



**Forschungsstelle Osteuropa Bremen
Arbeitspapiere und Materialien**

Nr. 60 – April 2004

„Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach

Beiträge für die 12. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

Veranstaltet von

Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

KonferenzCentrum der Bundeszentrale für politische Bildung, Brühl

Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin

**Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Klagenfurter Straße 3, D-28359 Bremen
Tel. +49 421 218-3687, Fax +49 421 218-3269
<http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>**

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 60: „Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach

Beiträge für die 12. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten.

Veranstaltet von: Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Konferenz-Centrum der Bundeszentrale für politische Bildung, Brühl, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin

April 2004

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Matthias Neumann, Heiko Pleines

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

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

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

© 2004 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Publikationsreferat

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: +49 421-218-3687

Telefax: +49 421-218-3269

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

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

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	6
-----------------	---

I. REGIONALWISSENSCHAFTEN UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE THEORIEBILDUNG

Robert Brier

Osteuropaforschung in einer „Welt in Stücken“. Regionalstudien und sozialwissenschaftliche Theoriebildung.....	8
---	----------

Dorota Kalecińska

Das kulturelle Feld von Pierre Bourdieu als methodologisches Verfahren zur Erforschung des Transformationsprozesses in Osteuropa.....	12
--	-----------

Amelie Kutter

Transformation unter den Bedingungen der Konditionalisierung. Zugänge zur Analyse EU-induzierten Wandels.....	15
--	-----------

II. POLITISCHE SYSTEME IM POSTSOZIALISMUS

Burkhard Olschowsky

Die finale Krise des Staatssozialismus. Polen und die DDR in den 80er Jahren.....	22
--	-----------

Anna Gomozova

Das Problem der politischen Verantwortlichkeit der Regierung im Kontext der russischen Transformation.....	28
---	-----------

Antje Helmerich

Zur Rolle der Staatsoberhäupter in den postsozialistischen Systemwechselprozessen. Ein vergleichendes Untersuchungsmodell.....	31
---	-----------

Kerstin Zimmer

Wahlen als Business – Betrachtungen zur Ukraine vor den Präsidentschaftswahlen.....	35
--	-----------

Diana Schmidt

Zwischen zwei Stühlen. Zivilgesellschaftlicher Antikorruptionslobbyismus in Russland.....	41
--	-----------

III. RECHTSENTWICKLUNG IN DER TRANSFORMATION

Julie Trappe

Gegenwärtige Vergangenheit. Die Rolle des Strafrechts im rumänischen Transformationsprozess.....	48
---	-----------

Tina Kowall

Experimente mit der Macht. Die Ukraine vor einer Verfassungsänderung.....	52
--	-----------

Agnieszka Murawska

Schutz der Grundrechte in Polen. Rolle der Verfassungsbeschwerde.....	56
--	-----------

Michaela Hinner

Die Bankenaufsicht in Russland. Reform und praktische Erfahrungen fünf Jahre nach der Finanzkrise.....	60
---	-----------

IV. ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK IN OSTEUROPA

Martina Glass

Kein Platz für den Menschen – das soziale Dilemma Russlands.....	66
---	-----------

Ewelina Podgórska

Die Arbeitslosen als „Verlierer“ im Transformationsprozess. Eine Unterklasse in Polen?.....	69
--	-----------

V. LEBENSGESTALTUNG IN DER TRANSFORMATION

<i>Loretta Ihme</i> Gender – Migration – Transformation. Frauenhandel in Mittel- und Osteuropa	74
<i>Ingrid Röder</i> Veränderungen im Bereich der Chancengleichheit für Mann und Frau in der Tschechischen Republik und der Slowakei seit 1989	79
<i>Sebastian Klüsener</i> Lebensgestaltungsmöglichkeiten und -strategien von Schulabgängern einer südkrainischen Dorfschule vor und während des Transformationsprozesses	84
<i>Vladislav Valentinov, Jarmila Curtiss, Martin Damgaard</i> The Organizational Effects of Social Capital in Transitional Agriculture	88

VI. ETHNISCHE MINDERHEITEN IN OSTEUROPA

<i>Hanna Vinichuk</i> Eine ethnische Minderheit in der Ukraine und ihre Probleme heute. Die Krimtataren	94
<i>Stephan Heidenhain</i> Die Minderheitenpolitik in den baltischen Ländern unter dem Einfluss internationaler Organisationen. Eine Lehre für die erweiterte EU?	98
<i>Krisztina Keller</i> Bilanz der ungarischen Minderheitenpolitik 15 Jahre nach der Wende. Fallbeispiel Statusgesetz	103

VII. POLEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

<i>Anna Niewiadomska-Frieling</i> Cleavage-Strukturen und die Standpunkte der polnischen Parteien zum EU-Beitritt	108
<i>Claudia Anschütz</i> Der EU-Beitritt Polens – ein Elitenprojekt?	114
<i>Robert Grzeszczak</i> Die Diskussion um die europäische Verfassung. Welche Konventsvorschläge werden von Polen (nicht) unterstützt?	118

VIII. DIE BEDEUTUNG DER EU FÜR OSTEUROPA JENSEITS DER NEUEN GRENZEN

<i>Silke Schielberg</i> Die Bedeutung der EU-Osterweiterung für das Kaliningrader Gebiet. Eine Analyse der grenzüberschreitenden Kooperation an den neuen Außengrenzen der EU	124
<i>Aron Buzogány</i> Die „Östliche Dimension“ der Europäischen Union	129
<i>Alena Vysotskaya</i> Reduction of the EU Enlargement Risks. A Framework to Assess the Eastern Neighbours' Perspective	133
Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren.....	138
Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa.....	140
Email-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa.....	142

Geleitwort

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

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

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

Wir wünschen den Teilnehmern der 12. 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.

Die Veranstalter

*I. Regionalwissenschaften und
sozialwissenschaftliche Theoriebildung*

Osteuropaforschung in einer „Welt in Stücken“. Regionalstudien und sozialwissenschaftliche Theoriebildung

Ziel dieses Beitrages ist es, das durch die Debatte der neunziger Jahre problematisierte Verhältnis von osteuropäischer Regionalforschung und vergleichender Sozialwissenschaft zu diskutieren.¹ Dabei soll die Frage im Zentrum stehen, worin ein spezifisch regionalwissenschaftlicher Beitrag zur Theoriebildung liegen kann, ohne dass ein wesentlicher Anspruch von Regionalforschung aufgegeben wird. Dieser Anspruch wird vor allem im Streben nach einer möglichst genauen Kenntnis der untersuchten Gesellschaften, ihrer Geschichtlichkeit, Partikularität und Differenz gesehen.² In diesem Sinn plädierte etwa Holm Sundhaussen in der Diskussion um die Zukunft der Osteuropaforschung „für einen *Diskurs der Differenz* – einer *inkludierenden* Differenz – gegen den Diskurs der Universalität. Denn die postulierte Universalität ist das Ergebnis eines auf Westeuropa zentrierten Meta-Diskurses, sie ist ahistorisch und tendenziell teleologisch.“³ Es stellt sich daher die Frage, wie diese Differenz als Chance für sozialwissenschaftliche Theorie begriffen werden kann.

Regionalforschung und sozialwissenschaftliche Theorie

Regionalforschung in einer „Welt in Stücken“

Von ihren Kritikern wurde die Regionalwissenschaft bisweilen mit der Ethnographie verglichen, wahrscheinlich um eine vermeintliche theorieferne Detailverliebtheit und das Fehlen eines Blicks auf das „große Ganze“ von Globalisierung und „Dritter Demokratisierungswelle“ zu unterstreichen.⁴ Fünfzehn Jahre nach dem Ende des Ostblocks und im dritten Jahr des „Kriegs gegen den Terror“ ist es mittlerweile jedoch weit weniger klar, worin dieses „große Ganze“ besteht und wie wir uns ihm wissenschaftlich nähern sollen. Aus diesem Grund mag es sinnvoll sein, sich zu vergegenwärtigen, wie ein Vertreter der Ethnographie, jener „detailverliebten“ Disziplin, die Situation der Welt nach 1989 und die Rolle politischer Theorie in ihr einschätzte.

Im Jahr 1995 argumentierte der Ethnologe Clifford Geertz jenseits postmoderner Skepsis und der *grandes idées* von der „Dritten Welle“ oder dem „Ende der Geschichte“, dass durch die Erosion der Blöcke keine neue globale Ordnung entstanden sei, sondern sie eine „Welt in Stücken“ zurückgelassen habe, ein komplexes Gemengelage unterschiedlicher sozialer Strukturen und divergierender, oft widersprüchlicher kultureller Deutungs- und Wahrnehmungsmuster. „Die Symmetrien des Schreckens, wie sie uns in der Nachkriegsära prägten, sind zerfallen, und uns, so scheint es, bleiben nur deren Bruchstücke.“⁵

Politische Theorie sei – so Geertz weiter – in einer solchen „Welt in Stücken“ durchaus möglich, schließlich sei es immer ihre Aufgabe gewesen, konkreten aber unverständlichen Probleme

¹ Zum aktuellen Stand vgl. etwa M. Sapper, "Kontinuität und Wandel. Zur Zukunft von OSTEUROPA in Europa," *Osteuropa* 52 (2002) 4, 395–404 sowie die Beiträge in *NewsNet* 43 (2003) 5. Zur Debatte der 90er Jahre siehe S. Creuzberger et al., (Hrsg.), *Wohin steuert die Osteuropaforschung?* (Köln, 2000).

² C. King, "Post-Postcommunism. Transition, Comparison, and the End of 'Eastern Europe'," *World Politics* 53 (2000) 1, 143–172, hier 171f.

³ H. Sundhaussen, "Europa – Osteuropa – Balkan oder der 'kleine' historische Unterschied," *Berliner Osteuropa-Info* 18/2002, 5–7, hier 6.

⁴ R. Bates, "Area Studies and the Discipline. A Useful Controversy?," *P.S. Political Science and Politics* 30 (1997) 2, 166–174, hier 169.

⁵ C. Geertz, *Welt in Stücken. Kultur und Politik am Ende des 20. Jahrhunderts* (Wien, 1996), 17.

men einen Sinn abzurufen. Sie muss sich aber auf diese Gegebenheiten einstellen: „Die Splitter sind es, an die wir uns in einer zersplitterten Welt halten müssen.“⁶ Es braucht also eine Herangehensweise, die Partikularität nicht transzendiert, sondern sie als Chance und Aufgabe ernst nimmt, eine Perspektive, die sich mit spezifischen Fällen und Problemen auseinandersetzt, ohne dabei jedoch die Ausrichtung auf theoretische Konzepte aufzugeben.

Geschichtlichkeit, Partikularität, Differenz und sozialwissenschaftliche Theorie

Der Rational Choice Politologe Mark I. Lichbach hat kürzlich ein Verständnis sozialwissenschaftlicher Theorie entwickelt, das die Grundlage für die Entwicklung einer solchen theoriegenerierenden Perspektive auf Partikularität bilden könnte. Ausgehend von der notwendigen Konstruiertheit von Theorie argumentiert dieser, dass sich der Wert einer Theorie weniger an ihrem vermeintlichen Wahrheitsgehalt bemisst als vielmehr an ihrer Nützlichkeit zur Formulierung und Untersuchung von wissenschaftlichen Problemen.⁷ Der Gütetest für Theorien ist daher die Frage, ob sie die Entwicklung von anwendbaren Modellen zulassen: „Falsification therefore means that a particular model of the theory is inapplicable rather than wrong, impractical rather than rejected, or useless rather than disconfirmed.“⁸

Dieses Verständnis von der Anwendbarkeit analytischer Modelle als wesentlichem Kriterium erfolgreicher Theoriebildung könnte Partikularität und Differenz, die „Splitter der Welt“ also zu einem lohnenswerten Gegenstand einer theoriegeleiteten und theoriegenerierenden Sozialwissenschaft machen. Grundlegend ist dabei die Überzeugung, dass Partikularität nicht der Gegensatz von Universalität ist, sondern dass Partikularität sie konkretisiert, ihr Form gibt.⁹ Der Regionalwissenschaftler, Ethnologe oder Historiker setzt sich also mit den gleichen Phänomenen auseinander wie Politologen, Ökonomen, Soziologen usw. Er tut dies nur an konkreten Orten und in partikularen Zusammenhängen.¹⁰ Der Grund, warum die Beschreibungen dieser Zusammenhänge über das Verstehen einer bestimmten Kultur hinaus Relevanz haben können, liegt weiter darin, „dass sie dem soziologischen Denken handfestes Material liefern, von dem es sich nähren kann. [...] Es ist dieses Material [...], das den gigantischen Begriffen, mit denen es die heutige Sozialwissenschaft zu tun hat [...] jene Feinfühligkeit und Aktualität verleihen kann, die man braucht, wenn man nicht nur realistisch und konkret *über* diese Begriffe, sondern – wichtiger noch – *mit* ihnen denken will.“¹¹ Wenn man also theoretische Modelle mit konkreten Prozessen konfrontiert, stellen nicht nur die Theorien die Partikularität der Ereignisse heraus, vielmehr wird dabei auch die Theorie selbst auf ihre Anwendbarkeit geprüft, es zeigen sich eventuell ihre Grenzen auf, sie muss modifiziert werden oder es wird ein neuer Zugang gewählt, der für die entsprechenden Punkte sensibler ist.

Ein regionalwissenschaftlicher Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Theoriebildung könnte daher in theoriegeleiteten Fallstudien gesehen werden. Unter Fallstudien soll hier die „analytische Erzählung“ („analytic narrative“) verstanden werden, d.h. theoriegeleitete Untersuchungen konkreter, möglichst klar umrissener historischer *Ereignisse*.¹² Sie bedeuten also eine Prozess-

⁶ Ebd., 19.

⁷ M. I. Lichbach, *Is Rational Choice Theory All of Social Science?* (Ann Arbor, 2003), 137.

⁸ Ebd., 194.

⁹ Geertz, *Welt in Stücken* (Anm. 5), 28, R. Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture* (London et al., 1992).

¹⁰ C. Geertz, *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme* (Frankfurt/Main, 1983), 30.

¹¹ Ebd., 33f.

¹² Vgl. W. H. Sewell, "Three Temporalities. Toward an Eventful Sociology," in: T. J. McDonald (Hrsg.) *The Historic Turn in the Human Sciences* (Ann Arbor, 1996) 245–280, A. Abbot, "From Cause to Event. Notes on Narrative Positivism." *Sociological Methods and Research* 20 (1992), 4: 428–455.

orientierung und Historisierung sozialwissenschaftlicher Forschung. Der untersuchte Fall wird erstens als ein *Prozess* verstanden, der zweitens von konkreten Akteuren vorangetrieben wird. Diese Akteure verfügen drittens über strukturell gebildete, kulturell und gesellschaftlich spezifische Handlungskapazitäten (Identitäten, soziale Deutungsmuster, kulturelle Paradigmen, materielle Ressourcen etc.), und die Ergebnisse ihrer Handlungen werden schließlich viertens als offen, nicht-determiniert begriffen.¹³ Die Auswahl dieser Ereignisse muss dabei im Zusammenhang mit einer theoretischen Debatte stehen, die die Studie die Anwendbarkeit einer bestimmten Theorie überprüfen und ihre Ergebnisse schließlich wieder in den theoretischen Diskurs einspeist werden.

Das spezifische Erkenntnisinteresse von Fallstudien im hier entwickelten Sinne richtet sich also auf „die Prozesse [der] Verwandlung [von Ideen] auf der Suche nach Antworten auf andere Fragen als jene, auf die sie ursprünglich die Antwort waren.“¹⁴ Vorbild für dieses Vorgehen könnte in gewissem Sinne Benedict Anderson sein, dessen Nationentheorie bekanntlich anhand der Veränderungsprozesse entwickelt wurde, die das europäische Nationenkonzept in seiner Anwendung auf postkoloniale Gesellschaften durchlebte. Die dabei zu Tage tretende offensichtliche Konstruiertheit nationaler Identität einerseits sowie ihre weitreichende Überzeugungskraft andererseits begriff er weiter nicht als eigentümliche Sonderform oder vormodernes Defizit, sondern als partikularen Ausdruck oder Konkretisierung des Nationenproblems insgesamt. Dies führte ihn zum Wechsel der theoretischen Perspektive und damit dazu, die Nation nicht mehr politologisch als ideologisches Konstrukt, sondern anthropologisch als Vorstellung, als „vorgestellte Gemeinschaft“ zu begreifen, bekanntlich mit weitreichenden Folgen für die Nationentheorie insgesamt.¹⁵

Für solche Fallstudien würden sich u.a. interpretative Ansätze anbieten, die auf einem „starken“ Kulturbegriff beruhen, da diese trotz gewisser methodischer Probleme einen Zugang zu den gesellschaftlich spezifischen Handlungskapazitäten von Akteuren bieten.¹⁶ Indem sie so das Augenmerk auf den kulturellen Kontext von Institutionenbildung richten, könnten sie bisweilen beklagten amerika- oder westeuropazentrierten Tendenzen entgegenwirken.¹⁷ Der theoretische Mehrwert könnte dabei in der kürzlich von Zdzisław Krasnodębski vorgebrachten Erkenntnis liegen, dass uns die Erfahrung postkommunistischer Gesellschaften auch „etwas *Neues* über die Demokratie und die Verbindung von Demokratie und Werten sagt“,¹⁸ dass sie nämlich – wie Gerhard Göhler ausführt – „der Symbole zur Sicherung ihrer Rationalität eher mehr denn weniger als andere Herrschaftsformen“ bedarf.¹⁹ Andererseits kann die Anwendung von Rational Choice Ansätzen in „analytic narratives“ dazu führen, ihrerseits die Grenzen kulturalistischer Perspektiven aufzuzeigen, indem sie den Blick für Akteure und ihre Interessen schärft.²⁰ Nicht zuletzt muss auch die osteuropäische Regionalwissenschaft ihre Grundlagen reflektieren. Wie sozialtheoretische Modelle beziehen heuristische Raumbegriffe wie „Osteuropa“ ihren Wert aus ihrer Anwendbarkeit auf wissenschaftliche Probleme. In einer Zeit also, in der sich die Splitter

¹³ Vgl. W. H. Sewell, "A Theory of Structure. Duality, Agency, and Transformation," *American Journal of Sociology* 97 (1992), 1, 1–29, A. Giddens, *Die Konstitution der Gesellschaft*, 3. Aufl. (Frankfurt/Main, New York, 1995).

¹⁴ J. Szacki, *Der Liberalismus nach dem Ende des Kommunismus* (Frankfurt/Main, 2003), 29.

¹⁵ B. Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzeptes*, Erw. Ausg. (Berlin, 1998).

¹⁶ M. H. Ross, "Culture and Identity in Comparative Political Analysis." In: M. I. Lichbach/A. S. Zuckerman (Hrsg.), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure* (Cambridge, 1997) 42–80.

¹⁷ Sundhaussen, "Europa – Osteuropa – Balkan," 6, M. Carlson, "Old Battles, New Challenges," *NewsNet* 43 (2003) 5, 2–3, hier 2, K. v. Beyme, "Osteuropaforschung nach dem Systemwechsel. Der Paradigmawandel der 'Transitologie'," *Osteuropa* 49 (1999) 3, 285–304, hier 293f.

¹⁸ Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii* (Gdańsk, 2003), 111 [Hervorhebung hinzugefügt].

¹⁹ G. Göhler, "Rationalität und Symbolizität der Politik," in: M. T. Greven/R. Schmalz-Bruns (Hrsg.) *Politische Theorie – heute. Ansätze und Perspektiven* (Baden-Baden, 1999) 255–274, hier 268.

²⁰ R. Bates, R. J. P. de Figueiredo und B. R. Weingast. "The Politics of Interpretation. Rationality, Culture, and Transition." *Politics and Society* 26 (1998), 4: 603–642.

der zerfallenen Ordnung des Kalten Krieges auf noch unklare und bisweilen verwirrende Weise neu zusammenfügen, stellt sich immer wieder neu die Frage, was der Osteuropabegriff noch erhellt und was er vielleicht schon verdunkelt.

Zusammenfassung

Theoriegeleitete Fallstudien, die die Anwendbarkeit theoretischer Modelle anhand möglichst konkreter Ereignisse überprüfen, könnten somit einen möglichen Beitrag zur Generierung sozialer Theorie leisten, der die spezifische Stärke der Regionalwissenschaft – eine genaue Kenntnis von Sprache und Kultur der untersuchten Länder – nutzbar macht. Regionalwissenschaft sollte sich dabei aber nicht mit der bloßen Infragestellung gängiger Ansätze begnügen, sondern muss Teil des kooperativen Unternehmens einer *scientific community* sein und ihre Ergebnisse in die fachliche Diskussion einbringen. Der Regionalwissenschaftler sollte also gleichsam beständig die Leiter zwischen den luftigen Höhen sozialwissenschaftlicher Theoriediskussionen und den zerklüfteten Tiefen partikularer Gesellschaften herauf- und heruntersteigen. Dieser regionalwissenschaftliche Beitrag zur Sozialwissenschaft könnte durchaus bemerkenswert sein. Dies setzt jedoch bei Regionalwissenschaftlern und Komparatisten, bei Kulturalisten, Vertretern des Rational Choice Ansatzes oder der Modernisierungstheorie die Einsicht voraus, dass Differenz auch in der Theorie eine Chance darstellt. Theorien- und Paradigmenpluralismus sind keine Defizite, sondern sie bergen vielmehr die Möglichkeit in der Auseinandersetzung miteinander die Chancen und Anwendungsbereiche, aber eben auch die Grenzen unterschiedlicher Ansätze aufzuzeigen.²¹ Weder die Theorie des Rational Choice noch der *cultural turn* haben eine neue Hegemonie begründet. Die Auseinandersetzung dieser Ansätze miteinander hat uns aber viel über das Verhältnis von Akteuren und Strukturen gelehrt. Theoretischer Fortschritt ist in diesem Sinne also weniger der nächste Versuch einer neuen großen Synthese als vielmehr die nie abgeschlossene, produktive und kollegiale Diskussion um die Grenzen, Möglichkeiten und Anwendungsbereiche unterschiedlicher Ansätze. „Welt in Stücken“ ist daher vielleicht nicht nur Diagnose, sondern auch wissenschaftliches Programm.

²¹ Lichbach, *Is Rational Choice* (Anm. 7), 141ff.

