nahen Auslandes (Staaten der ehemaligen Sowjetunion) und der internationalen Ebene.

Auf der internationalen Ebene jenseits der Grenzen der ehemaligen Sowjetunion<sup>2</sup> entwickelte die russische Erdgasindustrie bereits seit den 1960er Jahren langfristige Interessen. Seit dieser Zeit wird sowjetisches bzw. russisches Erdgas nach Westeuropa exportiert. Um diese Exporte zu ermöglichen, war die sowjetische Gasindustrie – und seit 1989 der Konzern Gazprom – bemüht, sich als verlässlicher Partner des Westens darzustellen.<sup>3</sup>

Gazprom sucht die Kooperation mit den Abnehmer- und Transitländern im Westen sowie seinen westlichen Geschäftspartnern und betreibt eine berechenbare und an internationale Normen gebundenen Unternehmenspolitik. Dabei arbeitet Gazprom mit internationalen Wirtschaftsberatungsunternehmen und Investmentbanken zusammen, um Kredite zu erhalten, Verbindlichkeiten zu bedienen und um Rechenschaftsberichte nach internationalem Standard zu erstellen.

Gazproms Ziel ist die Ausweitung seiner Exporte, um Devisen zu erwirtschaften. 1999 exportierte Gazprom rund 174,0 Milliarden Kubikmeter Erdgas, allein 79,6 Milliarden davon wurden nach Westeuropa geliefert. Diese Mengen versucht das Unternehmen beständig auszubauen.<sup>4</sup> Nur so ist es dem Unternehmen möglich, die inner-russische Zahlungskrise zu bewältigen und liquide zu bleiben.<sup>5</sup> Dazu sind internationale Kredite und strategische Partnerschaften zur Erschließung neuer Absatzmärkte in Südosteuropa und Asien notwendig. So ist es für Gazprom unerlässlich, sich als zuverlässiger Kooperations- und Handelspartner zu erweisen.

Dem Unternehmen ist es nur über dieses normenkonforme Verhalten möglich, internationale Kredite zu erhalten, ADRs (American Depository Receipts) zu emittieren und strategische Partnerschaften mit führenden westlichen Erdgasunternehmen einzugehen. Der russische Erdgasmonopolist unterscheidet sich immer weniger von anderen internationalen Energieunternehmen.

---

<sup>1</sup> Eine ausführliche Fassung dieses Beitrages findet sich in Klaus Segbers (ed.): Explaining Post-Soviet Patchworks, vol. 1: Actors and Sectors between Accommodation and Resistance to Globalization. Ashgate: Aldershot (forthcoming), chapter 4.

<sup>2</sup> Der Beitrag konzentriert sich hierbei auf Westeuropa, das Hauptabsatzgebiet von Gazprom. Der Anteil russischen Erdgases an der Versorgung Westeuropas betrug 1999 rund 20%. Die Staaten des ehemaligen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) – und hier vor allem Bulgarien – bilden eine Zwischenstufe, in der Gazprom, wo dies noch möglich ist, Elemente seiner Politik gegenüber dem Nahen Ausland zu nutzen versucht. Wo diese Politik keinen Erfolg verspricht, greift das Unternehmen auf sein internationales Geschäftsgebaren zurück.

<sup>3</sup> Klaus Bredow: Chancen und Risiken russischer Erdgaslieferungen aus westeuropäischer Sicht. Vortrag präsentiert auf dem Dialog e. V. Symposium „Öl, Erdgas, Strom – Rußlands strategische Rolle auf dem Weltenergiemarkt“, Horb, 6.-7.5.2000; – Ben Aris: Gazprom and Europe – A New Beginning?, in: FSU Oil and Gas Monitor (NewsBase), No. 40, 10 October 2000.

<sup>4</sup> Siehe hierzu Heinrich, Andreas: Rußlands Gazprom. Teil II: Gazprom als Akteur auf internationaler Ebene, Berichte des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien 34/1999; – Gazprom: Annual Report 1999, Moskau 2000 <<http://www.gazprom.ru/eng/report99/>>.

<sup>5</sup> Vgl. zur Situation von Gazprom in Rußland Pleines, Heiko/ Westphal, Kirsten: Rußlands Gazprom. Teil I: Die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft, Berichte des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien 33/1999.



Während Gazprom auf der internationalen Ebene als global player auftritt, nimmt das Unternehmen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion nicht die Funktionen eines Globalisierers wahr. Die Rationalitätskriterien entwickelter Marktwirtschaften lassen sich nicht auf die Staaten der ehemaligen Sowjetunion anwenden. Hier weichen Zahlungsfähigkeit und Zahlungsmoral sowie Vertragstreue stark von westlichen Standards ab. Daher versucht der russische Monopolist den Energiesektor der ehemaligen Sowjetunion unter seine Kontrolle zu bringen, um so unter diesen ungünstigen Bedingungen seine Profite zu maximieren. Gazprom versucht seine Kosten zu externalisieren und Konkurrenten aus Zentralasien zu schwächen.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der Ankauf turkmenischen Erdgases durch das Joint Venture Turkmenros gaz, an welchem Gazprom zu 49% beteiligt war und welches für den gesamten Erdgasexport Turkmenistans verantwortlich war. Über dieses Joint Venture erpreßte Gazprom Vorzugspreise für turkmenisches Erdgas und verkaufte dieses an die Ukraine oder andere Nachfolgestaaten zu deutlich höheren Preisen. Turkmenistan ist zu diesen Geschäften gezwungen, um überhaupt Erdgas verkaufen zu können. Gleichzeitig verkauft Gazprom seine so freigewordenen Kapazitäten in Westeuropa zu Weltmarktpreisen.<sup>6</sup>

So werden Erdgasexporte aus Zentralasien, die immer noch über das russische Pipelinenetz abgewickelt werden müssen, erschwert oder gar verhindert. Auch die Planung und Durchführung von alternativen Exportrouten, die Rußland umgehen, wird von Gazprom und der russischen Regierung massiv hintertrieben. Wenn dies nicht gelingt, versucht Gazprom sich an den Exportprojekten zu beteiligen, um auf diese Weise Einfluß ausüben zu können.<sup>7</sup>

Gazproms Strategie hatte bisher nur geringen Erfolg. Weder Beschränkungen des Zugangs zum russischen Pipelinenetz für zentralasiatisches Erdgas noch die Erdgasschulden der Nachfolgestaaten bei Gazprom haben dem Unternehmen geholfen, den Energiesektor dieser Staaten unter seine Kontrolle zu bringen.

Vielmehr bemühen sich Erdgasproduzenten aus Zentralasien um alternative Exportrouten für ihr Gas. Westliche Länder – allen voran die USA – unterstützen diese Versuche, um auf diese Weise den russischen Einfluß in dieser Region zurückzudrängen.

Ebensowenig gelang es Gazprom die Transitstaaten gefügig zu machen. Im Gegenteil gelang es diesen – und hier vor allem der Ukraine – Gazprom aufgrund ihrer Bedeutung für den Export zu Kompromissen bezüglich der Erdgasschulden zu zwingen. Es ist zu erwarten, daß das Unternehmen ebenso wie Rußland als Ganzes weiter an Einfluß im Nahen Ausland verlieren wird. Gazprom verfolgt in der Region des Nahen Auslandes keine langfristigen Interessen, die auf eine Kooperation mit den zentralasiatischen Produzenten hinauslaufen würde. Vielmehr setzt das Unternehmen weiterhin auf kurzfristige Rent-Seeking Optionen. Bisher sind kooperative Maßnahmen des Unternehmens nur aus der Not geboren, wenn zum Beispiel Lieferverträge mit Westeuropa nicht aus eigenen Kapazitäten bedient werden können.<sup>8</sup>

In Rußland, wo sich die ökonomischen und politischen Bedingungen für Gazprom ähnlich darstellen wie in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, nimmt das Unternehmen ebenfalls nicht die Funktion eines Globalisierers der russischen Volkswirtschaft wahr. In Rußland ist Gazprom auch gezwungen, Normen zu akzeptieren, die sich stark von den international geläufigen Ver-

---

<sup>6</sup> Barbara Christophé: Von der Politisierung der Ökonomie zur Ökonomisierung der Politik. Staat, Markt und Außenpolitik in Rußland, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 2/1998, S. 201-240, hier S. 232-235; Roland Götz: Geopolitische Rivalen oder Partner? Rußland und China in der Region des Kaspischen Meeres, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/1998, S. 1200-1209, hier S. 1205.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Jan S. Adams: Pipelines and Pipedreams. Can Russia continue to dominate Caspian Basin energy?, in: Problems of Post-Communism September / October 1998, S. 26-36, speziell S. 31.

<sup>8</sup> So kaufte Gazprom 1999 erstmals seit 1997 wieder Erdgas von Turkmenistan (20 Milliarden Kubikmeter), um einen Liefervertrag mit dem niederländischen Erdgasunternehmen Gasunie bedienen zu können. Gasunie: Key developments in 1999, <[http://www.gasunie.nl/eng/p\\_ga\\_fi\\_99.htm](http://www.gasunie.nl/eng/p_ga_fi_99.htm)>.

haltensnormen unterscheiden. Das Unternehmen selbst ist bei den von ihm übernommenen russischen Betrieben allerdings nicht bemüht, internationale Standards der Buchführung und betriebswirtschaftliche Kalküle einzuführen, was einen wichtigen Schritt zu einer Globalisierung der russischen Volkswirtschaft darstellen würde. Auch hier hat Gazprom noch keine langfristigen Strategien entwickelt, die neue unternehmerische Verhaltensnormen in Rußland etablieren könnten.

## Resümee

Generell bleibt fraglich, ob Gazprom in der Lage sein wird, die gesteckten Ziele zu verwirklichen. Der Erfolg auf der internationalen Ebene hängt stark vom Erdgasverbrauch in Westeuropa und der Türkei ab, welcher sehr wahrscheinlich hinter den Erwartungen zurückbleiben wird.<sup>9</sup> Der Erfolg im Nahen Ausland wird durch die Autonomiebestrebungen der meisten Nachfolgestaaten zunehmend in Frage gestellt.

Die Rolle des Unternehmens in Rußland selbst wird möglicherweise durch Präsident Putin und die Regierung Kasjanov einer Neudefinition unterzogen. Die Regierung versucht zunehmend, den staatlichen Einfluß auf das Unternehmen auszubauen, was die Möglichkeiten des Management zu Rent-seeking Aktivitäten beschränken könnte.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Gazprom zwei grundsätzlich verschiedene Strategien auf den unterschiedlichen Handlungsebenen verfolgt. Auf der internationalen Ebene strebt das Unternehmen eine weitergehende Integration in die globalisierte Weltwirtschaft an. Auf der nationalen Ebene und der des Nahen Auslands versucht Gazprom die regulierten und hierarchisch organisierten Märkte zu erhalten, um so Rent-seeking Aktivitäten fortzusetzen und Kosten zu externalisieren.

Das bedeutet, Gazprom hat den Geschäftsteil globalisiert, der internationale Partner und Kunden betrifft. Im Nahen Ausland und Rußland hat die Globalisierung keinen bedeutenden Einfluß auf die Unternehmenspolitik. Gazprom selbst ist globalisiert, aber das Unternehmen nimmt in der russischen Volkswirtschaft nicht die Funktion eines Globalisierers wahr.

---

<sup>9</sup> Heinrich, Andreas: The European Natural Gas Market in the Next Decade: An Overview, in: Quarterly Journal of Economic Research, 4/1999, S.449-465.

## *AUßENPOLITIK UND ÖFFENTLICHE MEINUNG IN RUßLAND*

Jin-Sook Yoo

### **Die Konstituierung westpolitischer Konzepte oppositioneller Parteien in Rußland<sup>1</sup> – Programmatische Differenzierung als Element der Parteibildung in Rußland**

Ob in Rußland eine programmatisch begründete Strukturierung des Parteiensystems möglich ist und ob Parteiprogrammatik die Zielfindungsfunktion erfüllt, ist umstritten. Die Skepsis wird vor allem dadurch begründet, daß es sich bei den Parteien Rußlands um klientelistische Patronageverbände handelt.<sup>2</sup> Da sich nach dieser Ansicht die Parteien fast ausschließlich durch Interessenkalkül und pragmatisches Arrangement einzelner Politiker und deren Klientel formieren, wird der Programmatik keine relevante Funktion zugemessen. Diese Ansicht erweist sich erklärungs-schwach im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung der Parteien, begleitet von der Beschleunigung des Parteienbildungsprozesses durch die Einführung des neuen Wahlmodus im Herbst '93 mit einem Mischwahlsystem<sup>3</sup>, nach dem die Hälfte der Dumamandate über Parteilisten gewählt wird. Der Vergleich der fünf wichtigsten Wahlen der letzten Jahre (Parlamentswahlen 1993, 1995, 1999, Präsidentschaftswahlen 1996, 2000) weist auf die Bildung eines relativ klaren politischen Spektrums in Rußland hin.

Von daher scheint es erforderlich, den Entwicklungszustand der russischen Parteien präziser zu untersuchen. In meiner Untersuchung dient die Parteiprogrammatik als Kriterium der Entwicklung russischer Parteien. Dabei gehe ich davon aus, daß das programmatische Profil mit seinen normativen Positionen und Prinzipien als ein Wesensmerkmal von Parteien zu betrachten ist. Programmatik funktioniert als Orientierungsleitlinie und Kommunikationscode sowie Identifikationsmerkmal. Konsolidierung programmatischer Differenzen stellt dementsprechend einen Indikator der Parteibildung dar. Ich gehe den Fragen nach, ob und inwieweit sich Programmatiken der russischen Parteien unterscheiden. Die Frage nach der programmatischen Differenzierung zwischen den Parteien Rußlands ist anhand der Analyse der Programmatik-Kohärenz der jeweiligen Partei und der programmatischen Differenz zwischen den Parteien zu beantworten.

Die programmatische Differenz zwischen den Parteien wird speziell im Bereich der westpolitischen Konzepte untersucht. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wurde und wird in Rußland die Problematik der Staatlichkeit als ein wichtiges Thema in der Öffentlichkeit diskutiert. Das bezieht sich auf außenpolitische Fragen, wie die Neudefinition der Rolle Rußlands, die neuen internationalen Beziehungen und nationalen Interessen sowie die Frage der Rolle Rußlands. Anders als in westlichen Ländern, in denen die Außenpolitik meist unter weitgehender Abschottung von dem öffentlichen politischen Prozeß bleibt und selten eine identifizierbare Konfliktlinie zwischen Parteien auslöst, haben in Rußland westpolitische Themen große Resonanz, und

---

<sup>1</sup> Diese Arbeit stellt das Promotionsprojekt der Verfasserin vor. Von den für die Fallstudie ausgewählten drei Fällen (Der START-II-Vertrag, der Kosovo-Krieg und der Tschetschenien-Krieg) werden in dem Beitrag nur die ersten zwei Fälle dargestellt.

<sup>2</sup> Siehe Kitschelt, Herbert, Die Entwicklung post-sozialistischer Parteiensysteme. Vergleichende Perspektiven, in: Wollmann, Helmut / Wiesenthal, Helmut / Bönker, Frank (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan Sonderheft 15/1995, 475-508.

<sup>3</sup> Vgl. Ziemer, Klaus, Struktur- und Funktionsprobleme der Parlamente, in: Luchterhandt, Otto (Hg.) Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin 1996, S. 151-180. Luchterhandt, Galina, Das Wahlsystem, in: Eichwede, Wolfgang (Hg.) Das neue Rußland, Bremen 1998, S. 60-77.

die Parteien fungieren als ein relevanter Akteur bei der öffentlichen Diskussion. Auseinandersetzungen zwischen "Westlern", "russisch-nationalistischen" und "eurasischen" Orientierungen haben die außenpolitische Debatte der unmittelbaren postsowjetischen Epoche geprägt.<sup>4</sup>

## Oppositionelle Parteien

Zur Untersuchung sind die Parteien auszuwählen, die 1. über Parteiorganisationen auf der föderalen sowie regionalen Ebene, 2. über ein relativ klares programmatisches Profil und 3. über Beteiligungsmöglichkeit an der Staatstätigkeit durch Parlamentstätigkeit verfügen. Darüber hinaus wird die Untersuchung auf oppositionelle Parteien beschränkt. Der analytische Vorteil bei der Beschränkung auf Oppositionsparteien liegt darin, daß die ideologisch-kulturelle Komponente der oppositionellen Parteien durch ihre relative Autonomie klarer in Erscheinung tritt, da sie institutionell vom realen Entscheidungsprozeß abgekoppelt sind. Es sind die KPRF (Kommunistische Partei der Rußländischen Föderation) und JABLOKO.

Beide Parteien sind in der fragmentierten politischen Landschaft Rußlands dem Begriff "Partei" als politische Vereinigungen im allgemeinen Sinne adäquat. Sie sind durch ihre kontinuierliche und erfolgreiche Wahlbeteiligung und Tätigkeit in der Staatsduma relativ etabliert und haben bisher vergleichsweise klare Positionen vertreten. Sie stellen mit der "kommunistisch-patriotischen" und der "liberal-demokratischen" Opposition zwei oppositionelle Pole in Rußland dar.<sup>5</sup> Die KPRF, deren historische Herkunft auf die KPdSU und die KP der RSFSR zurückgeht, ist die größte und am besten organisierte politische Organisation Rußlands. Sie konnte sich nach ihren erfolgreichen Wahlergebnissen der Parlamentswahlen '93 (12,4%), '95 (22,3%) und '99 (24,3%) als stärkste kommunistisch-patriotische Opposition in der Duma etablieren. JABLOKO ist nach der Gründung im Oktober '93 als oppositioneller Wahlblock bzw. Koalition der demokratisch orientierten Organisationen wiederholt in der Duma vertreten ('93: 7,9%, '95: 6,9% und '99: 5,9%) und profilierte sich als demokratisch orientierte Oppositionspartei. Die Parteiprogrammatik umfaßt ein breites Spektrum von liberalen bis sozialdemokratischen Positionen.

## Westpolitische Konzepte der KPRF und JABLOKO

Welche Grundeinstellung haben die KPRF und JABLOKO zum Westen und inwieweit unterscheiden sich die Positionen?

Die westpolitische Programmatik der KPRF ist gekennzeichnet durch stark antiwestliche Rhetorik. Die Abgrenzung von Europa stützt sich auf eine eklektische Gedankenwelt zwischen der sozialistischen Kapitalismuskritik und der russischen Geschichtsphilosophie. Zjuganov sieht in Rußland im Gegensatz zum verdorbenen Europa einen sozialen Kosmos, mit seinen spezifischen historischen, geopolitischen, weltanschaulichen, nationalen und ökonomischen Zügen, in der ein allgemeines Gesetz der gesellschaftlichen Entwicklung nicht mehr gültig ist.<sup>6</sup> Aus dieser antagonistischen Sicht wird die russische Geschichte als Geschichte des heiligen Imperiums rekonstruiert, einschließlich der Epoche der Sowjetunion als "geopolitischer Nachfolgerin des russischen Imperiums".<sup>7</sup> Die KPRF sieht das Ziel in der Aufrechterhaltung der ökonomischen und militärischen Unabhängigkeit Rußlands von westlichen Einflüssen und der "Aktivierung

<sup>4</sup> Alexandrova, Olga, Divergenz im russischen außenpolitischen Denken, in: Aussenpolitik 4/1993, S. 363-372.

<sup>5</sup> Vgl. Sergeev, V. M./Beljaev, A. V./Birjukov, N. I./Gusev, L. Ju., Stanovlenie parlamentskich partij v Rossii (Gosudarstvennaja дума v 1994-1997 godach), in: POLIS 1/1999, S. 50-71.

<sup>6</sup> Zjuganov, G. A., Za gorizontom, Moskva 1995, S.53.

<sup>7</sup> Das Programm der Kommunistischen Partei der Rußländischen Föderation, in: Luchterhandt, Galina, Politische Parteien in Rußland, Bremen, 2000, S.82.

eines nationalen Befreiungskampfes des rußländischen Volkes" (gegen koloniale Unterjochung und Konterrevolution).<sup>8</sup>

JABLOKO vertritt außenpolitisch pro-westliche bzw. "atlantistische" Positionen. Die "JABLOKO" definiert sich als eine demokratische Partei, die für Menschenrechte, Bürgerfreiheiten und europäische Werte eintritt.<sup>9</sup> Nach Arbatov (Vorsitzender des Subkomitees für Internationale Sicherheit und Abrüstung in der zweiten Duma) ist die kulturelle Errungenschaft Rußlands an Europa gebunden. Autoritäre Tradition, Militarismus, messianistische Ideologie, Expansionismus und die Konfrontation mit dem Westen sind keine ontologisch bestimmten Wesensmerkmale Rußlands, sondern ein Ergebnis der speziellen Entwicklung, die zu ändern ist.<sup>10</sup> Die JABLOKO hält jedoch eine unmittelbare Integration Rußlands in Europa durch Eintritt in die NATO oder EU für unmöglich. Rußland habe eine andere Größe und einen anderen Wert und sei ein Teil der internationalen Balance.<sup>11</sup> Die Aufrechterhaltung des Status als Großmacht stellt eine der klaren außenpolitischen Prioritäten der JABLOKO dar.

## Parteiposition in der westpolitischen Parlamentsdebatte

Eine direkte und begrenzte Einflußmöglichkeit der Parteien auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß besteht darin, daß die Verfassung eine Beteiligung der Legislative bei der Ratifizierung internationaler Verträge und dem Einsatz russischer Truppen außerhalb der Grenzen der Russischen Föderation vorsieht. Wichtiger ist jedoch, daß die Parteien versuchen, sich durch die Wahrnehmung der Kontrollfunktion im Parlament als Oppositionskräfte zu profilieren und daß sie als Hauptakteure der Außenpolitikdiskurse einen relevanten Beitrag zur Herstellung der Öffentlichkeit leisten. Die westpolitischen Debatten spiegeln das Reagieren und Agieren der politischen Parteien im Rahmen des gesellschaftlichen und politischen Strukturwandels und der neuen außenpolitischen Lage in enger Verzahnung mit der innenpolitischen Dynamik wider.

Im folgenden werden die Parteipositionen im westpolitischen Bereich anhand von zwei relevanten Debatten in der Duma dargestellt: die Ratifikation des START-II-Vertrages<sup>12</sup> und der Kosovo-Krieg.

Die Parlamentsdebatte über die Ratifikation des START-II-Vertrages stellt ein Beispiel dar, in dem die Differenz zwischen der KPRF und JABLOKO am deutlichsten zum Ausdruck kommt. Die Ratifikation des Vertrages war jahrelang an dem vehementen Protest der kommunistisch-nationalistisch dominierten Duma gescheitert. Bei seinem Auftritt vor der letzten Abstimmung in der Duma setzte Zjuganov, der Vorsitzende der KPRF, die Ratifikation des Start-II-Vertrages mit einer Kapitulation gleich.<sup>13</sup> Die Ratifikation des Vertrages würde zur Schwächung der nuklearstrategischen Kraft Rußlands führen und sei insbesondere hinsichtlich der NATO-Osterweiterung nicht annehmbar.<sup>14</sup> JABLOKO setzte sich seit 1995 konsequent für die Ratifizierung des Vertrages ein. Außer dem friedenspolitischen Aspekt wird die Ratifikation von JABLOKO mit ökonomischen Argumenten begründet. Gemeinsame nuklearstrategische Abrüstung mit den USA sei für Rußland unvermeidlich sowie vorteilhaft, weil Rußland ökonomisch und politisch nicht in der Lage sei, im Rüstungsbereich Schritt zu halten und konkurrenzfähig

---

<sup>8</sup> Ebenda.

<sup>9</sup> Rede des Vorsitzenden der gesellschaftlich-politischen Organisation „Vereinigung JABLOKO“, Grigorij Jawlinskij, auf dem 6. Kongreß der Vereinigung, in: Luchterhandt 2000, S. 175.

<sup>10</sup> Arbatov, A. G., *Rossijskaja nacional'naja ideja i vnešnjaja politika (mify i real'nosti)*, Moskva 1998, S.18.

<sup>11</sup> *Političeskaja programma Ob'edinenija "Jabloko"*, in: <http://yabloko.ru/Union/Program/pp.html>

<sup>12</sup> Strategic Arms Reduction Treaty zwischen Rußland und den Vereinigten Staaten (START) vom 3. Januar 1993.

<sup>13</sup> Zjuganov, G. A., *SNV-2: Ratifikacija=kapituljacija*, in: <http://www.kprf.ru/arhiv/ofmesg/000413os.htm>.

<sup>14</sup> *Kak dolžen rešat'sja vopros ratifikacii*, in: *Rossijskaja Federacija*, Nr.23, 1998, S.2.

zu bleiben.<sup>15</sup> JABLOKO stimmte mit 95% (20 Stimmen) der Ratifikation des Vertrages zu. Trotz der Gegenstimmen der KPRF mit 93% (82 Stimmen) wurde START-II am 14. 04. 2000 ratifiziert.

Die programmatische Differenz zwischen der KPRF und der JABLOKO läßt sich auch in der Frage des Kosovo-Krieges beobachten, in der die Akzentverschiebung der Außenpolitik in die nationalistische Richtlinie das gesamte politische Spektrum zu vereinigen schien.