Das kulturelle Feld von Pierre Bourdieu als methodologisches Verfahren zur Erforschung des Transformationsprozesses in Osteuropa

Das über Jahrzehnte konstituierte Netzwerk kultur-, geschichts- und sozialwissenschaftlicher Diskussionen ergibt eine nur scheinbar erstaunliche Vielfalt von methodologischen Herangehensweisen der Erforschung von Gesamtkontexten der Artefakte. Die Komplexität des Transformationsprozesses in Osteuropa mit ihren unterschiedlichen Dimensionen bedarf eines Paradigmas, das verständlicherweise auf die nach wie vor zentralen Grundbegriffe und Fragestellungen rekurriert, doch ein universelles und metawissenschaftliches Deutungspotential bietet. Die Analyse des Transformationsprozesses stellt ein Beispiel der Forschungspraxis dar, die der sozialwissenschaftliche Ansatz von Pierre Bourdieu fundiert. Wie der Titel selbst andeutet, rückt die kulturwissenschaftliche Problematik in den Vordergrund der im Referat angestellten Reflexion, doch muss dabei mit Nachdruck betont werden, dass sich das kulturelle Feld als methodologisches Verfahren auch für die Erfassung der historisch-, politisch- oder wirtschaftsspezifischen Phänomene benutzt werden kann. Elemente der angesprochenen Theorie, wie z.B. die Kapitalbegriffe sind bereits zum methodologischen Instrumentarium vieler geisteswissenschaftlicher Untersuchungen geworden; doch das von Bourdieu gelieferte Gesamtmodell der sozialen Räume und ihrer Felder bleibt trotz seiner weichenstellenden Qualität am Rande der Forschung.

Die Bourdieusche Kultursoziologie geht über die bisher meist angewandten Abbildungs- und Ableitungsmuster hinaus, es durchbricht das Deutungsmonopol der strukturellen Homologie-rahmen sowie der Widerspiegelungstheoreme.¹ Dank seiner Multiperspektivität und der breiten Referenzfiguration überschreitet das Konzept die auf dem Gebiet der Kulturwissenschaft eingesetzten Kulturkampf-, Textualitäts- oder Diskontinuitäts- und Inkohärenz-Theoreme.² Nach Bourdieu werden die Artefakte nicht nach dem Prinzip der bloßen Kausalität oder Kontingenz untersucht, an Stelle der bloßen semantischen Inhalts- oder Ereignisanalyse, die dem historischteleologischen Modell eigen sind, tritt ein Metainstrumentarium; insofern entspricht die Theorie auch dem Postulat der Modernisierung von Geisteswissenschaften.³ Auch neben anderen Forschungsmethoden wie beispielsweise die poststrukturalistische Diskursanalyse, Cultural Studies und die von ihnen geprägten Untersuchungen zu Alltags- und Populärkultur sowie der Medien,⁴ wie auch der Mentalitätsgeschichte⁵ und dem Konzept des kulturellen Gedächtnisses erweist sich das Bourdieusche Deutungsmuster als weitgehend universal.

Die besondere Anwendbarkeit des Verfahrens resultiert auch aus seiner begrifflichen Anschaulichkeit sowie aus der empirischen Perspektive, die von Bourdieu eingenommen wurde. In seiner transdisziplinären Einsetzbarkeit als Metamaterial kann der Ansatz der Systemtheorie von Niklas Luhmann gleichgestellt werden. Die Bourdieuschen Kategorien *illusio* sowie die der sozialen Praxis weisen viele Gemeinsamkeiten mit den Grundbegriffen des Modells von Luhmann auf, und zwar des des Sinns und der Rationalität. Doch verlagert Bourdieu den Schwer-

¹ Vgl. Baasner, Zeus: Methoden und Modelle der Literaturwissenschaft. Berlin 2001. S. 225–238.

² Vgl. Engel, Manfred: Kulturwissenschaft/en – Literaturwissenschaft als Kulturwissenschaft – kulturwissenschaftliche Literaturwissenschaft. In: KulturPoetik. Zeitschrift für kulturgeschichtliche Literaturwissenschaft. 1/2001. S. 24, 25.

³ Vgl. Kittler, Friedrich A.: Eine Kulturgeschichte der Kulturwissenschaft. München 2001.

⁴ Vgl. Kittler, Friedrich A.: Eine Kulturgeschichte der Kulturwissenschaft. München 2001. Storey, John (Hg.): What is Cultural Studies. London New York 1996.

⁵ Vgl. Neumann, Gerhard; Weigel, Sigfrid (Hg.): Lesbarkeit der Kultur. Literaturwissenschaften zwischen Kulturtechnik und Ethnographie. München 2000.

punkt seiner Ausführungen auf das Subjekt und, auch wenn die Theorie nicht als subjektorientiert bezeichnet werden kann, fungiert es als Ausgangspunkt für die Schilderung nicht nur der Gesamtheit der Sinnkonstruktionen, sondern gerade ihrer Distribution in sozialen Feldern und zugleich der Reproduktion bzw. Umwandlung gesellschaftlicher Strukturen, was ja beim Transformationsprozessen von besonderem Interesse ist. Durch die Beachtung der Relationen zwischen einzelnen Positionen im Feld zielt die Untersuchung nicht nur auf die bloße Beschreibung von Heterogenität des Nebeneinanders im Veränderungsprozess, sondern verlegt den Forschungsgegenstand auf die Metaebene der Veränderung. Es entspricht demnach der Tendenz

Geschichtsschreibung nicht mehr als Darstellung von Prozessen, sondern als Aufweis von Strukturen im Verhalten bestimmter sozialer Gruppen, Kollektives statt Individuelles und Personales, Unausgesprochenes, Unbewusstes in seiner Einwirkung auf das tägliche Leben an der Stelle der bewussten historischen Tat, Symbolzusammenhänge, die über längere Zeit hin Lebensmuster bilden, an der Stelle von mehr oder weniger spektakulären Ereignissen, die die Welt verändern. (...) Kultur definiert sich nun in der Opposition zum Gegenstand konventioneller Historiographie, die, wie gesagt, in erster Linie Ereignisgeschichte war. Sie ist nun Geschichte dessen, was geschichtslos ist, oder wie man auch gesagt hat, Geschichte von unten.⁶

Der prägnanten Matrix von Bourdieu liegen Begriffe des sozialen Raumes, seiner Felder, des Habitus und des Kapitals zu Grunde; aus dem Transfer des Kapitalvolumens und der Distinktion ergibt sich die Dynamik des sozialen Raumes und generiert feldimmanente und feldübergreifende Bewertungsprozesse, d.h. legt Statuspositionen der Individuen fest. Der soziale Raum ist mehrdimensional; differenziert sich demnach vertikal, nach den interpersonalen Relationen und dabei auch horizontal, in Felder der Macht, Kunst, Politik, Ökonomie usw.

Zusammenfassend lässt sich Bourdieus Konzeption des sozialen Raumes mit einem Markt vergleichen, auf dem die Individuen mit höchst unterschiedlichen Gewinnchancen ihr „persönliches“ Kapital im Sinne der Gewinnmaximierung zum Einsatz bringen. Das Handeln „der Marktteilnehmer“ ist also immer strategisches, erfolgsorientiertes Handeln. Aber weder können sie ihre Strategien beliebig wählen, noch müssen ihnen die Regeln bewusst sein, nach denen der Markt Erfolg bzw. Misserfolg gestattet.⁷

Das Handeln determinieren dementsprechend im Habitus jedes Einzelnen archiviertes Wissen und, wie im Zitat angedeutet, zum Teil unbewusste soziale Kompetenzen, die den Sinn konstituieren, das nicht zu hinterfragende *illusio*⁸. Die Transformation resultiert also aus der Dynamik des zwischen sozialen Feldern vertikal sowie horizontal verlaufendem Wertgebungs- und Legitimierungssystems, aus dem Umlauf des Kapitals.

Bourdieu schlägt drei Schritte in der Forschungspraxis vor; zunächst sollte eine Analyse der Positionierung des gegebenen Feldes im Feld der Macht sowie ihrer Evolution in der Zeit vorgenommen werden, dem folgt eine genaue Untersuchung der feldinternen Struktur als eines durch die Immanenz seiner „Spielregeln“ generierten Universums, d.h. die Untersuchung der objektiven Relationen zwischen Individuen bzw. Gruppen im Feld. Zuletzt sollte die Problematik der Habitusgenese der im Feld Agierenden dargelegt werden.⁹

Als ein Beispiel für die Forschungspraxis und Anwendbarkeit des Bourdieuschen Konzeptes kann an dieser Stelle der Transformationsprozess im Literaturbetrieb in der ehemaligen DDR nach der Wende angeführt und in groben Umrissen geschildert werden. Der 1989 und in den

⁶ Haug, Walter: Warum darf Literaturwissenschaft nicht Literaturwissenschaft sein? In: Neumann, Gerhard; Weigel, Sigfrid (Hg.): Lesbarkeit der Kultur. Literaturwissenschaften zwischen Kulturtechnik und Ethnographie. München 2000. S. 209.

⁷ Baumgart, Franzjörg (Hg.): Theorien der Sozialisation. Bad Heilbrunn 2000. S. 201.

⁸ Vgl. Bourdieu, Pierre: Reguły sztuki. Kraków 2001. S. 268, 501.

⁹ Vgl. ebd. S. 327.

darauf folgenden Jahren vollzogene Wandel sowie seine politischen und wirtschaftlichen Folgen sollten sich ja insbesondere in generativen und reproduktiven Prozessen der Sinndeutung bei Kulturproduzenten sowie in der Konvertierbarkeit der kulturellen Produktion niederschlagen. Doch lässt eine nach den von Bourdieu vorgeschlagenen Grundlagen durchgeführte Erforschung dieses Feldes vom gegenwärtigen literaturwissenschaftlichen Diskurs einigermaßen abweichende Schlussfolgerungen ziehen, der sich, bei seiner geschichts-, politisch- und sozialwissenschaftlichen Prägung, in vielen Punkten als eine bloße Inhalts- und Ereignisanalyse erweist. Das literarische bzw. auch kulturelle Feld wird im Feld der Macht autonomer, was zur Folge hat, dass die Konvertierbarkeit eines Kulturproduktes eine weitgehende Veränderung erfährt. Die Autonomie des kulturellen Feldes beraubt paradoxerweise den Kulturproduzenten seines symbolischen Kapitals. Bedenkt man aber, dass das Machtverhältnis zwischen dem Produzenten und den bewertenden sowie legitimierenden Instanzen weiterhin besteht, dann bedeutet die Transformation in diesem Bereich eher neue Inkorporierungswege und -mittel des symbolischen Kapitals, nicht ein neues Machtverhältnis. Auch wenn inzwischen andere Instanzen die wertende Macht übernehmen und somit die Tauschregeln für den Kapitaltransfer ändern, bleiben Positionierungskämpfe und die daraus resultierenden Relationen, die Logik des Feldes *in ihrem Wesen* relativ stabil. Neu sind aber die Proportionen der Kapitalformen im Feld. Das Kapital vermittelnde Institutionen und Kanonisierungsinstanzen nehmen im Rahmen des Feldes neue Formen an, generieren dennoch keine neuen Strukturen. Das Zusammenspiel von den Rezeptionsinstanzen und den Eingriffen des ökonomischen Feldes ändert demnach die Bedingungen der Ehrgebung und Wertzuweisung; ein feldimmanenter Druck lässt bestimmte kulturell-soziale Vorgehensweisen zum Erlangen des symbolischen Kapitals entstehen. Das Auseinandergehen des Angebots und der Nachfrage, das ja ein charakteristisches Merkmal der Struktur im Feld der begrenzten und verständlicherweise zugleich prestigeverleihenden Produktion darstellt, soll damit ausgeglichen werden. Dies erklärt beispielsweise das Aufblühen der apologetischen Literatur nach 1989. Der im literaturwissenschaftlichen Nach-Wende-Diskurs oft herbeigerufene Sinnverlust bei Schriftstellern und Kulturproduzenten bedeutet zwar Verlust einer Mission und, wie schon angedeutet, zum Teil des symbolischen Kapitals, erweist sich aber keineswegs als Verlust des Glaubens an der Zweckmäßigkeit der kulturellen Produktion.

Die ungleiche Verteilung von Kapital, also die Struktur des gesamten Feldes, bildet somit die Grundlage für die spezifischen Wirkungen von Kapital, nämlich die Fähigkeit zur Aneignung von Profiten und zur Durchsetzung von Spielregeln, die für das Kapital und seine Reproduktion so günstig wie möglich sind.¹⁰

Gerade die *Fähigkeit zur Aneignung von Profiten und zur Durchsetzung von Spielregeln* konstituiert in erster Linie den Habitus; der Verlust der Mission verursacht also Veränderungen in der sozialen Praxis des Kulturproduzenten, doch nicht in seinen habitualisierten Denkstrukturen, denen ja *illusio* zu Grunde liegt.¹¹

¹⁰ Bourdieu, Pierre: Ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital. In: Ders.: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg 1992. S. 58.

¹¹ Die meisten Vorwürfe, die man gegen den Ansatz von Pierre Bourdieu erhebt, betreffen gerade die Erforschung der Positionen von Intellektuellen in sozialen Feldern. Vgl. dazu beispielsweise Eder, Klaus (Hg.): Klassenlage, Lebensstil und kulturelle Praxis. Beiträge zur Auseinandersetzung mit Pierres Bourdieus Klassentheorie. Frankfurt am Main 1989.

Transformation unter den Bedingungen der Konditionalisierung. Zugänge zur Analyse EU-induzierten Wandels

Die Integration mit der EU ist einer der wichtigsten aktuellen Vorgänge in einigen postkommunistischen Transformationsländern und einer der meistbeforschten in der Regionalwissenschaft. Die eigentlich spannende Frage aus Sicht der Transformationsforschung, nämlich, ob der Beitritt zur EU spezifische, vielleicht sogar die erhofften vorteilhaften Transformationsergebnisse zeitigt, bleibt aber im Hintergrund. Es fehlt an konzeptionellen Überlegungen, wie der Einfluss der EU erfasst und gegenüber anderen Faktoren des systemischen Wandels eingeschätzt werden kann. These dieses Beitrags ist, dass neo-institutionalistische Ansätze, die die „Europäisierung“ nationalstaatlicher Politik und Institutionen sowie den Normtransfer durch Internationale Organisationen untersuchen, hierzu Anregungen geben. Sie lassen sich zur Analyse des EU-induzierten Wandels heranziehen, wenn man den Beitrittsprozess als Normtransfer begreift und die zu Grunde liegende strukturelle Machtasymmetrie zwischen EU und den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern berücksichtigt.¹

Bedingungen EU-induzierten Wandels

Unterschiedliche Entwicklungen im Transformationsverlauf erklärt die Transformationsforschung klassischerweise durch „interne“, also auf der nationalstaatlichen Ebene angesiedelte Faktoren gesellschaftlichen Wandels.² Auch den Grad der EU-Konformität in der Institutionenbildung führt sie auf Akteurskonstellationen und institutionelle Entscheidungen zu Beginn der Transformation zurück sowie auf mentale und strukturelle Hinterlassenschaften der Vorgängersysteme: Dass Mitte der 1990er Jahre die Regierungen in Polen und Tschechien mit Hilfe von EG/EU-Finanzhilfen makro-ökonomische Liberalisierung und Verfassungsreformen forcierten, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien dagegen solcherlei Anreize nicht aufgriffen, erklärt Vachudova mit persistenten „Politikmustern“ (liberal vs. nationalistisch), die aus der Umbruchsituation resultieren (Diskontinuität vs. Kontinuität kommunistischer Eliten). Allerdings kann dieser Ansatz nicht begründen, warum die (post)kommunistischen Regierungen Mitte der 1990er zugunsten von EU-konformen Akteuren abgewählt wurden oder warum in Tschechien die von der EU geforderte Dezentralisierung erst nach Ablösung der „liberalen“ Regierung V. Klaus erfolgte.

Ein Modell, das politische Dynamik besser fasst und Bedingungen des EU-Einflusses sowie seine Effekte spezifiziert, findet sich in der Europäisierungsforschung. Sie nennt generelle Bedingungen, unter denen institutionelle Anpassungszwänge von der EU ausgehen: EU-Normen bewirken nur dann institutionellen Wandel in einem Mitgliedsland, wenn sie sich signifikant von konstitutiven und regulativen Normen der nationalstaatlichen Gesellschaft unterscheiden („Misfit“) und dadurch alternative normative Handlungsorientierungen und Kosten-Nutzen-Abwägungen schaffen. Ob sich jedoch Akteure Geltung verschaffen können, die die alternativen Einflusskanäle erkennen (EU-Opportunisten) bzw. sich argumentativ auf die EU-Normen beziehen (EU-Normentrepreneurs) und welche Änderungen sie erwirken, hängt wiederum von internen Faktoren ab: vom politisch-institutionellen Kapital dieser Akteure, von Veto-Gruppen

¹ Die Idee, den Beitrittsprozess so zu fokussieren, geht auf das Projekt „Online-Kurs EU-Osterweiterung“ zurück, das am LS für Internationale Politik der TU Dresden unter Leitung von Prof. M. Medick-Krakau, auf Anregung von M. Morisse-Schilbach von A. Hennig und mir realisiert wurde. Vgl. Rubrik „Lernen“ auf www.dipo.tu-dresden.de

² Die Pfadabhängigkeitsthese wird mittlerweile relativiert (Dittrich 2001) und „externe Faktoren“ wie transnationale Unternehmen oder externe Demokratieförderung untersucht, allerdings nicht systematisch in das Erklärungsmodell der Transformationsforschung integriert (Zielonka/Pravda 2001, Schimmelpfennig 2002).

im politischen Wettbewerb sowie vom partiellen Rückhalt dieser Normen in der Kultur des Landes.

Ansatz	EU-konformer Wandel wird induziert durch...	Notwendige Bedingung	Hinreichende Bedingung	Intervenierend	OK
Transf.	EU-konforme Schlüsselakteure	Pfad: Liberales Muster	Umbruch durch EU-orientierte Opposition		1990– 1998
Europ.	Veränderung von rational. und normativen Handlungsmaßstäben, „passiver“ Einfluss	„Misfit“	Empowerment von EU-Opportunisten, Normentrepreneurs	Polit. Kapital Veto-Gruppen Resonanz	1990– 2004
IS	Forcierten Normentransfer durch EU, „aktiver“ Einfluss	Asymmetrie	Resonanz bei Schlüsselakteuren	Kohärenz der Normen, Mechanismen	1994– 2004

Ansätze, die Internationale Organisationen (IO) als „Agenturen“ des Normentransfers konzipieren, führen unterschiedlichen Auswirkungen dieses Engagements vorrangig auf die Instrumente zurück, die die IO zur „Sozialisierung“ der neuen Mitglieder in ihre institutionelle Ordnung nutzt. Wenn die EU ihre Normen nur durch Versprechen bzw. Entzug von Privilegien (materielle Vorteile oder internationale Anerkennung) durchsetzen kann, ist demnach Divergenz wahrscheinlich: Diese Instrumente begünstigen „EU-Opportunisten“, die deklaratorische Zugeständnisse machen oder trotz des formalen Transfers der EU-Normen parallele Institutionen und Praktiken betreiben. Konvergenz mit EU-Normen ist dagegen eher zu erwarten, wenn diese in den Partnerländern bereitwillig imitiert oder durch das Einhalten von Vereinbarungen „gelernt“ werden. Voraussetzung, dass die IO diese Instrumente überhaupt einsetzen kann, ist in erster Linie Machtasymmetrie, in zweiter Linie der Rückhalt der EU-Normen bei Schlüsselakteuren der Partnerländer.

Die Tatsache, dass sich während der ersten Postkommunisten-Regierungen in Bulgarien, Rumänien und der Slowakei EU-phorische Akteure etablieren und in den Wahlen durchsetzen konnten, würde der Europäisierungsansatz also auf das Vorhandensein alternativer EU-Orientierungen zurückführen (passiver Einfluss). Der Ansatz zur „internationalen Sozialisierung“ sähe es im Fall der Slowakei außerdem als Folge der Ermahnungen (Démarches) und Bestrafungen (Ausschluss aus der „Luxemburg-Gruppe“) der EU, die Meciar's Politik international und national desavouierte (aktiver Einfluss).

Die EU als Agentur des forcierten Normentransfers

Die Bedingungen „Misfit“ und „Asymmetrie“, die die vorgestellten Ansätze für die Einflussnahme durch die EU nennen, sind im Fall der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer „übererfüllt“. Die Diskrepanz zwischen konstitutiven und regulativen Normen der EU und denen der ostmitteleuropäischen Transformationsländer ist im Vergleich zu früheren Beitrittsländern enorm. Sie resultiert 1. aus deren besonderer Ausgangslage: Sie mussten die im Binnenmarkt erforderlichen marktwirtschaftlichen Institutionen erst schaffen; 2. aus der Masse an zu transferierenden EU-Regeln (Acquis communautaire), die die EU während der 1990er Jahre neu eingeführt hat; 3. aus den zusätzlichen wirtschaftlichen und politischen Normen, die die EU mit den Kopenhagener Kriterien vorgibt.³ Anders als gegenüber Mitgliedsstaaten und früheren Beitritts-

³ Dies sind: Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit, demokratische und rechtsstaatliche Stabilität, an Recht gebundene intra- und internationale Beziehungen. Detaillierte Vorgaben zur Umsetzung werden erst spät im Weißbuch Binnenmarkt (1995) bzw. in der Agenda 2000 (1997) gemacht.

ländern verlangt die EU außerdem, dass der Acquis **komplett** (ohne Opt-Outs) **vor** dem Beitritt (kaum Übergangsfristen) übernommen wird. Die Beitrittsländer können also im Gegensatz zu den EU-Mitgliedern den Anpassungsdruck nicht mindern, indem sie ihre institutionellen Muster durch Partizipation im EU-Gesetzgebungsverfahren „hochladen“.⁴ Dies verweist auf die **Machtasymmetrie**, die der Ansatz der „internationalen Sozialisierung“ als Bedingung für den „domestic impact“ von Internationalen Organisationen setzt: Die EU hat gegenüber den Beitrittsländern das Potenzial,

- die zu transformierenden Normen zu definieren. Diese **normative Macht** wächst ihr zu, weil sie neben anderen IO seit der Diskreditierung der kommunistischen „Systemalternative“ die als „richtig“ anerkannten Normen in Europa verkörpert.
- materielle Vorteile zu gewähren oder zu entziehen. Diese **relationale Ressourcenmacht** beruht auf der asymmetrischen Interdependenz zwischen Beitrittsländern und EU: Die EU kann (fast) alle Forderungen durchsetzen, da die Beitrittsländer sich ungleich größere Vorteile von dem Beitritt erhoffen als sie im Gegenzug der EU einbringen, also Interesse an gleich wie bedingter Integration haben.
- die Bedingungen des Transfers bzw. der Interaktion zu bestimmen. Diese **strukturelle Macht** beruht auf den beiden oben genannten Machtmodi.⁵

Insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre macht die EU von ihrer strukturellen Macht Gebrauch: Sie knüpft die Gewährung von Hilfen und nächstfolgenden Annäherungsschritten (Assoziierung, Kandidatenstatus, Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, Beitritt) an einen Katalog von politischen und wirtschaftlichen Bedingungen (Kopenhagener Kriterien) sowie rechtlichen Bedingungen (Transposition des Acquis). In dieses **Konditionalisierungsregime** bindet die EU alle Instrumente des Normentransfers ein:

Instrumente	1988–1993 (Assoziierung)	1993–1997 (Assoziierung und Heranführung)	1998–2004 (Beitritts- vorbereitung)	Einfluss- und Adaptions- modus
Repräsentation von Gesell- schaftsmodellen	Diffus: Normen westlicher IOs	v.a. konstitutive EU- Normen	v.a. regulative EU- Normen	Lehren => Imitieren
Vorgegebene Skripte		Kopenhagener Krite- rien (1993), Weiß- buch Binnenmarkt (1995), Agenda 2000 (1997)	31 Acquis-Kapitel, Twinning	Lehren => Imitieren
Verpflichtungen	Handelsabkom- men Europa- Abkommen	Europa-Abkommen Strukturierter Dialog	Beitrittspartnerschaf- ten Europakonferenzen	Überzeugen => Lernen
Anreize	Finanzhilfen PHARE			Ermuntern => Trial and Error

⁴ Der Anpassungsdruck lässt sich kurzfristig nur durch Hinauszögern bis zum letztmöglichen Termin mindern bzw. durch „vorausseilende Anpassung“.