Die außerordentlich starke antiwestliche Öffentlichkeit während des Kosovo-Krieges in Rußland wurde zum großen Teil durch die heftige Kritik der KPRF entfacht. Der NATO-Angriff gegen einen unabhängigen Staat Jugoslawien sei eine imperialistische Aggression der USA und eine globale Diktatur mit neofaschistischen Methoden.<sup>16</sup> Der Vorschlag der Aufnahme Jugoslawiens in die Union Rußland und Weißrußland wurde von der KPRF euphorisch unterstützt.

Der Kosovo-Krieg löste auch bei JABLOKO starke Kritik am Westen aus. JABLOKO kritisiert die NATO-Intervention als Versagen der internationalen Friedenspolitik und politische und moralische Deformation der demokratischen Prinzipien der Westmächte (Doppelmoral). Rußlands diplomatische Rolle beim Vermittlungsprozeß solle verstärkt werden, indem die Folgen der Verletzung des internationalen Rechtes sowohl des Milosevic-Regimes als auch der NATO zu beseitigen sind.<sup>17</sup> Aber JABLOKO hielt eine militärische Einmischung Rußlands für staatsgefährdend und stimmte gegen die von der LDPR vorgelegte Forderung nach militärtechnischer Hilfe für Jugoslawien sowie die Aufnahme Jugoslawiens in die Union, die eine gegenseitige militärische Hilfe vorsieht.

## Zwischenbilanz: Annäherung und Ausdifferenzierung

Obwohl in den letzten Jahren die klare Scheidelinie zwischen "Westlern" und "Slawophilen" allmählich verschwindet und eine Annäherungstendenz der westpolitischen Position zwischen den Parteien um drei relevanten außenpolitischen Prinzipien (Priorität des nationalen Interesses, Aufrechterhaltung des Status als Große Macht, Konsolidierung des postsowjetischen geopolitischen Raums) beobachtet wird<sup>18</sup>, bleibt nach der Zwischenbilanz der Untersuchungsergebnisse die Ausdifferenzierung zwischen den beiden Parteien bei den westpolitischen Fragen nicht unbedeutend. Das westpolitische Konzept von KPRF und JABLOKO unterscheidet sich sowohl hinsichtlich der langfristigen Orientierung als auch der Praxis. Die KPRF vertritt mit einer stark antiwestlichen Rhetorik eine protektionistische und isolationistische Position, während sich JABLOKO für eine integrative und pragmatische Westpolitik einsetzt.

---

<sup>15</sup> Arbatov, Aleksej, *Bezopasnost'*: Rossijskij vybor, Moskva 1999, S.457-459.

<sup>16</sup> Zjuganov, G. A., *Ostanovit' agressiju NATO*, 25. 03. 1999 in: <http://www.kprf.ru>.

<sup>17</sup> Javlinskij, G., *O sobytijach v Kosovo, Vystuplenie na črezvyčajnom zasedanii Gosudarstvennoj Dumy 27 marta 1999 goda*, in: *O rossijskoj politike, Vystuplenija i stat'i*, Moskva 1999, S.390.

<sup>18</sup> Prvylovič, Ljuba, *Konec protivostojanija dvuch sistem i strategičeskie interesy Rossii*, in: *Rossija i sovremennij mir*, 3 (20), Moskva 1998, S. 97-113, S. 100.

Sabine Fischer

## **Ideen und Außenpolitik in Rußland – der russische Diskurs über den Krieg um Kosovo**

Die Beziehungen zum Westen sind ein wichtiger Bestandteil der Diskurse über die post-sowjetische Identität Rußlands. Diese Debatte ist alt. Sie wurde immer wieder mit großer Hefigkeit geführt, seit Peter I. zu Beginn des 18. Jahrhunderts begann, Elemente der westlichen Modernisierungsprozesse für Rußland zu übernehmen.

Die beiden Grundfragen dieser Debatte waren damals und sind heute: Was ist Rußland im Vergleich zum liberalen, kapitalistischen, demokratischen Westen und was sollte es sein, werden oder bleiben? Und: Wie sollte Rußland sich gegenüber dem Westen als „dem Anderen“ verhalten: integrativ und kooperativ oder isolationistisch, kompetitiv oder sogar aggressiv? Das Projekt, welches hier vorgestellt wird, will diese Debatte und die in ihr geäußerten Ideen mit den außenpolitischen Entscheidungsprozessen in Verbindung bringen.

### **Ideen und Außenpolitik**

*Goldstein* und *Keohane* gehen davon aus, daß Ideen<sup>1</sup> auf politische Entscheidungen wirken. Sie können dies als Orientierungspunkte in Situationen der Unsicherheit oder als Hilfestellung bei der Auswahl zwischen verschiedenen Handlungsoptionen. Ideen können, wenn sie längere Zeit wirksam sind, andere Ideen verdrängen und sich an ihrer Stelle institutionalisieren.

Um die Ideen im Kontext des außenpolitischen Entscheidungsprozesses analysieren zu können, soll dieser Ansatz mit einem Modell innenpolitischer Strukturen verbunden werden.<sup>2</sup> Dadurch läßt sich herauspräparieren, auf welchen Wegen Ideen in die Entscheidungsprozesse einfließen, bei welchen Akteuren sie sich lokalisieren lassen, um daraus Vermutungen über ihre Wirkung auf den außenpolitischen Output ableiten zu können.

### **Außenpolitik und Transformation**

In den vergangenen Jahren ist deutlich geworden, daß die osteuropäischen Transformationssysteme sich nicht linear zu Demokratien westlicher Provenienz entwickeln. Vielmehr bilden sich hybride Institutionen und Regime heraus, auf die nicht die gleichen Analyseraster anwendbar sind wie auf westliche Demokratien.

Die Entwicklung des russischen außenpolitischen Entscheidungsprozesses ist exemplarisch für den Verlauf der russischen Transformation und die Entwicklung hybrider Systemformen. Staatliche und nicht-staatliche Organe konkurrieren seit Beginn der Eigenstaatlichkeit um Entscheidungskompetenzen und schufen so wieder neue Regeln und Dynamiken, die die Vorgaben der demokratischen Verfassung von 1993 verformten. Der Entscheidungsprozeß zeichnet sich durch eine starke Konzentration auf den Präsidenten aus, der durch die Schaffung immer neuer Institutionen die Intransparenz des Prozesses verstärkte.<sup>3</sup> Das Parlament hat kaum Zugriff auf die Außenpolitik der Exekutive, die lediglich ein Minimum an institutionalisierter Repräsentativität

---

<sup>1</sup> Definiert als „Anschauungen/Meinungen/Ansichten von Individuen“. Goldstein, Judith/Keohane, Robert O.: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca and London 1993, S. 3-31, S. 3ff.

<sup>2</sup> Dieses Vorgehen orientiert sich an einigen Studien, die Mitte der 90er Jahre der Entstehung des Neuen Denkens in der Sowjetunion nachgingen, z.B. Checkel, Jeffrey T.: Ideas and International Political Change: Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War, New Haven and London 1997.

<sup>3</sup> Ausführlich hierzu: Lilia Ševcova: Režim Borisa El'cina, Moskva 1999.

aufweist. Die Wissenschaftsgemeinschaft, die besonders in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine große Rolle als Ideengeberin für die Außenpolitik Gorbachovs gespielt hat, ist politisch und materiell marginalisiert. Die außenpolitischen Entscheidungskompetenzen sind also auf eine sehr kleine Gruppe von Akteuren um den russischen Präsidenten konzentriert. In diesen Kreis müssen Ideenträger eindringen, wenn sie ihre Ideen in Politik umgesetzt sehen wollen.

## Die Ideen

Im russischen Diskurs über die Beziehungen zum Westen lassen sich grob drei Idealtypen von Ideen ausmachen:

„Westler“ betrachten die westlichen Demokratien und Marktwirtschaften als Modell für die künftige Entwicklung Rußlands. Ihre Idee von der wünschenswerten politischen Ordnung ist die liberale Demokratie. Die russische Außenpolitik sollte in ihren Augen kooperativ und offen für Integrationsmodelle sein. Bevorzugte außenpolitische Partner sind die westlichen Demokratien.

Nationalisten und Kommunisten haben dem diametral entgegengesetzte Ideen. Sie vertreten ein autoritär-paternalistisches politisches System, staatliche Kontrolle der Wirtschaft und in Teilen eine imperiale Außenpolitik. Westliche Einflüsse gelten ihnen als Gefahr für die russische Gesellschaft, die andere historisch-kulturelle Wurzeln hat. Daraus kann für die Beziehungen Rußlands zu seiner Außenwelt, besonders zum Westen, nur Abgrenzung, schlimmstenfalls sogar Konfrontation folgen.

Schließlich ist auf eine dritte, in den letzten Jahren immer gewichtigere Denkschule zu verweisen: die zentristischen Ideen.<sup>4</sup> Ihre Träger leiten Interessen und Charakter Rußlands aus seiner geopolitischen und geostrategischen Lage ab, die es zu gewissen hegemonialen Ansprüchen im eurasischen Raum berechtigt. Schwebte Vertretern dieser Denkschule Anfang der 90er Jahre noch eine Rolle Rußlands als Brücke zwischen Europa und Asien vor, so ist dieses Bild mittlerweile weitgehend aus dem Diskurs verschwunden. Zentristen ziehen ein staatszentriertes, zumindest semi-autoritäres politisches System der liberalen Demokratie vor und betonen in der Außenpolitik die „nationalen Interessen“ Rußlands, die es gegen den Westen zu verteidigen gilt.

## Der russische Diskurs über den Krieg um Kosovo

Rußland war entschiedener Gegner der Luftangriffe gegen Jugoslawien. Dies äußerte sich bereits vor Beginn des Krieges in den Verhandlungen von Rambouillet, die in der russischen Öffentlichkeit jedoch keine besondere Aufmerksamkeit fanden. Zum beherrschenden Thema wurde der Konflikt erst mit dem Beginn der NATO-Luftschläge. Die Reaktion auf den militärischen Einsatz der NATO gegen Jugoslawien war einhellig ablehnend. Durch die politische Elite ging eine Welle der Empörung und des Protests. Die Beziehungen zur NATO wurden abgebrochen, der russische Repräsentant abgezogen, die Kooperationsgremien eingefroren.

Anfang April startete die russische Exekutive erste diplomatische Initiativen. Gleichzeitig entwickelten andere Akteure, vor allem Abgeordnete der Duma, offenbar unkoordinierte Reisetätigkeiten. Es gab verschiedene Delegationen, die in Belgrad mit wichtigen Repräsentanten des Regimes zusammentrafen und ihnen ihre Unterstützung zusagten. Mitte April ernannte El'cin den ehemaligen Ministerpräsidenten černomyrdin zu seinem Sonderbeauftragten für den Balkan. Dieser war bis zum Ende des Krieges maßgeblich an den Verhandlungen beteiligt. Nach der Einstellung der Luftangriffe im Juni 1999 gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen Moskau und der NATO bezüglich der russischen Partizipation an der internationalen Friedens-

---

<sup>4</sup> Mežuev, B. V.: Ponjatje „nacional'nyj interes“ v rossijskoj obščestvenno-političeskoj mysli, in: POLIS, 1/1997, S. 5-30, S. 16ff.



truppe. Ergebnis der Verhandlungen war ein Kompromiß, für den Moskau die meisten seiner Positionen aufgeben mußte.

Die innenpolitische Situation in Rußland war in diesen Wochen prekär. Die Gesellschaft litt noch immer an den Folgen der Augustkrise 1998. Parlament und Präsident steuerten auf einen Konflikt zu, der in dem Absetzungsverfahren gegen El'cin Mitte Mai 1999 seinen Höhepunkt fand. Auch die russische Politik in der Kosovo-Krise war Gegenstand dieser Auseinandersetzung: Das kommunistisch und nationalistisch dominierte Parlament forderte von der Exekutive eine entschlosseneren Unterstützung Belgrads. Wenige Tage vor dem Absetzungsverfahren entthob El'cin Ministerpräsident Primakov seines Amtes, der in weiten Teilen der politischen Elite wie auch in der Bevölkerung als politischer Hoffnungsträger gegolten hatte.

Die Frage ist nun, wie dieser Konflikt von der politischen Elite wahrgenommen und verstanden wurde. Und weiter: Wie kamen in diesem Verständnis die beschriebenen Ideen zum Ausdruck?

Liberalen Positionen, die Verständnis oder gar Unterstützung für den Krieg der NATO erkennen ließen, gab es in der russischen Debatte nur ganz vereinzelt. Sie argumentierten mit den *russischen nationalen Interessen*, die darin bestünden, die guten Beziehungen zu den westlichen Demokratien zu wahren. Von liberaler Seite gab es außerdem Stimmen, die Milosevic als Kriegsverbrecher verurteilten und den Krieg der NATO moralisch gut hießen. Die Akteure, die diese Ideen äußerten spielten in den Entscheidungsprozessen eine marginale Rolle.<sup>5</sup>

Nationalisten und Kommunisten argumentierten auf der Grundlage des historisierenden Mythos von einer slawischen Bruderschaft zwischen Serben und Russen. Sie forderten einen Schulter-schluß zwischen den beiden Völkern bis hin zur militärischen Unterstützung Belgrads und zur Aufnahme Jugoslawiens in die russisch-weißrussische Union. Kompromisse, die die russische Verhandlungsdelegation mit der NATO einging, wurden von nationalistischer Seite als Verrat an den *russischen nationalen Interessen* geißelt. Diese Interessen definierten sie als die einer Großmacht mit imperialem Machtanspruch, deren Einflußsphäre durch das Vorgehen der NATO empfindlich verletzt worden war und deren slawisches Brudervolk es gegen einen Angriffskrieg zu verteidigen galt.<sup>6</sup>

Im Zentrum der Argumentation der russischen Exekutive, die diese in den Verhandlungen mit der NATO vertrat, stand die Souveränität Jugoslawiens. Der Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern galt entsprechend als interne Angelegenheit des jugoslawischen Staates. Die UCK wurde von russischer Seite als terroristische Separatistenorganisation betrachtet, gegen die vorzugehen legitimes Mittel des jugoslawischen Staates zur Wahrung seiner territorialen Integrität war. Der westliche Genozid-Vorwurf wurde ebenso argumentativ umgangen wie eine klare Beurteilung der Milosevic-Regimes. Der Krieg der NATO galt als Angriffskrieg, da Belgrad gegen keinen der kriegführenden Staaten aggressiv geworden war. Insofern gab es keine völkerrechtliche Begründung für das Vorgehen der NATO. Im Gegenteil, der NATO wurde vorgeworfen, die UNO umgangen und damit entscheidend geschwächt zu haben. Dies wurde als Teil einer umfassenden Tendenz des Bündnisses zur machtpolitischen und militärischen Expansion, zur exklusiven oder sogar feindlichen Haltung gegenüber Rußland betrachtet. Hinsichtlich seiner eigenen Position berief sich die russische Seite immer wieder auf die *russischen nationalen Interessen*, die jedoch nicht in einer Verteidigung des Brudervolkes – im Gegenteil: es wurde ausdrücklich vor der Involvierung Rußlands in den Konflikt gewarnt – sondern in der Abwehr der expansiven Bestrebungen der NATO und der Wahrung der russischen Position als

---

<sup>5</sup> Zum Beispiel der ehemalige Außenminister Andrej Kozyrev (in einem Interview mit Echo Moskvy am 7.6.1999: FBIS-SOV-1999-0607) und der Duma-Abgeordnete Konstantin Borovoi, Führer der Partei für ökonomische Freiheit (in einem Interview mit Ukrayina Moloda am 7.4.1999, FBIS-SOV-1999-0415).

<sup>6</sup> Diese Positionen wurden vor allem in einigen dem rechten und linken Spektrum zugehörigen Zeitungen sowie in den Dumasitzungen und –resolutionen zum Thema artikuliert.

gleichberechtigter Pol in einer multipolaren Weltordnung gesehen wurden. Diese Position entspricht weitgehend den "zentristischen" Ideen.<sup>7</sup>

Es wird deutlich, daß es sehr unterschiedliche Auffassungen von den *nationalen Interessen* sowie von der *Identität* Rußlands gab. Der beobachtbare außenpolitische Outcome bestand in der Artikulation (nicht umsetzbarer) zentristischer Positionen einerseits und pragmatischer Kooperation andererseits. Diese Kooperation "über den eigenen Schatten hinweg" läßt sich für die Zeit von März bis Juli 1999 zweimal nachweisen: Rußland nahm an der Vermittlungsinitiative der EU teil, obwohl es sich strikt gegen den Krieg ausgesprochen hatte. Und es trug den Friedensvertrag mit, obwohl seine Forderungen – vor allem nach einem russischen Sektor innerhalb der KFOR – von Seiten der NATO nicht erfüllt wurden.

Zwei Erklärungsmöglichkeiten bieten sich an. Zum einen könnte das Verhalten der russischen Exekutive auf Mangel an außenpolitischem Handlungsspielraum zurückgeführt werden. Die nationalistisch angereicherte zentristische Argumentation diene dann der Befriedung und Herrschaftssicherung nach innen, während die Abhängigkeit von den westlichen Industrienationen neben der Unterordnung unter deren Positionen keine Handlungsalternativen zuließe. Grund der Kooperation wären damit externe Zwänge, die Artikulation zentristischer Ideen hätte reine Deckmantelfunktion. Zum anderen könnte die Diskrepanz zwischen Rhetorik und Handeln in einem Widerstreit sich überlagernder Ideen begründet liegen. Die zentristischen Ideen, von denen viele politische und gesellschaftliche Akteure überzeugt sind, treten in Konkurrenz mit der Idee der Kooperation, die sich teilweise gegen die zentristischen Vorstellungen von nationalen Interessen und Isolation durchzusetzen beginnt.<sup>8</sup> Diese Erklärung spricht den Ideen eine eigenständige Wirkung zu und läßt auf einen zögernden Wandel in den Vorstellungen der russischen außenpolitischen Elite schließen.

---

<sup>7</sup> Zum Organ dieser Position wurde besonders die *Nezavisimaja Gazeta*. Besonders aufschlußreich ist eine Reihe von Leitartikeln des Chefredakteurs Vitalij Tretjakov: *Imperativy dlja Rossii*, NG, 25.3.1999. *V ožidanii raskola*, NG, 26.3.1999. *Dva besspornych otveta*, NG, 1.4.1999.

<sup>8</sup> Die Besetzung des Flughafens von Priština könnte als Manifestation dieses Widerstreits interpretiert werden.

# NEUE AUßENPOLITISCHE STRUKTUREN IN MITTELOSTEUROPA

Markus Bienek / Volker Weichsel

## Westintegration und Ostpolitik in Polen und der Tschechischen Republik

Polen und die Tschechische Republik haben – ebenso wie Ungarn – mit der Aufnahme in die NATO im Februar 1999 eines ihrer beiden wichtigsten außenpolitischen Ziele erreicht, die in den beiden Staaten seit dem Umbruch 1989 formuliert worden waren. Auch auf dem Weg zu einem Beitritt zur Europäischen Union (EU) sind beide Länder in den vergangenen Jahren vorgekommen. Nach der Einladung zum Beitritt durch die Europäische Union 1993, den Europaabkommen 1994 bzw. 1995 und den Beitrittsanträgen 1994 bzw. 1996 führen Polen und die Tschechische Republik seit April 1998 Beitrittsverhandlungen<sup>1</sup>, bei denen seit dem Frühjahr 2000 auch die allgemein als problematisch eingestuften Kapitel der Freizügigkeit und der Agrarpolitik auf der Agenda stehen. Auch die Europäische Union hat 1999 in Berlin eine Finanzplanung für die nächsten Jahre (Agenda 2000) verabschiedet und bereitet auf der seit Anfang 2000 laufenden Regierungskonferenz eine Reform ihrer Institutionen vor, um die selbst gestellten Voraussetzungen für eine Erweiterungsfähigkeit bis Ende 2002 zu erreichen.

Ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Regime in Osteuropa mit der darauffolgenden tiefgreifenden politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformation sowie nach der Selbstauflösung des Rates für gegenseitig Wirtschaftshilfe (RGW) und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) zeichnen sich somit auch die Grundzüge eines neuen zwischenstaatlichen und transnationalen europäischen Ordnungssystems ab. Die Antriebsmomente, Probleme und Chancen dieser Umgestaltung wurden bisher unter verschiedenen Aspekten untersucht, die sich analytisch unter drei Problemstellungen subsumieren lassen:

- die politische, wirtschaftliche und soziale Transformation in den Beitrittsstaaten vor allem im Hinblick auf die Voraussetzungen für einen Beitritt zur Europäischen Union ("Beitrittsfähigkeit");
- die Reform der westeuropäischen und euroatlantischen Kooperationsgemeinschaften insbesondere im Hinblick auf ihre Erweiterung nach Osten ("Erweiterungsfähigkeit") aber auch vor dem Hintergrund von Globalisierung und Regionalisierung;
- das Verhältnis der westeuropäischen und euroatlantischen Kooperationsgemeinschaften sowie ihrer Mitgliedstaaten und –gesellschaften zu vom Erweiterungsprozeß ausgeschlossenen Staaten Europas, insbesondere zu Rußland.

### Die „Beitrittsfähigkeit“ der ostmitteleuropäischen Staaten

Jeder der drei Problemkreise stellt sich aus polnischer und tschechischer Sicht anders dar als aus westeuropäischer. Während die "Beitrittsfähigkeit" der ostmitteleuropäischen Staaten aus einem westeuropäischen Blickwinkel eine Frage der Erfüllung ökonomischer und rechtlicher Kriterien darstellt, sind für Polen und die Tschechische Republik die Erfüllung der sogenannten Kopen-

---

<sup>1</sup> Seit 1998 verhandeln daneben Ungarn, Estland und Slowenien. Im Dezember 1999 lud der Europäische Rat in Helsinki auch Lettland und Litauen, die Slowakei sowie Rumänien und Bulgarien zu Beitrittsverhandlungen ein, so daß sich mittlerweile alle zehn Staaten der von westeuropäischer Seite als MOEL (Mittel- und Osteuropäische Länder) zusammenfaßten Gruppe auf einen Beitritt zur EU vorbereiten.

hagener Kriterien<sup>2</sup> sowie die Anpassung des nationalen Rechts an den Rechtsbestand der Europäischen Union, den *acquis communautaire*, Fragen von politischer Brisanz.

Zunächst ist eine erfolgreiche Transformation<sup>3</sup> Voraussetzung für die Integration in die westeuropäischen und euroatlantischen Gemeinschaften. Damit werden die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Transformationskonflikte in die Frage des Beitritts zur Europäischen Union hineingetragen. In diesen europapolitischen Auseinandersetzungen zeichnen sich schon die Positionen ab, die die Staaten, sollten sie einmal Mitglied der EU geworden sein, innerhalb der Gemeinschaft vertreten werden.

Umgekehrt wurde und wird Integration in die westlichen Gemeinschaften als Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluß der Transformation und die Festigung der Transformationsergebnisse gesehen. Wiederum wird der Konflikt zwischen Transformationsverlierern und -gewinnern um die integrationspolitische Dimension erweitert.

Schließlich ist mit dem Beitritt zur Europäischen Union für die ostmitteleuropäischen Staaten ein hegemonialer Regelungs-transfer verbunden. Nicht nur muß ein Rechtsbestand uneingeschränkt übernommen werden, der vielfach ordnungs- und sozialpolitischen Traditionen in den Staaten widerspricht. Vor allem wird die Transformation und damit ihre Konflikte vertieft, da parallel zu der Transformation in den ehemals sozialistischen Staaten in Westeuropa mit Privatisierung ehemaliger Kernbereiche staatlicher Hoheit, der Einschränkung staatlicher Wirtschaftslenkung durch die Regelungen des "Gemeinsamen Markts" sowie der Festschreibung einer restriktiven Haushaltspolitik in den sogenannten Kriterien von Maastricht eine genuin westeuropäische Transformation stattgefunden hat und stattfindet, die von den Bewerberstaaten vor ihrem Beitritt unter zumeist schwierigeren sozioökonomischen Bedingungen noch zu leisten ist. Diese "zweite Transformation" ist insbesondere in Ostmitteleuropa mit der Befürchtung verbunden, daß sie eine europäische Klassengesellschaft mit westeuropäischen Shareholdern und osteuropäischen Billiglohn-Arbeitskräften produziert.

## Die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union

Neben der Erlangung der "Beitrittsfähigkeit" stellen auch die institutionellen Reformen innerhalb der Europäischen Union, mit denen deren "Erweiterungsfähigkeit" gewährleistet werden soll, ein politisches Konfliktpotential für die ostmitteleuropäischen Staaten dar. Während schon aus westeuropäischer Sicht die Straffung der Entscheidungsverfahren innerhalb der Europäischen Union zur Bewahrung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft kritisch beurteilt wird, da dies eine weitere Souveränitätsabgabe bedeuten würde, ist dies für die ostmitteleuropäischen Staaten nach vierzig Jahren sowjetischer Hegemonie besonders problematisch. Eines der wesentlichen Motive und Ziele der Transformation seit 1989 – die uneingeschränkte nationalstaatliche Souveränität – wird mit dem Beitritt in Frage gestellt, da eine Ausweitung des Mehrheitsentscheidens im Ministerrat der EU geringere Vetorechte für die einzelnen Staaten bedeutet, eine Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat aller Voraussicht nach zugunsten der bevölkerungsreichen westeuropäischen Staaten ausfallen wird und eine Festschreibung der Zahl der Kommissare auf 20 bei einer Erweiterung der EU bedeuten könnte, daß kleinere Staaten wie die Tschechische Republik nur im Rotationsverfahren einen "eigenen" Kommissar erhalten. Ein

<sup>2</sup> Die politischen Kriterien umfassen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenschutz; die ökonomischen Bedingungen fordern eine funktionierende Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Europäischen Union standzuhalten. Für eine genaue Aufschlüsselung sowie eine Bewertung der Beitrittskandidaten nach diesen Kriterien vgl. die regelmäßigen Berichte der Kommission, zuletzt 1999, sowie das Gesamtdokument: "Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt" unter <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm>.

<sup>3</sup> Während Transformation allgemein als Prozeß mit offenem Ausgang zu verstehen ist, soll hier unter "erfolgreicher Transformation" das Entstehen kapitalistischer Gesellschaften westlichen Typs verstanden werden.

Teil der europapolitischen Auseinandersetzungen in den ostmitteleuropäischen Staaten kreist dementsprechend um die Frage, ob angesichts der faktischen Einschränkung der nationalstaatlichen Handlungsautonomie in einer interdependenten Welt die Einschränkung der Souveränität hinzunehmen ist, um an Entscheidungen beteiligt zu sein, die mit oder ohne Teilhabe erheblichen Einfluß auf die Staaten haben.

Auch die immer wieder aufflammende Frage einer Reform zur Verminderung des Demokratie-defizits in der Europäischen Union ist aus ostmitteleuropäischer Sicht problematisch. Jeder Schritt in Richtung Demokratisierung der EU nach klassischem Demokratieverständnis würde bedeuten, daß beispielsweise 10 Mio. Tschechen gegenüber 80 Mio. Deutschen in eine politisch institutionalisierte Minderheitsposition gelangen.

Schließlich verringert auch die dritte Reform der Europäischen Union, die bis zur Aufnahme neuer Mitglieder abgeschlossen sein soll, die Attraktivität der EU für die ostmitteleuropäischen Staaten und verschärft die innergesellschaftlichen Konflikte über den Beitritt. So bedeutet eine Festschreibung der Ausgaben der EU (Agenda 2000) bei steigender Mitgliederzahl eine Verringerung der Förderung für die bisherigen Mitgliedstaaten, vor allem im Agrarbereich. Verschärfte Verteilungskonflikte, die zusätzlich angefacht werden, weil die Staaten, die ökonomisch am wenigsten von der Osterweiterung profitieren, gleichzeitig diejenigen sind, die am stärksten unter der Reorganisation des Agrarbereichs leiden, könnten nur mit langen Übergangsfristen für die Beitrittsstaaten verhindert werden. Dies würde jedoch eine Zweiklassengesellschaft in der EU einführen, womit sowohl für die ostmitteleuropäischen Staaten die ökonomischen Motive für einen Beitritt zur Europäischen Union relativiert als auch insgesamt das friedenspolitische Ziel der Osterweiterung der EU in Frage gestellt werden würde. So wird auch die Option, die Reichweite der vergemeinschafteten Politikbereiche zu "flexibilisieren", in Polen und der Tschechischen Republik nicht nur unter dem Blickwinkel einer möglichen Zurückhaltung in bestimmen Politikbereichen beurteilt, sondern auch unter dem Gesichtspunkt des Ausschlusses aus relevanten Gemeinschaftspolitiken.

## Die polnische und tschechische Politik gegenüber den östlichen Nachbarstaaten

Angesichts dieser zahlreichen ungelösten Konflikte hat aus Sicht der ostmitteleuropäischen Staaten das Verhältnis zu denjenigen Staaten des ehemaligen RGW eine besondere Bedeutung, die zumindest in absehbarer Zeit keine Beitrittsperspektive zu EU und NATO haben. Drei grundsätzliche Optionen bieten sich für Polen und die Tschechische Republik an, die alle von mehr oder weniger einflußreichen Gruppen im innenpolitischen Spektrum der beiden Länder vertreten werden.

Eine Strategie, deren Vertreter in Polen und der Tschechischen Republik in den neunziger Jahren politisch wenig Durchsetzungskraft hatten, ist die Suche nach alternativen Kooperations- oder Integrationsgemeinschaften oder aber ein isolationistischer Weg. Neben der Variante, durch eine Integration in die Weltwirtschaft Modernisierung erreichen zu können, ohne in der EU politische Souveränität abgeben zu müssen, steht eine erneuerte intensivere Kooperation oder Integration mit Rußland als Option offen. Eine dritte alternative Variante zur Westintegration besteht in einer subregionalen Kooperation. Eine Zusammenarbeit beispielsweise im Rahmen der Zentraleuropäischen Freihandelszone, die eventuell auch die aus einer ersten Runde der EU-Erweiterung oder mittelfristig prinzipiell von einem EU-Beitritt ausgeschlossenen osteuropäischen Staaten umfassen könnte, würde ein Verhältnis der beteiligten Staaten zur EU begründen, das mit dem der EFTA-Staaten Norwegen oder Schweiz vergleichbar wäre.

Wahrscheinlicher als diese alternativen Strategien ist jedoch eine Fortsetzung der unter den politischen Eliten in Polen und der Tschechischen Republik bislang wenig umstrittenen Politik. Bislang wurden Vorschläge zu einer Zusammenarbeit mit Rußland oder auch einer subregiona-

len Kooperation von den wichtigsten politischen Kräften als Widerspruch zur Westintegration interpretiert. Bis weit in die zweite Hälfte der neunziger Jahre trieb in Polen und der Tschechischen Republik die Befürchtung, die Verlierer eines Integrationswettkampfs nach Westen könnten erneut in den Sog eines integrativen Gravitationszentrums mit Sitz in Moskau gelangen, die Anstrengungen bei der Vorbereitung auf den Beitritt zu NATO und EU voran. Die relativ rasche sicherheitspolitische Westintegration wurde in den beiden Staaten zudem nur in Ansätzen kontrovers diskutiert, da die Auswirkungen des Beitritts zur NATO auf die nationalstaatliche Souveränität vergleichsweise gering sind. Eine Fortsetzung dieser Politik wird allerdings angesichts der geschilderten Probleme der Integration in die EU und des wachsenden Protestpotentials zu einer zunehmenden innenpolitischen Polarisierung führen.

Eine dritte Strategie schließlich könnte darin bestehen, im Rahmen der EU eine Ostpolitik zu entwickeln, die zumindest einen Teil der geschilderten Probleme abfedert. Dies würde bedeuten, daß die beiden Staaten beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Strategien der Europäischen Union für Rußland und die Ukraine<sup>4</sup> versuchen würden, eine Ostpolitik zu gestalten, die spezifische Elemente der Beziehungen zwischen den Beitrittsstaaten und den ausgeschlossenen Staaten stärker berücksichtigt.

Die bisherige polnische Ostpolitik konzentrierte sich auf die Intensivierung der Beziehungen zu Polens direkten östlichen Nachbarn, deren Unabhängigkeit von Rußland ein wesentliches Element der polnischen Sicherheitspolitik darstellt. Daher ist Polen besonders an der Erhaltung und Stärkung der prowestlichen Orientierung dieser Länder interessiert. Allerdings würde die von der EU im Zuge des polnischen Beitritts geforderte Übernahme des in das Vertragswerk der EU integrierten Schengener Abkommens dazu führen, daß Polen eine Visapflicht für rußländische, ukrainische und belarussische Staatsbürger einführt. Dies würde die grenzüberschreitende politische Kooperation, die auch in den Augen der EU die demokratische Basis in den östlichen Nachbarstaaten Polens stärken kann, erheblich behindern. Auch der für die ostpolnischen Regionen wirtschaftlich nicht unbedeutende Kleinhandel würde erheblichen Behinderungen ausgesetzt.<sup>5</sup>

Während sich ein Teil der politischen Kräfte für die Anpassung Polens an das SchengenRegime ausspricht und damit eine beträchtliche Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten in der Ostpolitik in Kauf nimmt, bemühen sich weite Teile der politischen Eliten darum, der polnischen Ostpolitik eine gesamteuropäische Relevanz zu verleihen. Sie betonen, daß die für die Aufrechterhaltung der guten Beziehungen mit Polens östlichen Nachbarstaaten notwendige Lockerung des zu implementierenden Grenzregimes nicht nur durch spezifisch polnische sicherheitspolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen motiviert sei, sondern im sicherheitspolitischen Interesse der gesamten EU liege.

In der Tschechischen Republik hingegen sind in den vergangenen zehn Jahren keine Ansätze zu einer aktiven Ostpolitik entwickelt worden, an die ein substantieller Beitrag zu einer gemeinsamen europäischen Ostpolitik anknüpfen könnte. Zum einen spielen die Ukraine sowie Belarus für die Prager Außenpolitik nicht zuletzt aufgrund der fehlenden gemeinsamen Grenze eine wesentlich geringere Rolle als Sicherheitsgarant gegenüber Rußland. Zum anderen ist auch die Handelsverflechtung mit Rußland sowie den anderen Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Köln vom Juni 1999 unter: [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99\\_de.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_de.htm); die "Gemeinsame Strategie für Rußland" läßt sich nachlesen unter: [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe\\_de.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm) [Stand 01.10.2000].

<sup>5</sup> Vgl. zur differenzierten Auseinandersetzung mit der Auswirkung der widersprüchlichen Strategien der EU, einerseits die Kooperationsbemühungen in dieser Region zu fördern und andererseits durch die angestrebte Erweiterung des Schengen-Raums neue Kooperationshindernisse zu verursachen Kempe/van Meurs/von Ow (Hrsg.) (1999): Die EU Beitrittsstaaten und ihre östlichen Nachbarn – The EU Accession States and Their Eastern Neighbours, Gütersloh

Staaten (GUS) nur noch marginal.<sup>6</sup> Selbst im Energiesektor – dem wichtigsten Exportbereich Rußlands – hat die Tschechische Republik in den vergangenen Jahren eine Diversifizierung der Primärenergieträger erreicht sowie westliche Investoren gewonnen, was die ihre Abhängigkeit von Rußland erheblich vermindert hat. Die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kurzfristig gehegte Hoffnung, die Probleme der Maschinenbauindustrie durch eine Reintensivierung des Handels mit Rußland mildern zu können, sind nach der Rubelkrise 1998, die den politischen, militärischen, ökonomischen und sozialen Niedergang in Rußland noch einmal verschärft hat, zerstoßen. Ein nationales "Revitalisierungsprogramm" der tschechischen Regierung sieht vielmehr vor, daß die Unternehmen nach einer staatlich finanzierten Sanierung an kapitalstarke westliche Investoren veräußert werden. Dies wird den Strukturwandel weg von der Maschinenbauindustrie, dem letzten Wirtschaftszweig, der traditionell eng mit Rußland verflochten war, beschleunigen. Zudem hat die Tschechische Republik auch schon als erster der EU-Beitrittsbewerber Anfang 2000 die Visapflicht für alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion mit Ausnahme der drei baltischen eingeführt, was die Wirtschaftsbeziehungen zwischen diesen Staaten weiter belasten wird.

---

<sup>6</sup> Der Import aus den Staaten der GUS machte in der Tschechischen Republik 1999 nur noch ca. 5,5% des Gesamtimports aus gegenüber 64,5% in die EU, in Polen 7% gegenüber 64% in die EU. Der Anteil der Ausfuhren in die GUS-Staaten an den Gesamtausfuhren betrug 1999 ca. 3% (gegenüber 69% in die EU) in der Tschechischen Republik und 9% (gegenüber 68%) in Polen.

Sebastian Gerhardt

## Polens Ostpolitik<sup>1</sup> seit 1989: Versuch einer aktuellen Bestandsaufnahme

Dieser Beitrag will noch keine Bewertungen über die polnische Ostpolitik seit 1989/90 geben, sondern ist als Versuch konzipiert, einen methodischen und inhaltlichen Rahmen meiner im Entstehen begriffenen Doktorarbeit zu geben.

Vorgesehen ist, daß die Arbeit sich, ausgehend jeweils von der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen Polens mit einem gegebenen östlichen Nachbarn, mit fünf (m.E. wichtigsten) Politikfeldern der Beziehungen Polens zu seinen östlichen Nachbarn auseinandersetzt:

- regionale Sicherheitspolitik in Ostmitteleuropa;
- rechtliche und wirtschaftliche Folgen der bevorstehenden EU-Integration Polens gegenüber den östlichen Nachbarn (wie wirkt sich die Übernahme des *acquis communautaire* aus, z.B. des Schengener Abkommens?);
- ethnische und konfessionelle Minderheiten, Kulturpolitik;
- wirtschaftliche Zusammenarbeit Polens mit seinen östlichen Nachbarn (CEFTA, Euroregionen, CEI usw.);
- gegenseitige Wahrnehmungen innerhalb der Bevölkerungen.

Die Arbeit fühlt sich keiner „klassischen Schule“ der Theorien der Internationalen Beziehungen verpflichtet, sondern möchte komplementäre Effekte beider Ansätze nutzen.<sup>2</sup> Sie folgt einem *ideographic approach* und somit keinem rein diachronischen oder synchronischen Muster.

Da sich zwischen Polen einerseits und dessen östlichen Nachbarn andererseits bereits differenziertere Strukturen auch auf nicht-staatlicher Ebene – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – herausgebildet haben, sollen die Beziehungen nicht nur auf zwischenstaatlicher Ebene untersucht werden. Als fruchtbarer Ansatz bietet sich eher der auf Rosenau zurückgehende *linkage*-Ansatz an, der den *output* und *input* der Verbindungen zwischen Außen- und Innenpolitik (was hier vor allem für Polen geschehen soll) messen möchte, oder, anders ausgedrückt: der die Verklammerungen der innenpolitischen Ebene eines Staates mit ihrem internationalen Umfeld untersucht.<sup>3</sup>

Des weiteren soll das internationale Umfeld Polens mit denjenigen seiner östlichen Nachbarn verglichen werden.

---

<sup>1</sup> Mit „Polnischer Ostpolitik“ seien hier nur die Beziehungen Polens zu seinen *direkten* östlichen Nachbarn (Kalinin-grad, Litauen, Weißrußland, Ukraine) gemeint. Die Beschreibung der „Ostpolitik“ umfaßt aber nicht nur den Staat als Akteur (vertragliche Beziehungen, diplomatische Kontakte), sondern ausdrücklich auch gesellschaftliche Akteure als „Unterbau“ der offiziellen Ebene.

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Gedanken Knorr, Klaus/Rosenau, James N.: Tradition and Science in the study of International Politics, in: dies. (Hrsg.): Contending approaches to International Politics; Princeton 1970, S.18.

<sup>3</sup> Vgl. Rosenau, James N.: Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems; New York 1969. Dieser Ansatz hat auch 30 Jahre nach seiner erstmaligen Formulierung nichts von seiner Aktualität eingebüßt: So nannte ihn Gerd Meyer als eines/eine der „vernachlässigte[n] Felder und Methoden der Forschung“ der Transformationsprozesse in Ostmitteleuropa. Meyer, Gerd: Perspektiven politikwissenschaftlicher Osteuropaforschung, in: OSTEUROPA 8/2000, S. 926-937, S.929.



## Allgemeines zur polnischen Ostpolitik

Der Versuch einer „zweigleisigen Außenpolitik“, die weder Moskau irritieren noch den Ausbau der Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken bremsen sollte, erwies sich nach 1990 schnell als nicht durchführbar, wollte Polen nicht in einen russisch-amerikanischen Konflikt hineingezogen werden oder die eigenen Ambitionen bezüglich einer raschen Integration in westliche Strukturen schmälern.

Die polnische Außenpolitik hat jedoch durch das erstmalige Vorhandensein eines Staatengürtels östlich des eigenen Landes mehr Selbständigkeit erhalten. Das Gefühl, in einer Zange zwischen Rußland und Deutschland gefangen zu sein, schwächt sich heute zunehmend ab. Dieser Spielraum wurde durch eine seit 1990 insgesamt – trotz vieler Regierungswechsel – kontinuierliche Außenpolitik genutzt.

Polen hat insgesamt ein erhebliches Interesse an der Stärkung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit seiner östlichen Nachbarn sowie deren Konfliktfreiheit untereinander und demonstriert dies seit 1990 zunehmend deutlich.

## Fallanalysen

a) Die Beziehungen zu Rußland haben einen grundsätzlich von den anderen östlichen Nachbarn abweichenden Charakter. Bis Anfang des Jahres 1999 waren die polnisch-russischen Beziehungen noch „erstaunlich gut“, wie der polnische ehemalige Außenminister Geremek bei einem offiziellen Besuch in Moskau Ende Januar 1999 betonte.<sup>4</sup>

Seit dem NATO-Beitritt Polens scheint jedoch eine sich bereits zuvor abzeichnende Abkühlung der gegenseitigen Beziehungen vorherrschend. So schlug der ehemalige russische Präsident El'cin zunächst mehrere Einladungen seines polnischen Gegenübers Kwasniewski aus. Die russischen Anschuldigungen, Polen unterstütze die tschetschenischen Rebellen; die Ausweisung von neun polnischen Diplomaten nur drei Tage nach der Ausweisung einer gleichen Anzahl von russischen Diplomaten aus Polen wegen Spionagevorwürfen; die Demonstrationen vor der russischen Botschaft in Warschau bzw. folgenden Zwischenfälle während der Demonstrationen und Ausschreitungen vor dem russischen Konsulat in Poznań ließen polnische Experten bereits zu dem Schluß kommen, schlimmer könne das Klima der gegenseitigen Beziehungen schon nicht gar mehr werden.<sup>5</sup>

Gleichzeitig waren beide Seiten bemüht, eine weitere Eskalation der gegenseitigen Beschuldigungen zu verhindern: So unterrichtete Präsident Putin seinen polnischen Kollegen im April telefonisch von neu aufgefundenen Gräbern nahe Smolensk – Ergebnis der Massaker des NKWD an polnischen Offizieren, ein Thema von hoher emotionaler Bedeutung in Polen.<sup>6</sup> Die anlässlich des 60jährigen Jahrestages veranstalteten Feierlichkeiten der Massaker von Katyn riefen schließlich in Rußland immer noch gemischte Reaktionen hervor. Jedoch wurde in Polen (und auch in Rußland) teilweise negativ angemerkt, daß von russischer Seite zu den Feierlichkeiten lediglich ein Vizepremier, nicht aber Premier Kasjanov oder gar Präsident Putin erschienen war.<sup>7</sup> Der Besuch des polnischen Präsidenten Mitte Juli 2000 in Moskau wurde in den Me-

---

<sup>4</sup> Vgl. *Rzeczpospolita* vom 6.1.1999.

<sup>5</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty Newline (im folgenden als „RFE/RL“ abgekürzt) vom 8.10.1999, vom 21.1.2000, vom 24.1.2000, vom 24.2.2000 und vom 28.2.2000 sowie *Wremia MN* vom 12.04.00. Es wurde jedoch russischerseits zu Gunsten der polnischen Seite auch angemerkt, daß die Demonstranten vornehmlich der ohne konkrete Ziele operierenden und eher als unwesentlich einzustufenden polnischen *Liga Republikanska* angehörten. Vgl. z.B. die Internet-Zeitung „Vesti“ vom 5.4.2000.

<sup>6</sup> Vgl. RFE/RL vom 13.4.2000.

<sup>7</sup> Vgl. *Wremia Nowostiej* 28.07.2000, *Kurier Wilenski* 28.07.2000.

dien beider Länder ausführlich gewürdigt, wenn auch vor allem die polnische Seite noch keinen „Durchbruch“ zu einer Normalisierung darin erkannt haben wollte.

Zu gelegentlichen zusätzlichen Irritationen im gegenseitigen Verhältnis führen immer wieder unterschiedliche Standpunkte von Regierung und Präsident in Polen, wobei letzterer nie die antirussischen Tendenzen einiger Mitglieder der derzeitigen Regierung teilte. Der im Juli 2000 zwischen Polen und Norwegen abgeschlossene Vertrag über norwegische Gaslieferungen, die Polen unabhängig vom russischen Angebot machen sollen, hat die russische Seite abermals verstimmt reagieren lassen.<sup>8</sup>

Rußland insgesamt wird im Rahmen der Arbeit als wichtiger Hintergrundakteur beachtet, nicht aber direkt – außer in Fragen der Sicherheitspolitik – Eingang finden. Es versteht sich jedoch von selbst, daß die russische Position im Hintergrund oftmals eine wichtige Rolle spielt, die beleuchtet werden soll (russisch-weißrussische Union, russische Energiepolitik).

Wohl aber wird die *oblast' kaliningradskaja* als ein Teil der Rußländischen Föderation voll in die Forschungsarbeit miteinbezogen. Offiziell ist Rußland auch unter Präsident Putin weit davon entfernt, Kaliningrad als das vielzitierte „Fenster nach Westen“ auch mit entsprechend attraktiven rechtlichen (z.B. die Wiedererrichtung der schon einmal bestehenden Freihandelszone, mehr Rechtssicherheit für investitionswillige westliche Unternehmen) wie wirtschaftlichen (z.B. teilweise Steuerautonomie für die *oblast'* oder bessere steuerliche Anreize für Unternehmen) Bedingungen auszustatten. Polen steht dem Unterfangen eines attraktiven Sonderstatus Kaliningrads positiv gegenüber, sieht jedoch auch die gegenläufigen, eher zentralisierenden Tendenzen Putins.<sup>9</sup> Die polnische Seite angesprochene militärische Bedrohung durch das in der *oblast'* vorhandenen Waffenarsenal dürfte jedoch geringer sein als dies der ehemalige Außenminister Geremek zum Ausdruck brachte.<sup>10</sup>

Die seit 1999 angespannten Beziehungen zwischen Warschau und Moskau wirkten sich auch auf die nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen Polen und der *oblast' kaliningradskaja* aus: So wurde kürzlich polnische Seite eine Beschränkung der Einfuhr von Treibstoff eingeführt, woraufhin sich die russische Seite beklagte, man sei über diese Maßnahme nicht im voraus informiert worden.<sup>11</sup>

Leitfragen zu Kaliningrad werden in erster Linie die Sicherheitspolitik (Welche Akteure Polens verfolgen welche Konzepte für den Status Kaliningrads und welche Vorstellungen hat die russische Seite? Welche Ziele verfolgt der Westen?) und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Polen betreffen. Darüber hinaus soll untersucht werden, inwieweit Kaliningrad gegenüber Polen als ein eigenständiger Akteur auftritt.

b) Nicht nur für die OSZE, die die Parlamentswahlen vom 15.10.2000 nur mit einer *limited technical mission* (und keinesfalls mit voller *election observation*) begleitete, sondern auch für Polen ist Weißrußland das „große Sorgenkind“.

Die polnisch-weißrussischen Beziehungen werden spürbar von der aufgeheizten politischen Situation in Weißrußland und den Beziehungen auf diplomatischer Ebene bestimmt. Die offizielle polnische Position erkennt zwar (noch) sowohl den weißrussischen Präsidenten als auch die

---

<sup>8</sup> Vgl. RFE/RL vom 7.7.2000 und *Helsingin Sanomat* vom 4.7.2000. Gleichzeitig wehrte die polnische Seite russische Vorschläge nach einer neuen Pipeline ab, die ukrainisches Gebiet umgehen soll, worüber der polnische Präsident seinen ukrainischen Amtskollegen sofort unterrichtete. Vgl. z.B. *Kommersant Daily* vom 14.7.2000. Die russische Seite reagierte auf diese Haltung verstimmt. Vgl. RFE/RL vom 25.7.2000. Ukrainischerseits wurde die polnische Haltung in dieser Frage mit großer Aufmerksamkeit bedacht. Vgl. den Artikel in *Polityka i Kultura* (Kiew) vom 8.8.2000.

<sup>9</sup> Vgl. dazu das Gespräch mit ehemaligen Außenministers Geremek im *Handelsblatt* vom 24.3.2000.

<sup>10</sup> Vgl. dazu den Vortrag von *Win van Meurs*: Kaliningrad – a Forth Baltic Region or a Russian Crisis Region?, unveröffentlichtes Manuskript vom VI. ICCEES World Congress, August 2000, Tampere.

<sup>11</sup> Vgl. *Wremia Nowosti* vom 14.7.2000.