⁵ Die Unterteilung nach Machtmodi wurde in Anlehnung an Manners (2002), Moravcsik (2003) und Kreile (2000) vorgenommen. Im Online-Kurs EU-Osterweiterung erörtern die Studierenden anhand dieser Typologie, welche „Macht“ die EU in welchen Phasen der Osterweiterung hat.

Instrumente	1988–1993 (Assoziierung)	1993–1997 (Assoziierung und Heranführung)	1998–2004 (Beitritts- vorbereitung)	Einfluss- und Adaptions- modus
Monitoring (Lob/Tadel)		Démarches an die Slowakei	Screening, Fort- schrittsberichte	Verspre- chen/Entziehen von Anerken- nung => Einwilligung
Konditionierung von materiellen Vorteilen; Benchmarking, Gate-Keeping		PHARE u. EU- Regionalförderung an Erfüllung der Europa-Abkommen gebunden, Beitritts- verhandlungen nur nach Fortschritten in Richtung Agenda 2000	PHARE u. EU- Regionalförderung für Anpassungsleistungen, Beitritt nach Über- nahme des Acquis und Erfüllung der Bei- trittspartnerschaften	Versprechen/ Entziehen von Privilegien => Anpassung

Auswirkungen des EU-Einflusses auf die Transformation in den Beitrittsländern

Als Anbieter von alternativen Handlungsbewertungen und als Kontrolleur des Normentransfers spielt die EU in der Transformation der Beitrittsländer eine große Rolle. Aber verursacht sie auch institutionellen Wandel, der mit den EU-Normen konvergent ist, fördert sie – um die politischen Vorgaben herauszugreifen – die Internalisierung der formalen und substantiellen Normen einer liberalen Demokratie? Das Konditionalisierungsregime hinterlässt in den Beitrittsländern höchst widersprüchliche Spuren:

Einen verstärkenden Effekt hat die (diffuse und konkrete) Normenrepräsentanz der EU, verbunden mit Monitoring und Konditionalisierung auf **institutionelle Entscheidungen** von EU-orientierten Regierungen: Sie bewirkt, dass diese makro-ökonomische Liberalisierung und EU-konforme Institutionen-Reformen wie z.B. Minderheitenschutz forcieren (Empowerment von EU-Normentrepreneurs). Auf die Zwänge und Anreize des Konditionalisierungsregimes lässt sich auch zurückführen, dass Nachfolgeregierungen diesen Kurs fortsetzen, auch wenn sie über Proteste gegen diese Politik an die Macht gekommen sind (Empowerment von EU-Opportunisten). In Ländern, deren regierende Eliten EU-Normen nicht verfechten, kann jedoch weder Monitoring noch Konditionalisierung substantielle EU-Konformität erzwingen (Bsp. Slowakei).

Auch der indirekte Effekt der EU-Normenrepräsentanz auf den **politischen Wettbewerb** ist widersprüchlich: Die EU bietet einerseits den Referenzpunkt für Normentrepreneurs, die sich durch positiven Bezug auf den Beitritt/die EU Einfluss in der Gesellschaft verschaffen. Negative Bezugnahme auf die EU liefert aber auch Beitrittsgegnern ein wirksames Frame, um den Protest zu organisieren, der sich u.a. in Folge der inkohärenten EU-Erweiterungspolitik (selektive Handelspolitik, unklares Benchmarking) bildet.

Folgenreicher für die **Institutionenbildung** ist jedoch, dass das Konditionalisierungsregime die institutionelle Balance und politische Repräsentation in den Beitrittsländern verzerrt. Es bewirkt, dass Regierungspolitik nicht gegenüber den Wählern bzw. ihren parlamentarischen Repräsentanten responsiv ist, sondern sich hauptsächlich durch EU-Konformität legitimiert. Dies stärkt eine technokratische Exekutive und verhindert, dass sich Parteien nachhaltig entlang von sozialen Cleavages bilden. Das Beitrittsverfahren festigt damit die Schwäche gesellschaftlicher Organisation und Repräsentanz, die für die postkommunistischen Staaten charakteristisch ist. Es

konterkariert parallele EU-Bemühungen, die institutionelle Balance durch Monitoring von Checks und Balances, der Rechtsprechung, Anti-Korruptionsmaßnahmen und Zivilgesellschaft zu verbessern. Die Transposition des Acquis (Herstellung von „Absorptionsfähigkeit“ für EU-Politiken) und das Zeremoniell des Beitrittsverfahrens führen außerdem zur Einrichtung von Verwaltungen, die keine gesellschaftliche Funktion haben und das Budget zusätzlich belasten. Ein für die Stabilisierung der Demokratie positiver Nebeneffekt des Beitrittsverfahrens dagegen ist, dass in den ostmitteleuropäischen Länder – wohl motiviert durch den Zwang zur Berichterstattung über die Beitrittsfortschritte – Gesetze zur Informationsfreiheit/Transparenz verabschiedet wurden, obwohl dies weder externe noch nationale Akteure forderten.

Durch Rückgriff auf die vorgestellten Erklärungsansätze lässt sich das Bild grob zusammenfassen: Konditionalisierung führt im Gegensatz zu bloßen Anreizen zu einem umfassenden formalen Normentransfer unter der Voraussetzung, dass Schlüsselakteure und Bevölkerung diese Normen partiell befürworten. Ob diese Normen zu Bewertungskriterien normativen und kalkulierenden politischen Handelns werden, hängt aber auch von nationalen Normentrepreneurs ab, die sie durch Argumentation in der Gesellschaft vermitteln. Die konsequenzialistische Logik und die Inkohärenz der EU-Erweiterungspolitik haben diese Akteure jedoch geschwächt bzw. nicht empowert. Wie dieses „Erbe“ nach dem Beitritt mit dem Erbe der Vergangenheit und den transferierten Normen bei der Institutionenbildung zusammenwirkt, muss sich erst noch erweisen.

Auswahl aus der verwendeten Literatur

Börzel, T. und T. Risse, 2002: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, K. und C. M. Radaelli (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford Univ. Press, 57–80

Dittrich, E., 2001 (Hg.): *Wandel, Wende, Wiederkehr. Transformation as Epochal Change in Central and Eastern Europe: Theoretical Concepts and Their Empirical Applicability*. Würzburg: Ergon

Fierro, E., 2003: *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. The Hague et al.: Martinus Nijhof Publishers

Grabbe, H., 2002: *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, in: Featherstone, K. und C. M. Radaelli (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford Univ. Press, http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_publications.html

Kreile, M., 2000: *Die Europäische Union als Ordnungsfaktor*, in: Kaiser, K. und A.-P. Schwarz (Hg.): *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*. Bundeszentrale für politische Bildung, 575–590

Manners, I., 2002: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of European Integration* Vol. 21, 231–249

Schimmelpfennig, F., 2002. *Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and East European States – Conceptual and Theoretical Issues*, in: Linden, R. und B. Lanham (Hg.): *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Rowman & Littlefield, 2002, S. 1–29

Smith, K. E., 2001: *Western Actors and Promotion of Democracy*, in: Pravda, Alex und Jan Zielonka (Hg.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 2 International and Transnational Factors*, Oxford: Oxford Univ. Press, 32–57

Vachudova, M. A., 2001: *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*. RSC Working Paper 2001/No. 31

II. Politische Systeme im Postsozialismus

Die finale Krise des Staatssozialismus. Polen und die DDR in den 80er Jahren

In diesem Aufsatz möchte ich in zugespitzter Form sowohl die Beziehungen zwischen Polen und der DDR in den 80er Jahren beleuchten als auch vergleichend der Frage nachgehen, woran und auf welche Weise das politische System des Realsozialismus in beiden Ländern gescheitert ist. Als Vergleichskriterien dienen dabei Ideologie, Mobilisierung, Monozentrismus und Repression.

Die Entstehung der freien polnischen Gewerkschaft Solidarność im Sommer 1980 wurde zur negativen Zäsur für die DDR-Polen-Beziehungen. Um die unkontrollierte Kommunikation über die Grenze hinweg zu unterbinden und den „Solidarność-Bazillus“ außer Landes zu halten, kündigte die DDR-Regierung am 30. Oktober 1980 einseitig den visafreien Reiseverkehr, was de facto einer Schließung der Grenze gleichkam. Dieser Beschluss zeigt beispielhaft die Furcht Ost-Berlins vor „feindlicher“ Umklammerung – nicht mehr nur vom Westen, sondern auch von Osten her. Selten war die DDR-Außenpolitik gegenüber Polen und der Bundesrepublik derart unmittelbar miteinander verknüpft wie im Herbst 1980. Der Anhebung des Zwangsumtauschs für Bundesbürger bei der Einreise in die DDR im Oktober 1980 folgte wenige Tage später die Aufhebung des visafreien Reiseverkehrs mit Polen als Bestandteile einer zweiseitigen Immuni-sierungsstrategie vor äußeren Einflüssen.

Bei der Beurteilung der Entwicklungen in Polen durch die SED standen nun ausschließlich Fragen der Machtpolitik und Ideologie im Mittelpunkt. Die SED-Führung sah sofort, welche Gefahr von der Gründung freier Gewerkschaften für das Machtmonopol und mithin die beanspruchte Legitimation der führenden Partei im kommunistischen System ausging. Die mit der Unterzeichnung des Danziger Abkommens am 31. August 1980 besiegelte Zulassung der unabhängigen Gewerkschaft Solidarność kam einem Schock für die ostdeutschen Genossen gleich. Anders als die sowjetische Führung sah die Honecker-Equipe einen militärischen Einmarsch in Polen im Dezember 1980 als unbedingt notwendig an. Der Sowjetführung schien das Risiko eines Einmarsches angesichts der antirussischen Ressentiments bei den Polen, der Größe des Landes und eines wahrscheinlichen Blutvergießens unkalkulierbar. Moskau setzte seine Hoffnungen noch auf die polnische Führung unter Stanisław Kania, der bei den Beratungen Entschlossenheit gelobte. Andere Gründe waren mit ausschlaggebend; außenpolitisch war man in Moskau mit Afghanistan allzu belastet und ökonomisch hätten die anfallenden Besatzungskosten das erträgliche Maß überschritten.

Trotz des Zögerns der sowjetischen Führung behielt sich die SED-Spitze und insbesondere Erich Honecker die Option eines militärischen Eingreifens vor. Dies umso mehr, als die andauernden Streiks zu erheblichen Ausfällen an polnischen Steinkohlelieferungen in der DDR geführt hatte. Gepaart mit der sowjetischen Ankündigung, ihre Erdöllieferungen 1981 um 10 Prozent zu kürzen, sah Honecker „die Grundpfeiler der Existenz der Deutschen Demokratischen Republik untergraben“. Die Ost-Berliner Führung beließ es nicht bei ihren Bemühungen um eine militärische Lösung. Flankierend setzte sie auf die Staatssicherheit in Form der so genannten „Operativgruppe Warschau“. In Zusammenarbeit mit dem polnischen Sicherheitsdienst kam die Operativgruppe mit ihren inoffiziellen Mitarbeitern nicht nur zur Informationsgewinnung, sondern auch bei der persönlichen Diffamierung und Zersetzung der Solidarność zum Einsatz.

Mit Schrecken beobachtete man in Ost-Berlin, dass sich Polens Kommunisten rasant von den Gepflogenheiten einer leninistischen Kaderpartei entfernten. Kompromittierte Funktionäre wurden zum Rücktritt gezwungen und nicht selten durch neue von der Parteibasis wirklich gewählte ersetzt.

Mit der Ablösung Kantias durch Wojciech Jaruzelski im Oktober 1981 als Ersten Sekretär der polnischen Arbeiterpartei verbanden die DDR-Kommunisten vorsichtige Erwartungen eines entschiedeneren Vorgehens gegen die Solidarność, schließlich blieb Jaruzelski unverändert Oberbefehlshaber der Armee. Am 10. Dezember 1981 wurde Honecker über die unmittelbar bevorstehende Verhängung des Kriegszustandes in Polen informiert, was drei Tage später zur traurigen Gewissheit wurde. Dass zeitgleich eine Panzerdivision der NVA in Gefechtsbereitschaft an der Oder-Neiße-Grenze verharrte, unterstreicht die Skepsis gegenüber der Durchsetzungsfähigkeit des polnischen Militärs sowie den Willen Honeckers, im Notfall das Militär in Bewegung zu setzen.

Der Argwohn seitens der DDR-Führung darüber, ob der Jaruzelski-Equipe die propagierte „Normalisierung“ in den Jahren des Kriegsrechts 1982/83 gelingen würde, lastete auf den Beziehungen. Die 1981 eingefrorenen kulturellen und wissenschaftlichen Kontakte wurden sehr zaghaft und unter politischen Opportunitätskriterien wieder belebt, ohne die Intensität der siebziger Jahre zu erreichen. Als besonders bedenklich galt in Ost-Berlin die polnische Reformpolitik in der Wirtschaft und im Rechtssystem, wobei man sich auf die detaillierte Wochenberichte der unverändert tätigen „Operativgruppe Warschau“ verließ.

Für Warschau blieb die deutsche Frage ein unterschwelliges Reizthema, welches zu verschiedenen Anlässen die Gemüter in Wallung brachte. In Vorbereitung auf das Treffen zwischen Kania und Honecker im Februar 1981 sah die polnische Diplomatie die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit mit der DDR unter anderem deshalb zu intensivieren, um auf diese Weise die deutsch-deutsche Annäherung zu bremsen. Es blieb bei diesem unrealistischen Vorsatz, denn die Zusammenarbeit materialisierte sich stattdessen in Form zweier Milliardenkredite an die DDR unter Vermittlung des bayerischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauss im Jahre 1983. Von ökonomischer Überlebenshilfe dieser Art – geschweige denn ihrer Größenordnung – war in Polen nicht zu denken, auch weil die polnische Schuldenlast bei 25 Milliarden Dollar, die der DDR aber nur bei 9 Milliarden lag.

Die Unmöglichkeit, neue Kredite im Westen aufzunehmen, traf die polnische Volkswirtschaft in den achtziger Jahren schwer. Polen hatte in den siebziger Jahren einen beachtlichen Kapitalstock kreditfinanziert aufgebaut, der nun in großen Teilen brach lag. Durch die Nichtnutzung von Ressourcen bestand für Polen die Gefahr der Rückentwicklung von einem, gemessen an internationalen Standards, entwickelten zu einem archaischen Industrieland.

Die außen- und handelspolitische Degradierung, der sich die polnische Regierung nach Verhängung des Kriegsrechts am 13. Dezember 1981 ausgesetzt sah, war vor allem die unmittelbare Reaktion auf die Unterdrückung der Solidarność aber auch eine Schlussfolgerung aus der bedenkenlosen Freigiebigkeit bei früheren Krediten, die Polen mit in die Zahlungsunfähigkeit geführt hatte. Die Reaktionen des Westens auf das Kriegsrecht waren freilich nicht einhellig. Die Reagan-Administration drängte auf härtere Boykottmaßnahmen als die europäischen Verbündeten und vor allem die bundesdeutsche Regierung mitzutragen bereit waren. Der kleinste gemeinsame Nenner war eine Kreditsperre und die außenpolitische Isolierung der Jaruzelski-Equipe. Diese Faktoren trugen zur außenpolitischen Schwächung Polens und der – in Polen wenig geschätzten – politischen und ökonomischen Reorientierung auf die Sowjetunion und den RGW (Comecon) bei.

Innenpolitisch wurde die Solidarność systematisch verunglimpft und verfolgt. Zugleich machte jedoch Jaruzelski keinen Hehl daraus, dass es ein bedenkenloses Zurück zu den Praktiken der siebziger Jahre, das heißt, die Rückkehr zum voluntaristischen Führungsstil und Parteikarrierismus mit ihm nicht geben werde. Ein vorsichtiger Reformkurs sollte dem herben Legitimationsverlust der Jahre 1980/81 entgegenwirken.

Mit der Perestroika 1985/86 avancierte die polnische Führung vom Paria im sozialistischen Lager zu einer Art reformerischen Vorbild, während Honecker als jemand, der die eigene Wirtschaftspolitik zunehmend schönredete, von Gorbatschow nicht recht ernst genommen wurde.

Die DDR-Führung hielt sich nun in dem bisher gepflegten ideologisch belehrenden Ton gegenüber der polnischen Führung zurück. Die Amnestie für politische Häftlinge in Polen im September 1986 und die sich anbahnenden Regierungsgespräche mit der Solidarność nahm man in Ost-Berlin nüchtern auf. Einen wesentlichen Anteil an der Versachlichung der Beziehungen hatte der letzte DDR-Botschafter in Polen Jürgen van Zwoell. Der von ihm mit einer offeneren Kulturpolitik beabsichtigte Abbau von hinderlichen Stereotypen blieb letztlich erfolglos. Die Belastungen aus den Jahren 1980/81 erwiesen sich als zu groß.

Das Klima zwischen beiden Ländern belastete ferner die so genannte Preußenwelle in beiden deutschen Staaten und ihre Aufnahme in Polen. Die polnische Presse reagierte irritiert bisweilen ablehnend gegenüber der Rückkehr des Reiterstandbildes Friedrich des Großen auf Ost-Berlins Prachtstraße „Unter den Linden“ im Jahre 1981. Für einige polnische Journalisten und Politiker genügte die wohlwollende Aufnahme der ostdeutschen Hinwendung zum preußischen Erbe, um ungerechtfertigterweise vor Wiedervereinigungsbestrebungen zu warnen. Emotionale Ablehnung schob sich hier deutlich vor eine sachliche Beschreibung dessen, was Preußen an Modernisierung über das in Polen besonders betonte Expansionsstreben hinaus auch mit sich brachte. Die polnische Parteiführung misstraute der Klassenideologie der SED und ihrer zwanghaften nationalen Abstinenz. Sie sah in jedem (für Polen) unbequemen Schritt der DDR ein gesamtdeutsches Langzeitinteresse am Werk. Was der SED wiederum als widersinnig vorkommen musste, beruhte doch die Existenz der DDR gerade auf der Abgrenzung zur Bundesrepublik.

Zugespitzt könnte man die staatlichen Beziehungen zwischen der DDR und Polen als ein Verhältnis von geopolitischen Abhängigkeiten, ideologischem beziehungsweise national motiviertem Misstrauen, aber auch der verpassten Chancen bezeichnen. Was das Verhältnis der beiden Gesellschaften anlangt, verbietet sich eine solch festlegende Charakterisierung, wenn man nicht der oberflächlichen Auffassung das Wort reden will, die DDR-Bevölkerung hätte sich in ihrer Einstellung zu Polen nicht von den Machthabern unterschieden.

Um die Beziehungen zwischen Polen und der DDR erklären und werten sowie Entwicklungswege beider Länder nachzeichnen zu können, ist der Bezug auf die Vergleichskriterien Ideologie, Mobilisierung, Monozentrismus und Repression sinnvoll. Im Folgenden soll dieser Bezug kurz und pointiert hergestellt werden.

Ideologie

Gemäß den wesenseigenen Prinzipien der Demokratie wie Gewaltenteilung, Parteienkonkurrenz und Repräsentation sind die Inhaber der Macht durch das Wählervotum auf Zeit legitimiert. Die ostdeutsche Führung sah sich mangels der Legitimität durch Wahlen veranlasst, permanent sinnstiftend zu wirken und mit dem Hinweis auf eine angeblich bestehende Interessenidentität zwischen Machthabern und Bevölkerung die tatsächlichen Widersprüche zwischen ihnen als „nicht antagonistisch“ zu verharmlosen. Mit Bezug auf das kommunistische Telos wurden Schwierigkeiten als temporär bewertet und die vermeintlich grundsätzliche Überlegenheit des Sozialismus als Ausdruck des „historisch gesetzmäßigen“ Übergangs vom Kapitalismus zu einer höheren Gesellschaftsformation herangezogen. Die Führungsrolle der ostdeutschen Kommunisten war nicht nur ideell sakrosankt, sie konnte – wenn auch seltener als in der Frühphase der DDR – bei der Herrschaftsausübung sich brutal bis in die Privatsphäre hinein bemerkbar machen.

Für die polnischen Kommunisten verbot es sich seit 1980, von einer Interessenidentität der Machthaber mit der Gesellschaft auszugehen. Um die entstandene Kluft zu überwinden, entsagte die Partei den „messianischen“ ideologischen Postulaten. An ihre Stelle trat die funktionale Legitimation verknüpft mit einer nationalen Symbolpolitik. Die Ideologie erfüllte lediglich einen operativen Zweck, wenn es etwa galt, die Notwendigkeit des Kriegsrechts als das „kleinere Übel“ mit der vermeintlich drohenden sowjetischen Invasion und der „zerstörenden Anarchie“ der Solidarność zu begründen. Innerhalb der polnischen Kommunisten waren heterogene Stim-

men ebenso normal geworden, wie die Forderung nach Ausgleich zwischen individuellem und staatlichem Interesse. Die eingerichteten Verwaltungs- und Verfassungsgerichte boten nicht nur theoretisch eine Handhabe hierfür. Den normativen Anspruch von der führenden Rolle der Partei reduzierten die polnischen Kommunisten auf ein „moralisch-ideelles Gebot“, der Gesellschaft und insbesondere der Arbeiterklasse zu „dienen“.

Mobilisierung

Die Intelligenz der DDR besaß anders als die polnische, was die Haltung geistigen Widerstands anbelangt, in der Vätergeneration keine hinreichende Stütze. Die evangelische Mehrheitskirche dieses Raumes war ihrem traditionellen Selbstverständnis nach staatsloyal gewesen. Durch die Rolle im „Dritten Reich“ partiell kompromittiert, stand sie der kommunistischen Obrigkeit lange ratlos gegenüber. So konnten die ostdeutschen Kommunisten die tief greifende Enttraditionalisierung der DDR-Gesellschaft vorantreiben. Anders als in Polen war der sozialstrukturelle Wandel in der DDR mit einer Entkirchlichung verbunden, was die Gesellschaft anfälliger für die politischen Mobilisierungsanstrengungen der ostdeutschen Kommunisten machte, zumal diese mit der „höheren“ Moral des Antifaschismus auftraten. Ihre Partei, die SED, war es, die Karrierewege vorschrieb und im Gegenzug nicht nur Loyalität sondern auch Unterordnung erwartete.

In beiden hier betrachteten sozialistischen Diktaturen kam den Kirchen eine besondere Bedeutung zu. Sie fügten sich nicht ohne weiteres in die Totalität parteistaatlicher Ordnung. Sie boten den Gläubigen eine geistige Heimstatt, die staatsbürgerschaftliches Engagement zwar nicht ausschloss, aber gegen Indoktrination und atheistische Einflussnahme wappnete. Ein Blick auf die Geschichte der beiden Mehrheitskirchen in der DDR und Polen erklärt zumindest teilweise, warum sich die Kirchen beider Länder so erkennbar voneinander abhoben. Die katholische Kirche Polens überstand anders als die deutschen Kirchen die Jahre 1939–1945 moralisch unbeschadet. Erfahrungen, die Polens Kirche aus ihrem Verhältnis zu den Teilungsmächten im 19. Jahrhundert mitbrachte, standen im deutlichen Gegensatz zur traditionellen Nähe des deutschen Protestantismus zum preußischen Staat. Folglich war das Selbstverständnis beider Kirchen sehr verschieden, als sie sich nach 1945 einer kommunistischen Staatsobrigkeit gegenübergestellt sahen, die den Atheismus offensiv vertrat.

Monozentrismus

Institutionell waren die Kirchen beider Länder mit ähnlichen staatlichen Behörden und Parteigremien konfrontiert und hatten die Infiltration durch den Sicherheitsapparat zu ertragen. Die Folgen waren denkbar verschieden. In der DDR trieb die SED einen beispiellosen Entkirchlichungsprozess voran, in dessen Folge die Zahl der Gläubigen von 90 Prozent im Jahre 1945 auf ein Drittel 1989 schrumpfte.

Polens katholische Kirche gelang es nicht nur ihre Substanz in der Auseinandersetzung mit der Partei zu behaupten. Dank der außerordentlichen Rolle, die der polnische Papst für das Selbstbewusstsein der Nation spielte, erlangte die Kirche in den achtziger Jahren mehr Selbstgewissheit und Einfluss, die sie in den Gesprächen mit den geschwächten polnischen Kommunisten im Interesse der Gläubigen, aber auch des Landes einzusetzen wusste.

Das Verhältnis zwischen den evangelischen Kirchen und dem Staat war in der DDR von kritischer Kooperation und persönlichen Ad-hoc-Vereinbarungen geprägt. Das kirchliche Engagement für die Menschen in der sozialistischen Wirklichkeit geriet bisweilen zum Balanceakt zwischen pragmatischer Anpassung, Verantwortung für den innergesellschaftlichen Frieden und dem Mut zum Bekenntnis. Indem sich der Bund der evangelischen Kirchen in der DDR – in weit größerem Maße als die katholische Kirche – tabuisierter Themen wie Menschenrechte, Ausgrenzung Andersdenkender oder Ausreise zuwandte, politisierte er sich gewollt oder unge-

wollt. Auf diese Weise wuchs den Kirchen eine Katalysatorfunktion im Revolutionsjahr 1989 zu. Polens Kirche begleitete den Systemwechsel nicht nur, sie war als Akteur und Vermittler entscheidend am politischen Umbruch der Jahre 1988/89 beteiligt.

Repression

Das Recht als Form der Repression besaß für beide kommunistischen Parteien erhebliche Bedeutung zur Absicherung der eigenen Macht und bei der Unterdrückung oppositioneller Kräfte. Für die ostdeutsche Führung war und blieb das Recht nur ein Mittel zur Durchsetzung ihrer Politik. Das Schutzbedürfnis und die Interessen des Einzelnen traten hinter das so genannte gesellschaftliche Interesse zurück. Den Bürgern wurden sozialistische Normen vermeintlich zum Wohle der Gesellschaft und des Fortschritts oktroyiert, gegen die zu verstoßen unweigerlich Sanktionen nach sich zog. Widerspruch oder gar Widerstand gegen dieses Oktroi hatte strafrechtliche Konsequenzen, wobei dehnbare Paragraphen wie „öffentliche Herabwürdigung“ zur Beweisführung angewendet wurden. Der DDR-Justiz ging es weniger um den Nachweis eines Tatbestandes, sondern um Repression gegenüber den „Tätern“ und um die Einschüchterung des Umfeldes.

Die polnische Führung sah sich nach 1981 einem Dilemma gegenüber; einerseits wollte sie mit der Etablierung von Verwaltungs- und Verfassungsgericht rechtsstaatliche Prinzipien hervorkehren, andererseits aber lag ihr nichts daran, auf das Recht als Machtinstrument gänzlich zu verzichten. Einzelne Solidarność-Protagonisten wurden abschreckend vor Militärgerichte gestellt, den Großteil der Opposition versuchten die Machthaber mit empfindlichen Ordnungsstrafen zu zügeln, ohne sich mit politischen Gefangenen international zu belasten. Mit der Einführung des Amtes eines Beauftragten für Bürgerrechte im November 1987 begann sich Polens Führung vorbehaltlos von der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ zu verabschieden. Der Rubikon zur Rechtsstaatlichkeit war jedoch erst mit der Wiederzulassung der Solidarność 16 Monate später überschritten. Nicht aus freien Stücken hatten die polnischen Kommunisten ihren Weg zum Rechtsstaat gefunden. Es war die Einsicht in die Notwendigkeit und der Druck seitens der Opposition wie der USA, der dieser Einsicht Taten folgen ließ. Es war ein Weg, welchen die ostdeutschen Kommunisten aus eigener Einsicht, das heißt unter Preisgabe ihrer Vormundschaft, um keinen Preis gehen wollte.

Resümee

Anhand der Vergleichskriterien lässt sich konstatieren, dass die polnische kommunistische Partei in ihrem Wesen und in ihrem Anspruch unverkennbar autoritär, die ostdeutsche hingegen totalitär war.

Der Glaube an die sinn- und identitätsstiftende Kraft der kommunistischen Ideologie war in der polnischen Gesellschaft 1956 erschüttert worden und ist dem Gros der polnischen Parteimitglieder 1968 verloren gegangen. In den Jahren 1980/81 unternahm ihre Partei eine Strukturreform und eine partielle Erneuerung, welche ihr den Charakter einer auf sozialer und ökonomischer Mobilisierung fußenden leninistischen Kaderpartei nahm, nicht aber den Willen zur Macht. Die Repression behielt einen hohen Stellenwert, tangierte jedoch in immer geringerem Maße die Privatsphäre. Sie richtete sich vielmehr pragmatisch und autoritär gegen jene Personen und Gruppen, die den polnischen Kommunisten auf öffentliche und politisch-aktive Weise das moralische Recht zur Machtausübung absprachen. Die katholische Kirche wie auch die Opposition in Polen traten dem Monozentrismus der Parteiherrschaft wie auch ihrem Öffentlichkeitsmonopol spürbar und wirkungsvoll entgegen. Es entstanden eine zweite Öffentlichkeit sowie Anzeichen für eine politisch konträre (nicht komplementäre) Zivilgesellschaft.

Für die Herrschaft der ostdeutschen Kommunisten und ihre Legitimation war die sinn- und identitätsstiftende Ideologie bestimmend. Innerparteilicher Pluralismus galt der ostdeutschen

Führung als Sakrileg. Der Anspruch der Partei, soziales Verhalten zu steuern und auf das kommunistische Telos hinzuwirken, blieben trotz Modifikationen konstitutiv, wenn es darum ging Mobilisierungsstrategien und Repressionsmechanismen zu rechtfertigen. Zwar verlor die DDR bereits in den siebziger Jahren an sozialer Dynamik und die Partei vermied den permanenten Eingriff in die Privatsphäre, jedoch reichte ihre Herrschaft mit Hilfe der Kader- und Bildungspolitik wie auch der Sozialpolitik bis in die Familien hinein, prägte Berufswege wie auch Lebensentwürfe in höherem Maße als in Polen. Die Kirchen setzten sich für die Gläubigen ein und versuchten dem politischen Monozentrismus zu widerstehen. Ihre Wirkung blieb vergleichsweise bescheiden, auch wenn ihr zivilgesellschaftliches Engagement und der intensive Kontakt zu den Schwesterkirchen in der Bundesrepublik das Aufbegehren der Gesellschaft von 1989 stimulierten. Die DDR-Opposition war eine kleine Minderheit mit hohen Idealen, die von der Bevölkerung aus Angst lange gemieden worden ist und dann aufgrund des Zögerns der Opposition in der „nationalen Frage“ 1989/90 übergangen wurde. Opposition und Kirche wurden nicht zu einer wirksamen alternativen Elite, die die Transformation der DDR hätte steuern können. Es mangelte ihnen nach Auffassung eines Großteils der DDR-Bevölkerung und mehr noch nach Auffassung westdeutscher Politiker an politischer Erfahrung und kompetenten Persönlichkeiten mit öffentlicher Akzeptanz.

Für den Niedergang des Realsozialismus in der Spätphase der DDR waren vier Faktoren entscheidend. Erstens förderte die Politik der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ ein materielles Anspruchsniveau, das durch reale Leistungen und Ressourcen nicht gedeckt war. Zweitens animierte die ostdeutschen Kommunisten mit Losungen wie „Arbeite mit, Plane mit, Regiere mit!“ zur Partizipation im Beruf und in der „Volksdemokratie“, ohne dass sie bereit gewesen wäre, ihre doktrinaire Ordnungsmacht zugunsten einer auf Differenzierung angelegten und Rationalitätskriterien gehorchenden Politik zu verändern. Drittens war die DDR als „Frontstaat“ und Ergebnis des Zweiten Weltkrieges weitaus stärker als Polen von der Sowjetunion abhängig. Viertens gab es die permanente Vergleichsgesellschaft in Gestalt der Bundesrepublik. Für die Ostdeutschen war die Bundesrepublik der Bezugspunkt, an dem die eigene Lage gemessen wurde.

In Polen bedurfte es der schmerzhaften Erfahrung der abgebrochenen Revolution von 1981, der Patt-Situation, wie sie (im Referendum von) 1987 sichtbar wurde, und des Aufflammens neuer Streiks im Sommer 1988, damit ein Großteil der Oppositionseliten und die kompromissfähigen alten Eliten das Arrangement über einen behutsamen und geregelten Systemwechsel als einen für beide gangbaren Ausweg erachteten. Obwohl die Opposition kein Mandat besaß, konnte sie als Repräsentant der Gesellschaft auftreten. Sie war intellektuell und praktisch in der Lage, die Macht zu übernehmen. Der Pragmatismus und die Kompetenz der 1989 frei gewählten Mazowiecki-Regierung sowie ihr anfänglich großer Rückhalt in der Bevölkerung besiegelten das Ende des Realsozialismus und garantierten den geglückten Beginn einer präzedenzlosen Transformation der sozialistischen Diktatur hin zur Demokratie.

Sowohl in Polen als auch in der DDR kam dem Nationalen im Jahre 1989 eine wichtige, im Einzelnen jedoch unterschiedliche Schlüsselrolle zu. Im Nachbarland war es der Wille zur nationalen Verständigung in Anknüpfung an die demokratischen Traditionen der II. Republik. Der „Runde Tisch“ war eine originär polnische Erfindung. In der DDR brach sich der lang gehegte Wunsch nach Wiedervereinigung Bahn. Mit diesem Schritt befreiten sich die Ostdeutschen nicht nur von der Diktatur, sondern auch von der Last der aufgezwungenen Teilung als Erbe des Zweiten Weltkrieges. Insofern war die Wiedervereinigung mehr als ein Ereignis von nationaler Dimension, denn es symbolisierte das Ende der Nachkriegsepoche und der Teilung des Kontinents.

Das Problem der politischen Verantwortlichkeit der Regierung im Kontext der russischen Transformation

Zwölf Jahre nach der Souveränitätserklärung gehört Russland zu den Ländern, in denen die postkommunistische Transformation nicht so erfolgreich verläuft, wie es erhofft wurde und wie es in einigen mitteleuropäischen Staaten gelang, deren politische Systeme als reif genug für den EU-Beitritt in diesem Jahr anerkannt wurden. Auf der Suche nach den Bestimmungsfaktoren einer solchen Entwicklung gilt das Interesse dieses Beitrags einem der wichtigsten Gestalter der Transformation in Russland – der Regierung. Ein solcher Ansatz erscheint besonders im Kontext der russischen postkommunistischen Transformation fruchtbar, da die Exekutive eine vorherrschende Stellung innerhalb des Systems einnimmt, im Unterschied zu anderen politischen und gesellschaftlichen Institutionen, und den wichtigsten Entscheidungsträger darstellt.

Demokratiedefizite, die das politische Regime im gegenwärtigen Russland prägen und mit Begriffen wie „gelenkte“, „manipulierte“ oder „simulierte“ Demokratie zum Ausdruck gebracht wurden, lassen sich in großem Maße durch die institutionellen Voraussetzungen erklären, die die Entwicklung einer politischen Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gegenüber den öffentlichen Institutionen hemmen.

Mit der Verfassung vom Dezember 1993 wurde in Russland ein präsidentiell-parlamentarisches Mischsystem mit starker Orientierung an der Verfassung der Fünften Französischen Republik eingeführt. Die parlamentarische Komponente hat allerdings nur wenig Berücksichtigung gefunden: der Regierung wurde eine Stütze in Gestalt der parlamentarischen Mehrheit, die an der Regierungsbildung teilnehmen könnte, von Anfang an vorenthalten. Die Duma stimmt bisher nur der Kandidatur des Ministerpräsidenten zu, der mit dem gesamten Kabinett vom Präsidenten ohne Zustimmung der Duma entlassen werden kann. Dazu kommt, dass einige Ministerien dem Präsidenten direkt unterstellt sind – darunter die so genannten Machtministerien: Inneres, Verteidigung und Zivilverteidigung sowie das Außen- und Justizministerium.

Die Befugnisse des Präsidenten, die ihm kraft Verfassung zustehen, reichen von der Richtlinienkompetenz bis hin zum Erlass von Dekreten mit Gesetzeskraft. So kann das Staatsoberhaupt seinen Willen an der Regierung vorbei durchsetzen. Wegen der starken Stellung des Präsidenten hat das Regime in Russland die Bezeichnung „Superpräsidentialismus“ verdient, obwohl sich das Land nach der Verfassung für ein semipräsidentielles Regierungssystem und nicht für ein präsidentielles System entschieden hat. Die eigentliche Regierungsgewalt (Gubernative) wird nicht dem nominell „Regierung“ genannten Ministerkabinett übertragen. Die Regierung handelt im engen Rahmen der Durchführungskompetenz (Administrative). Der vorwiegend ausführende und nicht eigenständig gestaltende Charakter der Regierungstätigkeit wird durch gängige Begriffe wie „Präsidialkabinette“, „Wirtschaftskabinette“, „Technokratenkabinette“ oder „Laborleiter“-Regierungen veranschaulicht. Wie sehr die Regierung als bloßes Durchführungsorgan des Präsidenten konzipiert ist, zeigt sich daran, dass die Amtszeit der Regierung an diejenige des Präsidenten gekoppelt ist. Sie endet – spätestens – mit dessen Neuwahl (nicht mit der Neuwahl der Staatsduma).

Trotz vorhandener normativer Elemente einer parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministerkabinetts ist diese kaum von Bedeutung, da die politische Richtlinien- und die Organisationsgewalt für die „Regierung“ dem Kabinett entzogen ist.¹

¹ Vgl. Luchterhandt, Otto: Präsidentialismus in der GUS-Staaten, in: Ders. (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 259–260

Stattdessen spielt eine andere Institution immer mehr die Rolle des politischen Zentrums in Russland. Mit der Präsidialadministration verfügt der Präsident über eine eigenständige Organisationsgewalt, mit deren Hilfe er die institutionelle Basis für die regierungsunabhängige Ausübung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse schaffen kann. Der Chef der Präsidialadministration nimmt eine Schlüsselfunktion nicht nur in dieser Institution, sondern im gesamten russischen Exekutivsystem ein. Schätzungsweise 60 bis 70 Prozent aller wichtigen politischen Entscheidungen werden in der Präsidialadministration vorbereitet und entworfen.² Es verwundert daher nicht, wenn zwischen der Präsidialadministration und der Regierung ein Konkurrenzverhältnis besteht. Diese Konkurrenz zwischen der Präsidial- und der Ministerialbürokratie ist offensichtlich kein spezifisch russisches Phänomen und gehört zu den wichtigsten Funktionsproblemen der Exekutive in den osteuropäischen Mischsystemen³.

Eine Reduktion der Regierungsfunktionen auf die eines großen „Wirtschaftskabinetts“ erinnert an den Zustand, wie er in der UdSSR für die Stellung und Funktion des damaligen Ministerrats unter dem Politbüro bzw. Sekretariat des ZK der KPdSU typisch war.

Ein weiterer Aspekt, der die Entfaltung der Regierung als eine politisch verantwortliche Institution behindert, ist eine enge Verflechtung zwischen den Vertretern des Big Business und den politischen Entscheidungsträgern. Anders als in westlichen Demokratien, wo die verschiedenen Lobbygruppen versuchen, ihre Interessen durch Beeinflussung von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern durchzusetzen, sind in Russland die Lobbyisten selbst Angehörige der staatlichen Machtstrukturen. Der wichtigste Indikator für den Stellenwert einer Lobbygruppe ist daher ihre Präsenz in der Exekutive. Die Regierungen in Russland spiegeln zwar nicht die Mehrheitsverhältnisse in der Staatsduma wider, drücken aber Verhältnisse einer anderen Art aus. Sie spiegeln die Verhältnisse der Kräfte im Hintergrund wider, die jeglicher öffentlichen Kontrolle entzogen sind.

Unternehmer und Bankiers werden in der russischen Öffentlichkeit seit Mitte der neunziger Jahre als politische Akteure wahrgenommen. Mit der Herausbildung und Konsolidierung von Finanz- und Industriestrukturen gewannen sie gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, von deren Politik sie vorher profitiert hatten, größere Selbständigkeit und konnten ihrerseits auf sie Einfluss nehmen. Insofern stellen die russischen Wirtschaftskapitäne einen besonderen Typ des „politischen Unternehmers“ dar, der ein spezifisches Merkmal der Transformation in Russland ist. Wie Schröder meint, „nicht Konsolidierung von Demokratie ist demnach das zentrale Moment des politischen Prozesses in Russland, sondern die Deformierung der durch Wahl und Verfassung legitimierten Präsidialdemokratie durch Inkorporierung von Unternehmensinteressen in das Handeln der Exekutive“.⁴ Die Verflechtung zwischen Business und Macht ist eines der wichtigsten Elemente des russischen Transformationsprozesses. Das Muster ihrer Symbiose prägt den Charakter und den Stil der Macht sowie die Steuerungstechnologien und die Entwicklungsstrategien der Machteliten.

Das Fehlen einer eigenen Stütze im Parlament und die mangelnde Kontrolle der Regierungstätigkeit seitens gesellschaftlicher Institutionen verhindern die Entfaltung von Mechanismen, die der Regierung einen Rückhalt bei der Entwicklung ihrer Unabhängigkeit von Partikularinteressen, ihrer Selbständigkeit und Verantwortlichkeit gewähren würden.

Der Machtposition der Regierung in Russland sind schon durch die Verfassung ziemlich enge Grenzen gesetzt. Allerdings noch beträchtlicher schwächt die vorherrschende Auslegung der

² Schneider, Eberhard: Der zentrale politische Entscheidungsprozess in Russland. BIOst Nr. 50/1998, S. 34

³ Brunner, Georg: Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, 2. Aufl., Berlin 2002

⁴ Schröder, Hans-Henning: Jelzin und die „Oligarchen“. Über die Rolle von Kapitalgruppen in der russischen Politik (1993–Juli 1998), BIOst Nr. 40/1998, S. 37

Verfassung im Sinne eines „präsidientlichen“ Regimes die Handlungsfähigkeit der Regierung. Sie wird als eine Ausdehnung der Präsidialmacht angesehen und dieser Logik folgend werden Ministerkabinette aus Technokraten und Wirtschaftslobbyisten bevorzugt, obwohl nach bestehender Verfassung eine Regierungsbildung auf parlamentarischer Basis möglich ist. Immerhin hat das russische politische System eine Umsetzung dieses Prinzips während der Regierungszeit Primakows erfahren können.

Vor einem Jahr wurde von Präsident Putin die Möglichkeit der Regierungsbildung auf der Basis der parlamentarischen Mehrheit ins Auge gefasst. Allerdings verschwand das Thema schnell wieder. Auf seiner Presse-Konferenz am 20. Juni 2003, nur einen Monat nachdem er sich in seiner Botschaft an das Parlament für eine Stärkung der Rolle der Parteien im öffentlichen Leben ausgesprochen hatte, hat Putin ein parlamentarisches System für Russland als „unzulässig“ und sogar „gefährlich“ bezeichnet.⁵ Tatsächlich hat man in der Folgezeit eine Realisierung des Prinzips der Regierungsbildung auf parlamentarischer Basis nicht erleben können. Weder nach den Parlamentswahlen im Dezember 2003 noch infolge der Entlassung des Kabinetts Kasjanows und der darauf folgenden Regierungsreform im März 2004.

Die Person des neuen Premiers, eines anpassungsfähigen sowjetischen Apparatschiks, der einen Technokraten, umsichtigen Manager und Pragmatiker verkörpert, zeigt deutlich, dass Putin weiterhin sich treu bleibt, indem er für diesen Posten keinen „politischen“, sondern einen „technischen“ Ministerpräsidenten bevorzugt. Vor diesem Hintergrund erscheint der vorherige Ministerpräsident Michail Kasjanow, der während seiner Amtszeit immer als ein „technischer“ Premier galt, als politisches Schwergewicht. Diese Ernennung macht deutlich, dass der Regierung trotz mehrerer Ankündigungen weiterhin keine ernst zunehmende politische Selbstständigkeit und Verantwortung beigemessen wird, sondern sie immer stärker zu einem Durchführungsorgan wird, das die Anweisungen des Präsidenten umsetzt. Während der Zusammenstellung des neuen Kabinetts wurde die Regierungsbildung auf parlamentarischer Basis nur imitiert: die parlamentarische Mehrheitspartei wurde vom Kreml erst zu Rate gezogen, nachdem die Entscheidung über den Nachfolger bereits feststand.