Regierung als legitim an, dürfte sich aber kaum zu einer Anerkennung des Parlamentes, das nicht aus OSZE-Standards genügenden Wahlen hervorgegangen ist, bewegen lassen.<sup>12</sup> Sie mahnt jedoch auch gleichzeitig Präsident Lukašenko zu einer „realistischen Haltung“<sup>13</sup> an. Nach einer ersten diplomatischen Krise im Sommer 1998, als u.a. auch Polen einen Abzug seines Botschafters aus Minsk erwog, schienen die diplomatischen Beziehungen in ruhigeres Fahrwasser zu geraten, doch das Interesse Polens, die von Staatschef Lukašenko anvisierte und nun auch immer mehr von Moskau gewollte weißrussisch-russische Union<sup>14</sup> weitgehend zu verhindern sowie der NATO-Beitritt Polens haben die antipolnische Rhetorik, zuletzt vor den weißrussischen Parlaments-„Wahlen“ am 15.10.2000, des weißrussischen Präsidenten wieder intensiviert.<sup>15</sup> Meldungen über angeblich auf polnischem Staatsgebiet entführte weißrussische Staatsbürger, über einen an der polnisch-weißrussischen Grenze gesuchten katholischen Priester und der Streit über eine Inschrift auf einem Mahnmal für vom NKWD im Juni 1941 ermordete ca. 4000 Personen, deren Mehrzahl nach unabhängigen Berichten ethnische Polen waren, heizen die Stimmung immer wieder an.<sup>16</sup>

Die erhebliche Politisierung der Situation in Weißrußland und deren Rückwirkung auf das polnisch-weißrussische Verhältnis haben zur Folge, daß die Leitfragen zum polnisch-weißrussischen Verhältnis alle fünf oben genannten Politikfelder betreffen. Zu klären ist weiterhin, inwieweit einerseits die weißrussische Außenpolitik gegenüber Polen von innenpolitischen Faktoren abhängt und in welchen Bereichen andererseits die polnische Außenpolitik gegenüber Weißrußland schon Gemeinsamkeiten mit der westeuropäischen Haltung aufweist.

c) Die polnisch-ukrainischen Beziehungen entwickelten sich auf diplomatischer Ebene nach 1990 rasch und für beide Seiten günstig. So erkannte Polen die Ukraine am 2.12.1991 als erster Staat der Welt diplomatisch an; ein Faktum, daß in der Ukraine bis heute viel Beachtung findet. Nach der Unterzeichnung eines Vertrages über die Anerkennung der Grenze sowie über Freundschaft und Zusammenarbeit im Mai 1992 und einigen weiteren Verträgen<sup>17</sup> haben sich die Beziehungen zwar heute auf offizieller Ebene intensiviert (wirtschaftliche und militärische Kooperation, regelmäßige Konsultationen der Premierminister und Präsidenten), ohne sich jedoch zu einer in wesentlich stärkerem Maße institutionalisierten Form zu entwickeln.<sup>18</sup>

Heute sieht die Ukraine unter Präsident Kučma die polnische Seite als strategischen Partner. Warschau sieht sich jedoch klar vor das Dilemma gestellt, einerseits den visafreien Reiseverkehr mit der Ukraine aufrecht erhalten zu wollen, andererseits aber den Anforderungen der EU in dieser Frage zu genügen.<sup>19</sup> Die Einführung von zeitlich unbegrenzten Visa wurde hier vom

---

<sup>12</sup> Das Manuskript wurde am 13.10.2000 abgeschlossen.

<sup>13</sup> Vgl. dazu das Gespräch mit dem ehemaligen Außenministers Geremek im *Handelsblatt* vom 24.3.2000.

<sup>14</sup> Vgl. die Analyse von Heinz Timmermann in der *Frankfurter Rundschau* vom 11.8.2000.

<sup>15</sup> Vgl. dazu den Bericht des von der Präsidialadministration beherrschten weißrussischen Fernsehens, in dem ein Funktionär der ehemaligen „West-Weißrussischen Kommunistischen Partei“ mit den Worten zitiert wurde, das in der Zweiten Polnischen Republik eingerichtete berüchtigte Lager in Bereza Kartuska sei „schlimmer“ gewesen als das Konzentrationslager Auschwitz. Vgl. *Rzeczpospolita* vom 20.9.2000.

<sup>16</sup> Vgl. RFE/RL, 17.2.2000, *Bieloruskaja Dzielowaja Gazieta* vom 6.6.2000 sowie RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report Vol. 2, No. 24, 27 June 2000.

<sup>17</sup> Vgl. im einzelnen bei *Przyborowska-Klimczak, Anna/Staszewski, Wojciech: Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi*; Lublin 1998.

<sup>18</sup> Vgl. *Rzeczpospolita* vom 14.5.1998. Man würde den Charakter der Beziehungen jedoch verkennen, wenn nicht auch wichtige Initiativen mit gesellschaftspolitischer Signalfunktion wie der polnisch-ukrainische Preis für Aussöhnung (*nagroda polsko-ukrainckiego pojednania*) erwähnt würden, der von einem hochrangigen Gremium vergeben wird. Vgl. *Polityka i Kultura* (Kiew) vom 4.4.2000.

<sup>19</sup> Daß die europäische Union auf einer vollständigen Umsetzung des Schengener Abkommens auch durch Polen besteht, machte jüngst erst wieder *René Nyberg*, im finnischen Außenministerium mit EU-Fragen betraut, in seiner Eröffnungsansprache zum Osteuropa-Weltkongreß des „International Council on Central and Eastern European Studies“ (ICCEES) deutlich. Vgl. die auf dem VI. ICCEES-Congress in Tampere am 28.7.2000 gehaltene Rede. In

ehemaligen Außenminister Geremek als Ausweg angedeutet. Ziel Polens sei eine gut überwachte, aber nicht verriegelte polnisch-ukrainische Grenze.<sup>20</sup>

Um die Ukraine nicht unbeschränkt der russischen Einflußzone preiszugeben, liegt ein verstärktes wirtschaftliches Engagement im größten östlichen Nachbarland deshalb im eigenen Interesse Polens. Eine nach Westen orientierte Ukraine sieht der ehemalige Außenminister Geremek deshalb folglich als besten Garant für Stabilität an. Mit Nachdruck haben indes polnische Wirtschaftsvertreter mehr Sicherheit für Investitionen in der Ukraine gefordert, um den schönen Worten und dem gemeinsamen Friedensbataillon weitere Taten folgen zu lassen.<sup>21</sup> Im weiteren scheint vor allem mühsame Detailarbeit den Ausbau der Beziehungen in besonders hohem Maße zu bestimmen (polnisch-ukrainische Historikerkommission, polnischer Soldatenfriedhof in Lemberg<sup>22</sup>).

Die polnisch-ukrainischen Beziehungen werden auf allen fünf oben genannten Politikfeldern analysiert werden, wenn auch das Problem *ethnischer* Minderheiten (wohl aber dasjenige *konfessioneller* Minderheiten<sup>23</sup>) heute nicht mehr eine entscheidende Rolle spielt.<sup>24</sup> Die Analyse der polnisch-ukrainischen Beziehungen wird einen Schwerpunkt der Arbeit bilden, ist doch die Ukraine der wichtigste östliche Nachbar Polens. Besonders wird auch nach dem Einfluß der ukrainischen Innenpolitik auf deren Außenpolitik sowie die Stabilität derselben zu fragen sein, ist doch der derzeitige Westkurs Kučmas und der Regierung Juščenko bei Kommunisten und Sozialisten der Ukraine außerordentlich unbeliebt.<sup>25</sup>

d) Auch die polnisch-litauischen Beziehungen entwickelten sich auf diplomatischer Ebene nach 1989 überraschend günstig. Der Staatsvertrag von 1994 über die gemeinsame Grenze, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit erhielt u.a. mit der polnisch-litauischen Handelskammer und der 1997 ins Leben gerufenen polnisch-litauischen Abgeordnetenversammlung auch schon einen institutionellen Inhalt.<sup>26</sup>

Dennoch konnte auch die Unterzeichnung eines weiteren Vertrages im Jahre 1996 nicht davon ablenken, daß nach wie vor in der Frage der beiderseitigen Minderheiten kein spannungsfreies Verhältnis vorherrscht und daß es in diesem Bereich weiterhin gegenseitige Schuldzuweisungen über angebliches oder tatsächliches Mißverhalten gibt.<sup>27</sup> So ist das Lob von Ex-Außenminister Geremek, die polnisch-litauischen Beziehungen seien „exzellent“, auch eher bezüglich des abgestimmten (wenn auch nicht einheitlichen) Verhaltens bezüglich der NATO- und EU-Integration beider Staaten zu verstehen.<sup>28</sup> Es ist jedoch zutreffend, wenn der litauische Präsident

ähnliche Richtung geht auch die offizielle Haltung der EU, vgl. dazu *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.10.2000, S.3f.

<sup>20</sup> Vgl. dazu das Gespräch mit dem ehemaligen Außenministers Geremek im *Handelsblatt* vom 24.3.2000.

<sup>21</sup> Vgl. *The Economist* vom 31.3.2000.

<sup>22</sup> Vgl. zuletzt *Rzeczpospolita* vom 19.9.2000.

<sup>23</sup> Wenigstens hingewiesen sei auf die kürzlich in Freising abgehaltene 4. Jahrestagung der *Renovabis* unter dem Titel *Religionen und Konfessionen im östlichen Mitteleuropa – gegeneinander, nebeneinander, miteinander?*.

<sup>24</sup> Vgl. dazu *Burant*, Stephen R.: Stosunki Polski i Ukrainy, in: *Polska w Europie*, Heft 33, 9/2000, S.82f.

<sup>25</sup> Daß die Westorientierung der Ukraine noch längst kein Faktum ist, beweist die kürzlich erfolgte Entlassung von Außenminister Tarasiuk, einem ausgesprochen westlich orientierten Außenpolitiker der Ukraine. Vgl. *Rzeczpospolita* vom 3.10.2000.

<sup>26</sup> Im Rahmen dieses nur kurzen Überblicks soll zumindest die wichtige Rolle, die die polnischen Zeitschriften *Wież* und *Kultura* seit Mitte der 80er Jahre für das Entstehen eines ruhigen Gesprächsklimas – weitgehend frei von nationalen Emotionen und überkommenen Stereotypen – zwischen polnischen, litauischen und ukrainischen Intellektuellen spielten, genannt sein, ohne genauer darauf eingehen zu können.

<sup>27</sup> RFE/RL, 17.12.1999. Speziell die polnisch-litauische Abgeordnetenversammlung hat sich des Minderheitenproblems angenommen, zuletzt auf ihrer Sitzung im Juni 2000. Vgl. *Respublika* vom 3.6.2000 und *Kurier Wilenski* vom 3.6.2000.

<sup>28</sup> Vgl. RFE/RL, 31.1.2000.

Adamkus anlässlich des letzten polnisch-litauischen Gipfeltreffens anmerkte, die gegenseitigen Beziehungen seien in der Geschichte der beiden Staaten noch nie so gut gewesen.<sup>29</sup>

Die polnisch-litauischen Beziehungen sollen ebenfalls auf allen fünf oben genannten Politikfeldern analysiert werden, wobei dem zweiten Punkt (Folgen der wirtschaftlichen und rechtlichen Westintegration Polens) aufgrund der ebenfalls sich vollziehenden EU-Annäherung Litauens eher sekundäre Bedeutung zukommen wird.<sup>30</sup>

## Ausblick

Als Ausblick können folgende Zwischenergebnisse festgehalten werden:

Polen verfolgt gegenüber seinen östlichen Nachbarn eine differenzierte Außenpolitik, die Länder werden keinesfalls als einheitlicher „GUS-Block“ gesehen. Das liegt sowohl im eigenen Interesse Polens, entspricht aber auch der Haltung der östlichen Nachbarn.

Der Charakter der Ostgrenze Polens wird sich in Zukunft je nach Nachbar recht differenziert entwickeln.

Die Einführung von Visa an der polnischen Ostgrenze wird unvermeidlich sein. Sie sollte aber begleitet sein von einer breiten und frühzeitigen Informationskampagne gegenüber den Russen der *oblast' Kaliningradskaja*, sowie gegenüber Weißrussen und Ukrainern. Dabei sollten die Visumgebühren moderat ausfallen und vor allem der kleine Grenzverkehr nicht außer acht gelassen werden.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. RFE/RL vom 6.4.2000 und *Kurier Wilenski* vom 7.4.2000.

<sup>30</sup> Vgl. zu dieser Einschätzung auch *Cichocki, Jacek/Konieczna*, Joanna: Polska, Unia i wschodni sasiedzi, in: Polska w Europie, Heft 33, 9/2000, S.41. Die Autoren sehen die polnisch-litauische Grenze in Zukunft eher als durchlässig denn als verriegelt an.

<sup>31</sup> Vgl. *Cichocki, Jacek/Konieczna*, Joanna: Polska, Unia i wschodni sasiedzi, in: Polska w Europie, Heft 33, 9/2000, S.49.

## **Tschechoslowakische/Tschechische Außen- und Sicherheitspolitik vom Warschauer Pakt bis zur NATO. 1989-1999**

Die demokratischen Revolutionen im Winter 1989 gaben den mittel- und osteuropäischen Staaten nach vielen Jahrzehnten die Möglichkeit einer selbstbestimmten Entscheidung über ihre außen- und sicherheitspolitische Orientierung. Den vielleicht größten Wandel bedeuteten diese zehn Jahre für Polen, Ungarn und die Tschechische Republik: von der erzwungenen Mitgliedschaft in der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) zur Mitgliedschaft in der NATO. Der Anschluß an das demokratische und prosperierende Europa war jedoch keineswegs geradlinig. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der schwierigen Orientierungssuche und dem Wandel im außen- und sicherheitspolitischen Denken eines dieser drei Staaten: der Tschechoslowakei und seit der Teilung des Landes am 1. Januar 1993 der Tschechischen Republik.

Die neu gewonnene Souveränität nutzte die tschechoslowakische Dissidentenregierung von 1989 zu einer überaus aktiven und ideenreichen Außen- und Sicherheitspolitik, die darauf ausgerichtet war, das geteilte Europa wieder zu einen und ihm eine neue Ordnung zu verleihen. 1990 forderten tschechoslowakische Entscheidungsträger, angeführt von Präsident Václav Havel und Außenminister Jiří Dienstbier, eine Auflösung beider bipolarer Blöcke (WVO und NATO).<sup>1</sup> Sie unternahmen eine Reihe von diplomatischen Initiativen, die zum Ziel hatten, Ostmitteleuropa wieder als Subjekt der internationalen Beziehungen zu etablieren,<sup>2</sup> eine Einigung Europas in einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem auf KSZE-Basis herbeizuführen und eine rasche Erweiterung der EG (später EU) zu erreichen. Doch bereits 1991 begannen dieselben Akteure die Mitgliedschaft in der "einzig funktionierenden Sicherheitsinstitution"<sup>3</sup> NATO zu fordern – einer Organisation, die sie noch kurz zuvor hatten abschaffen wollen. In den Parlamentswahlen 1992 wurde die Mehrheit der Revolutionspolitiker nicht wiedergewählt. Unter der neuen Regierung von Premierminister Václav Klaus kam es zur Teilung der Tschechoslowakei in zwei unabhängige Staaten und einer Verschiebung der außenpolitischen Prioritäten. Die Unterstützung integrativer Strukturen, wie der EU und der KSZE, wurde durch eine rein nationalstaatlich orientierte Politik ersetzt. Mitte der 90er Jahre begann die Tschechische Republik im EU-Integrationsprozeß hinterher zu hinken.

Dieser Beitrag versucht, die Kurswechsel in der tschechoslowakischen/tschechischen Außen- und Sicherheitspolitik zu erklären. Eine nähere Untersuchung der Entwicklung zeigt die ungewöhnlich starke Rolle einzelner politischer Akteure. Dies hing mit dem ungeheuren Umbruch von 1989 zusammen, welcher zu einem enormen Einfluß einzelner Akteure, wie Präsident Václav Havel, dem späteren Premierminister Václav Klaus sowie einzelnen Außenministern führte.<sup>4</sup> Die Bedeutung der grundsätzlichen Denkweisen und Konzeptionen dieser Akteure für die konkrete Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik kann kaum überschätzt werden. Aufgrund fehlender bürokratischer Strukturen, etablierter Parteipositionen und der Entlassung der erfahrenen, jedoch kommunistisch diskreditierten Beamten, bildeten die bestehenden Erfahrungen und moralischen Grundsätze der Akteure eine wichtige, oft sogar die einzige Orientierung. Ideen konnten daher in den frühen 90er Jahren fast direkt in Politik umgesetzt werden, ohne durch die üblichen parlamentarischen, bürokratischen oder Parteistrukturen gefiltert zu werden. So diente,

---

<sup>1</sup> 'Projev místopředsedy vlády a ministra zahraničních věcí ČSFR Jiřího Dienstbiera na Harvardově universitě v Bostonu. 16. května 1990', in: ČZP Dokumenty 5-1990, S.165-174.

<sup>2</sup> Präsident Havel initiierte den Visegrádprozeß, eine Kooperation Polens, Ungarns und der Tschechoslowakei, die diesen kleinen Ländern größeres Gewicht verleihen sollte.

<sup>3</sup> Dienstbier, Jiří: Evropské předpoklady světové bezpečnosti, in: Listy, Jg. 23, Nr. 5, 1993, S.104.

<sup>4</sup> Bis auf die Ausnahme von Luboš Dobrovský haben Verteidigungsminister eine weit weniger prägende Rolle gespielt.

z.B. das 1986 von Jiří Dienstbier geschriebene Buch "Träumen von Europa"<sup>5</sup> geradezu als Handlungsanweisung für die tschechoslowakische Außenpolitik 1990:

'I come from Charter77 which has as its utmost objective the protection of human rights. The moral code became the basis of the opposition policy of people associated in Charter77, and the moral code was also the basis for the policy that people are pursuing today in their responsible state posts.'<sup>6</sup>

## Zur Periodisierung

Es gab natürlich auch Kontinuitäten, so z.B. das Ziel einer Mitgliedschaft in der NATO und in der EU, welches von allen tschechischen Regierungen, wenn auch mit unterschiedlichem Enthusiasmus, verfolgt wurde. Die Entwicklung 1989-1999 kann in vier Perioden eingeteilt werden. Gemeinsam ist ihnen die zunehmende Professionalisierung, Bürokratisierung und Automatisierung der Außen- und Sicherheitspolitik, die jedoch die Bedeutung einzelner prägender Individuen nicht einschränkte.

## Die idealistische Periode

Der offensichtliche Wandel und Widerspruch zwischen den einzelnen Perioden ist nur durch das Zusammenspiel endogener (überwiegend ideeller Unterschiede einzelner Akteure) und exogener Faktoren (meist Änderungen im internationalen Umfeld der ČSFR<sup>7</sup>) zu erklären. So war die erste Periode der ČSFR Außen- und Sicherheitspolitik von der *Samtenen Revolution* im November 1989 bis zum Winter 1990/91 stark von den Erfahrungen und Ideen der Dissidenten-Elite und ihrem langjährigen Kampf um die Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte geprägt. Präsident Václav Havel und Außenminister Jiří Dienstbier u.a. bemühten sich um die Umsetzung von Zielen aus ihrer Oppositionszeit, d.h. Ideen wie Freiheit, ein vereinigtes Europa, die Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte und ein globales Verantwortungsbewußtsein. Ihre Politik war von Idealismus und Visionen geprägt. So war es gleich nach der Sicherung des Abzugs der sowjetischen Truppen und der Wiedererlangung der vollen Souveränität vor allem das Bestreben, beide Blöcke (die besonders verhaßte WVO<sup>8</sup> als auch die NATO) aufzulösen. Die europäische Sicherheit sollte nach ČSFR Vorstellungen von einem neuen gesamteuropäischen Sicherheitssystem auf KSZE Basis garantiert werden. Dies System sollte nicht auf traditioneller Macht und Einfluß, sondern auf einem Frieden durch Recht beruhen, der auch kleinen Staaten Sicherheit bieten sollte. Die Gründung eines solchen Systems wurde in zwei diplomatischen Initiativen zur Schaffung einer Europäischen Sicherheitskommission<sup>9</sup> und später einer Europäischen Konföderation<sup>10</sup> vorangetrieben. Charakteristisch waren auch eine Reihe von oft wenig koordinierten Angeboten der Tschechoslowakei als internationaler Friedensvermittler. Die ČSFR Vorstellungen einer Neuordnung Europas auf der Basis von Recht und Moral sind häufig als naiv idealistische Wunschvorstellungen kritisiert worden. Man muß jedoch bedenken, daß diese Vorschläge 1989 kurz nach einem der größten Umbrüche in der Geschichte

---

<sup>5</sup> Dienstbier, Jiří: *Träumen von Europa*. Berlin 1991.

<sup>6</sup> 'Přednáška místopředsedy vlády a ministra zahraničních věcí Jiřího Dienstbiera na Universitě v Oxfordu. 11. prosince 1991', in: *ČZP Dokumenty 12-1991*, S.1509, eigene Übersetzung.

<sup>7</sup> ČSFR steht für Tschechische und Slowakische Föderative Republik.

<sup>8</sup> 1968 marschierten fünf WVO Staaten in die ČSFR ein und beendeten gewaltsam die demokratische Entwicklung des Prager Frühlings – eine der vielen traumatischen historischen Erfahrungen.

<sup>9</sup> Memorandum o Evropské bezpečnostní komisi. 9. dubna 1990, in: *ČZP. Dokumenty 4-1990*, S. 155 – 157, Memorandum České a Slovenské Federativní Republiky o Evropské bezpečnosti. 9. dubna 1991, in: *ČZP Dokumenty 4-1991*, S. 268–272.

<sup>10</sup> Projev prezidenta ČSFR Václava Havla u příležitosti zahájení Shromáždění o Evropské konfederaci. 12. června 1991, in: *ČZP Dokumenty 6-1991*, S. 418–426.

Europas gemacht wurden – in einer Situation, in der das Unvorstellbare innerhalb weniger Tage Wirklichkeit wurde. Eine völlige Neuordnung Europas erschien durchaus möglich und auch in Westeuropa legten Politiker wie Hans-Dietrich Genscher, François Mitterrand u.a. ambitionierte Initiativen vor.

## Das Ende des Idealismus

Die zweite Periode vom Winter 1990/91 bis zum Ende der Tschechoslowakei Ende 1992 war durch die tschechoslowakische Perzeption einer zunehmend feindlichen und unsicheren Umwelt gekennzeichnet, welche die Umsetzung der Dissidentenideen erschwerte. Ein Ende der international offenen Situation entstand durch die zunehmend konservative und bedrohliche Entwicklung in Rußland<sup>11</sup> und die wachsende Instabilität im Südosten Europas durch das trotz KSZE-Bemühungen in Bürgerkrieg zerfallende Jugoslawien. Gleichzeitig präsentierten die NATO-Staaten indirekt ihre technische Überlegenheit im Golfkrieg 1991. Dieser zunehmende Eindruck einer bedrohlichen Instabilität im Osten und Südosten des Landes macht den Wandel weg von dem Wunsch, das internationale System zu revolutionieren, und hin zu einem Beitritt zu den erprobten Bündnisstrukturen der NATO nachvollziehbar. Tatsächlich ist eine solche Entwicklung von anfänglichem Idealismus in einer post-revolutionären Phase zu einer gewissen "Sozialisierung" der Revolutionäre nicht verwunderlich und in vielen revolutionären Bewegungen zu beobachten.<sup>12</sup>

## Pragmatismus als neues Ideal

Mit den Parlamentswahlen im Juni 1992 und dem anschließenden Zerfall der ČSFR, welcher die Bedeutung des kleinen Landes weiter verringerte, begann die dritte Periode der nun tschechischen Außen- und Sicherheitspolitik. Im Gegensatz zum gängigen Eindruck bedeutete der Antritt einer neuen Elite unter Premierminister Václav Klaus und Außenminister Josef Zieleniec nicht das Ende einer ideen-dominierten Politik. Im Gegenteil, die neue Politik war ebenso von den speziellen Vorstellungen und Visionen der leitenden Individuen geprägt, wie es die Dissidentenperioden waren. Es handelte sich lediglich um ein ganz neues Ideenmuster. Während die Dissidenten unter Havel und Dienstbier von Menschen- und Bürgerrechtsideen geprägt waren, so waren es nun Ideen von Liberalismus und freier Marktwirtschaft, die sich an Vorbildern wie Milton Friedmann und dem Neoliberalismus von Margaret Thatcher orientierten. Dies führte zu einem Kult des Pragmatismus, einer Propagierung des *laisser-faire*, sowie einer stark passiven, reagierenden Außen- und Sicherheitspolitik, die sich bewußt von der ersten aktiven und visionären ČSFR Periode abzusetzen bemühte. Als zunehmend problematisch erwies sich dabei Václav Klaus' skeptische Haltung zur europäischen Integration und anderen internationalen Organisationen, die sich auf seiner Ablehnung jeglicher internationaler und insbesondere supranationaler Strukturen gründete.<sup>13</sup> Es kam zu einer "Ökonomisierung" der Außenpolitik, d.h. einer Durchdringung mit wirtschaftsliberalen, marktorientierten Elementen, welche eine aktive Außenpolitik als "interventionistisch" brandmarkte und eine Besinnung auf das eigene, eng definierte nationale Wohl unter Ausschluß einer weiteren internationalen Verantwortung vorzuschreiben schien. Die Haltung der Regierung war es, daß ein kleines Land wie Tschechien keinen Einfluß auf die weiteren internationalen Beziehungen haben kann und sich daher rein auf die Wahrung seiner eigenen Interessen konzentrieren sollte. In Analogie zur Wirtschaft wurde argumentiert,

---

<sup>11</sup> Das blutige Eingreifen der sowjetischen Einheiten zur Niederschlagung der Unabhängigkeitsbewegungen in Litauen und Lettland im Januar 1991.

<sup>12</sup> Man denke an die frühe Sowjetunion, Vietnam, etc. Siehe dazu: Armstrong, David: *Revolution and World Order. The Revolutionary State in International Society*, Oxford 1993.

<sup>13</sup> In einem FAZ Interview setzte Václav Klaus die Brüsseler Bürokratie mit dem ehemaligen Moskauer Zentralismus gleich. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Februar 1994.



daß ein solches Streben nach Eigennutz auch zu einer Maximierung des allgemeinen Wohls führt. Premierminister Klaus' Ablehnung der Einführung regionaler Strukturen, einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den *Euroregionen* und die Vernachlässigung der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen führten zunehmend zu Konflikten mit der EU und begannen, den tschechischen Beitritt zu gefährden.<sup>14</sup> Obgleich diese Politik im Laufe der folgenden vier Jahre an Schärfe verlor und auch innerhalb der Tschechischen Republik nicht ohne Kritik blieb, so war es doch erst der Sturz von Václav Klaus im November 1997, der eine neue Periode einleitete.

## Der Versuch einer Synthese

Seit Ende 1997 bis zum NATO Beitritt im März 1999 war die tschechische Außen- und Sicherheitspolitik von einer Synthese der vorhergehenden Perioden gekennzeichnet. Unter der Übergangsregierung des Nationalbankpräsidenten Josef Tošovský und Außenminister Jaroslav Šedivý, sowie seit Juni 1998 unter der sozialdemokratischen Regierung von Miloš Zeman und Außenminister Jan Kavan, wurden viele Elemente der ČSFR Außen- und Sicherheitspolitik rehabilitiert. Die tschechische Politik zeichnet sich erneut durch EU-freundliche Positionen aus, und es herrscht der Wille zu einer aktiven Außenpolitik. Dies war z.B. an der äußerst kontroversen tschechisch-griechischen Initiative zur Beilegung des Kosovokonfliktes im Frühjahr 1999 zu sehen, in der wir den Willen zu globaler Verantwortung, aber auch eine Wiederaufnahme der angestrebten Vermittlerrolle erkennen können. Der erste Schritt zu einer Erfüllung der 1989er Forderung einer "Rückkehr nach Europa" und die Bewältigung der Angst dieses kleinen Landes vor der Dominanz durch seine großen Nachbarn Deutschland und Rußland wurde durch den NATO-Beitritt 1999 geleistet. Die vollständige Rückkehr in Form einer Reintegration in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen Europas in Gestalt des EU-Beitritts steht noch immer aus.

---

<sup>14</sup> Die kritischen 1997er und 1998er EU-Kommissionsberichte (opinions) waren eine deutliche Warnung.

# DER AGRARSEKTOR IM TRANSFORMATIONSPROZEß

Martin Petrick<sup>1</sup>

## Finanzierung der Landwirtschaft unter differenzierten Rahmenbedingungen – theoretische Überlegungen und zwei Fallbeispiele

Gegenstand des folgenden Beitrags ist es, die Problematik der Agrarfinanzierung in Abhängigkeit von Ausgangssituation und Verlauf des Transformationsprozesses darzustellen. Die Fallbeispiele Polen und Republik Moldau sollen dabei zur konkreten Illustration dienen. Die Auswahl der Länder erfolgte aus zwei Gründen: Zum einen verbindet beide Länder, neben dem (mehr oder weniger) zeitgleichen Start in die post-sozialistische Ära, das Vorhandensein eines gesellschaftlich bedeutenden Agrarsektors. Zum anderen stehen dem Autor für beide Länder relativ detaillierte Daten über die Situation einzelner landwirtschaftlicher Betriebe zur Verfügung. Diese Umstände lassen einen Vergleich der unterschiedlichen Reformergebnisse reizvoll erscheinen. Er soll anhand des Teilaspektes der *Agrarfinanzierung* erfolgen, der allgemeine Probleme der Kreditfinanzierung mit den Besonderheiten des Agrarsektors im Transformationsprozeß verbindet. Aufgrund der gegebenen Beschränkungen können allerdings nur die wichtigsten Tendenzen skizziert werden.

### Besonderheiten von Kreditmärkten

Kreditvergabe bedeutet stets die Hergabe von Geldmitteln gegen das Versprechen, sie zu einem späteren Zeitpunkt mit Zinsen zurückzuzahlen.<sup>2</sup> Die Transaktion ist also nicht mit einem einmaligen Austausch von Gütern und/oder Zahlungsmitteln beendet, sondern hat eine ausgeprägte zeitliche Dimension. Da zum Zeitpunkt der Kreditvergabe die Zukunft inhärent unsicher ist, kommt es darauf an, daß das Versprechen der Rückzahlung glaubwürdig ist. Dies gilt um so mehr, als daß der Gläubiger oftmals weniger genau über die Eigenschaften des Schuldners und die beabsichtigte Verwendung des Kredites informiert ist als dieser selbst: Es besteht ein Zustand *asymmetrischer Information* zwischen Gläubiger und Schuldner. Unterstellt man opportunistisches Verhalten des Schuldners, mag dieser durchaus einen Anreiz haben, den Gläubiger entweder vor Vertragsabschluß über seine wahren Absichten im unklaren zu lassen oder nach Vertragsabschluß Maßnahmen zu unterlassen, die eine Rückzahlung wahrscheinlich machen. Wenn der Gläubiger dieses Verhalten antizipiert, kann er entweder von der Kreditvergabe absehen oder aktiv darauf hinwirken, die bestehenden Informationsasymmetrien abzubauen, z.B. durch das Verlangen von Sicherheiten oder durch direkte Überwachung der finanzierten Projekte. Ist diese Informationssuche unmöglich oder zu teuer, kann es dazu kommen, daß der Kreditmarkt zusammenbricht und keine Transaktion zustande kommt, obwohl es zahlungsbereite Nachfrager gibt. In diesem Falle spricht man von *Nicht-Preis-Rationierung* der potentiellen Kreditnehmer. Diese steht im Gegensatz zur *Preisrationierung*, die vorliegt, wenn Kreditnachfrager nicht bereit sind, zu den geforderten Zinskonditionen einen Kredit aufzunehmen, weil er ihnen zu teuer ist. Preisrationierung ist ein üblicher Prozeß auf jeglicher Art von Märkten, während Nicht-Preis-Rationierung insbesondere auf solchen Märkten auftritt, die durch Informationsasymmetrien gekennzeichnet sind.

---

<sup>1</sup> Der Autor dankt Olena Dolud und Peter Voigt für wertvolle Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Papiers.

<sup>2</sup> Einen einführenden Überblick über die Theorie der Kreditmärkte bietet Doris Neuberger: *Mikroökonomik der Bank*, München 1998.

## Thesen zur Agrarkreditproblematik im Transformationsprozeß

Der Transformationsprozeß im Agrarbereich Mittel- und Osteuropas ist charakterisiert durch hochgradige Unsicherheit hinsichtlich künftiger Ereignisse sowie ausgeprägte Informationssymmetrien zwischen den betroffenen Akteuren. Dies folgt aus der Beobachtung, daß neben den landwirtschaftlichen Betrieben selbst auch Vermarkter oder Vorleistungsanbieter einem fundamentalen Umstrukturierungsprozeß vom alten Zentralverwaltungssystem hin zu einem dezentralen Marktssystem unterworfen sind, der vielfach zu Unkenntnis über die Verhaltensweisen der jeweils anderen Seite geführt hat und eine Erwartungsbildung erschwert. Da die Verlässlichkeit all dieser Wirtschaftsbeziehungen entscheidend für die Beurteilung eines Kreditantrages ist, sind starke Rückwirkungen auf die Vergabep Praxis von Gläubigern im Agrarsektor zu erwarten. Kredite zu erhalten wird für Landwirte um so schwieriger sein, je tiefgreifender der Umstrukturierungsprozeß der Landwirtschaft eines gegebenen Landes verläuft, je langsamer die Neufindung von Wirtschaftsbeziehungen vonstatten geht und je schwerer es potentiellen Schuldnern fällt, die Gläubiger von ihrer Vertrauenswürdigkeit zu überzeugen.

Aus dieser generellen Problematik sollen einige Teilaspekte besonders hervorgehoben werden, die vielfach auf eine Sonderstellung des Agrarsektors im Transformationsprozeß zurückzuführen sind.<sup>3</sup> Diese manifestiert sich beispielsweise in einer politischen Vorzugsbehandlung des Agrarbereichs während des Sozialismus, die u.a. die Finanzierung zu Sonderkonditionen beinhaltete. Die oben skizzierten Anreize für Kreditnehmer, geliehene Mittel nicht im Sinne des Gläubigers zu verwenden, werden daher heute durch die bis vor der Wende gängige Einstellung verstärkt, mit „Kredit“ keine Rückzahlungsverpflichtung zu verbinden. Tatsächlich wurden im Agrarbereich staatliche Mittelzuweisungen vielfach als Kredite deklariert, eine Rückzahlung aber niemals eingefordert. Entsprechend stellen Altschulden aus dieser Zeit in vielen Ländern ein bis heute ungelöstes Problem dar. Die Finanzierung erfolgte durch den Apparat der staatlichen Agrarbank, dessen Bürokratie ebenfalls in die Marktwirtschaft übernommen werden mußte, und der sich auf den neu formierten Finanzmärkten oftmals besonders schlecht behaupten kann. Unzulänglichkeiten auf Bankenseite können somit ein weiteres Hindernis für die Agrarfinanzierung darstellen, insbesondere wenn auf Produzentenseite durch die spezifischen Privatisierungsverfahren in der Landwirtschaft völlig neue Wirtschaftseinheiten entstanden sind (z.B. private Bauernwirtschaften), über die bei den Banken keinerlei Erfahrungen vorliegen. Unklare Eigentumsrechte oder das verfassungsmäßige Verbot von Eigentum an Grund und Boden haben außerdem dazu geführt, daß landwirtschaftliche Nutzfläche in den meisten Ländern als Kreditsicherheit nicht zur Verfügung steht. Schließlich sehen sich viele Landwirte bei zurückgehender staatlicher Protektion und liberalisierten Märkten einem enormen wirtschaftlichen Druck ausgesetzt, der die Rentabilität mancher Investitions- oder Produktionsvorhaben fraglich werden läßt. Gleichzeitig sind sowohl Schuldner als auch Gläubiger dem vollen unternehmerischen Risiko ausgesetzt, wodurch die skizzierten Schwierigkeiten noch an Bedeutung gewinnen. Vielen Produzenten wird eine Neuaufnahme von Krediten zum geforderten Zinssatz unmöglich, und sie unterliegen daher dem konventionellen Preisrationierungs-Mechanismus. Nicht-Preisrationierung hingegen ist um so eher zu erwarten, je mehr frühere Rückzahlungspraktiken noch nachwirken, je schwieriger die Verwendung von Boden als Sicherheit ist und je inkompetenter die (ehemaligen) Agrarbanken sind. Der letzte Aspekt kann ebenso zu einer Ausweitung der Preisrationierung führen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Johan F.M. Swinnen/Hamish R. Gow: Agricultural credit problems and policies during the transition to a market economy in Central and Eastern Europe, in: Food Policy Bd. 24, 1999, S. 21-47.

## Zwei Fallbeispiele: Polen und Moldau

Untersuchungen des Autors haben ergeben, daß sich die Praxis der Agrarfinanzierung in Polen und Moldau deutlich unterscheidet (siehe Tabelle 1, Zeilen 1-3).<sup>4</sup> Wie Befragungen von Privatbetrieben in beiden Ländern ergaben, fühlen sich Landwirte in Polen deutlich weniger stark preisrationiert als solche in Moldau.<sup>5</sup> Bei Nicht-Preis-Rationierung ist der Unterschied weniger ausgeprägt, dennoch kann der Kreditzugang in Polen generell als einfach, der in Moldau dagegen als schwierig bezeichnet werden. Inwieweit ist dieses Ergebnis durch die Ausgangssituation und den Verlauf des Transformationsprozesses in beiden Ländern zu erklären?

Tabelle 1: Polen und Moldau – gesamtwirtschaftlicher Rahmen und Problembereiche der Agrarfinanzierung

	<i>Polen</i>	<i>Moldau</i>
1 Generelle Einschätzung des Kreditzugangs für Landwirte <sup>a</sup>	einfach	schwierig
2 Vorliegen von Preisrationierung <sup>a</sup>	wenig ausgeprägt	sehr ausgeprägt
3 Vorliegen von Nicht-Preis-Rationierung <sup>a</sup>	teilweise ausgeprägt	sehr ausgeprägt
4 Tempo des Transformationsprozesses insgesamt <sup>a</sup>	schnell	langsam
5 BIP pro Kopf in 1998 (US\$) <sup>b</sup>	4066	438
6 Durchschnittl. jährliches Wachstum des realen BIP 1992-1998 (%) <sup>b</sup>	5,2	-11,1
7 Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in 1998 [1991] (%) <sup>c</sup>	35 [38]	46 [53]
8 Anteil der Landwirtschaft am BIP in 1998 [1991] (%) <sup>b</sup>	5,5 [6,8]	28,9 [k.A.]
9 Landwirtschaftl. Produktivität (ds. jährl. Wertschöpfung pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft) in US\$, 1995-97 <sup>c</sup>	1647	1473
10 Bisherige Intensität der Umstrukturierung in der Landwirtschaft <sup>a</sup>	eher gering	eher hoch
11 Entstaatlichung der früheren Agrarbank <sup>a</sup>	noch nicht abgeschlossen	weitgehend abgeschlossen
12 Reale Zinssätze für Landwirte Anfang 1998 (% p.a.) <sup>a</sup>	-8 bis 2 (inkl. Zinssubvention)	10 bis 15

Quelle: <sup>a</sup> eigene Angaben; <sup>b</sup> EBRD: Transition report, versch. Jahrgg., London; <sup>c</sup> World Bank: World Development Report, versch. Jahrgg., Washington D.C.

Polen gilt allgemein als Land der erfolgreichen wirtschaftlichen „Schocktherapie“, d.h. rasche Reformen zu Beginn der Transformation führten zu beachtlichem gesamtwirtschaftlichem Wachstum und vergleichsweise hohem BIP pro Kopf (Z. 4-6). Moldau hingegen tat sich als frühere Teilrepublik der Sowjetunion von Anfang an schwer mit durchgreifenden Reformen. Es gehört heute zu den ärmsten Ländern der Region. Diese allgemeinen Tendenzen legen bereits nahe, daß Polen einen Vorsprung im Hinblick auf die zügige Etablierung von neuen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Akteuren und den Abbau von Informationsasymmetrien erlangt hat.

Sowohl beim Anteil der ländlichen Bevölkerung als auch bei der Produktivität in der Landwirtschaft liegen beide Länder weit weniger auseinander (Z. 7-10), was auf die relative Rückständigkeit des Agrarsektors in Polen hindeutet. Allerdings hatte in Polen gar keine umfassende Kollektivierung stattgefunden, weshalb der Restrukturierungsbedarf sehr gering ausfiel, während die Umstrukturierung der ehemaligen Staatsbetriebe in Moldau sehr langwierig und tief-

<sup>4</sup> Die eigenen Angaben entstammen dem laufenden Dissertationsvorhaben des Autors zu Polen sowie Martin Petrick: Demand or supply constraints? Financial intermediation in the private farm sector of Moldova, in: Quarterly Journal of International Agriculture Bd. 38, 1999, S. 150-164.

<sup>5</sup> Die Befragungen wurden 1997 in der Zentralregion Moldaus unter privatisierten Kleinbauern sowie 2000 in Polen in der Woiwodschaft Westpommern durchgeführt.

greifend verläuft. Dies dürfte ein bedeutsamer Grund dafür sein, daß der Transformationsprozeß auf dem Lande in Polen weniger gravierend und umwälzend war als in Moldau, und somit auch Informationsasymmetrien weniger an Bedeutung gewannen. In Polen entstanden nur in geringem Umfang völlig neuartige Betriebstypen, und Geschäftsbeziehungen konnten zum Teil in der Marktwirtschaft fortgeführt werden. Moldaus Landwirtschaft hingegen galt aufgrund ihrer relativen Leistungsfähigkeit innerhalb der Sowjetunion als Extrembeispiel für den Einfluß politischer Willkür und bürokratischer Planung, die beide wenig mit ökonomischen Notwendigkeiten zu tun hatten, jedoch noch bis heute die Verhaltensweisen der Menschen prägen. Verbreitetes Mißtrauen und eine Neigung zur Intransparenz in wirtschaftlichen Fragen sind die Konsequenzen. Nach der Wende begann schleppend die Privatisierung der Landwirtschaft durch die gleichmäßige Verteilung des Kollektiveigentums auf sämtliche Mitglieder des jeweiligen Betriebes, was zur Entstehung von subsistenzorientierten Kleinbetrieben von etwa 2 ha Nutzfläche führte. Das Fehlen eines Katasters und verschiedene rechtliche Unklarheiten verhindern allerdings bis heute, daß Boden zur Absicherung von Krediten verwendet werden kann. In Polen hingegen hat sich an den Eigentumsstrukturen durch die Wende kaum etwas geändert, und Boden kann als Sicherheit genutzt werden. Dementsprechend weniger ausgeprägt ist die Bedeutung von Nicht-Preis-Rationierung in Polen, obwohl auch hier Kleinbetriebe teilweise an ihre Besicherungsgrenze stoßen und daher nicht alle Kreditanträge in voller Höhe bewilligt werden.

Schließlich ist ein entscheidender Grund für die geringe Preisrationierung von Landwirten in Polen in der starken Subventionierung der Landwirtschaft zu sehen. Während diese Unterstützung in Moldau aufgrund von Budgetrestriktionen unmöglich ist, wird im vergleichsweise wohlhabenden Polen das Agrarbankensystem noch immer als Mittel zur Stützung der Landwirtschaft mit Hilfe von Zinssubventionen genutzt (Z. 11-12). Dementsprechend ist die frühere Agrarbank noch immer in Staatshand, und teilweise negative Realzinsen gleichen die durch die Liberalisierung entstandenen Rentabilitätsprobleme in der Landwirtschaft aus. Eine baldige Änderung dieser Subventionierungspolitik ist aufgrund des enormen Anpassungsdrucks durch den geplanten EU-Beitritt Polens und die noch aus sozialistischen Zeiten herrührende starke politische Stellung der Bauernvertretung auch kaum zu erwarten. Während die allgemeine Entwicklung des Bankenmarktes in Moldau ebenfalls schleppend verläuft, hat sich die ehemalige staatliche Agrarbank allerdings überraschenderweise als eine der erfolgreichsten kommerziellen Banken im Lande etabliert.

## Resümee

Es konnte anhand der Länder Polen und Moldau gezeigt werden, wie Ausgangssituation und Verlauf des Transformationsprozesses komplexe Wirtschaftsbeziehungen im Kreditbereich beeinflussen. Hierbei diente der Agrarsektor mit seiner besonderen Stellung in der Gesamtwirtschaft sowie der spezifischen Umstrukturierungsproblematik als anschauliches Beispiel.

Barbara Bosch

## **Veränderungen in der Landwirtschaft und Landnutzungsstruktur in der Westukraine**

Die Auswirkungen der veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen auf die landwirtschaftliche und gartenbauliche Nutzung des Landes werden untersucht. Dafür werden Befragungen in landwirtschaftlichen Betrieben (v. a. Experteninterviews) und Kartierungsarbeiten durchgeführt und Satellitendaten ausgewertet. Bearbeitet werden Gebiete in den Vorkarpaten und auf der Podolischen Platte im Oblast' L'viv und Ternopil'.<sup>1</sup>

### **Landwirtschaft während der Zugehörigkeit zur Sowjetunion**

Die Untersuchungsgebiete gehörten erst seit dem Zweiten Weltkrieg zur Sowjetunion. Bereits Anfang der fünfziger Jahre wurde fast die gesamte landwirtschaftliche Fläche von Staats- und Kollektivbetrieben bewirtschaftet. Die Betriebe waren spezialisiert auf die Rinderhaltung (Fleisch und Milch), gehalten wurden ferner Schweine, Geflügel und auch Schafe. Beim Pflanzenbau dominierten Futterkulturen, Getreide, Technische Kulturen und Kartoffeln. Angebaut wurden außerdem Hülsenfrüchte, Gemüse und Obst.<sup>2</sup>

In den sechziger Jahren begann die gezielte Entwicklung der zwischenbetrieblichen Kooperation wie auch des agroindustriellen Komplexes, wodurch die landwirtschaftlichen Betriebe eng mit der vor- und nachgelagerten Industrie zusammenarbeiteten.<sup>3</sup> Durch den vermehrten Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und landwirtschaftlicher Technik wurden die Erträge gesteigert.<sup>4</sup> Die landwirtschaftliche Fläche wurde mit den Jahren vergrößert, erreicht wurde dies u. a. durch Melioration, beispielsweise waren 1973 im Oblast' L'viv 16,1% der Gesamtfläche entwässert.<sup>5</sup>

Trotz all dieser Maßnahmen hatte die private Landwirtschaft in Form von Hofland, Gärten und Datschen einen hohen Stellenwert bei der Ernährung der Bevölkerung.

### **Gesetzgebung zur Umstrukturierung der Landwirtschaft**

Seit 1991 ist die Ukraine unabhängig. Obwohl die Agrarpolitik die Privatisierung von Boden und Produktionsbetrieben zum Ziel hat, blieben Reformen häufig Absichtserklärungen. Die Ukraine hat sich zwar zur Marktwirtschaft bekannt, die staatliche Monopolstellung blieb aber in einigen Bereichen, vor allem bei Verarbeitung, Transport und Lagerung, weitgehend erhalten.<sup>6</sup>

Das Bodengesetz von 1992 regelt das Bodeneigentum, das privat, kollektiv oder staatlich sein kann. Die Dorfverwaltungen wurden verpflichtet 15% ihrer Fläche für die Gründung von Bauernwirtschaften, Gärten usw. bereitzustellen. Land kann gekauft, gepachtet, getauscht oder ver-

---

<sup>1</sup> Die Arbeiten werden im Rahmen eines von BMBF und UNESCO geförderten Projekts durchgeführt (<http://www.dnister.de>; hier Teilprojekt 3.2).

<sup>2</sup> Dolišnij, M. I.: *Ukrainskie Karpaty – Ekonomika*, Kiev 1988, S. 53.

<sup>3</sup> *Encyclopedia of Ukraine*, Volume 1, Toronto 1985, S. 35.

<sup>4</sup> CSU URSR Statystyčne Upravlinnja L'vivs'koji Oblasti: *L'vivščna Socialistyčna, Zbirnyk dokumentiv i statystyčnych materialiv*, L'viv 1975, S. 89f.

<sup>5</sup> ebd. S. 93; Institut Istorii Akademii Nauk USSR: *Istorija gorodov i sel Ukrainskoj SSR: L'vovskaja Oblast'*, Kiev 1978, S. 69.

<sup>6</sup> Cramon-Taubadel, S. v. & L. Striewe: *Die Transformation der Landwirtschaft der Ukraine: Ein weites Feld*, Kiel 1999, S. 2; Weller, S.: *Absatz- und Bezugssystem der ukrainischen Landwirtschaft*, Gießen 1999, S. 139.

erbt werden, lediglich der Weiterverkauf unterlag bisher strengen Auflagen.<sup>7</sup> Kurz nach seiner Wiederwahl erließ Präsident L. Kučma im Dezember 1999 eine neue Verordnung, nach der bis April 2000 die landwirtschaftlichen Betriebe reformiert werden sollten. Den Mitgliedern soll der Austritt aus den Kollektiven erleichtert und die Gründung von privaten Betrieben soll vorangetrieben werden.<sup>8</sup>

## Entwicklungen in der Landwirtschaft seit der Unabhängigkeit<sup>9</sup>

In den vergangenen Jahren wurden die Staats- und Kollektivbetriebe „auf dem Papier“ privatisiert. Die meisten Betriebe wurden dabei in zwei oder drei kleinere Betriebe geteilt, die Spezialisierung aufgelöst, einige Flächen an die Beschäftigten abgegeben. Viele Betriebe arbeiten nicht rentabel und leiden unter Finanznot, was zum großen Teil durch die vorherrschende Vermarktung mittels Bartergeschäften (Tauschhandel) verursacht wird. Aufgrund der schlechten finanziellen Situation können nur wenige Investitionen getätigt werden, die Betriebe leben von ihrer Substanz. Es mangelt an landwirtschaftlichen Maschinen, Ersatzteilen und Treibstoff wie auch an hochwertigem Saatgut, an Dünge- und Pflanzenschutzmitteln usw. Die Flächen werden weniger intensiv bewirtschaftet, teilweise auch aufgegeben. Die Erträge sinken. Auch die Produktivität und Zahl der Tiere hat stark abgenommen.