Die Regierungsreform hat keine qualitativen Veränderungen mit sich gebracht und ist auf eine bloße Umstrukturierung und Umbenennung der Posten hinausgelaufen. Die Zahl der Ministerien wurde reduziert, aber fast alle ehemaligen Minister tauchten als Leiter von Agenturen und Dienststellen wieder auf, die sich von den ehemaligen Ministerien nicht wesentlich unterscheiden. Die Mannschaft wurde kaum erneuert. Dagegen erscheint die Neubesetzung der Stelle des Leiters der Regierungsadministration als sehr wichtig. Dmitrij Kosak, vorher Erster Stellvertreter der Präsidialadministration und eine dem Präsidenten nahe stehende Person, wird nun als die eigentliche Schlüsselfigur des Kabinetts wahrgenommen, wichtiger als der Ministerpräsident. Ihm wird die Rolle eines Aufpassers des Kremls bei der Regierung zugeschrieben.

Das Ergebnis der Regierungsreform zeigt, dass eine wirkliche Systemreform nicht auf der Agenda von Präsident Wladimir Putin steht. Die politische Führung Russlands hofft, die von ihr formulierten ehrgeizigen Aufgaben im Bereich der Modernisierung des Landes im Rahmen der bestehenden Verhältnisse realisieren zu können. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit eine faktisch nur dem Präsidenten gegenüber verantwortliche Regierung, die sich außerdem unter der spürbaren Dominanz der für das Regieren nicht legitimierten Administration des Präsidenten befindet und den Einflüssen der Partikularinteressen ausgesetzt ist, ein Handeln im Sinne gesellschaftlicher Belange gewährleisten kann. Kann ein System der sich reproduzierenden Nicht-Verantwortlichkeit eine erfolgreiche Transformation und Modernisierung des Staates und der Gesellschaft einleiten und konsequent durchführen?

⁵ Im Internet unter <http://www.kremlin.ru/text/appears/2003/06/47449.shtml>

Zur Rolle der Staatsoberhäupter in den postsozialistischen Systemwechselprozessen.

Ein vergleichendes Untersuchungsmodell

Staatsoberhäupter spielen in Systemübergängen eine entscheidende Rolle. Systemwechsel eröffnen ihnen Möglichkeiten, in besonderem Ausmaß auf die neu entstehenden bzw. sich verändernden Verfassungsordnungen sowie auf die politischen Prozesse gestaltend Einfluss zu nehmen. Von den Staatspräsidenten hängt es maßgeblich ab, wie schnell, reibungslos und letztlich erfolgreich die Demokratisierung verläuft.

Ein Systemwechsel beinhaltet stets die Auflösung der alten und die Entstehung einer neuen politischen Herrschaftsordnung. Diese Phase der Entdifferenzierung bei nachfolgender Redifferenzierung (Merkel 1999: 119) ist insbesondere durch enorme Unsicherheit gekennzeichnet: die alten Strukturen funktionieren nicht mehr, die politische Macht ist zwischen verschiedenen Gruppen umstritten, es bestehen höchst unterschiedliche Interessen und Kalküle (Marks 1992: 48). Akteuren kommt gerade in dieser Zeit besondere Bedeutung zu, ihre „Ziele, Interessen, Präferenzen, Perzeptionen, Entscheidungen, Strategien und (ihr) Verhalten“ (Bos 1994: 87) gelten als entscheidend für den Verlauf und den Ausgang von Systemwechseln. Charakteristisch für Übergangssysteme ist zum einen die enorme Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der maßgeblichen Akteure, zum anderen jedoch auch die geringe Erwartungssicherheit hinsichtlich der Ergebnisse des politischen Prozesses. Profilierte Einzelpersonen wie Staatsoberhäupter scheinen in einem derartigen Umfeld um ein Vielfaches besser geeignet als die noch unfertigen Strukturen, Institutionen und Parteien, Orientierungshilfe für die verunsicherten Bürger zu leisten und Vertrauen in die Zukunft zu wecken.

Umso erstaunlicher erscheint es, dass diese Thematik bisher in der politikwissenschaftlichen Literatur kaum Beachtung gefunden hat. Zwar gibt es eine große Anzahl von Untersuchungen einzelner Staatspräsidenten, diese beinhalten jedoch – wenn überhaupt – nur sehr cursorische theoretische Grundlagen. Insbesondere fehlen Studien, die sich weder ausschließlich mit biographischen Details noch lediglich mit der institutionellen Stellung von Staatspräsidenten beschäftigen, sondern versuchen, beide Aspekte miteinander zu verbinden.

Im Folgenden wird ein Modell zur empirisch-vergleichenden Analyse der Rolle von Staatsoberhäuptern in den postsozialistischen Systemwechselprozessen und des Beitrags derselben zur Demokratisierung und Konsolidierung der jeweiligen politischen Systeme skizziert. Hierzu erscheinen insbesondere Erkenntnisse aus der Transitionsforschung,¹ der Leadershipforschung sowie der vergleichenden Regierungslehre² hilfreich. Wie sind die ausgewählten Staatsoberhäupter in ihrem Handeln zu charakterisieren? Haben sie bewusst und aktiv die Gesellschaft aus dem Autoritarismus herausgeführt oder den Übergang lediglich begleitet? Sind sie gestaltende politische Führer mit „Mut und Visionen“ (Diamond 1990: 57) oder lediglich Verwalter, Manager der Macht? Sind sie, so die Definition von James McGregor Burns in seiner bahnbrechenden Studie „Leadership“ aus dem Jahre 1978, als „transforming leaders“ oder nur als „transactional leaders“ zu bezeichnen (McGregor Burns 1978), sind sie „role defining“ oder lediglich „role defined“ (Kellerman 1984: 15)? Und sind sie Vorreiter der Demokratie und Architekten des Umbruchs oder aber Wegbereiter eines „neuen“ Autoritarismus?

¹ Neben akteurzentrierten sind vor allem neoinstitutionelle Ansätze von Bedeutung. Ferner wird auch auf kulturtheoretische Überlegungen einzugehen sein.

² In diesem Zusammenhang interessiert zum einen die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Systemtypen, zum anderen die Diskussion über deren Vor- und Nachteile für die Herausbildung von stabilen Demokratien; vgl. Linz 1990 und 1994.

Erforderlich erscheint eine multiperspektivische Herangehensweise, die strukturell-systemische, institutionelle, behavioralistische und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, historische Traditionen, aktuelle Machtkonstellationen sowie die Persönlichkeitsstrukturen der zu untersuchenden Staatsoberhäupter miteinander verbindet und im Lichte der spezifischen Charakteristika der postsozialistischen Systemwechselprozesse analysiert.

- In einem *ersten Schritt* sollen die spezifischen Charakteristika der Transformationen in Osteuropa untersucht werden. Es gilt zu fragen, inwiefern das Wirken relevanter politischer Akteure sowie deren Entscheidung zu Gunsten bestimmter institutioneller Arrangements durch das Tempo, den Modus sowie die spezifischen Macht- und Akteurskonstellationen in den einzelnen Phasen des Übergangs geprägt werden.

In Systemwechseln ist eine starke und folgenreiche Wechselbeziehung zwischen der neu entstehenden demokratischen Institution „Staatsoberhaupt“ und der Persönlichkeit sowie dem politischen Stil des Amtsinhabers zu beobachten. Institutionen, verstanden als „rules of the game“ (North 1992: 4), beeinflussen einerseits die Handlungen und Präferenzen politischer Akteure, andererseits gewähren sie ihnen ein Mindestmaß an Erwartungssicherheit. Gleichzeitig werden in Systemübergängen die neuen demokratischen Institutionen maßgeblich durch die in ihnen handelnden Akteure gestaltet. Gerade der erste Amtsinhaber verleiht der Institution eine dauerhafte Prägung, indem er durch seine Amtsführung Konventionen begründet, die auch für seinen Nachfolger relevant werden.

- In einem *zweiten Schritt* sind die im Zuge der postsozialistischen Systemwechsel entstehenden Regierungssysteme zu betrachten. Ein Regierungssystem schafft Räume und Verfahren für die Ausübung von Politik und wirkt so erheblich auf die Konflikt- und Konsensprozesse der jeweiligen Gesellschaft sowie auf die Leistungsfähigkeit der Institutionen ein. Zugleich beinhaltet die Wahl eines parlamentarischen, eines semipräsidentiellen oder eines präsidentiellen Systems einen ersten Hinweis auf ein institutionell starkes oder schwaches Staatsoberhaupt. Ungeachtet der Bedeutung des Systemtyps für die konkrete Ausgestaltung der Institutionen und die Regulierung des „politischen Spiels“ wäre es jedoch verfehlt, von der Wahl des Regierungssystems kausal auf die Bedeutung eines Staatsoberhauptes zu schließen. Ohne jeden Zweifel ist auch der Erfahrungshorizont und die Bereitschaft zu „demokratischem Handeln“ der politischen Akteure zu berücksichtigen (Putnam 1993).
- In einem *dritten Schritt* sind die historischen Traditionen zu beleuchten. Gibt es in den postsozialistischen Staaten Erfahrungen mit starken, gestaltenden Staatsoberhäuptern? Oder aber ist die Institution des Staatsoberhauptes ein Novum in der Verfassungsgeschichte des jeweiligen Landes?
- In einem *vierten Schritt* sind die postautoritären Verfassungsgebungsprozesse und die auf diese einwirkenden Macht- und Interessenkonstellationen zu betrachten, wobei das Handeln der Staatsoberhäupter besondere Berücksichtigung zu erfahren hat. In rechtsstaatlichen Demokratien bilden die verfassungsrechtlichen Regeln die einzige legitime Ausgangsbasis, auf die sich politische Akteure stützen können, um ihr Handeln zu rechtfertigen. Dies bedeutet zwar nicht, dass sich die Stärke der Staatsoberhäupter ausschließlich nach den konstitutionellen Regeln bemisst, diese sind jedoch vor allem dann wichtig, wenn sich die Akteure zu ihrer Einhaltung verpflichten. Neben der Ausgestaltung des Beziehungsgeflechtes zwischen den obersten Institutionen – Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt – und den Modalitäten der Bestellung des Präsidenten gilt es insbesondere, die zeremoniellen, ernennungsrechtlichen und unmittelbar politischen Befugnisse der Staatsoberhäupter auf der Grundlage der jeweiligen Verfassungsdokumente zu erfassen und einander vergleichend gegenüberzustellen.
- In einem *fünften Schritt* sind die faktischen Machtpositionen der Staatsoberhäupter in den postsozialistischen Systemwechseln zu untersuchen, die sich vielfach aus außerkonstitutionellen, informellen „Machtreservoirs“ speisen. Von Interesse sind unter anderem informelle Strukturen, „Parteien der Macht“, Kontakte zu Wirtschaftsmächten, Verbänden oder Geheimdiensten, zur Armee oder ins Ausland. In diesem Zusammenhang ist ferner zu untersu-

chen, ob diese außerkonstitutionellen, informellen Strukturen die formellen Institutionen ergänzen oder aber deren Funktionsfähigkeit unterlaufen.

- In einem *sechsten Schritt* sollen die Persönlichkeit und das Amtsverständnis der ausgewählten Staatsoberhäupter beleuchtet werden. Hierbei spielen biografische Faktoren wie Herkunft, Ausbildung und Berufsbild (Pradetto/Weckmüller 2002) eine ebenso bedeutende Rolle wie die politischen Visionen und Ideen sowie der politische Stil der Präsidenten. Woher kommen die Staatsoberhäupter, aus welcher Generation stammen sie, welcher Bildungsschicht gehören sie an und welche Ausbildung haben sie genossen? Welchen Beruf hatten sie während der Zeit des Autoritarismus? Waren sie Teil der „alten“ sozialistischen Systeme oder Oppositionelle? Sind sie „politische Experten“ (Scott in Lipset 1981: 120) oder aber Arbeiter, Verwaltungsfachleute, Militärs, Ökonomen, Intellektuelle? Auch die Selbsteinschätzung ist zu betrachten, denn es ist für die Amtsausübung durchaus von Bedeutung, ob sich ein Staatsoberhaupt als aktiver politischer Akteur oder aber als pragmatischer, „unpolitischer“ Vermittler sieht. Ferner ist das Wertesystem, auf das die Staatsoberhäupter ihr Handeln gründen, wichtig. Stützen sie sich auf politische Programme, haben sie Ideale und Visionen? Welches Verständnis von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und Gewaltenteilung ist ihnen zu Eigen? Haben sie Demokratie „gelernt“ oder überwiegen Wertprägungen aus der Zeit des Autoritarismus?
- In einem *siebten Schritt* ist das konkrete Auftreten der Staatsoberhäupter während der postsozialistischen Systemübergänge zu analysieren. Von großer Bedeutung erscheint ihr Verhalten insbesondere in Krisensituationen. So kommt es beispielsweise in „jungen“ Demokratien mit neuen Verfassungen in der Regel zu Kompetenzkonflikten zwischen den obersten Institutionen eines politischen Systems. Auch im Falle von Problemen bei der Regierungsbildung als Folge fehlender parlamentarischer Mehrheiten kann dem Staatsoberhaupt eine wichtige Vermittlungsaufgabe zufallen. Ferner ist auch eine Analyse der Policy-issues von Interesse, die von den Staatsoberhäuptern auf die politische Agenda gesetzt werden (Rüb 2001: 21).
- In einem *achten* und letzten *Schritt* gilt es zu bewerten, welchen Beitrag die Staatsoberhäupter zur Konsolidierung der postsozialistischen Demokratien geleistet haben. Haben sie zur Stabilisierung demokratischer Werte und Institutionen beigetragen oder tragen sie Verantwortung für die Entstehung oder aber Beibehaltung autoritärer politischer Verhaltens- und Funktionsmuster? Ferner ist festzustellen, inwiefern nach Beendigung der Konsolidierung ein Wandel in der Rolle der Staatsoberhäupter festzustellen ist. Hat es eine „Machtverringering“ gegeben? War diese freiwillig? Oder wurden auf Grund der Erfahrungen der Übergangsphase die konstitutionellen Kompetenzen des Staatsoberhauptes beschnitten?

Literatur:

- Bos, Ellen, 1994: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, 81–110.
- Diamond, Larry, 1990: Three Paradoxes of Democracy. In: Journal of Democracy, 1 (3), 48–60.
- Kellerman, Barbara, 1984: The Political Presidency. Practice of Leadership, New York/Oxford.
- Linz, Juan J., 1990: The Perils of Presidentialism. In: Journal of Democracy, 1, 51–69.
- Linz, Juan J., 1994: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Bd. 1, Baltimore u. London, 3–87
- Lipset, Seymour M., 1981: Political Man. The Social Basis of Politics, Baltimore.
- Marks, Gary, 1992: Rational Sources of Chaos in Democratic Transition. In: Marks, Gary/Diamond, Larry (Hrsg.): Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset, Newbury Park u.a., 47–69.

McGregor Burns, James, 1978: Leadership, New York.

Merkel, Wolfgang, 1999: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.

North, Douglass, 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistungen, Tübingen.

Pradetto, August/Weckmüller, Carola, 2002: Die neue Präsidentengeneration im Postkommunismus. In: Luchterhandt, Otto (Hrsg.), 2002: Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, 2. Auflage, Berlin, 205–255.

Putnam, Robert, 1993: Making Democracy Work, Princeton.

Rüb, Friedbert W., 2001: Schach dem Parlament. Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Opladen.

Wahlen als Business – Betrachtungen zur Ukraine vor den Präsidentschaftswahlen

Seit der Unabhängigkeit wurden in der Ukraine insgesamt sechs landesweite Wahlen durchgeführt, die von internationalen Beobachtern als halbwegs frei und fair beurteilt wurden. Angesichts der im Oktober 2004 anstehenden Präsidentschaftswahlen möchte ich die beiden letzten Wahlen – die Präsidentschaftswahl 1999 und die Parlamentswahl 2002 – aus einem Blickwinkel betrachten, der zum Verständnis über das Zustandekommen von Wahlergebnissen beitragen kann: Wahlen als Geschäft lokaler und regionaler Eliten. Dazu verwende ich das Konzept der *machine politics*.

Eine *political machine* ist eine Organisation, die von einem einzelnen Boss oder einer kleinen autokratischen Gruppe geleitet wird und über genügend Wählerstimmen verfügen kann, um politische und administrative Kontrolle über eine Stadt, einen Bezirk oder einen Staat auszuüben. Banfield und Wilson (1963: 115) liefern eine anschauliche Definition:

A political machine is a business organization in a particular field of business – getting votes and winning elections.

Machine politics in der Ukraine

In seiner Analyse des Zentrum-Peripherie Verhältnisses im post-sowjetischen Russland und der Ukraine behauptet Matsuzato (2001b: 179), dass nach dem Zusammenbruch des Sozialismus so genannte *boss politics* sich an neue Bedingungen anpasste und sich zu einer Form von *machine politics* entwickelte. Jedoch kann man nicht davon ausgehen, dass es sich einfach um eine personelle und strategische Kontinuität handelt, denn diese Maschinen werden von geschickten Politikern neu gebaut (Hale 2003). Wegen der Einführung formal demokratischer Wahlen und der Zulassung von Parteien haben wir es mit neuen Akteuren und neuen Techniken zu tun.

In der Ukraine spielen in diesem Zusammenhang die Gouverneure eine zentrale Rolle. Im Jahr 1994 wurden sie direkt gewählt. Mit dem Verfassungskompromiss 1995 wurden sie vom Präsidenten abhängig, der sie jederzeit entlassen kann. Trotz des Ernennungssystems spielen Wahlen eine zentrale Rolle. Kučma hat wiederholt Gouverneure entlassen, denen es nicht gelang, genügend Stimmen für ihn persönlich oder für ihm nahe stehende Parteien oder Wahlbündnisse zu mobilisieren (Matsuzato 2001a: 417).

Trotz der Personalisierung und Informalität von *electoral machines* kommt Parteien eine wichtige und wachsende Rolle zu.¹ Obwohl Politiker von der Bevölkerung im politisch-programmatischen Sinne isoliert sind (Carothers 2002: 11), sind sie zumindest auf der lokalen Ebene mit Teilen der Bevölkerung über *political machines* verbunden, d.h. Klientelismus findet auf einer individualisierten und zugleich massenhaften Basis statt, und durchsetzungsfähige Politiker erreichen eine von oben gesteuerte administrative Mobilisierung. Parteien sind Teil von *machine politics* geworden, da inzwischen alle Gouverneure einzelnen Parteien zuzurechnen sind oder sich eigene Parteien geschaffen haben.

Obwohl zahlreiche Autoren auf die Existenz von *machine politics* in einigen post-sowjetischen Staaten hingewiesen haben (Brie 1997; D'Anieri 2003; Jensen 1999; Matsuzato 2001b, 2001c), fehlen Analysen ihrer konkreten Funktionsweise. Kitschelt (2000: 851) geht davon aus, dass *machine politics* eine sehr enge Bindung der Rechenschaftspflicht (*accountability*) und der Responsivität zwischen Politikern und Wählern schafft. In der Ukraine ist es nicht nur die nach

¹ Dies lässt sich unter anderem mit der Änderung des Wahlgesetzes 1997 erklären, das Parteien aufwertete.

klientelistischem Muster vollzogene Verteilung materieller Anreize, die die Wähler dazu veranlasst, ihre Stimme für die Maschine abzugeben. Wie verschiedene Studien gezeigt haben, spielen Zwang und Wahlfälschung ebenfalls eine Rolle (Herron/Johnson 2003; Kuzio 2002). In diesem Sinne übt die *political machine* verschiedene Formen von Macht über Menschen aus.

Der Gouverneur kann, um die *political machine* zum Laufen zu bringen, auf so genannte „administrative Ressourcen“ zurückgreifen. Sie bezeichnen den Einsatz von Machthebeln, die politischen und administrativen Akteuren formal oder informell zur Verfügung stehen, zur Erlangung politischer Ziele. Dazu zählen der (informelle) Einfluss auf Kontrollorgane, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte sowie selektive Rechtsvorschriften und die selektive Anwendung von Gesetzen (Darden 2001). Untergeordnete politische Akteure wie Bürgermeister oder Leiter der *Rajon*-Administrationen sind dem Druck der übergeordneten *political machines* ausgesetzt, da die Regionalverwaltung faktisch über die Verteilung von Haushaltsmitteln entscheidet und damit darüber, wie viel die untergeordneten *political machines* selbst auf klientelistische Weise zu vergeben haben. Zudem nimmt der Gouverneur durch seine Zustimmung zur Ernennung der Leiter der *Rajon*-Verwaltungen direkten Einfluss auf deren Karriereverlauf.

Der Gouverneur übt Kontrolle über staatseigene regionale Betriebe aus und unterhält informelle Kontakte zu privaten Unternehmen, deren Schicksal er beeinflussen kann. Er agiert in Zusammenarbeit mit Personen, die über eine Menge Leute Macht ausüben können, vor allem mit Betriebsdirektoren. Die informelle Kontrolle über Kontrollorgane und das Recht, Lizenzen der verschiedensten Art zu vergeben, geben ihm die Möglichkeit, durch Zuckerbrot und Peitsche Wählerstimmen zu generieren.

Schließlich nutzt der Gouverneur so genannte Flex-Organisationen (Wedel 2002), die an der Grenze zwischen privat und öffentlich angesiedelt sind und es erlauben, Unternehmer und andere Akteure durch die Vermischung von Ressourcen aus der öffentlichen und privaten Sphäre zur Finanzierung klientelistischer Praktiken zu zwingen. Betriebe werden genötigt, Beiträge in Fonds zu zahlen, die sich außerhalb der öffentlichen Haushalte befinden und dazu dienen, die klientelistischen Verbindungen zu den Wählern aufrecht zu erhalten (Hale 2003). Für diese unfreiwillige Wahlkampffinanzierung wird der Betrieb jedoch „belohnt“, entweder durch Zuwendungen oder durch den Verzicht auf die Anwendung von Rechtsvorschriften. Außerdem kontrolliert die Machtelite den Zugang zu Arbeitsplätzen – nicht nur im öffentlichen Sektor – und verlangt im Gegenzug Unterstützung bei Wahlen (D’Anieri 2003: 10). Und sie nimmt Einfluss darauf, ob Renten und Löhne pünktlich ausgezahlt werden.

Bemerkenswert ist die Vermischung zweier Handlungssphären, d.h. die Ausnutzung administrativer Vorgaben für *machine politics*. Die Gouverneure missbrauchen die Macht, die ihnen der formale Rechtsrahmen zur Verfügung stellt, um ihre Macht in der Region zu sichern. Sie haben Netzwerke von Klienten unter oder neben sich, die für sie Stimmen mobilisieren und zur Belohnung Vorteile finanzieller oder immaterieller Art aus jenen Ressourcen erhalten, die der formale Rahmen bereithält; oder sie erfahren anderweitige Unterstützung durch den Gouverneur, der die Ressourcen seines nach Kiew reichenden informellen Netzwerkes ausnutzt. Gleichzeitig dienen all diese Stimuli auch als Drohpotential. Haushaltsmittel werden im Gegenzug für Loyalität zugewiesen, und die Zustimmung zur Ernennung für Verwaltungsleiter auf der *Rajon*-Ebene wird von deren Gefügigkeit abhängig gemacht.

Wie man in Doneck Wahlen gewinnt

In der Region Doneck formalisierte sich die Partei der Macht durch die Gründung und Stärkung der PARTEI DER REGIONEN DER UKRAINE, die heute der organisierten Verwirklichung von *machine politics* dient. Aber auch schon zuvor wurde dieses klientelistische Muster über die *political machine* des Gouverneurs praktiziert. Während der Präsidentschaftswahl 1999 unterstützten der damalige Gouverneur Viktor Janukovič und relevante politische und wirtschaftliche Akteure der Region Amtsinhaber Kučma. In der Stichwahl errang er einen unerwarteten Sieg in der Re-

gion Doneck gegen seinen kommunistischen Herausforderer Petro Simonenko, der aus der Region Doneck stammt, und trotz der Tatsache, dass die Donecker Wählerschaft traditionell Kandidaten aus dem linken Spektrum favorisierte. Während der Parlamentswahl im Jahr 2002 stimmten die Wähler aus dem „roten“ Donbass mehrheitlich für den präsidententreuen Wahlblock FÜR EINE GEEINTE UKRAINE,² und fast alle Direktmandate wurden von Vertretern des Wahlblocks gewonnen, die zugleich vorwiegend lokale Bosse oder wichtige Unternehmer sind. Alle „zentristischen“ Parteien auf der regionalen Ebene unterstützten den Wahlkampf des Blocks, und ihre regionalen Anführer wurden kooptiert.

Im Folgenden unterscheide ich drei Strategietypen, die bei den letzten beiden Wahlen festzustellen waren: (1) klientelistische Praktiken gegenüber der Bevölkerung und einigen NGOs und Unternehmern, d.h. *machine politics* im engeren Sinne, (2) verschiedene Formen des Zwangs gegenüber Einzelpersonen und Personengruppen, und (3) Wahlfälschung im weitesten Sinne.

Machine Politics – Organisierter Klientelismus

Strategien des ersten – klientelistischen – Typs umfassten 2002 so genannte „Sozialverträge“ zwischen Kandidaten des Wahlblocks FÜR EINE GEEINTE UKRAINE mit einzelnen Wählern und sozialen Gruppen. Bis zum Wahltag am 31. März 2002 wurden etwa 200.000 solcher Verträge ausgestellt, geplant war der Abschluss von einer Million Verträgen (*ForUm*, 26.2. und 28.3. 2002). In diesen Verträgen wurde den Wählern vor allem die Verbesserung ihrer sozialen Lage versprochen.³ Ähnliche Verträge wurden mit Organisationen der Region abgeschlossen, z.B. einigen Gewerkschaften (*ForUm*, 28.2.2002), den Afghanistan-Veteranen und den Černobyl-Opfern (*Ukrainian Regional Report* 6/2002). Damit bekannten sich diese zur Partei und unterstützten sie aktiv oder zumindest symbolisch.

Die Regionalverwaltung – obwohl sie offiziell gar nicht „Vertragspartner“ war – beschrieb diese Strategie folgendermaßen:

Heute ist eine reale „Reserve“ für das Rating des Wahlblocks [FÜR EINE GEEINTE UKRAINE] das Projekt des „Sozialvertrages“ zwischen Vertretern des Blocks und den Wählern. Die Unterzeichnung des Sozialvertrages stärkt nicht nur den aktuellen Erfolg des Blocks, sondern fügt auch Hunderttausende neuer Wähler zu seinen Anhängern hinzu. (Gazeta v Gazete, 14.3.2002)

Dieser Umgang mit den Wählern scheint typisch für weite Teile des ukrainischen Parteiensystems. Das Committee of Voters of Ukraine (2001) stellte im November 2001 fest, dass 34 Prozent aller Verstöße gegen Wahlgesetze durch die Verteilung von Gütern oder Dienstleistungen stattfanden. Jedoch wurde im Fall Doneck das Verhältnis zu den Wählern ungewöhnlich stark „formalisiert“. Auf der Jahreshauptversammlung der Donecker PARTEI DER REGIONEN im März 2004 verwies der Donecker Bürgermeister Luk’jančenko nochmals auf den Erfolg der Sozialverträge:

Die Mitglieder der PARTEI DER REGIONEN haben die Unterstützung der Wähler dank der Sozialverträge erhalten, in denen sie konkrete Verpflichtungen gegenüber den Wählern der Stadt Doneck übernommen haben. Die Hauptpunkte der Verträge, die man auf dem städtischen Niveau entscheiden kann, sind durch die Beschlüsse der Sitzung des Stadtparlamentes genehmigt worden, und für ihre Umsetzung wurden aus dem Budget des Jahres 2003 750.000 Hryvnja bewilligt. Eine ähnliche

² FÜR EINE GEEINTE UKRAINE errang in Doneck 36,48 Prozent der Stimmen, die Kommunisten 28,01 Prozent und UNSERE UKRAINE 4,46 Prozent. Die Region Doneck war die einzige, in der der Wahlblock die Mehrheit der Stimmen gewann.

³ Der Rechtsstatus dieser Verträge ist ungeklärt. Weder Geltungsdauer noch Folgen der Nicht-Einhaltung der Verträge wurden festgelegt (*Ukrainian Regional Report* 6/2002).

Summe wird 2004 hierfür ausgezahlt, und ich denke, dass diese Sozialverträge unbedingt erfüllt werden sollten, ... denn die PARTEI DER REGIONEN – das ist keine Partei, die (nur) redet, sondern eine Partei, die etwas tut. Mit diesen [Haushalts-] Mitteln wurden die Arbeiten an der Beleuchtung des Mikrorajons Tekstil'sčik erledigt, das Gesundheitszentrum für Frauen wurde eröffnet, und es werden Schulen, Krankenhäuser und andere [Einrichtungen] renoviert. (Ostrov, 16.3.2004)

Diese Äußerung zeigt, dass die PARTEI DER REGIONEN nicht als von der lokalen Verwaltung getrennt zu begreifen ist. Auch die Akteure selbst nehmen diese eigentliche funktionale Trennung nicht wahr. Die Ressourcen der Stadt werden gezielt und direkt verwendet, um den „Wählerauftrag“ der Partei zu erfüllen.

Administrative Ressourcen

Der zweite Strategietyp geht über *machine politics* im engen Sinne hinaus und besteht in der Anwendung administrativer Ressourcen, die allerdings gelegentlich mit klientelistischen Praktiken kombiniert werden. Obwohl weniger erfolgreich als gedacht, brachten sie in Doneck während der Parlamentswahl 2002 einige Erfolge (Kuzio 2003). Unternehmer wurden gezwungen, sich am Wahlkampf zu beteiligen. Viele von ihnen traten der PARTEI DER REGIONEN bei, machten Werbung für den Wahlblock FÜR EINE GEEINTE UKRAINE und beeinflussten ihre Belegschaften. Die PARTEI DER REGIONEN rekrutierte massiv Mitglieder und Wahlkampfhelfer in staatlichen Unternehmen und Einrichtungen (Committee of Voters of Ukraine 2001). Die Mitgliedschaft stieg von etwa 30.000 im März 2001 auf eine halbe Million im Dezember 2001 (Varfolomeyev 2002). Angestellte der öffentlichen Verwaltung und anderer öffentlicher Einrichtungen wurden eingeschüchtert, und auf Universitäts-Dozenten wurde im Präsidentschaftswahlkampf 1999 Druck ausgeübt, damit sie ihre Studierenden bei der Wahlentscheidung beeinflussten.⁴ In der Stadt Artemovsk wurden Studenten dazu gezwungen, Wahlplakate für den Block FÜR EINE GEEINTE UKRAINE aufzuhängen (*Ukrainian Regional Report 7/2002*). Zeitungen und Werbeagenturen wurden unter Druck gesetzt, keine Werbung für oppositionelle Kandidaten zu machen (Harmash 2002). Im Monat vor den Wahlen wurden die oppositionellen Kräfte in den Medien kaum erwähnt, während FÜR EINE GEEINTE UKRAINE häufig, und vor allem positiv erwähnt wurde (*Ukrainskij Monitor dlja Vil'nyh Vyboriv 2002*).

Besonders in Wahlbezirken mit ungeschützten Wählergruppen besteht die Möglichkeit gezielter Einflussnahme. Gefängnisse, deren Insassen immerhin ein Prozent der regionalen Bevölkerung ausmachen, wählten einstimmig für den Wahlblock FÜR EINE GEEINTE UKRAINE. Ähnliche Wahlergebnisse wurden auf Schiffen und in Krankenhäusern erreicht.

Manipulationen und Wahlfälschung

Der Wahlblock FÜR EINE GEEINTE UKRAINE gewann vor allem dort, wo Wahlbeobachter einfach nicht in die Wahllokale gelassen wurden (*ForUm*, 2.4.2002), und das betraf vor allem die Region Doneck. Durch die Besetzung der Wahlkommissionen mit Anhängern der Partei der Macht wurde versucht, schon im Vorfeld Einfluss auf den Wahlverlauf zu nehmen. Schließlich gehörte die Mehrheit der verschiedenen regionalen und lokalen Wahlkommissionen jenen Kräften an, die den Wahlblock FÜR EINE GEEINTE UKRAINE unterstützten (Harmash 2002). Einzelne Kandidaten wurden nicht zugelassen. So versuchte man (allerdings erfolglos), die Registrierung des Wahlblocks UNSERE UKRAINE aus formalen Gründen zu verhindern (*obkom*, 22.1.2002).

Ganze Belegschaften wurden gezwungen, eine Erlaubnis zu beantragen, in einem anderen Wahlbezirk wählen zu dürfen, in dem der Wahlausgang offen erschien. Sie wurden mit dem Bus zum entsprechenden Wahllokal gefahren. Wählerlisten wurden manipuliert und um Tote und

⁴ Gespräch mit einem Dozenten der Nationalen Universität, Doneck 1999.

Migranten ergänzt, für die einfach Wahlzettel ausgefüllt wurden. Zudem fand ein schwunghafter Handel mit Stimmzetteln statt. Bei der Stimmauszählung kam es zu Unregelmäßigkeiten.⁵

Ausblick

Die im Dezember 2003 eingeleitete Verfassungsreform sieht die Wahl des Präsidenten durch das Parlament erst ab 2006 vor, so dass die in diesem Jahr anstehende Entscheidung noch mittels Direktwahl durch das Volk getroffen wird. Da Kučma nicht mehr antreten wird, bleibt abzuwarten, für wen die einzelnen Gouverneure ihre *political machines* laufen lassen werden.

Literatur

- Banfield, Edward C. / Wilson, James Q. (1963): *City Politics*, Cambridge.
- Brie, Michael (1997): Urban Machine and Its Khoziain, *Panorama* **39**.
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy* **13**, 1: 5–21.
- Committee of Voters of Ukraine (2001): Summary of Long Term Observation Report on 2002 Parliamentary Elections, Kiew, November.
- D’Anieri, Paul (2003): Electoral Authoritarianism in the Former Soviet Union: A Comparative Analysis. Conference Paper: Annual Convention of the ASN, New York, 3–5.4.
- Darden, Keith A. (2001): Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma, *East European Constitutional Review* **10**, 2–3.
- Hale, Henry E. (2003): Explaining Machine Politics in Russia’s Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy, *Post-Soviet Affairs* **19**, 3: 228–263
- Harmash, Serhii (2002): Legal Farce, in: *Zerkalo Nedeli* **6**, 16.–22.2.
- Herron, Erik S. / Johnson, Paul E. (2003): “It Doesn’t Matter Who Votes, but Who Counts the Votes”: Assessing Fraud in Ukraine’s 2002 Parliamentary Elections, *Research Paper*, Kansas: Center for Russian and East European Studies.
- Jensen, Donald N. (1999): The Boss: How Yury Luzhkov Runs Moscow: Defence Academy. Conflict Studies Research Centre.
- Kitschelt, Herbert (2000): Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities, *Comparative Political Studies* **33**, 6–7: 845–879.
- Kuzio, Taras (2002): Parliamentary Elections in the “Blackmail State”, *Prism* **8**, 1.
- Kuzio, Taras (2003): The 2002 Parliamentary Elections in Ukraine: Democratization of Authoritarianism? *Journal of Communist Studies and Transition Politics* **19**, 2: 24–54.
- Matsuzato, Kimitaka (2001a): All Kuchma’s Men: The Reshuffling of Ukrainian Governors and the Presidential Election of 1999, *Post-Soviet Geography and Economics* **42**, 6: 416–439.
- Matsuzato, Kimitaka (2001b): From Communist Boss Politics to Post-Communist Caciquismo – the Meso-Elite and Meso-Governments in Post-Communist Countries, *Communist and Post-Communist Studies* **34**, 2: 175–201.
- Matsuzato, Kimitaka (2001c): From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Origins of the Tatarstan Political Regime, 1990–2000, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* **17**, 4: 43–77.
- Ukrainskij Monitor dlja Vil'nyh Vyboriv (2002): Monitoring Rivnja Dostupu do SMI. Monitoring Rivnja Jakisnogo Informuvannja Vyborciv, [http://prostir.org/monitor/new_s/shid/tv\(e\).htm](http://prostir.org/monitor/new_s/shid/tv(e).htm) und [http://prostir.org/monitor/new_s/shid/p\(e\).htm](http://prostir.org/monitor/new_s/shid/p(e).htm)

⁵ Ein Überblick über Möglichkeiten der Wahlfälschung findet sich in: *Zerkalo Nedeli*, 2.3.2002.

Varfolomeyev, Oleg (2002): Whose Ukraine? in: *Transitions Online*, 14.3.

Wedel, Janine R. (2002): Blurring the Boundaries of the State-Private Divide: Implications for Corruption, Conference Paper: (EASA), Copenhagen, 14.–17.8.

Zwischen zwei Stühlen. Zivilgesellschaftlicher Antikorruptionslobbyismus in Russland

Nachdem die weltweite Anerkennung der Menschenrechtsidee zur Grundlage „für eine neue Art von Politik, ja für eine neue Art globalisierter Zivilgesellschaft“ (Lichtenstein 2002: 10) geworden ist, tritt auch eine globale Antikorruptionsbewegung mit dem Anspruch an, die Erfolge der Menschenrechtsbewegung nachzuahmen. Diese Bemühungen liefen parallel zur postsozialistischen Transformation in Osteuropa. In einer politikwissenschaftlichen Analyse sind beide Prozesse schwerlich separat zu behandeln.

Korruption: Neue Gefahr aus dem Osten?

*... the struggle of the last half century was to defeat Communism; the challenge in the years ahead will be to constrain corruption.*¹

Das Entstehen transnationaler Lobbybewegungen ist zumeist an bedeutsame weltpolitische Umgestaltungen geknüpft. Die Menschenrechtsbewegung beispielsweise wird oft als Ergebnis der schockierenden Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges interpretiert, welcher sowohl Europäer als auch Amerikaner veranlasste, Menschenrechte aus dem Schatten der Doktrin staatlicher Souveränität herauszuholen und zu einem Anliegen internationaler Regulierungen zu erklären (Sikkink 1993). Die Antikorruptionsbewegung der 1990er Jahre kann vergleichbar mit der nach dem Ende des Kalten Krieges einsetzenden „Systemtransformation der Weltpolitik“ (Risse-Kappen 1994: 185) in Verbindung gebracht werden. Damit fällt sie mit weiteren wesentlichen Veränderungen der vergangenen 15 Jahre zusammen: mit den antikommunistischen Revolutionen von 1989, wo osteuropäische Zivilgesellschaften Hauptträger der Protestaktionen waren; mit der anschließenden intensiven Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement sowie der Bekämpfung von Korruption im Rahmen der an Osteuropa geleisteten Demokratisierungshilfe; und mit der tatsächlichen Formierung von NGOs in Osteuropa.

Im Antikorruptionsdiskurs wird Zivilgesellschaft als größter Hoffnungsträger porträtiert, da aufgrund undurchsichtiger Verflechtungen der Interessen von Staatsbürokratie und Wirtschaft ein Vorgehen gegen Korruption am besten aus dem NGO- und Mediensektor heraus möglich sei. Mit Blick auf das heutige Russland stellt sich jedoch die Frage, ob russische NGOs diesem normativen Anspruch einer transnationalen Bewegung gerecht werden können. So steht die zivilgesellschaftliche Realität Russlands in starkem Gegensatz zu den Vorstellungen von Forschern und Aktivisten. Die Rolle der Antikorruptionslobby ist zudem nicht nur eine Frage mangelnder politischer Durchsetzungskraft oder fehlender Möglichkeit, Druck auszuüben. Sie enthält auch moralische, ökonomische und institutionelle Dimensionen.

Internationale Korruptionsbekämpfung ist zu einem dringlichen Thema geworden. Seit Mitte der 1990er Jahre werden jährlich ländervergleichende Korruptionsindizes veröffentlicht, in welchen die westlichen Demokratien insgesamt besser abschneiden und daher keine unwesentliche Rolle in der Gestaltung des internationalen Diskurses spielen. Der Grundtenor stellt transnationale Korruption als neuartige globale Herausforderung dar (Glynn u.a. 1997), vor allem aber als Problem der Transformationsländer. Im Osten Europas seien Prozesse der Demokratisierung und Marktwirtschaftsentwicklung gefährdet, da sich tradierte und neue transformationsbedingte Formen von Korruption überlagern, den Wirtschaftsaufschwung hemmen, das Investitionsklima verschlechtern, staatliche Verwaltung ineffizient und verantwortungslos machen und die Gesell-

¹ (Mitglied des US-amerikanischen Repräsentantenhauses, zit. in Leach 1999)

schaft demoralisieren. Russland teilt sich in den Rankings regelmäßig mit einigen afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern einen Platz im unteren Drittel.

Lobbyismus: von Menschenrechtlern und Umweltschützern zu Korruptionsgegnern

Die Antikorruptionsbewegung äußert den Anspruch, vergleichbar stark und erfolgreich zu werden, wie die beiden bisher bedeutendsten transnationalen Lobbynetzwerke: die Umwelt- und die Menschenrechtsbewegung.² In der Tat gibt es Gemeinsamkeiten:

Erste *Erfolge* auf internationaler Ebene zeugen von einem Prozess ähnlich dem im Menschenrechtsbereich. Eine einigermaßen kohärente Debatte um das „Krebsübel der Korruption“, gefolgt von Mobilisierung internationaler Organisationen und der liberalen Staatengemeinschaft, einflussreiche transnational tätige NGOs wie Transparency International (TI) als Ideenträger und -verfechter, die OECD Antikorruptionskonvention³, regionale Abkommen⁴ sowie „codes of good practices“ internationaler Organisationen, allen voran der OSZE, des IWF und der Weltbank – „the leading anti-corruption crusaders“ (Williams/Theobald 2000); (vgl. Pieth 1997; Galtung 2000; Richardson 2001). Weltweit haben sich lokale NGOs dem Korruptionskampf verschrieben und bilden Netzwerke. Kurzum, die internationale Gemeinschaft hat, wie im Menschenrechtsbereich (s. Risse/Sikkink 1999), gemeinsame Prinzipien aufgestellt, an denen nationale Praxis gemessen werden kann.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist die Rolle von *Ideen*, einschließlich Weltansichten, Prinzipien und Vorstellungen über Kausalzusammenhänge. Der Notwendigkeit, mit dem Ende des Kalten Krieges Regimestabilität bzw. -destabilisierung neu zu definieren, kam das Thema Korruption nicht ungelegen. Es erlaubte Ansichten hinsichtlich der osteuropäischen Transformation, wie etwa „Korrumpierte Länder sind anfälliger für makroökonomische Schocks“, „Korrumpierte Regierungen privatisieren schlecht“, „Korrumpierte Wirtschaften generieren weniger Reinvestitionen“, „Korrumpierte Wirtschaften ziehen kaum Auslandsinvestitionen an“ oder „Korrumpierte Länder sind selten wirklich demokratisch ... Korrumpierte Länder, selbst einigermaßen demokratische, tendieren zu politischer Instabilität“ (s. Black/Tarassova 2003: 226).

Schließlich ist die zentrale Rolle von *NGOs* den verschiedenen Lobbynetzwerken gemeinsam. Auch in diesem Themenfeld haben nichtstaatliche Organisationen als erste das Versagen von Staat und Markt zum Thema gemacht, begannen das Tabu um den Begriff Korruption aufzulösen (*agenda setting*), haben Worte in Taten umgesetzt (*activism*), breitere Teilnahme mobilisiert, sind weiterhin investigativ tätig und bilden Netzwerke zwischen nationaler und internationaler Ebene, die eine Druckausübung „von oben und unten“ (Brysk 1993) möglich machen.

Formierungsprozesse der Antikorruptionsbewegung, und insbesondere deren lokale Aktivitäten im postsowjetischen Raum sind jedoch nicht in jeder Hinsicht mit den beiden Vorgängerbewegungen gleichzusetzen. Es gibt Unterschiede, welche sowohl eine politikwissenschaftliche Analyse aus der gleichen Herangehensweise als auch praktische Lobbyarbeit transnationaler Netzwerke erschweren.

² Transnationale Advocacy- oder Lobbynetzwerke verbinden internationale und lokale NGOs, interstaatliche Organisationen, Stiftungen sowie nationale Regierungen und bilden sich um Themen mit globalem Charakter, wo weder theoretische Ansätze der Internationalen Beziehungen noch des kollektiven Handelns internationale Kooperation vorhersagen würden (Keck/ Sikkink 1998: 203).

³ *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (OECD 1998)

⁴ Z.B. das 1998 entstandene *Anti-Corruption Network for Transition Economies* osteuropäischer und eurasischer Länder in Kooperation mit EU, OSZE, UN, EBWE, Weltbank und Transparency International (OECD 2003).