Die Beschäftigten der Großbetriebe bekommen häufig kein Gehalt ausgezahlt. Die Landbevölkerung lebt überwiegend von privater Garten- und Hoflandwirtschaft, die weitgehend in Handarbeit betrieben wird. Die vergleichsweise hohen Erträge resultieren dabei auch aus einer Entnahme von Input aus den Großbetrieben. Die Zahl der Bauernwirtschaften stagnierte in den letzten Jahren vor allem wegen Ausstattungs- und Finanzproblemen.

Die Folgen der neuen Verordnung von Präsident Kučma waren im Sommer 2000 noch nicht absehbar. Den Landarbeitern fehlen i. d. R. die Voraussetzungen, die ihnen zustehenden Flächen selbständig zu bewirtschaften, weswegen die meisten Anteile im Jahr 2000 in den Großbetrieben verblieben sind. Mittelfristig könnten die Folgen jedoch von einer Zersplitterung in Kleinstbetriebe bis zu einer Konzentration des Landes in den Händen von – über Mittelspersonen auch ausländischen – Geschäftsleuten reichen. Dabei ist eine große regionale Differenzierung zu erwarten, die von naturräumlichen aber auch von historischen, politischen, sozioökonomischen und gesellschaftlichen Faktoren bedingt wird.

## Landschaftsstruktur als Indikator des Umweltzustandes

Der Mensch gestaltet seine Umwelt. In der Struktur von Kulturlandschaften<sup>10</sup> wird die Wirtschaftsweise, aber auch das Verständnis der Menschen von Natur verdeutlicht. In einer traditionellen Kulturlandschaft war der Mensch durch naturräumliche Voraussetzungen wie Klima, Hangneigung, Bodentyp in der Wirtschaftstätigkeit beschränkt. Mit der Industrialisierung und Technisierung konnten naturräumliche Gegebenheiten durch Düngung, Bewässerung usw. verändert werden. Die gerade für die Landwirtschaft der Sowjetunion charakteristische Ausdehnung von landwirtschaftlichen Flächen und Anbau von Kulturen in hierfür naturräumlich nicht

---

<sup>7</sup> Zemel'nyj Kodeks Ukrajinjy: Za stanom na 1 serpnja 1997 r., Užhorod 1997.

<sup>8</sup> <http://www.minagro.kiev.ua/Reforms/presidentorder.html>.

<sup>9</sup> Ergebnisse eigener Befragungen und Geländeaufnahmen im Sommer 1997 und 2000.

<sup>10</sup> Unter Struktur einer Landschaft ist die charakteristische Raumanordnung, das Gefügemuster von Landschaftselementen zu verstehen. Landschaft ist auch ein Gefüge von einzelnen Ökosystemen. Die Struktur einer Landschaft kann über die Funktion von Ökosystemen Aufschluß geben. Bei der Analyse der Landschaftsstruktur werden linienhafte Landschaftselemente (Straßen, Flüsse usw.) und Flächeneinheiten (Acker, Wald usw.) in ihren Maßen, Formen, Verteilungen und Beziehungen untersucht (Walz, U.: Erfassung und Bewertung der Landnutzungsstruktur, in: Erfassung und Bewertung der Landschaftsstruktur, hrsg. von U. Walz, Dresden 1999, S. 2-8.).

geeigneten Gebieten gibt Aufschluß über die Überzeugung, daß der Mensch die Natur beherrschen kann. Die vielfältigen Wechselbeziehungen, mögliche Umweltschäden und Katastrophen wurden dabei außer Acht gelassen.

In den Untersuchungsgebieten zeigt sich diese Tendenz bspw. durch die großflächige Entwässerung von Feuchtgebieten, durch die ackerbauliche Bewirtschaftung auch von Niederterrassen oder auch durch die riesigen Ackerschläge, auf denen die für Artenreichtum wichtigen Kleinstrukturen wie Hecken oder Bäume keinen Raum finden und auf denen mit schweren landwirtschaftlichen Maschinen Bodenverdichtung und -erosion gefördert worden ist.

## Räumliche und ökologische Aspekte der veränderten Landnutzung

Durch die existentiellen Probleme werden Fragen des Bodenschutzes, der Erhaltung oder Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit wenig beachtet. Obwohl auf einigen Ackerflächen sichtbare Bodenerosion stattfindet, wurde dies von hierzu befragten leitenden Angestellten der Betriebe nur selten als ein Problem angesehen. Durch die gesunkene Zufuhr an mineralischen und organischen Düngemitteln verringert sich der Nährstoffgehalt der Böden. Langjährige Fruchtfolgen werden selten eingehalten, der Anbau erfolgt nach Bedarf und den wirtschaftlichen Möglichkeiten. Beikräuter, Schädlinge und Krankheiten nehmen stark zu.

Das Meliorationssystem und die Dämme der Flüsse werden nicht mehr ausreichend instand gehalten. Mißernten und eine zwangsläufige Extensivierung sind die Folgen. Bei der Auswertung von Satellitendaten der Vorkarpaten im Oblast´ L´viv konnte beobachtet werden, daß von 1989 bis 1994 in den naturräumlich ungünstigeren Gebieten eine Umwandlung von Ackerland in Grünland stattgefunden hat. Hiervon sind besonders die hochwassergefährdeten Gebiete betroffen. Im Gegenzug wurde in Gebieten mit fruchtbaren Böden der Ackerbau leicht ausgedehnt.

Häufig werden Flächen wegen Problemen mit landwirtschaftlichen Maschinen, wegen fehlender Mittel zur Beschaffung von Ersatzteilen, Treibstoff usw. spät bestellt, es kommt zu Verzögerungen bei der Ernte, im Extremfall fallen die Flächen brach. Die verringerten Ernten führen wiederum zu einer weiteren Kapitalverarmung der Betriebe. Im Frühjahr und Sommer 2000 litten einige Regionen unter extremer Trockenheit. Die Mißernten werden zu einer weiteren Verschärfung der Situation führen.

Auffallend ist die Verkleinerung der Ackerschläge. Viele der großen, zur Arbeitsrationalisierung angelegten Schläge werden wegen mangelndem Input aufgeteilt. In der Nähe der Siedlungen wird zur Existenzsicherung vermehrt privater Gartenbau und Landwirtschaft auf Kleinstflächen betrieben. Während auf den Flächen der Großbetriebe der Düngemiteleinsatz in den letzten Jahren stark gesunken ist, wird auf den privaten Flächen durch die erhöhte Zahl von Vieh in Privatbesitz vermehrt organisch gedüngt.

## Fazit und Ausblick

Die von den naturräumlichen Voraussetzungen her leistungsfähige Landwirtschaft befindet sich in einem desolaten Zustand. Insgesamt hat eine Extensivierung der Landwirtschaft stattgefunden, die sich vor allem in einer Flächenumnutzung, im gesunkenen Einsatz von Agrarchemikalien, geringerer Technisierung, geringerem Viehbesatz äußert. Diese für die Umwelt zunächst positiven Vorgänge bewirken in ihrer fortschreitenden Entwicklung eine Verschlechterung der Bodenfruchtbarkeit und eine Kapitalverarmung der Betriebe.

Die Umstrukturierung der Betriebe führte zu einer Auflösung der Spezialisierung und Verkleinerung der Betriebsflächen. Die Ackerschläge der Großbetriebe sind häufig unterteilt, im privaten und meist zur Eigenversorgung betriebenen Land- und Gartenbau werden Kleinstflächen bewirtschaftet. Die Landschaftsstruktur wird dadurch verbessert, jedoch sind dies Prozesse, die



als anachronistisch zu bezeichnen sind und – da von großen Teilen der Bevölkerung nicht gewünscht – von nur vorübergehender Dauer sein werden.

Die momentanen Umstrukturierungen sind überwiegend durch die wirtschaftliche Not begründet, die verstärkte Anpassung an naturräumliche Gegebenheiten und für die Umwelt positive Änderungen bloße „Randeffekte“. Es gibt jedoch Hinweise, daß einige dieser „Randeffekte“ als wirtschaftlich sinnvoll erkannt werden und somit wahrscheinlich auch bei einer Verbesserung der ökonomischen Situation beibehalten werden. Als Beispiel hierfür kann ein Rayon in den Vorkarpaten genannt werden, in dem es in den vergangenen Jahren wiederholt zu Ernteausfällen durch Überschwemmungen und in diesem Zusammenhang auch zu (geringen) staatlichen Entschädigungszahlungen gekommen ist. Im Jahr 2000 wurden hier 1200 ha vom Hochwasser gefährdete landwirtschaftliche Flächen sowie Flächen mit Hangneigung über 8° als Weideflächen ausgewiesen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Angaben der Rayon-Verwaltung Mykolajiv vom 4.5.2000.

## **Handelsstrukturen in Mittel- und Osteuropa: Zwischen Restrukturierung und Internationalisierung**

### **Problemstellung**

Die Transformation war in den mittel- und osteuropäischen Ländern<sup>1</sup> zu Beginn mit einem starken Rückgang der Güterproduktion und der Realeinkommen verbunden<sup>2</sup>. Aufgrund des absolut niedrigen Einkommensniveaus in diesen Ländern entfällt noch immer fast die Hälfte der privaten Ausgaben auf Lebensmittel<sup>3</sup> (s. auch Tabelle 1). Deshalb hat die Höhe der Lebensmittelpreise, die Handelsspanne und letztlich die Frage, wie gut der Handel funktioniert, eine erhebliche Bedeutung für die Situation weiter Bevölkerungsteile in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Aber auch für die Landwirtschaft und die Ernährungsindustrie spielt ein effizienter Lebensmittelhandel eine sehr wichtige Rolle. Eine Analyse des Entwicklungspotentials des Lebensmittelhandels in Mittel- und Osteuropa ist auch vor dem Hintergrund eines bevorstehenden EU-Beitritts der Länder und der zunehmenden Internationalisierung der Märkte von Bedeutung.

Eine ganze Reihe neuerer Studien konzentriert sich auf die Analyse der Distributionssysteme und des Einzelhandels in den osteuropäischen Ländern<sup>4</sup>. Die drei baltischen Länder finden hier jedoch kaum Berücksichtigung, auch Entwicklungen im Lebensmittelhandel werden nicht explizit untersucht. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, am Beispiel dieser Länder einen ersten Überblick über den Lebensmittelhandel in Mittel- und Osteuropa seit Transformationsbeginn und die damit verbundene Problematik zu geben.

### **Handel unter markt- und planwirtschaftlichen Bedingungen**

In ehemals planwirtschaftlichen Systemen war der Einzel- und Großhandel stark vernachlässigt. Er hatte lediglich die Funktion, die Güter zu verteilen, deren Preise und Mengen staatlich vorgegeben waren. Die Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern (auch bei Grundnahrungsmitteln) war nur mangelhaft sichergestellt<sup>5</sup>.

In marktwirtschaftlichen Ordnungen ist der Handel jedoch ein wichtiges Verbindungsglied zwischen Produzenten und Konsumenten. Er trägt durch Angebots- und Nachfragebündelung zur Senkung von Transaktionskosten und zur Erleichterung der Austauschfunktion erheblich bei und führt über den Preismechanismus zu effizienter Güterallokation<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Hierunter werden die 10 Beitrittskandidaten der EU verstanden: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

<sup>2</sup> OECD: OECD economic surveys 1999-2000: the Baltic States; a regional economic assessment, Paris, 2000, S. 151ff.

<sup>3</sup> Dabei differiert diese Zahl für die verschiedenen mittel- und osteuropäischen Länder und Bevölkerungsgruppen sehr stark. Bei der Bevölkerungsgruppe mit dem niedrigsten Einkommen lag die vergleichbare Zahl z. B. in Litauen sogar bei fast 70% (OECD, 2000, S. 154).

<sup>4</sup> Fulop, C.: The changing structure of Hungarian retailing: Prospects for foreign retailers, *Journal of Marketing Management*, Vol. 7, 1992, S. 383-396. Seitz, H.: Retailing in Eastern Europe: An overview, *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol. 20 (6), 1992, S. 4-10. Nowak, J.: Marketing strategies for Central and Eastern Europe, *Journal of Euromarketing*, Vol. 5 (2), 1996, S. 101-125.

<sup>5</sup> Stehmann, Ch.: *Lebensmitteleinzelhandel in Osteuropa. Der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft*, Konstanz, 1993, S. 97f.

<sup>6</sup> Connor, J.M., Schiek, W. A.: *Food processing. An industrial Powerhouse in Transition*, New York u.a., 1997, S. 305ff. Auf eine Aufzählung einzelner Handelsfunktionen wird an dieser Stelle verzichtet.

## Veränderungen im baltischen Lebensmittelhandel seit Transformationsbeginn

Im Verlauf des Transformationsprozesses der baltischen Wirtschaft gelang es dem Handel, seine Position auf dem Markt zu stärken. Sein Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) belief sich im Jahr 1998 auf etwa 16% in Litauen und Estland sowie 17,5% in Lettland. Der Handel nahm damit nach der Industrie die zweitwichtigste Position innerhalb der gesamten Wirtschaftsleistung ein. Hierbei ist jedoch anzumerken, daß der deutlich stärkere Rückgang des produzierenden Sektors bei insgesamt schrumpfender Wirtschaft, und nicht eine wachsende Kaufkraft der Bevölkerung, Anteilsveränderungen am BIP zugunsten des Handels verursachten. Der Beschäftigtenanteil im Handel hat sich seit Reformbeginn gerade einmal verdoppelt (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Bedeutung des Einzel- und Großhandels 1990 und 1998, in%

	Handelsanteil am BIP		Beschäftigtenanteil im Handel		Anteil der Ausgaben für Lebensmittel	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Estland	k. A.	16,2	7,6	14,0	32,3	39,5
Litauen	4,9	16,1	k. A.	14,7	33,9	52,1
Lettland	5,5	17,5	7,7	16,2	28,4	46,4
Deutschland		7,8		11,3		17,5

Anm.: Handelsanteil am BIP und Beschäftigtenanteil in Deutschland für 1993.

Quelle: OECD 2000; Pilat 1997, S.17.

Im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren setzte im Handel der Privatisierungsprozess am frühesten ein und wurde im wesentlichen schon 1997 abgeschlossen<sup>7</sup>. Neben der Privatisierung trugen auch die Gründungsaktivitäten im privaten Handel zum explosionsartigen Entstehen vieler kleiner Unternehmen im baltischen Lebensmittelhandel bei, die in Konkurrenz zueinander standen. Wie auch in anderen Staaten Mittel- und Osteuropas kam es hier zunächst zu einem rasanten Wachstum im ambulanten Handel<sup>8</sup> und später zu einem starken Wachstum im Laden-einzelhandel.

Neben dem offiziellen Distributionssystem entstand im Baltikum schon zu sozialistischen Zeiten eine Schattenwirtschaft meistens in Form des illegalen Straßen- und Markthandels. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems gewannen diese Handelsformen rasch an Bedeutung. Wegen des aufgestauten Nachfrageüberhangs, dienten diese Märkte in den ersten Jahren der Transformation als Distributionszentren für Waren, die staatliche Handelsbetriebe nicht anboten. Zum Teil wurden die auf den Märkten angebotenen Waren aus dem Ausland eingeschmuggelt. Mit wachsendem stationärem Einzelhandel und Unterbindung der illegalen Einfuhren wandelte sich das Warenangebot auf den Märkten in Richtung „preiswerter Güter“. Bei Lebensmitteln handelt es sich hierbei meistens um heimische Produkte, die direkt von Landwirten oder kleineren Verarbeitern bezogen werden. Die Preise auf den Märkten liegen oft niedriger als in den Bedienungsgeschäften oder in Supermärkten, was in erheblichen Maße die Kaufentscheidung der preisbewußten baltischen Bevölkerung beeinflusst. Vor allem für die einkommensschwachen und immobilen Bevölkerungsteile nehmen die Märkte damit wichtige Versorgungsfunktionen wahr.

So sind Märkte und Basare immer noch ein fester Bestandteil des Lebensmittelhandels in Osteuropa. Nach Schätzung der A. C. Nielsen GmbH (1998) liefen im Jahr 1996 noch zirka 30% der

<sup>7</sup> Kozminski, A.K.: Consumers in transition from the centrally planned economy to the market economy, Journal of Consumer Policy, No. 14, pp. 351-369.

<sup>8</sup> Darunter versteht man den Verkauf von Waren, der überwiegend außerhalb einer festen Betriebsstätte erfolgt. Diese Absatzform umfaßt Markt-, Straßen- und Hausierhandel (EMA-ABSATZWEGE 1999).

gesamten Lebensmittelumsätze im Baltikum über die Märkte. Auch laut den Ergebnissen einer 1998 durchgeführten Haushaltsbudgeterhebung in Litauen werden durchschnittlich etwa 28,5% aller Lebensmittel nicht im Geschäft gekauft<sup>9</sup>. Die nationalen Statistiken weisen demgegenüber niedrigere Zahlen auf. Dies kann daran liegen, daß die offenen Märkte eine erhebliche Zahl von Händlern beherbergen, die ihre Waren illegal verkaufen<sup>10</sup>.

Verglichen mit dem Wachstum im ambulanten Handel nahmen die Aktivitäten des Ladeneinzelhandels (LEH) mit einiger Verzögerung zu. Im baltischen LEH setzte ein "Atomisierungsprozeß" ein. Die Zahl der Lebensmittelläden stieg im Zeitraum von 1990 bis 1995 in Litauen von 2117 auf 6648, in Lettland von 2009 auf 4420 und in Estland von 1259 auf 2421 an.

Die Entwicklung in den Städten verlief dabei deutlich dynamischer als in den ländlichen Gebieten<sup>11</sup>. Nach einer Erhebung von Profindex Tallinn<sup>12</sup> hat sich die Zahl der Lebensmittelgeschäfte zwischen 1990 und 1997 in den städtischen Regionen Estlands fast verdoppelt, in den ländlichen Regionen ist für diesen Zeitraum ein Rückgang der Geschäftsstellen festzustellen. Dies liegt vor allem daran, daß die städtischen Regionen durch eine große Bevölkerungsdichte und hohe Lohndifferenzierungen gekennzeichnet sind, die nicht nur Bedingungen, sondern auch den Bedarf für die Entwicklung einer Handelsstruktur schaffen.

Begünstigt wurde die Zunahme der Ladengeschäfte einerseits durch die problemlose Teilbarkeit der Handelsbetriebe und andererseits durch den verhältnismäßig niedrigen Kapitalbedarf für die Einrichtung und den Betrieb eines Lebensmittelunternehmens. Viele Menschen, die ihren Arbeitsplatz im Zuge der Umstrukturierung der Wirtschaft verloren hatten, begannen sich deshalb im Einzelhandel zu engagieren. Kapitalmangel der neuen Unternehmer und die fehlende Verfügbarkeit an großflächigen Ladenlokalen führte dazu, daß vor allem kleinflächige Geschäfte gegründet wurden. So repräsentieren die Lebensmittelgeschäfte mit einer Fläche von etwas mehr als 50 qm die überwiegende Mehrheit der Geschäftstypen im baltischen Lebensmitteleinzelhandel<sup>13</sup>.

Die Zahl der Lebensmittelverkaufsstellen pro Tausend Einwohner stieg im Baltikum von 0,6-0,8 (1990) auf 1,5-1,6 (1998) (s. Tabelle 2). Die Zahl lag somit über dem Niveau von Deutschland (0,9 in 1997) und erreichte die in Westeuropa übliche Größe (ca. 1,5). Für den Konsumenten hat dies vor allem den Vorteil kürzerer Wege. Die Verkaufsflächendichte, gemessen an Quadratmeter pro Tausend Einwohner, hat sich von 1990 bis 1998 auf 130 qm/1000 Einw. verdoppelt. Der deutsche Durchschnitt von 300 qm pro Tausend Einwohner konnte aber noch nicht erreicht werden (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Versorgungsgrad im Lebensmitteleinzelhandel

	Verkaufsstellendichte, in Anz. Verkaufsstätten pro 1000 Einw.	Verkaufsflächendichte, in qm pro 1000 Einw.
Baltische Länder (1997)	1,5-1,6	130-140
Polen (1995)	4,4	145
Ungarn (1996)	5,8	175
Deutschland (1997)	0,9	308

Quelle: eigene Berechnungen; Pilat, D.: Regulation and Performance in the Distribution Sector, OECD Economics Department Working Papers No. 180, 1997, S. 28; BVL: Lebensmittel-Einzelhandel 1997/1998, 1998, S. 67.

<sup>9</sup> Angaben des Litauischen Wirtschaftsministeriums, 1998.

<sup>10</sup> Ende 1996 wurde der Anteil der Schattenwirtschaft z.B. in Lettland auf ca. 14% geschätzt.

<sup>11</sup> M+M Eurodata: M+M Eurotrade 1998/1999, Frankfurt a. M., 1999.

<sup>12</sup> Zitiert in M+M Eurodata 1999.

<sup>13</sup> Eurostat: Retailing in the Central European Countries 1996, Luxembourg, 1997.

## Verbreitung der modernen Handelsformen: Modernisierungsprozesse

Die Lebensmittelversorgung im baltischen Lebensmitteleinzelhandel wird damit vorwiegend vom kleinflächigen (traditionellen) LEH bestimmt. Der Lebensmitteleinzelhandel ist immer noch sehr stark fragmentiert. Anfang 1996 zählten 65% der Lebensmittelgeschäfte in Lettland und 20% in Litauen zu den traditionellen Bedienungsgeschäften.

Die Zahl der Supermärkte sowie kleinerer Filialunternehmen und deren Marktbedeutung nimmt seit 1996 im baltischen Lebensmitteleinzelhandel langsam zu<sup>14</sup>. Nach Angaben der M+M EURODATA (1998) entsprachen Ende 1996 39 Geschäfte in Lettland, 126 in Litauen und 200 in Estland den Standards westlicher Supermärkte<sup>15</sup>, mit einem Anteil von ca. 1% aller Geschäfte waren sie aber noch relativ unbedeutend.

## Internationalisierung

Die Verbreitung der Lebensmittelhandelsketten westeuropäischer Handelsorganisationen setzte in den baltischen Ländern im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten, wie z. B. Ungarn und der Tschechischen Republik, erst relativ spät ein. Unsichere rechtliche Rahmenbedingungen – in Litauen wurde der Erwerb und/oder die Verpachtung des Bodens an Ausländer erst ab Anfang 1998 und in Lettland ab 1995 möglich – und die vorherrschende Insider-Privatisierung waren die wichtigsten Gründe dafür.

Dabei ist die Internationalisierung im estnischen Lebensmittelmarkt im Vergleich mit den beiden anderen baltischen Ländern etwas weiter vorangeschritten. Die bedeutendste Rolle spielt hier Finnland, das mit Unternehmen wie *Inex*, *Stockmann*, *Kesko* u.a. vertreten ist, gefolgt von Norwegen mit der *Hakon-* und *Reitan-Gruppe*. Eine ähnliche, nur etwas langsamere Entwicklung zeichnet sich in den letzten Jahren auch in Litauen und Lettland ab. Mit diesen Unternehmen hält im Baltikum ein weiteres Einzelhandelskonzept Einzug, in dem die großflächigen Verbrauchermärkte, Supermärkte und Hypermärkte eine wichtige Rolle spielen<sup>16</sup>. Langfristig werden die großen Unternehmen die Entwicklung der baltischen Handelslandschaft in zunehmendem Maße beeinflussen. Denn sie ziehen weitere ausländischen Unternehmen nach, erweitern ihre Aktivitäten und somit ihren Einfluß, indem sie überwiegend größere einheimische Firmen teilweise oder ganz übernehmen.

## Innerbetriebliche Modernisierung

Gleichzeitig bilden sich auch im heimischen Lebensmitteleinzelhandel Unternehmen neueren Typs heraus, die neue, "westliche" Distributionsstrategien nachahmen, was den Modernisierungsprozeß noch beschleunigt<sup>17</sup>. Die Modernisierung wird im Baltikum vorwiegend von den inländischen Mehrbetriebsunternehmen (nicht selten erst Mitte der neunziger Jahre gegründet) getragen, die über ein höheres Investitionskapital als die neu gegründeten Kleinstbetriebe verfügen. Die Modernisierung im inländischen Handel ist dabei durch zwei wesentliche Tendenzen geprägt:

---

<sup>14</sup> Dawson, J.: Retailing at century end: Some challenges for management and research, Working paper University of Edinburgh, 1999.

<sup>15</sup> Ein Supermarkt ist ein Lebensmittel-Selbstbedienungsgeschäft mit einer Verkaufsfläche von mindestens 400 qm, das Lebensmittel einschließlich Frischwaren führt und in dem der Anteil der für Nicht-Lebensmittel vorgesehenen Fläche nicht über 25 Prozent liegt (Deutsches Handelsinstitut Köln e.V.: Handel aktuell '91, Köln, 1991, S. 352).

<sup>16</sup> A.C. Nielsen GmbH: Trends im zentral- und osteuropäischen Lebensmitteleinzelhandel, 1998.

<sup>17</sup> Pütz, R.: Einzelhandel im Transformationsprozeß: das Spannungsfeld von lokaler Regulierung und Internationalisierung am Beispiel Polen, Passau, 1998.

Die Imitation großflächiger Betriebsformen durch Unternehmen des heimischen Lebensmittelhandels wie Supermärkte, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser, die im einheimischen Einzelhandel vorher unbekannt waren.

Bildung von Kooperationsbündnissen. Darunter fallen gemeinsame Aktivitäten verschiedener Unternehmen einer Marktstufe, die von Einkaufskooperationen bis zur Bildung von Unternehmensgruppen reichen.

Die ersten entstandenen modernen Betriebsformen (wie z. B. die Supermärkte) genossen im baltischen Lebensmittelhandel eine gewisse Exklusivität. Diese neuen Pionierbetriebe konnten höhere Preise verlangen und haben sich vornehmlich an den kaufkräftigen Bevölkerungsschichten in den Großstädten orientiert. Mit fortschreitender Verbreitung verlieren die Supermärkte ihre Exklusivität und richten sich zunehmend an breitere Bevölkerungsschichten, auch mit mittlerem und niedrigerem Einkommen. Um eine höhere Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erreichen, haben die Filialunternehmen zum einen zunehmend heimische Produkte in ihre Sortimente eingeführt. Zum anderen bieten sie Teilsortimente zu niedrigeren Preisen an, um im Preiswettbewerb mit den offenen Märkten zu bestehen und dadurch neue Konsumenten (sowie Marktanteile) zu gewinnen.

Da bei allgemein niedriger Kaufkraft der baltischen Bevölkerung der Preis ein wichtiger Bestimmungsfaktor einer Kaufentscheidung ist, vollzieht sich der Wettbewerb zwischen den Lebensmittelgeschäften zum größten Teil in Form des Preiswettbewerbs. Moderne Einkaufsumgebung, Selbstbedienung, breites Warensortiment (heimischer und Importprodukte) und vernünftige Preise<sup>18</sup> der modernen Betriebstypen stoßen auch bei den Konsumenten immer mehr auf Anerkennung und können sich deshalb weiter ausbreiten.

## Zukünftige Entwicklungen

Es bleibt abzuwarten, wie schnell diese Prozesse im baltischen Lebensmittelhandel voranschreiten. Es ist zukünftig zu erwarten, daß viele der kleinen Läden dem Wettbewerb gegen die modernen Betriebsformen nicht Stand halten können und es zu einer Verringerung der Verkaufspunkte kommen wird. Die Erfahrungen in den westlichen Marktwirtschaften und die hohe Preissensitivität der Bevölkerung lassen eine solche Entwicklung erwarten. Auch das seit 1996 zu beobachtende „Ladensterben“<sup>19</sup> im baltischen Lebensmitteleinzelhandel deutet darauf hin. Somit ist in Zukunft mit einer weiteren Verringerung der Verkaufspunkte zu rechnen. Insbesondere in den traditionell unterversorgten ländlichen Gebieten ist eine Abnahme der kleineren Vertriebsstellen zu erwarten, da hier die Distributionskosten (aufgrund der niedrigen Nachfrage) relativ hoch liegen.

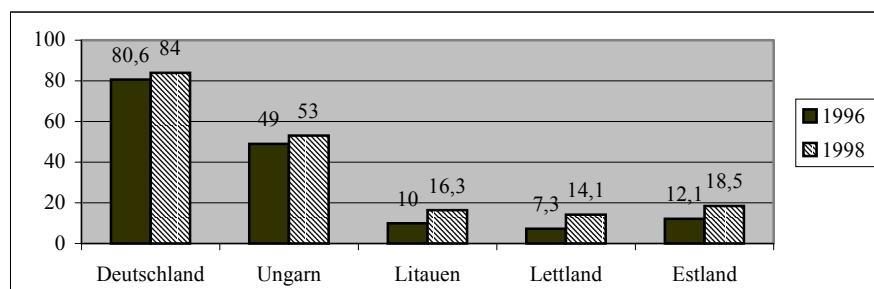
Betrachtet man die jetzige Konzentration im baltischen Lebensmittelmarkt, so gibt es scheinbar keinen Grund zur Beunruhigung. Sieht man aber, wie schnell die Konzentrationsprozesse im ungarischen Lebensmittelhandel vorangeschritten sind, sollte man die Situation gut im Auge behalten.

---

<sup>18</sup> Die durch erhebliche Modernisierung des Einkaufsbereichs sowie zunehmende Kooperation im Großhandelsbereich erreicht werden.

<sup>19</sup> Verringerung der Zahl der Verkaufsstellen.

Abbildung 2: Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel 1996 und 1998, in%



Quelle: M+M Eurodata: Pressemeldungen, 5. März 1999; Pricewaterhouse: European Retailing 2010, 2000, S. 9; eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Daten der baltischen Statistischen Ämter.

## Fazit

Die ersten Analysen haben gezeigt, daß seit Anfang der Transformation der Handel in den baltischen Ländern tiefgreifenden Strukturveränderungen unterlag und sich sehr dynamisch entwickelte. In welche Richtung sich die Distributionssysteme im Baltikum weiter entwickeln werden, sowie die Geschwindigkeit dieser Entwicklung, ist im hohen Maße von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den baltischen Ländern, vom Engagement ausländischer Handelsunternehmen (und der Höhe der Investitionen) sowie vom Ausmaß der Modernisierung in heimischen Unternehmen abhängig. Es ist zu vermuten, daß neben länderspezifischen Einflußfaktoren auch zunehmend Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse die zukünftigen Entwicklungen im baltischen Lebensmittelhandel stark mitprägen werden. Um genauere Aussagen hinsichtlich dieser Frage zu treffen, sind weiterführende, tiefgreifende Untersuchungen notwendig.

# SYSTEME SOZIALER SICHERUNG

Vano Prangulaishvili

## Reform der Rentenversicherungen in Osteuropa (einzelwirtschaftliche Sicht)

### Problemstellung

Die Alterssicherungssysteme in ost- und mitteleuropäischen Transformationsländern (TL) befinden sich seit dem Anfang der Transformation in einer schwierigen Lage. Der Rückgang der Produktion, die steigende Arbeitslosigkeit und der hohe Anteil des informellen Sektors der Ökonomie haben zu einem massiven Rückgang der Zahl der Beitragszahler geführt. Andererseits steigerten das niedrige Renteneintrittsalter, die intensiv praktizierte Frühverrentung und eine laxer Handhabung der Erwerbsunfähigkeitsrente sowie demographische Faktoren die Anzahl der Rentner. Dementsprechend genügen auch die inzwischen sehr hohen Beitragssätze nicht, um den Rentnern in den meisten TL ein ausreichendes Einkommen zu gewähren. Die Akzeptanz der staatlichen Rentenversicherung (RV) sinkt, während Beitragsflucht alarmierende Ausmaße erreicht.<sup>1</sup>

Um diese Probleme anzugehen, haben einige Länder mehrere, über bloß graduelle Änderungen des bestehenden Systems hinausgehende Schritte auf dem Weg zu einer von der Weltbank favorisierten kapitalgedeckten RV gemacht. In der Auffassung der Weltbank ist die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens (KDV), d.h. der Ertrag aus den angelegten Finanzmitteln, höher als die Rendite des Umlageverfahrens (UV),<sup>2</sup> wodurch u.a. das Akzeptanzproblem zu überwinden sei. Ganz abgesehen von empirischen und theoretischen Schwachstellen einer solchen Überlegenheit des KDV's<sup>3</sup> ist dadurch die Lösung des Akzeptanzproblems in den TL höchst fraglich. Das Ziel dieses Beitrags ist, mit Hilfe einer einfachen Haushaltsanalyse aufzuzeigen, daß die Renditeunterschiede erst ab einem gewissen Wohlstandsniveau im Optimierungskalkül der Haushalte eine Rolle zu spielen beginnen.

### Sparfähigkeit osteuropäischer Haushalte

Ausgegangen wird von privaten Haushalten, die zwei Perioden durchlaufen; in einer ersten Periode wird gearbeitet, der Konsum der zweiten Periode erfolgt aus den verzinnten Ersparnissen der ersten. Es wird angenommen, daß der Haushalt einen Mindestkonsum  $C'_1$  und  $C'_2$  in den jeweiligen Perioden erreichen muß. Ist das Einkommen in der ersten Periode kleiner als  $C'_1$  hat der Haushalt folglich keine Möglichkeit für den Konsum in der zweiten Periode zu sparen und realisiert einen Punkt auf der Linie  $OC'_1$  (Bereich I in Abb. 1).

---

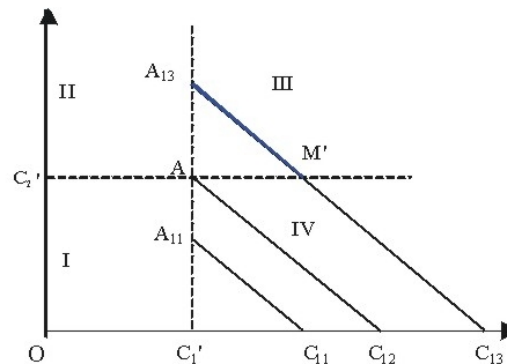
<sup>1</sup> Gleichzeitig haben viele Ausgestaltungsmerkmale der heutigen Rentenversicherung (RV) kaum übersehbare negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, insb. auf den Arbeitsmarkt und auf die Ersparnisbildung.

<sup>2</sup> Die 'implizite' Rendite des UV's setzt sich zusammen aus der Wachstumsrate der Bevölkerung zuzüglich der Wachstumsrate der Löhne.

<sup>3</sup> Man nehme nur die Unterentwicklung der Finanzmärkte, Inflations- und politisches Risiko, administrative und Übergangskosten.



Abbildung 1: Möglichkeiten intertemporalen Transfers in Abhängigkeit vom verfügbaren Einkommen



Der Bereich II spielt keine Rolle, weil wir davon ausgehen können, daß ein Haushalt in erster Linie das Erreichen des Mindestkonsums in der ersten Periode zum Ziel haben wird. Bereich III ist insofern optimal, als hier keine der beiden Mindestkonsumbeschränkungen bindend ist. Für den vierten Bereich treffen wir die folgende Annahme: Die Notwendigkeit, den Mindestkonsum in der zweiten Periode zu erreichen, sei *ex ante* nicht gegeben und trete erst *ex post* in der zweiten Periode ein. D.h. daß nicht das ganze über Mindestkonsum  $C_1'$  hinausgehende Einkommen in die Sicherung des Mindestkonsums in der zweiten Periode eingeht, sondern eine Konsum-Spar-Entscheidung getroffen wird.

Entsprechend der Sparfähigkeit lassen sich drei Typen von Haushaltseinkommen definieren:

1. Typ: Haushalte, die nicht genügend Einkommen erwirtschaften, um ihren Mindestkonsum in der ersten Periode zu erreichen  $\rightarrow E < C_1'$ ;
2. Typ: Haushalte, die zwar genügend Einkommen erzielen, um den Mindestbedarf in der ersten Periode zu decken, aber nicht ausreichend, um sogar durch maximale Transfers das Mindestkonsumniveau in der zweiten Periode zu erreichen  $\rightarrow C_1' < E < C_{12}$ ;
3. Typ: Haushalte, die genügend Einkommen erzielen, um sowohl den Mindestbedarf in der ersten Periode als auch den künftigen Mindestkonsum durch Transfers in die zweite Periode zu sichern  $\rightarrow E < C_{12}$ .

Die Haushalte der TL lassen sich vereinfacht den obigen drei Typen wie folgt zuordnen: In den ehemaligen Sowjetrepubliken (ausgenommen das Baltikum) überwiegen Haushalte des ersten und zweiten Typs. Im Baltikum und auf dem Balkan dominiert eher der zweite Haushaltstyp, wobei der erste weniger stark ausgeprägt, und der Anteil des dritten Haushaltstyps steigt. Bei den Visegradländern dominieren Haushalte des dritten Typs, wobei der zweite auch stark vertreten ist.

Aufgrund dieser Konstellationen wollen wir – unter Berücksichtigung unterschiedlichen Sparverhaltens – im folgenden die Effizienz- und Akzeptanzüberlegungen für unterschiedliche Alterssicherungssysteme in den betreffenden Ländern ableiten.

## Sparverhalten osteuropäischer Haushalte

Welches intertemporale Konsumbündel aufgrund der vorgegebenen Budgetbeschränkung für den Haushalt optimal ist, wird durch seine *ex ante* und *ex post* Präferenzstruktur bestimmt. In einem einfachen OLG-Modell maximiert der Haushalt seinen Nutzen *ex ante* über beide Perioden, indem er den mit Hilfe seiner persönlichen Diskontrate  $\rho$  abdiskontierten und mit dem Zinssatz  $r$  aufdiskontierten Grenznutzen des Konsums in der zweiten Periode  $U_{c_{t+1}}$  dem Grenznutzen in der ersten Periode  $U_{c_t}$  gleichsetzt. Es gilt also:

$$\frac{U_{c_{t+1}}}{U_{c_t}} = \frac{1+\rho}{1+r} \Rightarrow U_{c_{t+1}} = \frac{1+\rho}{1+r} U_{c_t}$$

Wie aus der Gleichung hervorgeht, bestimmen die Rendite  $r$ , die subjektive Diskontrate  $\rho$  und die Beschaffenheit der Nutzenfunktion bzw. der Verlauf der Grenznutzenfunktion in der ersten und zweiten Periode den Konsum in beiden Perioden.

### Verlauf des Grenznutzens in der ersten Periode

Die Haushalte legen, über den ihrem Einkommen entsprechenden Konsum hinaus, Ersparnisse an. Es werden zuerst die Ersparnisse für Notfälle wie unerwartete Krankheit, Arbeitslosigkeit, etc. angelegt<sup>4</sup>. Dazu kommen weitere kurz- oder langfristige Sparmotive, z.B. für die Anschaffung langlebiger Konsumgüter, für die Ausbildung von Kindern, für ein Eigenheim u.s.w.. Das bewusste Sparen für die Altersphase in Form eines langfristigen Haltens von Wertpapieren oder Geldmitteln<sup>5</sup> dürfte erst dann relevant werden, wenn die oben aufgeführten Sparmotive befriedigt sind. D.h. reine Finanzmittelübertragungen in die Zukunft werden erst ab einem ziemlich hohen Einkommen getätigt. → Bis zu einer gewissen Einkommenshöhe fällt der Grenznutzen des heutigen Konsums (inklusive der kurzfristigen und mittelfristigen Ersparnisse) sehr langsam.

### Diskontierungsrate

Die zukünftigen Ereignisse sind nicht immer risikofrei, besonders in Osteuropa. Unsicherheit gegenüber einer langfristigen wirtschaftlichen und politischen Stabilität führt in allen Ländern zu einer starken Abdiskontierung eines künftigen Nutzens von Alterskonsum im Vergleich zum Nutzen des heutigen Konsums.

### Zinssatz

Existiert eine RV, so kann der Zinssatz durch die Rendite der RV ersetzt werden<sup>6</sup>. Um unser Hauptanliegen zu zeigen, wird die umstrittene Annahme zugelassen<sup>7</sup>, daß die Volkswirtschaft dynamisch effizient ist und damit die Rendite des UV's kleiner ist als der Zinssatz.

## Do Options Exist?

### Volkswirtschaften mit überwiegend sehr armen Haushalten

Wie aus der obigen Abb. 1 resultiert, können die Haushalte, die ihren heutigen Konsum nicht zu decken vermögen, keine Transfers in die Zukunft durchführen. Die individuelle Diskontierungsrate mag niedrig sein, aber der Grenznutzen einer weiteren Konsumeinheit bis ein Mindestkonsum erreicht ist, erscheint unendlich. Will der Staat trotzdem ein auf Vorsorge basierendes Alterssicherungssystem betreiben, hat der Haushalt keinen Anreiz (und subjektiv auch keine Möglichkeit) daran teilzunehmen und wird sehr intensiv versuchen, entsprechenden Abgaben zu entgehen. → Eine RV vom Vorsorgetyp kann hier nicht funktionieren. Will der Staat aber, daß ein gewisser Grad an Mindestsicherung im Alter gewährt wird, muß die Grundsicherung eingeführt werden. Wie diese Grundsicherung genau auszusehen hat, hängt stark von der finanziellen Situation des Staates, von sozialpolitischen Zielsetzungen und komplementären Umgebungsparametern ab.

<sup>4</sup> Insb. in den TL, wo die kostenlose Gesundheitsvorsorge und/oder die Arbeitslosenversicherung oft nicht ausreichen.

<sup>5</sup> Falls solche langfristige Wertpapiere am heimischen Finanzmarkt angeboten werden.

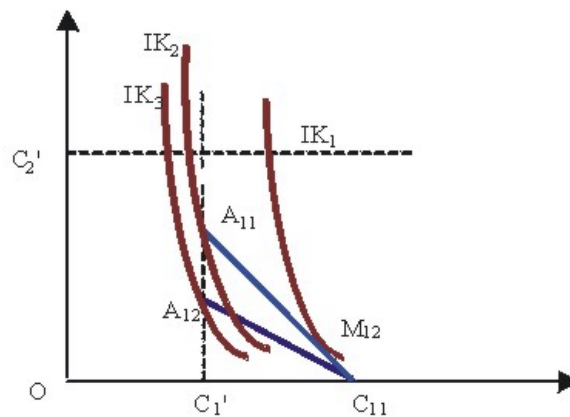
<sup>6</sup> Vollständige Absorption der Ersparnisse durch RV-Beiträge unterstellt.

<sup>7</sup> Vgl. „Problemstellung“ und Fußnote 3.

## Volkswirtschaften mit armen Haushalten

Kann ein Haushalt in der ersten Periode ein Einkommen von  $C_{11}$  erzielen, ist die Budgetlinie durch  $C_{11}A_{11}$  gegeben (s.u. Abb. 2). Der Punkt  $A_{11}$  markiert den höchsten erreichbaren Konsum in der zweiten Periode, der allerdings unterhalb des erforderlichen Mindestkonsums  $C_2'$  liegt. Die hohe subjektive Diskontierungsrate und der – auf hohem Niveau liegende und nur langsam absinkende – Grenznutzen werden den Haushalt aber einen anderen Punkt auf der Gerade  $C_{11}A_{11}$  (z.B.  $M_{12}$ ) realisieren lassen, der näher an  $C_{11}$  liegt, d.h. nur wenige Transfers für die zweite Periode tätigen lassen. Ein Staat kann die Haushalte zwingen, das ganze über  $C_1'$  hinausgehende Einkommen in die Alterssicherung zu investieren. Dennoch muß der fehlende Betrag bis  $C_2'$  durch andere Finanzierungsquellen aufgefüllt werden.<sup>8</sup> Durch die Einführung des RV-Zwangs wird der Haushalt jeweils die Punkte  $A_{11}$  (KDV) und  $A_{12}$  (UV) und ein niedriges Nutzenniveau der Indifferenzkurve  $IK_2$  (im Falle eines KDV) oder  $IK_3$  (im Falle des UV) erreichen können.<sup>9</sup>

Abbildung 2: Sparentscheidung eines armen Haushaltes



Wie sich Abb.2 entnehmen läßt, bietet das KDV wegen angenommener Überlegenheit des Zinssatzes ein höheres Nutzenniveau ( $IK_2$ ) als das UV ( $IK_3$ ). Die Nutzenunterschiede zwischen diesen zwei Finanzierungsverfahren sind aber viel geringer als die Nutzenniveauunterschiede zwischen dem Zustand ohne RV-Zwang ( $IK_1$ ) und dem höchsten erreichbaren Nutzenniveau mit RV-Zwang ( $IK_2$ ). Dieser Nutzenunterschied ist zwar nicht unendlich hoch, wie im Falle sehr armer Haushalte, er ist aber ausreichend für einen Widerstand gegen RV-Beiträge und bietet starke Anreize, sich nicht an einem RV-Programm zu beteiligen.

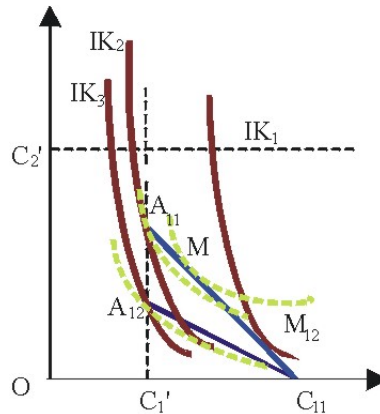
Berücksichtigt man die Myopie<sup>10</sup> von Haushalten, ändert sich der Verlauf der Indifferenzkurve. Diese 'vernünftige' Präferenzen sind durch die gestrichelten Kurven gegeben (s.u. Abb. 3).

<sup>8</sup> Es sei denn, es findet eine Umverteilung zwischen den Beitragszahlern aus unterschiedlichen Einkommensklassen statt. Diese Renditeerhöhung muß aber durch die Verminderung der Renditen der höheren Einkommensklassen kompensiert werden.

<sup>9</sup> Beim KDV bleibt die alte Budgetlinie. Beim UV ändert sich die Steigung der Budgetgerade, falls der Zinssatz nicht gleich der Rendite des Umlageverfahrens ist. Neue Steigung bildet sich anteilig aus dem Zinssatz, der Rendite für die am Finanzmarkt angelegte Ersparnisse und der Rendite des UV's.

<sup>10</sup> Der Ex-Ante-Analyse liegt die Annahme zugrunde, daß man aufgrund vollständiger Information eine zeitliche Präferenzstruktur hat, die sich auch in der Ex-Post-Betrachtung nicht ändert. Die Haushalte neigen aber zu einer kurzfristigen Mindereinschätzung zukünftigen Konsums. Diese Mindereinschätzung dürfte in den TL besonders stark ausgeprägt sein. Die „allumfassende“ schützende Hand des sozialistischen Staates bewirkte einen niedrigen Grad der Selbstverantwortung des Einzelnen, dazu kommen kulturelle und geschichtliche Faktoren.

Abbildung 3: Myopie des Haushaltes und die Wohlfahrtswirkungen staatlichen Zwangs



Ohne staatlichen Zwang ist M das neue optimale intertemporäre Konsumbündel. Die Transfers in der zweiten Periode steigen. Durch staatlichen Zwang kann jetzt, je nach Finanzierungssystem, der gleiche Punkt  $A_{11}$  (KDV) oder  $A_{12}$  (UV) erreicht werden. Der Nutzenverlust durch Zwangsmaßnahmen ist geringer; der Nutzenniveauunterschied zwischen den beiden Finanzierungsverfahren wird größer. Zwar bleibt die Option ohne Zwang die bessere Lösung als die mit RV-Zwang, ein Haushalt mit RV-Zwang (zumindest bei KDV) kann aber höheres Nutzenniveau erreichen als einer mit myopischen Präferenzen und ohne Zwang.

### Volkswirtschaften mit Haushalten vorwiegend mittleren und hohen Einkommens<sup>11</sup>

Mit der Pflichtversicherung treten die oben am Fall der armen Haushalte angesprochene Nutzenverluste ein. Sie fallen aber viel geringer aus als die Nutzenniveauunterschiede zwischen unterschiedlichen Finanzierungssystemen. → Die Abwehrreaktion tritt zwar auf, ist aber nicht sehr intensiv. Das unterlegene Finanzierungssystem selbst setzt jetzt ev. größere Ausweichanreize als der staatliche Zwang.

### Fazit

Anhand der hier durchgeführten stark vereinfachende Analyse konnte gezeigt werden, daß der absolute Renditenvergleich als Basis für die Wahl eines RV-Systems in den meisten osteuropäischen Ländern nicht angewendet werden kann. Jedes staatlich verordnete RV-System zwingt die Haushalte, von ihrem optimalen intertemporären Konsumpunkt erheblich abzuweichen, was insbesondere bei den sehr armen und armen Haushalten zu starkem Widerstand gegen Abgaben von RV-Beiträgen führt. Erst in Ländern mit bescheidenem Wohlstand, wie in den Visegradländern, kann die Rendite der RV eine wichtige Rolle spielen. Es müßte dazu jedoch ein ausführlicher Renditenvergleich inklusive der Analyse der Durchführungsvoraussetzungen und der makroökonomischen Wirkungen durchgeführt werden, um weitergehende Aussagen zu erhalten.

<sup>11</sup> Innerhalb dieser Gruppe lassen sich zwei Subgruppen unterscheiden. Die erste Gruppe der Haushalte kann zwar Bereich III erreichen (die Budgetlinie verläuft teilweise im Bereich III), wählt aber wegen Myopie eine Kombination im vierten Bereich. Die zweite Gruppe wählt freiwillig ein intertemporales Konsumbündel im vierten Bereich. Der Unterschied zw. diesen beiden Subgruppen besteht darin, daß bei der myopischen Subgruppe der Versicherungszwang erforderlich ist, während dieser bei der zweiten Subgruppe entfällt.