Die *Themenwahl* ist ein kritisches Moment. Korruption ist im Gegensatz zu anderen das Allgemeinwohl betreffenden Themen – wie Menschenrechte oder eine intakte Umwelt – ein schwer operationalisierbares Prinzip. Die gängigste Definition von Korruption – der heimliche Missbrauch von öffentlicher oder privatwirtschaftlich eingeräumter Macht zum privaten Nutzen – hilft wenig bei der Formulierung einer fokussierten Strategie, gegen was und wen im einzelnen vorgegangen werden soll. Es gibt verschiedenste Ansichten zu Ursachen und Auswirkungen sowie Kategorisierungen von Korruption in Alltags-, politische und wirtschaftliche Erscheinungsformen. Praktisch sind diese Kategorien nicht immer voneinander trennbar. Darüber hinaus spielen Wirtschaft und informelle Institutionen des täglichen Lebens eine sehr viel größere Rolle, da neben legalen und politischen auch wirtschaftliche, soziale und moralische Aspekte einfließen.

Der *lokale Kontext* transnationaler Lobbytätigkeit ist ein weiterer Unterschied. Makromodelle zur theoretischen Analyse und praktischen Gestaltung von Umweltschutz- oder Menschenrechtslobbyismus gründen sich vorwiegend auf Erfahrungen in lateinamerikanischen Ländern, die denen osteuropäischer Transformationsgesellschaften nur bedingt vergleichbar sind. NGOs sind hier in vielen Fällen nicht zivilgesellschaftlichen Traditionen der lokalen Bevölkerung entwachsen, sondern wurden – und zwar innerhalb kurzer Zeit – nach westlichem Muster eingeführt. Es fehlen Modellbausteine, die ambivalente Strategien lokaler NGOs in ihren simultanen Rollen als Ideenträger und als Produkte transnationaler Netzwerkbildung erfassen. Ansätze, die Mesoprozesse auf innerstaatlicher Ebene sowie kulturelle Aspekte erfassen, sind noch unzureichend integriert.

Russische NGOs: Zwischen zwei Stühlen

Angesichts eingeschränkter Fähigkeiten, oder auch Bereitschaft, von Akteuren aus Wirtschaft, Justiz, Parteienlandschaft sowie des Präsidenten selbst, gegen Korruption vorzugehen, ist mit Blick auf das postsowjetische Russland die in die Zivilgesellschaft gesetzte Hoffnung besonders groß. In der Tat erbrachten zivilgesellschaftliche Aktivitäten Ende der 1990er Jahre einen Schub an Projekten und Konferenzen zum Thema Korruption, die die Entwicklung nationaler Gegenstrategien und -methoden anregen sollten. Intensive Forschung und Publikation, glaubten die Aktivisten, würde den öffentlichen Druck auf die Regierungsorgane verstärken und fundierte Politikempfehlungen an die Verantwortlichen ermöglichen. Für vorübergehende öffentliche Aufmerksamkeit sorgten auch einige lokale „Antikorruptionstage“, die aber kaum größere Teile der Bevölkerung zu mobilisieren oder ausländische Investoren anzulocken vermochten. In den letzten Jahren sind derartige Initiativen allerdings deutlich zurückgegangen. Seit dem Jahr 2000, als die Regierung Putin nach der Demokratisierungs- und Liberalisierungsphase der 1990er Jahre mit der Einrichtung eines autoritären operativen Milieus begann, zeichnet sich ein Aktivitätseinbruch ab. Der Kern der Antikorruptionslobby setzt sich heute aus einigen wenigen Menschenrechtsgruppen, Forscherteams und Journalisten zusammen. Den meisten dieser Gruppen fehlen nach eigenen Angaben die finanziellen Mittel für zukünftige korruptionsbezogene Projekte.

Der Ansatz eines zivilgesellschaftlichen Antikorruptionslobbyismus stößt hier an Grenzen, die in Erklärungsmodellen noch ungenügend berücksichtigt sind. Zum einen müssen NGOs im Fahrwasser der permanenten Reformen rangieren, wobei ihre Existenz und Handlungsmöglichkeiten stark von der jeweiligen Führungselite bestimmt werden. So richtet sich der derzeitige zentralisierende Reformkurs Putins nicht nur auf Verwaltungsabläufe (Meyer 2001), sondern insbesondere auch die Entwicklung des Medien- und NGO-Sektors. Zum anderen sind russische NGOs existenziell von finanzieller und technischer Unterstützung durch ausländische Sponsoren und Netzwerke abhängig und damit auch deren Agenden verpflichtet. Das Lobbypotential lokaler NGOs ist durch den Balanceakt zwischen pro-demokratischen Agenden westlicher Geldgeber und dem autoritären Stil der Putin-Regierung beschränkt. Schließlich mangelt es russischen NGOs zumeist an der für erfolgreiche Lobbyprojekte erforderlichen Unterstützung

der Bevölkerung. In deren Augen sind sie vom Westen eingeführte politik- oder wirtschaftsähnliche Institutionen, die sich aus dubiosen Geldquellen nähren. Zahlreiche Umfragen zeigen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die NGOs bedenklich gering ausfällt, während sie auf die Handlungsfähigkeiten des gegenwärtigen Präsidenten vertrauen. Gerade im Antikorruptionsbereich fällt es NGOs daher schwer, Aktionen anzuregen, die von den Menschen vor Ort getragen und gestaltet werden, zumal das Thema Korruption ziemlich weit unten in der Prioritätenliste notwendiger Reformen rangiert. So bleiben NGOs auf internationale Partner wie auch staatliche Legitimierung angewiesen. Zudem ist auch der NGO-Sektor selbst in die Zwänge bestehender Korruptionsmechanismen eingebunden. Tradierte sowie neue transformationsbedingte Formen von Korruption sind Teil des Kontextes, in dem NGOs agieren müssen.

Schließlich ist die zunehmende Einschränkung der Pressefreiheit problematisch, gründen sich doch gerade Antikorruptionsbemühungen auf ein zentrales Mittel und Ziel: Transparenz. Im heutigen Russland sind jedoch unabhängige Medien ausgeschaltet oder eingeschüchtert, und insbesondere Berichte über Korruptionsfälle werden gezielt verhindert. Wie Black und Tarassova (2003: 236) sarkastisch bemerken, produziert journalistische Reportage über Korruption derzeit eher ermordete Journalisten als verhaftete Beamte. Damit scheitert das *whistle blowing*, eine der Hauptstrategien der Antikorruptionslobby auf der Basis einer symbiotischen Beziehung zwischen Medien und Aktivisten.

Zwar hat Präsident Putin auch beim Antritt seiner zweiten Amtszeit den Beginn einer neuen Periode ehrlichen Dialogs zwischen der Staatsmacht und der Gesellschaft ankündigt. Aber Ausichten auf tatsächliche gemeinsame Anstrengungen bleiben fraglich. Im Antikorruptionsbereich sehen viele Kommentatoren Anzeichen für eine Verbesserung der Situation: Putin selbst scheint nicht korrupt, er hat die Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung öffentlich proklamiert und somit grundsätzlich den entsprechenden Reformprozess eingeläutet. Doch Agenden werden kaum in Taten umgesetzt. Inwieweit Mobilisierungs- und Lobbypotential einer vom Westen inspirierten aber im nationalen Regierungsmodell gegängelten Zivilgesellschaft erfolgreich sein können, bleibt offen.

Literatur

- Black, B. S. / A. S. Tarassova (2003). Institutional Reform in Transition: A Case Study of Russia, University of Chicago.
- Brysk, A. (1993). From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina. In: Comparative Political Studies 26(3): 259–285.
- Galtung, F. (2000). A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International. In: A. M. Florini. The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace: 17–47.
- Glynn, P. / S. J. Kobrin u.a. (1997). The Globalization of Corruption. In: K. A. Elliott. Corruption and the Global Economy. Washington, DC, Institute for International Economics.
- Keck, M. E. / K. Sikkink (1998). Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics. Ithaca / London, Cornell University Press.
- Leach, J. A. (1999). The New Russian Menace. The New York Times. New York: 25.
- Lichtenstein, N. (2002). Menschenrechte statt Solidarität? NGOs und Gewerkschaften. In: Transit 24(Winter 2002/2003): 8–26.
- Meyer, G. (2001). Zwischen Demokratisierung und Autoritarismus. Russland – auf dem Weg zur Demokratie? In: Der Bürger im Staat: Russland unter Putin 51(2/3): 94–102.

- OECD (1998). Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2003). Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine. Preamble, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/59/12593443.pdf>.
- Pieth, M. (1997). International Cooperation to Combat Corruption. In: K. A. Elliot. Corruption and the Global Economy. Washington, DC, Institute for International Economics: 119–131.
- Richardson, P. (2001). Corruption. In: P. J. Simmons / C. de Jonge Oudraat. Managing Global Issues. Lessons Learned. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace: 75–105.
- Risse, T. / K. Sikkink (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: T. Risse u.a. The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change. Cambridge, Cambridge University Press: 1–38.
- Risse-Kappen, T. (1994). Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war. In: International Organisation **48**(2): 185–214.
- Sikkink, K. (1993). The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. In: J. Goldstein and R. Keohane. Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca / NY, Cornell University Press: 139–170.
- Williams, R. / R. Theobald, Hrsg. (2000). Corruption in the Developing World. The Politics of Corruption. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

*III. Rechtsentwicklung in der
Transformation*

Gegenwärtige Vergangenheit. Die Rolle des Strafrechts im rumänischen Transitionsprozess

I.

Jeder Transitionsprozess erfordert auch die Klärung des Verhältnisses zur Vergangenheit. Soll man einen Schlussstrich ziehen oder sich mit dem Unrecht der Vergangenheit auseinandersetzen? Welche Rolle soll dem Strafrecht im Prozess der Transition zukommen? Alle osteuropäischen Staaten sahen sich nach 1989 auch mit der Frage konfrontiert, wie mit Straftaten umgegangen werden sollte, die vor dem politischen Systemwechsel von 1989 begangen wurden. Dabei geht es vor allem um Straftaten, die durch den staatlichen Machtapparat selbst begangen oder zumindest von diesem gefördert, unterstützt oder toleriert wurden. Dieses *Systemunrecht* wurde im alten System typischerweise nicht als strafbar angesehen oder zumindest nicht strafrechtlich verfolgt. Bei einem politischen *Systemwechsel*¹ taucht die Frage auf, inwiefern man diese Straftaten im Nachhinein noch ahnden kann. Dabei stehen meistens dieselben juristischen Hürden im Weg: Systemimmanente Entschuldigungen für das zu beurteilende Verhalten, die Verjährung und das Rückwirkungsverbot. Um es unjuristisch auszudrücken geht es darum, inwiefern eine Person im Nachhinein für ein Verhalten zur Verantwortung gezogen werden kann, was vom früheren System gedeckt war. Hinzu kommen häufig Beweisprobleme, da die zu behandelnden Fälle oftmals schon lange zurückliegen, und es schwer ist, die Ereignisse im Nachhinein zu rekonstruieren.

Im Folgenden soll dargestellt werden, inwiefern das Strafrecht zur Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit im Transitionsprozess in Rumänien genutzt wird. Außerdem wird gefragt, inwiefern der rumänische Weg diesbezüglich im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten eine Sonderstellung einnimmt.

II.

Am 26.12.1989 wurde der rumänische Staatschef *Nicolae Ceaușescu* zusammen mit seiner Frau in einem Ad-hoc-Verfahren durch ein Militärgericht zum Tode verurteilt. Das Urteil wurde umgehend vollstreckt. In diesem Ereignis kann jedoch kein dramatischer Auftakt zu einer Vergangenheitsaufarbeitung mit Mitteln des Strafrechts gesehen werden, wie man vielleicht zunächst meinen könnte. Denn zum einen handelt es sich bei diesem Prozess nicht um einen gewöhnlichen Prozess als Reaktion auf Systemunrecht. Zum anderen wurden nach dem *Ceaușescu*-Prozess keine weiteren politischen Verantwortungsträger wegen vor 1989 begangenen Unrechts strafrechtlich zur Verantwortung gezogen.

Die Hintergründe des Prozesses vom 26.12.1989 sind bis heute nicht vollständig aufgeklärt. Sicherlich kann man aber nicht von einem Volksprozess im Sinne einer Vergeltungshandlung des unterdrückten Volkes gegen den Unterdrücker ausgehen.² Vielmehr spricht einiges dafür, dass es sich um einen Machtkonflikt innerhalb der kommunistischen Partei handelte, und die Reformkommunisten den Prozess gegen *Ceaușescu* durchführten.³ Wie die Hintergründe des

¹ Der Begriff Systemwechsel hier gebraucht, um den Prozess des Wechsels von einem „totalitären“ zu einem „demokratischen“ System zu beschreiben. Auf die Klärung der Begriffe „demokratisch“ und „totalitär“ kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

² Davon scheint *Claus Offe* auszugehen. Der Tunnel am Ende des Lichts, Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt 1994, S.189, Anm. 2.

³ So auch *Dennis Deletant*, Romania under communist rule, Bucharest 1998, S. 240.

Ceaușescu-Prozesses, so sind auch die Umstände der gesamten Ereignisse vom Dezember 1989 bis heute unklar. Es werden unterschiedliche Theorien vertreten, ob es sich um eine Revolution, einen Staatsstreich oder einen ferngelenkten Umsturz handelt. Die Rolle der *Securitate*⁴ und der Miliz, der russischen „Touristen“ und der in die Ausschreitungen involvierten so genannten „Terroristen“ wird nicht einheitlich interpretiert. So ist es immer noch schwer, ein klares Bild von den Ereignissen im Dezember 1989 zu erstellen.⁵ Der rumänische Historiker *Lucian Boia* formuliert diese Undurchsichtigkeit so: „Die postkommunistische Geschichte Rumäniens beginnt mit einem Mysterium“.⁶ Die Ereignisse vom Dezember 1989 zogen zwar einige strafrechtliche Prozesse nach sich, die zum Teil noch anhängig sind.⁷ Diese Prozesse sollen aber für die Betrachtung der strafrechtlichen Reaktion auf Systemunrecht in diesem Rahmen ausgeklammert werden. Denn es ist schwer, für diese Zeit der Unruhen die Machtstrukturen zu definieren. So lässt sich die Grenze zwischen „altem“ und „neuem“ System nur schwer ziehen. Abgesehen von dem *Ceaușescu*-Prozess und den noch laufenden Verfahren in Zusammenhang mit den Ereignissen vom Dezember 1989 wurde das Strafrecht kaum genutzt. Andere Prozesse wegen Taten vor 1989 gibt es bis heute nicht. Insbesondere gibt es keine Prozesse gegen politische Verantwortungsträger der Zeit vor 1989. Es gibt lediglich einen Fall, in dem es um die Aufarbeitung von vor 1989 begangenen Straftaten geht. Es handelt sich um den Fall des Regimekritikers *Ursu*, der im Jahre 1985 infolge der im Gefängnis erlittenen Folter starb.⁸ Der damalige Autopsiebericht ging von einem natürlichen Tod aus.⁹ So wurden auch seitens der Staatsanwaltschaft keine strafrechtlichen Schritte eingeleitet, obwohl Anhaltspunkte vorlagen, die für einen unnatürlichen Tod sprachen.

Im Jahre 1990 nahm die Bukarester Staatsanwaltschaft, angeregt durch den Sohn des Opfers, die Ermittlungen in diesem Fall wieder auf. Heute, 14 Jahre später, kann der Fall immer noch nicht als völlig abgeschlossen gelten. Zwar wurden zunächst im Jahre 2000, dann im Jahre 2003 drei Polizisten bzw. Kollaborateure der *Securitate* wegen Totschlages bzw. Anstiftung zum Totschlag rechtskräftig verurteilt. Ein weiteres Verfahren in Zusammenhang mit diesem Fall ist jedoch heute noch anhängig. Interessanterweise ist Gegenstand dieses Verfahrens nicht der Folter bedingte Tod des Regimegegners, sondern die Frage der Urkundenunterdrückung und des Amtsmissbrauches: Einem General des rumänischen Geheimdienstes SRI¹⁰ wird vorgeworfen, im Laufe des vorangehenden Verfahrens Akten unterschlagen zu haben. Es handelt sich dabei um das auch regimekritische Äußerungen enthaltende Tagebuch des zu Tode Gefolterten, dessen Entdeckung 1985 Anlass für die *Securitate* war, ihn zu inhaftieren. Dieses Tagebuch gelangte 1990 nach Auflösung der *Securitate* in den Besitz des neuen rumänischen Geheimdienstes SRI. Hier ging es im Laufe des Verfahrens verloren und ist bis heute nicht wieder aufgetaucht.

Dieses Verfahren ist in seiner gegenwärtigen Dimension symptomatisch für den ganzen Fall. Zwar knüpft das Verfahren an die Vergangenheit an, der Vorwurf für das konkrete Verhalten liegt allerdings in der Gegenwart. Dieser starke Gegenwartsbezug zieht sich durch den gesamten Fall *Ursu*. Im Laufe des Verfahrens wurden immer mehr Informationen bekannt in Bezug auf Personen, die sowohl 1985 als auch heute in Positionen mit Entscheidungsbefugnis mit dem Fall zu tun haben. So stellte sich zum Beispiel heraus, dass die im SRI für die Herausgabe der

⁴ Rumänischer Geheimdienst.

⁵ *Dennis Deletant*, (Anm.4), S. 241.

⁶ *Lucian Boia*, *România, Țară de frontieră a Europei*, Bukarest 2002, S. 136.

⁷ Dabei wurden mehrere Befehlshaber verurteilt, allerdings schon kurz nach der Verurteilung wieder frei gelassen. *Dennis Deletant*, (Anm.3), S. 238; *Lucian Boia*, (Anm.6), S. 172.

⁸ Vgl. z.B. *Doina Jela*, *Lexiconul negru. Unelte ale represiunii comuniste*, Bukarest 2001, S. 88, 262; *Bîrsan Victor*, *Marea clălătorie – Viața și moartea inginerului Gheorghe Ursu*, Bukarest 1998, S.7.

⁹ Autopsiebericht vom 18.11.1985.

¹⁰ Serviciul Român de Informații.

Akten zuständige Person 1985 die Nichtaufnahme des Verfahrens bestimmte.¹¹ Die Akten wurden erst im Jahre 2000, nach einem Skandal in der Presse, an die Staatsanwaltschaft herausgegeben. Dies verzögerte natürlich den Abschluss des Verfahrens erheblich. An verschiedenen staatlichen Stellen scheinen heute Personen zu sitzen, denen nicht daran gelegen zu sein scheint, den Fall aufzuklären und schnell zu einem Ende zu bringen. So spricht der als Nebenkläger in den Prozess involvierte Sohn *Ursus* auch davon, blockiert zu werden.¹² Eine entscheidende Rolle kommt der Presse zu – denn sie übernimmt einen großen Teil der Aufklärung über die früheren und jetzigen Funktionen der involvierten Personen. Bezeichnend dafür ist die im Februar 2004 erschienene Ausgabe eines satirischen Wochenmagazins, die ihre Beilage ganz dem Fall Ursu widmet.¹³ Neben Kommentaren zu dem Prozessverlauf enthält diese Beilage eine 176 Namen umfassende Liste von Personen, die auf irgendeine Weise mit dem Fall zu tun hatten. In dieser Liste werden Angaben sowohl zur Funktion im Jahre 1985, als auch zur aktuellen Position gemacht. Dabei fällt auf, dass viele Personen auch heute noch beim SRI beschäftigt sind.

III.

Ein Vergleich der osteuropäischen Staaten hinsichtlich der Rolle des Strafrechts bei dem nachträglichen Umgang mit vor 1989 begangenen Systemunrecht ergibt ein uneinheitliches Bild. Auf der einen Seite steht Deutschland, wo in den Jahren 1989 bis 1998 65.000 Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden.¹⁴ Dem gegenüber wurde in Russland, Weißrussland und Georgien keiner der Täter zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen.¹⁵ In den anderen osteuropäischen Ländern variiert der Umfang der Strafverfolgung. Abgesehen von Deutschland kann für alle osteuropäischen Länder zusammenfassend festgestellt werden, dass das Strafrecht nicht im Zentrum der Aufarbeitung steht.

Die Tatsache an sich, dass es in Rumänien nur einen einzigen Fall in Zusammenhang mit Systemunrecht gibt, begründet insofern noch keine Sonderstellung Rumäniens. Sieht man aber genauer hin, so fallen doch Besonderheiten des rumänischen Falles auf. Die eingangs erwähnten typischen juristischen Probleme spielen in der rumänischen Diskussion im Gegensatz zu den anderen osteuropäischen Staaten keine Rolle. Hinsichtlich der Verjährung liegt das im dargestellten Fall *Ursu* daran, dass die zu behandelnden Ereignisse sich in den 80er Jahren abspielten, und die Verjährungsfristen noch nicht abgelaufen sind. In Rumänien gibt es aber auch grundsätzlich keine „Verjährungsdiskussion“. Das erstaunt, denkt man an die Bedeutung die dieser Frage in anderen osteuropäischen Staaten beigemessen wird. In allen Ländern, in denen es zur Strafverfolgung in Zusammenhang mit Systemunrecht gekommen ist, wurde die Frage der Verjährung in Verbindung mit dem Rückwirkungsverbot kontrovers diskutiert.¹⁶ In Rumänien findet sich zu dieser Problematik nur ein Beschluss der Militärstaatsanwaltschaft Bukarest aus dem Jahre 1996, der die Nichtaufnahme strafrechtlicher Ermittlungen in Bezug auf in Rumänien begangene „stalinistische Repressionen in den Jahren 1944–1951“ lediglich mit dem Satz begründet: „Aufgrund der Tatsache, dass seit der Begehung der angezeigten Taten über 15 Jahre vergangen sind, wird festgestellt, dass im vorliegenden Fall die Verjährungsfrist der Strafbarkeit abgelaufen ist, so dass keine strafrechtlichen Ermittlungen mehr eingeleitet werden.“

¹¹ *Andrei Ursu*, *Cazul Gheorghe Ursu – Scurt istoric*, Bukarest 2002, (Manuskript), S.6.

¹² *Andrei Ursu*, (Anm.11), S.9.

¹³ *Academia Cațavencu*, *Lista lui Secu*, *Cazul Gheorghe Ursu*, Nr.7, Bukarest 2004.

¹⁴ *Helmut Kreicker/ Martin Ludwig* in: *Albin Eser/ Jörg Arnold* (Hrsg.), *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht*, Deutschland, Band 2, Freiburg 2000, S. 556.

¹⁵ *Nora Karsten* in: *Albin Eser/ Jörg Arnold* (Hrsg.), *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht*, Russland, Weißrussland, Georgien, Estland, Litauen, Band 7, Freiburg 2003, S. 311.