Jakob Fruchtmann

## Die „soziale Frage“ unter Putin

### Einstellung zum Volk

Putins Politik läßt sich in einem „Stilzusammenhang“ zur *Idee der Rekonstitution russischer Staatlichkeit für ein Großrußland* verstehen. Aus der Sicht Putins sind für die Konsolidierung der russischen Zentralgewalt zunächst ökonomische Erfolge zwingend erforderlich. Diese sind ihrerseits aber zugleich von einer gefestigten nationalen Ordnung bedingt. Da letztere *fehlt*, müssen nationale Ressourcen mobilisiert werden, die *außerökonomisch* erstellbar sind und dem russischen Staat neue Handlungsfreiheiten verschaffen. Die Rettung der Nation aus dem Zustand des Staatsnotstandes durch eine Neukonstitution russischer Macht, wie Putin sie anstrebt, erfordert Machtressourcen, die vom bisherigen Verhältnis von Staat und Wirtschaft unabhängig sind. Eine dieser Ressourcen ist das russische Volk selbst. Seine nationale Gesinnung, sein Patriotismus und seine Moral sind eine Kraft, auf die Putin setzt. Es ist dies eine Rückbesinnung auf ein Staatsmittel, über das (auch in innerrussischen Machtfragen) exklusiv verfügt werden kann, selbst wenn sonst kaum noch etwas verfügbar ist.<sup>1</sup> Dies schlägt sich auch in den sozialpolitischen Prioritäten Putins nieder.

### Einstellung zum Einkommen der Bevölkerung

Um das Einkommen der russischen Bevölkerung ist es schlecht bestellt: Die russische Wirtschaft hat zwar die Folgen der Finanz- und Währungskrise vom August 1998 weitgehend überwunden, allerdings zu hohen sozialen Kosten. Der russische Minister für Arbeit und soziale Entwicklung, A. Počinok, spricht von aktuell 36,7% der Bevölkerung, die weniger als den Minimallohn verdienen.<sup>2</sup> Besonders betroffen von der Inflation waren die Rentnerhaushalte. Ein zunehmendes Auseinanderklaffen des Reichtums weniger und der Armut vieler ist festzustellen.<sup>3</sup> Wie wird die im Zuge des Transformationsprozesses eingetretene massive Verarmung weiter Bevölkerungskreise Rußlands unter Putin politisch wahrgenommen?

### Wachstum und Bevölkerungseinkommen

Putin nimmt bei der Benennung der eingetretenen Verarmung kein Blatt vor den Mund:

*Im Verlauf der gesamten Reformjahre findet ein stetiges Sinken der realen Geldeinkommen der Bevölkerung statt.*<sup>4</sup>

Er betont darüber hinaus, insbesondere bei Ansprachen an die russische Bevölkerung, immer wieder die Priorität der Steigerung des Einkommens in Rußland:

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlich: J. Fruchtmann, Putins Versuch einer Rekonstitution Rußlands – Anmerkungen zum Stil des neuen Präsidenten, in: Hans-Hermann Höhmann (Hrsg.), Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas: Konzeptionelle Entwicklungen – empirische Befunde, 2000 Bremen, Edition Temmen.

<sup>2</sup> RIA-Meldung v. 13. 10. 2000, aus: JRL # 4577.

<sup>3</sup> Vgl.: Russische Bevölkerung trägt Folgen der Krise von 1998, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 05.05.2000.

<sup>4</sup> Vgl. Putin, Wladimir: Rußland an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, veröffentlicht im Internet unter: [http://www.pravitelstvo.gov.ru/government/minister/article-vvp1\\_txt.html](http://www.pravitelstvo.gov.ru/government/minister/article-vvp1_txt.html), (im Folgenden „Milleniumsbotschaft“). Putins „Milleniumsbotschaft“ wurde im wesentlichen von Mitarbeitern des Zentrums Strategischer Ausarbeitungen (*Centr Strategičeskich Razrabotok*) verfaßt, vgl. Knabe, Bernd: Putins „Strategiezentrum“, Aktuelle Analysen des BIOst 2000, Nr. 27, S. 4. Alle folgenden Zitate Übersetzung des Autoren.

*Wir dürfen nie vergessen, nicht einmal für eine Sekunde, daß die wichtigste Aufgabe der Regierung im gegenwärtigen Zustand der Ökonomie und im materiellen Wohlergehen der Leute besteht.*<sup>5</sup>

Sobald konkreter die Rede davon ist, welche Indikatoren an welchem Maßstab gemessen zu verbessern seien, wird allerdings deutlich, daß das Einkommen des einzelnen Bürgers unter einem bestimmten Gesichtspunkt interessiert. Es geht um das Einkommen des Einzelnen als Teil des russischen *Nationaleinkommens*, das unter dem Gesichtspunkt eines Vergleichs zu den entwickelten Industrienationen und ihrer weltweiten ökonomischen Macht, ihrem „Rang“, betrachtet wird:

*Um das Pro Kopf BIP des heutigen Portugals oder Spaniens – Länder, die nicht zu den führenden Weltwirtschaftsmächten zählen – zu erreichen, benötigen wir ungefähr 15 Jahre lang Wachstumsraten von nicht weniger als 8% jährlich. Sollten wir im Lauf dieser 15 Jahre Wachstumsraten in Höhe von 10% pro Jahr erzielen, erreichen wir das gegenwärtige Niveau des Pro Kopf BIP Großbritanniens oder Frankreichs.*<sup>6</sup>

Da hier die Zielvorgaben als pro-Kopf-Größen angegeben werden, wäre das BIP Rußlands schon bei einem BIP/Kopf in der Größenordnung Portugals aufgrund der Einwohnerzahl der russischen Föderation (angenommen diese bliebe gleich) erheblich größer als etwa das Frankreichs (vgl. Tab. 1)

Tabelle 1: nach Putin anzustrebendes pro Kopf Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich

	<b>Portugal</b>	<b>Russische Föderation</b>	<b>Zum Vergleich: Frankreich</b>	<b>Putins „Minimalziel“</b>
<b>Einwohnerzahl (mio.)</b>	10	147	59	147
<b>BIP /Kopf (\$)</b>	10670	2260	24210	10670
<b>BIP (mia. \$)</b>	106,4	331,8	1465,4	1568,5
<b>Rang</b>	33	16	4	4*

\* eigene Schätzung

Quelle: World Bank (Hrsg.), World Development Indicators 2000, Aus: [http://www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab1\\_1.pdf](http://www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab1_1.pdf), 02.07. 2000.<sup>7</sup>

Es läßt sich vermuten, daß Putins ökonomische Ziele Maß nehmen am „Rang“ einer ökonomisch international bedeutenden Macht.<sup>8</sup> Eine solche Definition ökonomischer Ziele verdankt

<sup>5</sup> Putin says living standard is govts number one job, Reuters v. 11.09. 2000, Moskau, aus: JRL # 4505.

<sup>6</sup> Millenniumsbotschaft.

<sup>7</sup> Alle Zahlen sind BIP-Werte für 1998 nach der *World Bank Atlas Methode* berechnet. Die Werte stimmen grob mit den Angaben der UNO (vgl. im Internet: <http://www.un.org/Depts/unsd/social/inc-eco.htm>) überein, auf die sich Putin an anderer Stelle (in der Millenniumsrede) bezieht. Die Angaben sind nicht zu Kaufkraftparitäten berechnete Werte. Daher die erheblichen Differenzen zu den BIP Angaben von Götz (vgl. Götz, Roland, Rußlands wirtschaftlicher Rückstand geringer als angenommen: Neue Sozialproduktberechnung der Weltbank, Aktuelle Analysen des BIOst, 30/2000, 08.06. 2000.).

<sup>8</sup> Bei vielen Osteuropaexperten gilt dies, insbesondere die angeführten 8-10% jährlichen Wachstums über eine Periode von 15 Jahren, als unrealistische bis voluntaristische Zielvorgabe. „In economics there are no miracles. Putins expectations of growth potentials of 8 respectively 10 percent annually over the next 15 years in order to catch up with Portugal/Spain or Great Britain/France respectively are simply unrealistic.“ vgl. Vogel, Heinrich, The Russian Economy under Putin: Doomed to Boom? Contribution to the Colloquium „Where is Russia heading?“ organised by the Centre for Defense Studies in Brussels, March 1, 2000. Aus: <http://www.biost.de/preswahl/vogel.htm>, 30.06. 2000.

sich allerdings nicht einer Einschätzung des „wirtschaftlich Möglichen“, sondern rührt eher aus Vorstellungen des politisch Erwünschten.

Dabei figuriert das pro-Kopf-Einkommen als Faktor des Produkts mit der Bevölkerungsanzahl, so daß die Frage, welchen Bevölkerungsgruppen es ökonomisch wie gut geht, eher metonymisch auf den Reichtum der *Nation* bezogen zu sein scheint („pars pro toto“). Gemeint ist *Rußlands* Reichtum, seine Stellung als Weltmacht mit dem dazugehörigen ökonomischen Rang, verstanden werden soll das persönliche Wohlergehen des Einzelnen.

Diese Gleichsetzung individuellen und nationalen Reichtums drückt Putin mitunter auch negativ aus:

*Auch Schlüsselindikatoren der Lebensqualität der Nation, wie der Gesundheitszustand der Menschen und die mittlere Lebenserwartung haben sich verschlechtert.*<sup>9</sup>

Putin begründet also einerseits die sinkende Lebenserwartung und den schlechten gesundheitlichen Zustand der russischen Bevölkerung aus ihrer Verarmung. Gleichzeitig identifiziert er diesen Zustand mit der verschlechterten „Lebensqualität der Nation“. Das Elend Rußlands wird insofern gleichbedeutend mit dem Elend der Russen besprochen. Wahrscheinlich soll dabei mitverstanden werden, auch der angestrebte Reichtum Rußlands sei gleichbedeutend mit dem Reichtum aller (oder der meisten) Russen. Historisch gesehen wäre dies allerdings ein Novum. Zu erwarten ist eher, daß für einen Aufschwung des Reichtums Rußlands eine weitere Verarmung der russischen Bevölkerung in Kauf genommen wird, falls dies erforderlich sein sollte.

Die Alternativen für die russische Nation, falls sie diese Wachstumsziele nicht erreicht, schildert Putin so drastisch, daß mit einer gewissen Rücksichtslosigkeit gegenüber partikularen sozialen Interessen unter dem Gesichtspunkt unbedingt erforderlicher ökonomischer Erfolge der Nation gerechnet werden kann. Der sozialpolitische Handlungsbedarf ist insofern sicher. Dennoch ist die Sorge um die Gesundheit der Nation und die mittlere Lebenserwartung durchaus ernst zu nehmen.

## Einkommen und Volksbestand

Das nationale Sicherheitskonzept, eines der ersten Dokumente, denen Putins politische Marschrichtung zu entnehmen war, rechnet die folgenden Punkte zu den Gefährdungen der nationalen Sicherheit Rußlands:

*Die Vergrößerung des relativen Anteils der Bevölkerung der unter der Armutsgrenze lebt, Wachstum der Arbeitslosigkeit. Die Krise des Gesundheitssystems und des sozialen Schutzes der Bevölkerung und der wachsende Alkohol- und Drogenkonsum gefährden die physische Gesundheit der Nation. ... Folgen der tiefen sozialen Krise sind ein scharfer Rückgang von Geburtenquote und mittlerer Lebensdauer, Deformierung der demographischen und sozialen Zusammensetzung der Gesellschaft, Unterminierung der Arbeitsressourcen...*<sup>10</sup>

In seiner Ansprache an das Parlament macht Putin deutlich, daß er die sozialen Entwicklungen für eine ernsthafte Bedrohung der Existenz der Nation hält, da sie ihre wichtigste Ressource, das Volk in seinem Bestand gefährden:

*Für sehr viele Menschen ist es immer noch schwierig, ihre Kinder groß zu ziehen, ein würdiges Alter für ihre Eltern zu sichern – das Leben ist schwer. Mit jedem Jahr gibt es immer weniger von uns Bürgern Rußlands. Seit mehreren Jahren sinkt die Bevölkerung im Durchschnitt jährlich um 750.000. Und wenn wir den Prognosen glauben schenken*

<sup>9</sup> Millenniumsbotschaft.

<sup>10</sup> Vgl. Putin, Wladimir: Konzept der nationalen Sicherheit der RF, 14.01.2000, veröffentlicht im Internet unter: [http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6\\_concept.html](http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html), 15.02.2000. Im Folgenden „Sicherheitskonzept“.

*sollen (...) dann wird es in 15 Jahren wohl 22 Mio. weniger Russen geben. Ich bitte Sie ein wenig bei dieser Zahl zu verbleiben – ein siebtel der Bevölkerung des Landes. Wenn sich die gegenwärtige Tendenz fortsetzt wird dies die Existenz der Nation gefährden. (...) Unsere demographische Situation ist heute alarmierend.<sup>11</sup>*

Daraus läßt sich einer der wesentlichen Gesichtspunkte russischer Sozialpolitik unter Putin ersehen: Als Grundlage des „Überlebens der Nation“ ist das Volk in seinem Bestand zu sichern.

In dieser Betrachtungsweise erscheint der Einzelne nur als Teil einer Masse, die es insgesamt zu schützen gilt. Das schließt ein, das nicht unbedingt jedes Individuum, nicht einmal jede Bevölkerungsgruppe erhalten bleiben muß. Darüber hinaus ist nicht positiv vom materiellen Wohlergehen, sondern vom Erhalt der bloßen Existenz die Rede.

Die Bevölkerung Rußlands wird dabei nicht nur als Arbeitsressource (die mal mehr, z.Zt. aber wohl eher weniger verwendbar erscheinen mag), sondern als Existenzgrundlage, als *die Resource* der Nation schlechthin besprochen. Als Ressource können Menschen aber nur gelten, wenn sie einem politischen Willen zu ihrer Benutzung erschließbar sind.

### Einkommen als Problem nationaler Einheit bzw. des sozialen Friedens

Im nationalen Sicherheitskonzept wird die Frage der Verteilung des Einkommens als eine Gefahr der sozialen Spaltung der Gesellschaft beschworen.

*Die Bedrohung der nationalen Sicherheit Rußlands in der sozialen Sphäre besteht in der tiefen Spaltung der Gesellschaft in einen kleinen Kreis von Reichen und eine überwiegende Masse von minderbemittelten Bürgern.<sup>12</sup>*

Die sozialen Diskrepanzen werden als Hindernis für eine herzustellende Einheit der Nation betrachtet. Darin wird mehr als nur ein Problem der aktuellen Lenkung der öffentlichen Meinung gesehen, sondern vielmehr ein Problem, daß das nationale Selbstverständnis der Bürger, die generelle Loyalität gegenüber dem russischen Staat und die Bereitschaft zu nationalen Diensten betrifft.

*Eine Vertiefung der Krise im innenpolitischen, sozialen und geistigen Bereich kann zum Verlust der demokratischen Errungenschaften führen.<sup>13</sup>*

Vom Problem der Minderbemittelung der überwiegenden Masse der Bevölkerung ist nicht um ihrer selbst willen die Rede, vielmehr wird die soziale Situation auch als politischer Sprengstoff, als Gefährdung der politischen *Stabilität* betrachtet. Es handelt sich hier nicht um eine Parteinahme für das Einkommen der „kleinen Leute“ um ihrer Selbst willen. (Die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit als Bedrohung der nationalen Sicherheit muß im übrigen auch nicht unbedingt im Versprechen einer Anhebung der Lebensstandards der „minderbemittelten Bürger“ resultieren – sie kann auch in eine politischen Funktionalisierung sozialen Neids einmünden). Wesentlich ist hier v.a. der Gesichtspunkt der Wirkung auf den politischen Willen des Volkes als Grundlage der Nation.

Es ist dies die Schnittstelle, an der auch das Herstellen eines „patriotischen Konsenses“, ein allgemeines Schüren nationalen Bewußtseins (besonders mit Bezug auf die Geschichte, Sprache und Religion der Nation), politische Beeinflussung der öffentlichen Meinung (insbesondere über die Medien), gesellschaftliche Organisationen staatsnaher Gruppierungen (wie obligatorische Jugendorganisationen oder Parteiorganisationen der Putin nahestehenden „Edinstvo“ auf

<sup>11</sup> Aus: BBC Monitoring: Russian President's Address to Federal Assembly – Text Source: Russia TV, v. 08.07.2000 Moskau. Im Folgenden: „Parlamentsansprache Juli“ Ähnlich wird diese Sichtweise auch in dem aktuell viel diskutierten „Jahr 2003 Problem“ besprochen. Vgl. z.B. Michail Deljagin in Trud v. 19.09.2000.

<sup>12</sup> Sicherheitskonzept.

<sup>13</sup> Sicherheitskonzept.



Betriebsebene, Einflußnahme auf Gewerkschaftsorganisationen) u.ä. Einfluß in der selben Sache nehmen sollen, wie sozialpolitische Maßnahmen, die nicht auf die Bevölkerung als Menschen, sondern als politische Grundlage des nationalen Gemeinwesens und des Staates abzielen.

## Sozialpolitische Prioritäten

Das russische Sozialversicherungssystem, bislang in der Form einzelner Fonds organisiert, ist gefährdet, seine Leistungsfähigkeit fraglich – der Zustand der medizinischen Versorgung ist fatal; Rentenzahlungen gerieten immer wieder in Rückstand, bei gleichzeitiger Entwertung durch Inflation, Arbeitsämter und soziale Leistungen sind z.T. faktisch bedeutungslos. Wie wird der sozialpolitische Handlungsbedarf unter Putin wahrgenommen?

### „Ehrlichkeit“

In Bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel für die grundlegendsten sozialpolitischen Aufgaben gibt Putin sich realistisch. Eben so offen, wie er das niedrige Einkommen der russischen Bevölkerung anspricht, macht Putin auch keinen Hehl daraus, daß seiner Meinung nach für die existierenden sozialpolitischen Verpflichtungen des russischen Staates nicht genügend Mittel bereitstünden. Er plädiert in seiner Parlamentsansprache vom Juli 2000 für die Tugend der Ehrlichkeit in der Bilanzierung der Mittel, an Stelle der Verabschiedung von Gesetzen, zu deren Umsetzung die ökonomischen Mittel fehlen:

*Unehrllichkeit hat sich auf staatlicher Ebene eingenistet – und es ist vielleicht angemessen, dies zu erwähnen, wo wir alle hier in dieser Halle versammelt sind. Wir verabschieden viele Gesetze und wissen bereits vorher, daß es für sie keinen finanziellen Rückhalt gibt – wir setzen eine Entscheidung einfach nur aus Gründen der politischen Zweckmäßigkeit durch und denken nicht weiter darüber nach.<sup>14</sup>*

Statt „populistischer“ Maßnahmen, die nur auf dem Papier gelten und, insofern sie einen materiell nicht realisierbaren politischen Willen ausdrücken, unehrlich sind, sollen unter Putin soziale Rechte, die von der Legislative vergeben werden, auch in der Gesellschaft materiell realisiert werden (was in der „Jelzin-Periode“ tatsächlich nicht der Fall war). Durch dieses Versprechen der Ehrlichkeit und seine Umsetzung soll neues Vertrauen in den Staat gefördert, die Akzeptanz staatlicher Rahmensetzung für ökonomische Aktivitäten gesteigert werden (tatsächlich hat sich beispielsweise die Pünktlichkeit der Rentenzahlungen erheblich verbessert).

### „Sozialpolitischer Realismus“

Was die sozialpolitische Aufgabenstellung angeht, so liegt wohl bereits auf der Hand, daß Putin verspricht, die sozialen Rechte von Bevölkerungsgruppen zu *reduzieren*. Zumindest die Rechtsansprüche, die gestrichen werden, können nicht mehr enttäuscht werden.

*Wir haben keine andere Wahl, als exzessive soziale Vorhaben zu kürzen und sicherzustellen, daß wir die verbleibenden streng einhalten. Dies ist der einzige Weg, das Vertrauen der Menschen in den Staat zurückzugewinnen.<sup>15</sup>*

Der Umstand, daß z.Zt. aufgrund des hohen Ölpreises und des billigen Rubel günstigere Konjunkturdaten einen größerer Umfang sozialpolitischer Tätigkeiten zu erlauben scheinen, bringt Putin von dieser Absicht nicht ab:

*Ja, es herrscht eine günstige äußere Konjunktur, von der wir Gebrauch machen, das habe ich offen zugegeben. Es gibt jedoch auch etwas anderes – konsequentes, beharrliches und bewußtes Vorgehen des Staates. Unter anderem was die sozialen Verpflichtungen betrifft.*

<sup>14</sup> Parlamentsansprache Juli.

<sup>15</sup> Parlamentsansprache Juli

*Wir halten diese strikt ein. Gleichzeitig versuchen wir, diese nicht leichtsinnig zu erweitern. Das könnte man ja tun, wenn man berücksichtigt, daß der Staat derzeit über bestimmte Einnahmen verfügt. Wir sind nicht darauf aus, eine kostengünstige, jedoch kurzfristige Popularität zu erlangen. Wir sind bestrebt, die Bedingungen der wirtschaftlichen Tätigkeit so zu formulieren, daß günstige Bedingungen für die Entwicklung der Industrie und Wirtschaft insgesamt geschaffen werden können.<sup>16</sup>*

Es geht Putin nicht um soziale Rechte, sofern sie nur „realisierbar“ sind. Man könnte schließlich meinen, daß diese, sobald die Mittel es erlauben, ausgeweitet werden. Vielmehr geht es um gesamtwirtschaftlich und marktwirtschaftlich funktionale soziale Rechte. Da die budgetären und einzelwirtschaftlichen Kosten der sozialpolitischen Aufgaben das strategische Ziel hoher marktwirtschaftlich erzielter Wachstumsraten nicht relativieren darf, soll die Sozialpolitik auf die national unverzichtbaren elementaren Funktionen beschränkt bleiben.

### „Subsidiarität“

Wie soll eine solche Sortierung der sozialpolitischen Aufgaben in „verzichtbare“ und „unverzichtbare“ durchgeführt werden? Putin hat dafür ein Bild:

*Wir sollten Sozialpolitik auf Grundlage der Prinzipien der Zugänglichkeit für alle und der akzeptablen Qualität – akzeptabler Qualität grundlegender sozialer Leistungen – durchführen. Leistungen müssen zunächst und vor allem an diejenigen gehen deren Einkommen wesentlich unter dem Existenzminimum liegt. Die Kinder von Ministern kommen auch ohne Kindergeld aus und Bankiersfrauen ohne Arbeitslosengeld.<sup>17</sup>*

Es ist allerdings zu bezweifeln, daß sich das russische Sozialversicherungssystem allein auf Kosten der Ministerial- und Bankiersfamilien sanieren läßt. Der Maßstab allerdings ist dennoch relativ deutlich ausgesprochen – sicher berechtigt zu sozialen Leistungen ist in Putins Augen eigentlich nur der Bevölkerungsteil, der zur Befriedigung der entsprechenden Bedürfnisse nicht selbst in der Lage ist. Aber wann ist das der Fall? Auch für diese schwierige Festlegung deutet Putin einen Maßstab an: Unfähig zu privater Vorsorge ist eigentlich nur der Bevölkerungsteil, dessen Einkommen erheblich (!) unter dem Existenzminimum liegt.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> V. Putin: Russland darf und wird kein Polizeistaat sein. Moskau, Iswestija v. 14.7.2000 (Interview).

<sup>17</sup> Parlamentsansprache Juli.

<sup>18</sup> Vgl. auch die momentan in Rußland sehr beliebte Rede vom subsidiären Staat. Vgl.: Strategija Razvitija Rossii do 2010 goda – Koncepcija 10.05.2000, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.russianembassy.org/RUSSIA/Russia-2010-rus.htm> RussianEmbassy.org. (s. dort auch inoffizielle englische Übersetzung).

## **Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

Markus Bienek, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) – Universität Mannheim, e-mail: Markus.Bienek@mzes.uni-mannheim.de

Thilo Bodenstein, Universität Konstanz, e-mail: Thilo.Bodenstein@uni-konstanz.de

Barbara Bosch, Geographisches Institut – Humboldt-Universität Berlin, e-mail: Barbara.Bosch@gmx.de

Sabine Fischer, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt/M., e-mail: Fischer@hsfk.uni-frankfurt.de

Verena Fritz, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, e-mail: vfritz@bigfoot.com

Jakob Fruchtmann, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen, e-mail: fruchtma@uni-bremen.de

Sebastian Gerhardt, Universität Trier, zur Zeit Universität Warschau, e-mail: SebastianGerhardt@web.de

Jutta Günther, Universität Osnabrück, e-mail: juttague@aol.com

Andreas Heinrich, Osteuropa-Institut, Freie Universität Berlin, e-mail: Heinrich-A@web.de

Julda Kielyte, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle, e-mail: kielyte@iamo.uni-halle.de / kielyte@gmx.de

Elena Malieva, Osteuropa-Institut, Freie Universität Berlin, e-mail: elena.malieva@t-online.de

Gisela Neunhöffer, e-mail: gisela@medea.wz-berlin.de

Martin Petrick, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle, e-mail: petrick@iamo.uni-halle.de

Vano Prangulaishvili, Max Weber-Kolleg für sozial- und kulturwissenschaftliche Studien, Universität Erfurt, e-mail: vano.prangulaishvili@uni-erfurt.de

Tina de Vries, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/O., e-mail: vries@euv-frankfurt-o.de

Josefine Wallat, Merton College, University of Oxford, e-mail: josefine.wallat@merton.ox.ac.uk

Volker Weichsel, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) – Universität Mannheim, e-mail: Volker.Weichsel@mzes.uni-mannheim.de

Jin-Sook Yoo, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen, e-mail: kws@uni-bremen.de