¹⁶ Vgl. z.B. für die deutsche Diskussion *Helmut Kreicker/ Martin Ludwig*, (Anm.11), S. 556 ff.

Im Mittelpunkt des Falles *Ursu* stehen nicht juristische Fragestellungen, sondern die Aufklärung. Es scheint ein Kampf weniger Aufklärungswilliger gegen bestehende Strukturen in den staatlichen Stellen zu sein. Entscheidend für diesen Fall sind die eng miteinander verknüpften Fragen des Personenaustausches und der Transparenz.

„Der Fall des Kommunismus hat die Elite, die ihn erschaffen hat, nicht berührt“ konstatiert *Boia* für alle ehemals kommunistischen Länder.¹⁷ In diesem Sinne kann man wohl auch die Personenkontinuität nicht als rumänisches Spezifikum verstehen. Auffallend für Rumänien ist allerdings, dass diese Frage den einzigen Fall von strafrechtlicher Reaktion auf Systemunrecht heute entscheidend prägt. Im Fall *Ursu* geht es zu einem großen Teil um die *heutigen Machtstrukturen*. Die Frage der strafrechtlichen Aufarbeitung von Systemunrecht ist also sehr gegenwartsbezogen. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass das rumänische Lustrationsgesetz¹⁸ nach langen politischen Kämpfen erst 1999 und damit wesentlich später als entsprechende Gesetze in anderen Ländern verabschiedet wurde,¹⁹ und immer wieder als „nicht effektiv“ starker Kritik ausgesetzt ist.²⁰ In der sich auch im Fall *Ursu* manifestierenden Problematik der Lustration und der Personenkontinuität setzt sich in gewisser Weise der besondere, von den anderen osteuropäischen Ländern abweichende,²¹ rumänische Systemwechsel vom Dezember 1989 fort, in dem es zu keine wirkliche Machtverschiebung kam.²²

Im Gegensatz zu anderen osteuropäischen Staaten, in denen der Prozess der strafrechtlichen Aufarbeitung von staatsgestütztem Unrecht als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden kann, ist diese Frage in Rumänien aktuell und ein Thema in der öffentlichen Diskussion. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass es in Zukunft zu weiteren Prozessen kommt. Der Fall *Ursu* könnte ermutigend wirken und weitere Verfahren nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang ist auch der derzeit anhängige „*Prozess des Kommunismus*“ zu erwähnen, mit dem verschiedene rumänische Opferverbände die offizielle Anerkennung des kommunistischen Unrechts erreichen wollen. Sollte dieser Prozess erfolgreich sein, so könnte er auch Strafprozesse zur Folge haben. Es wird sich zeigen, ob dem Strafrecht in Rumänien in Zusammenhang mit dem zwischen 1944 und 1989 begangenen staatsgestützten Unrecht in Zukunft noch eine bedeutendere Rolle zukommt.

¹⁷ *Lucian Boia*, (Anm.6), S. 137

¹⁸ *Legea privind accesul la propriul dosar și desconspirarea securității ca poliția politică*, *Legea nr. 187/99*, 7.12.1999, *Monitorul Oficial*, partea I, nr. 603, 9.12.1999. Siehe dazu auch *Julie Trappe*, *L'ouverture des archives de la Securitate en Roumanie*, *L'Astrée* n° 11, Paris 2000, S. 17–21.

¹⁹ Vergleiche zum Beispiel das deutsche Stasi-Unterlagengesetz von 1991 (20.12.1991, *Bundesgesetzblatt I*, 1991, S. 2272), oder das ungarische Gesetz von 1994 (*Magyar Közlöny* 1994, 1277–1280).

²⁰ Siehe z.B. *Mircea Stănescu*, *CNSAS și problema moștenirii comunismului*, in: *Timpul*, Iași 2003, Ausgabe vom Mai, Juni und September.

²¹ *Dennis Deletant*, (Anm. 3), S. 237.

²² *Lucian Boia*, (Anm. 6), S. 136, spricht von „transfer de putere“.

Experimente mit der Macht. Die Ukraine vor einer Verfassungsänderung

O'Donnell sagte 1994 für Präsidenten delegativer Demokratien¹ voraus, sie würden, wenn sie in der Ausübung ihrer Macht an die zeitliche Begrenzung durch die Verfassung stießen, diese ändern und parlamentarische Systeme einrichten, um als Premierminister weiter an der Macht zu bleiben. Zu dem Zeitpunkt war in der Ukraine noch nicht mal die Einigung über ein Regierungssystem in Sicht. Gerade erst trat Leonid Kutschma seine erste Amtszeit als Präsident der Ukraine an und die Richtung des Transformationsprozesses war in jeder Hinsicht offen. Heute, zehn Jahre später, am Ende von Kutschmas zweiter und letzter Amtszeit ist das präsidentiell-parlamentarische Regime² der Ukraine nicht nur faktisch ein Präsidialregime mit autoritären Zügen, es weist auch delegative Züge auf³. Da wundert es nach O'Donnell nicht, dass Kutschma noch schnell Verfassungsänderungen durchsetzen möchte mit dem Ziel, ein parlamentarisch-präsidentielles System einzuführen, an dessen Spitze ein starker Premierminister stehen soll. Dieser Plan, der nach seinen Initiatoren, dem Oligarchen und Leiter der Präsidialadministration Wiktor Medwetschuk, sowie dem Vorsitzenden der Kommunistischen Partei Petro Simonenko benannt wurde, hält als Gesetzentwurf „Nr. 4105“ seit Monaten die Opposition in Atem. Seit auch die Sozialisten am 24.12.2003 in der ersten Lesung für die Verfassungsänderung gestimmt haben, besteht die Opposition allerdings nur noch aus dem Bündnis „Unsere Ukraine“ und dem Timoschenko-Block⁴. Diese sehen sich zudem mit einem heiklen Dilemma konfrontiert: Das Bündnis „Unsere Ukraine“ unter Wiktor Juschtschenko hat bereits 2002 einen Reformvorschlag vorgelegt, der nahezu identisch ist mit dem aus dem Hause Kutschma. Doch den können und wollen sie nun nicht mehr unterstützen⁵.

Je mehr der Präsident die demokratische Absicht des Vorhabens betont, umso heftiger wird gemutmaßt über seine Pläne, sich dauerhaft von einer manipulierten Parlamentsmehrheit als Premierminister legitimieren zu lassen. Alles scheint möglich in Anbetracht der fehlenden demokratischen politischen Kultur, der unterentwickelten Zivilgesellschaft, dem schwachen Parteiensystem und einer politischen Elite, die ihren Wählern gegenüber kein Verantwortungsgefühl kennt. Alles, nur echte demokratische Reformen, sind wohl kaum zu erwarten.

Im Folgenden sollen die Schwerpunkte der Verfassungsreform analysiert werden. Dabei ist zu bedenken, dass das Problem der ukrainischen Demokratisierung nicht in der Verfassung von 1996 zu finden ist. Diese entspricht sehr wohl demokratischen Anforderungen und sieht ein relativ ausgewogenes Verhältnis zwischen den Gewalten vor. Es ist vielmehr ihre Unterwanderung durch informelle Strukturen und die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse in abgeschiedene Hinterzimmer, die einer demokratischen Konsolidierung entgegenstehen.

¹ O'Donnell, G.: Delegative Democracy. In: Journal of Democracy, 1994, S.55–69.

² Kriterien nach Shugart, M.S./Carey, J.M.: Presidents and Assemblies, Cambridge 1992.

³ „The president is the embodiment of the nation and the main custodian and definer of its interests. [...] winning presidential candidates in DDs present themselves as above both political parties and organized interests. In this view, other institutions [...] are nuisances that come attached to the domestic and international advantages of being a democratically elected president. Accountability to such institutions appears as a mere impediment to the full authority that the president has been delegated to exercise.“, O'Donnell, a.a.O., S. 59–60.

⁴ Kurz vor der Abstimmung über den Entwurf Nr. 4105 am 24.12.2003 wurde im Zentralkomitee der KP beschlossen, kein Wahlbündnis mit präsidentenfreundlichen Parteien einzugehen, da sie keinen Bezug zur linken Bewegung hätten. Am Tag der Abstimmung stimmte die kommunistische Fraktion doch für den Entwurf. Vgl. Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, 5.1.2004

⁵ Durkot, Jui, Verfassungsreform in der Ukraine – Die Qual der Wahl, in: Wostok 1/2004.

Der Weg zum parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystem

Um die angestrebte Umverteilung zwischen den Gewalten zu verwirklichen und die parlamentarischen Züge des Systems in den Vordergrund zu stellen, sieht der Entwurf „Nr. 4105“ drei Schwerpunkte vor: 1. Die Bildung einer stabilen Parlamentsmehrheit, 2. Die Schaffung einer dem Parlament gegenüber verantwortlichen Regierung und 3. die Beschränkung der Präsidentschaft.

Die Bildung einer stabilen Parlamentsmehrheit

Das ukrainische Parlament (Werchowna Rada, WR) ist durch eine anhaltend instabile Strukturierung gekennzeichnet. Starke Migrationsbewegungen zwischen den Fraktionen, die schwache Rolle der politischen Parteien und ihre Unterwanderung durch das „Big Business“, verzerren das parlamentarische Repräsentationsprinzip. Relativ stabil erscheint dagegen die pro-präsidentielle Parlamentsmehrheit, die sich in der Folge der Wahlen zur WR 2002 gebildet hat und dem Präsidenten einen enormen Machtzuwachs gebracht hat. Der ukrainische Semi-Präsidentalismus hat dadurch eine neue Ausrichtung bekommen⁶. Bis dahin war das Verhältnis zwischen Legislative und Präsident aufgrund der Dominanz der linken Kräfte durch harte Konfrontation gekennzeichnet. Gemeinsame Mehrheiten gab es nur für kurzfristige „Deals“, zum Beispiel im Frühjahr 2001 zwischen Oligarchenparteien und Kommunisten um Premierminister Wiktor Juschtschenko abzusetzen.

Laut der geplanten Verfassungsänderung wird die Bildung einer Mehrheitskoalition im Parlament verpflichtend (Art. 83). Wenn dies innerhalb eines Monats nicht gelingt, hat der Präsident das Recht die WR aufzulösen (Art. 90). Erleichtert wird die Koalitionsbildung durch eine strenge Disziplinierung der Abgeordneten, die künftig bei Austritt aus ihrer Fraktion das Mandat verlieren sollen (Art. 81). Die Venedig-Kommission des Europarats gibt in ihrem Bericht zu bedenken, dass dies eine Einschränkung des freien Mandats darstellt, obwohl auch sie den stabilisierenden Effekt erkennt⁷. Gerade für die Parteien ist ein positiver Impuls aus der Klausel zu erwarten, weil die Abgeordneten ein persönliches Interesse an der Stärkung und dem Erfolg ihrer Partei haben müssten. Während sie bisher von ihren Fraktionswechseln profitieren, wären sie künftig vom Erfolg ihrer Partei abhängig. Sie wären gezwungen sich verstärkt an den Wähler zu wenden, um wieder gewählt zu werden. Daraus könnte sich eine wachsende Verantwortung der Abgeordneten entwickeln.

Dass allerdings die Inkompatibilität des Mandates (Art. 78) mit bezahlten Posten in kommerziellen Firmen und der Mitgliedschaft in Aufsichtsräten oder Vorständen angestrebt wird, erscheint angesichts der hohen Zahl von Geschäftsleuten im Parlament eher unglaubwürdig. Daran ändert auch Kutschmas Kampfansage an das „Big Business“ nichts: „Tycoons are not needed in parliament. If you want to be an MP, that is to say, a politician, go and involve in politics.“

An die Verfassungsänderung gekoppelt ist ein geändertes Wahlgesetz, das die Einführung eines reinen Verhältniswahlsystems⁸ vorsieht. Durch die Listenwahl wären unabhängige Kandidaten von der Wahl ausgeschlossen, was ebenfalls das Parteiensystem stabilisieren könnte. Zwar wird der Vorteil der Verhältniswahl eher in der exakteren Repräsentation als der Förderung stabiler Mehrheiten gesehen. Doch werden die Kandidaten stärker an die Parteien gebunden, die dadurch möglicherweise eine Aufwertung erfahren. Die Senkung der Sperrklausel von vier auf drei Prozent kommt den Parteien entgegen, die keine großen Werbekampagnen finanzieren können und kaum bekannt sind. Doch am Ende können die Initiatoren von „Nr. 4105“

⁶ Vgl. Wilson, Andrew: Ukraine, in: Elgie, Robert: Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 1999.

⁷ Vgl. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), CDL-AD (2003) 19, Strasburg, 15.12.2003.

⁸ Gesetzesentwurf Nr. 4285-4, www.rada.gov.ua

dann doch nicht alte Gewohnheiten ablegen: Von den Parteien soll eine Kautionszahlung in Höhe von 512.000 Hrywnyas entrichtet werden, die sie zurückbekommen, wenn sie bei der Wahl mindestens sieben Prozent der Stimmen erreichen. Wahlbeobachtung durch NGOs soll es nicht mehr geben.

Schaffung einer dem Parlament gegenüber verantwortlichen Regierung

Die ukrainische Regierung mit dem Premierminister an der Spitze war von der Gunst des Präsidenten abhängig und damit nie mehr als das ausführende Organ des Staatsoberhauptes und seiner Administration. Ein eigenes Profil oder die Kompetenz zur Durchführung erfolgreicher Wirtschaftsreformen waren nur im Ansatz geduldet. Ein Premierminister, der sich zu stark emanzipierte, wurde ausgetauscht. Präsident Leonid Kutschma hat in den zehn Jahren seiner Amtszeit die Premierminister samt Ministerkabinetten streng kontrolliert und sie gerne als Sündenbock benutzt. Regierungsposten boten Kutschma die Möglichkeit zur taktischen Kaderpolitik. Indem er Mitglieder wichtiger Interessengruppen strategisch günstig in der Exekutive positionierte, konnte er langfristig machtpolitische Stabilität und Balance schaffen und seine eigene Macht über seine verfassungsrechtliche Stellung hinaus enorm ausweiten. Das Parlament, das der Ernennung des Premierministers zustimmen muss, nickte gewöhnlich die Kandidaten ohne größere Konflikte ab.

Die geplante Verfassungsänderung sieht vor, dass die Regierung aus dem Schatten des Präsidialapparates austritt. Das Ministerkabinetten wird darin ausdrücklich als „Regierung der Ukraine“ bezeichnet (Art.113) und seine Verantwortlichkeit nicht nur gegenüber dem Präsidenten sondern auch dem Parlament festgeschrieben (Art.113). Nicht mehr der Präsident, sondern das Parlament wird in letzter Instanz über Ernennung und Entlassung der Regierung entscheiden (Art.113), was erstmals tatsächlich zu einer dem Parlament gegenüber verantwortlichen Regierung führen könnte. Der Premierminister soll das Recht bekommen, außer Verteidigungs- und Außenminister, die weiterhin vom Präsidenten vorgeschlagen werden, dem Parlament die Kandidaten für die Kabinettsstellen selbst vorzuschlagen (Art. 114).

Mit einer stabilen Parlamentsmehrheit im Rücken und dank neuer Kompetenzen – Organisationsgewalt über das Ministerkabinetten, Recht zur Personalrekrutierung (Nationalbank, Lokalverwaltung und weitere Zentralorgane der Exekutive) (Art.116) – könnte die Regierung tatsächlich eine dominierende Rolle im System einnehmen.

Beschränkung der Präsidialmacht

Die starke Dominanz des Präsidenten resultiert weniger aus der Verfassung als der herausragenden Netzwerkposition Kutschmas. Er hat sich bestens darauf verstanden, seine Macht durch informelle Strukturen und eine geschickte Personalpolitik auszuweiten. Durch Einbindung der verschiedenen Clans und Wirtschaftsgruppen hat er ein symbiotisches Verhältnis von Politik und Wirtschaft gefördert, in dem er als Dreh- und Angelpunkt fungiert. Seit 2002 steht dank der pro-präsidentiellen Mehrheit das Parlament unter seiner Kontrolle. Er hat das Amt des Parlamentspräsidenten, die Regierung, sowie die Nationalbank mit seinen Leuten besetzt. Von unabhängiger Justiz mag man kaum sprechen. Ein Feldzug gegen die freien Medien ist im Gange. Der Präsident kann kaum eine stärkere Position haben.

Nach dem neuen Verfassungsentwurf wäre ihm mit dem Recht die Regierung und andere wichtige Ämter zu besetzen eine wichtige Säule seiner Macht genommen. Außerdem darf er die Rechtsakte des Ministerkabinetts nicht mehr außer Kraft setzen, es sei denn wegen Unvereinbarkeit mit der Verfassung und anderen Gesetzen der Ukraine. Dies muss er vom Verfassungsgericht überprüfen lassen (Art.106, Nr.15). Genauso wenig darf er weiter über Organisation und Struktur des Kabinetts verfügen. Das Recht schreibt der Entwurf dem Kabinetten selbst zu (Art.116, Nr.10). Das Ministerkabinetten soll ganz offensichtlich künftig aus der Einflussphäre

des Präsidenten herausgehalten werden, womit der Grundstein für eine starke Regierung innerhalb eines weiterhin semi-präsidentiellen Regierungssystems gelegt ist. Über eine mögliche demokratische Entwicklung sagt das nichts aus. Letztlich kommt es auf die Personen an, die die Ämter besetzen.

Unangetastet bleibt unterdessen Artikel 106, Nr.28 der ihm die Bildung konsultativer und beratender Organe genehmigt und die Entstehung der mächtigen Präsidialadministration ermöglicht hat, deren Leiter Wiktor Medwetschuk als Triebkraft der Verfassungsänderung gesehen wird. Kaum anzunehmen, dass dieser sich selbst vom Thron stößt.

Fazit

Eine Verfassung ist die Grundordnung eines Staates und legt die Basis für das gesellschaftliche und staatliche Leben fest. Um ihre Stabilität zu gewährleisten, muss sie von allen anerkannt werden. Die ukrainische Verfassung von 1996 wurde Zeit ihres Bestehens in Frage gestellt. Sie ist nicht mehr als ein Instrument, eigene Machtpositionen zu sichern. Die Akteure betrachte sie als beliebig veränderbar und machen sie zum Objekt autoritären Kalküls. Da in diesem Jahr ein neuer Präsident gewählt wird, ist sie auch gleich zu dem gemacht worden, was eine Verfassung niemals sein sollte: Wahlkampfthema. Jegliche Chance einen Kompromiss in den herrschenden Eliten zustande zu bringen, wurde damit zunichte gemacht.

Kutschma kann seine demokratischen Absichten beteuern, so viel er will, er wird doch nicht glaubwürdiger werden. Demokratie fängt in den Köpfen an. In seinem bisher scheinbar nicht. In denen seiner polit-ökonomischen Entourage auch nicht. Deshalb sind die Aussichten, dass dieses Verfassungsexperiment, wird es überhaupt vom Parlament angenommen, große Veränderungen anstoßen wird, eher gering. Denn, so resümiert Taras Kuzio, selbst die beste Verfassung könne im Dunst einer „neo-sowjetischen politische Kultur“ und gegen den Willen einer politischen Elite, die sich weigert, sich demokratischen Grundanforderungen zu stellen, nichts ausrichten⁹.

⁹ Kuzio, Taras: Ten ways Ukraine is a neo-soviet Country, in: Ukrainyinska Pravda, 25.3.2004.

Schutz der Grundrechte in Polen. Rolle der Verfassungsbeschwerde

Grundrechtsschutz nach dem Umbruch

Der Zusammenbruch des realsozialistischen Systems und die Transformation in Polen wurden durch die Neuorientierung im Bereich des Grundrechtsschutzes gekennzeichnet. Es erfolgte eine wesentliche Änderung des Status des Einzelnen im Staat, von der sozialistischen Menschenrechtskonzeption in eine individualisierte Richtung nach dem westlichen Modell des demokratischen Rechtsstaates, was insbesondere durch die Einführung neuer Rechtsinstrumente des Grundrechtsschutzes zum Ausdruck gebracht wurde.

Es erfolgte ein Umbruch im Verhältnis zwischen der staatlichen Hoheitsgewalt und der Bürgerrechte und Freiheiten, die den Charakter des Instrumentes des Klassenkampfes im Sinne der marxistischen Ideologie verloren.¹ Die Willkür in den Beziehungen Staat – Bürger wurde durch das Legalitätsprinzip und durch die gerichtliche Kontrolle ersetzt.² Die Bestimmungen der seit 1952 geltenden Verfassung der Volksrepublik Polen, die den effektiven Rechtsschutz der Bürgerrechte faktisch verhinderten, wurden abgeschafft.

Im Prozess des Grundrechtsschutzes haben die Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Beauftragte für Bürgerrechte (Rzecznik Praw Obywatelskich) und der Verfassungsgerichtshof eine immer größere Rolle gespielt. Nach der Systemwende gewann auch das internationale Recht an Bedeutung, vor allem dadurch, dass die die Bürgerrechte und Freiheiten betreffenden staatlichen Maßnahmen der internationalen Gerichtsbarkeit untergeordnet wurden.³ Durch den Erlass neuer Gesetze, wie z.B. das Gesetz über die Garantien der Gewissens- und Religionsfreiheit, das Gesetz zum Vereinigungsrecht, das Gesetz über politische Parteien, die Abschaffung der Zensur und das Presserecht wurden die Rechte und Freiheiten gewährt. Die Berufsfreiheit und das Privateigentumsrecht haben den Charakter des subjektiven Rechts zurückgewonnen.⁴ Dieser Schutz der Rechte und Freiheiten war jedoch unvollständig und lückenhaft, es fehlte an der Verfassung und den verfassungsrechtlichen Mitteln zum Schutz der Grundrechte.

Verfassungsrechtliche Mittel zum Schutz der Grundrechte⁵

Erst die neue polnische Verfassung von 1997 hat gerichtliche und quasi-gerichtliche Mittel zum Schutz der Rechte und Freiheiten eingeführt. Neben der Verfassungsbeschwerde, die im Mittelpunkt des folgenden Beitrags steht, wurden in der Verfassung der Republik Polen (RP) auch andere Schutzinstrumente der Bürgerrechte und Freiheiten eingeführt.⁶ Art. 77 Abs. 1 der Verfassung gewährleistet das Recht des Einzelnen auf Entschädigung, falls infolge der unrechtmäßigen Maßnahmen eines Organs der öffentlichen Gewalt dem Bürger ein Schaden zugefügt wurde. Weiterhin wurde durch Art. 77 Abs. 2 der Verfassung das Recht auf den gerichtlichen

¹ Vgl. Preisner, A., Sozialistische Grundrechtskonzeption, in: Manssen, G./ Banaszak, B., Grundrechte im Umbruch: Das Beispiel von Polen und Deutschland, Berlin 1997, S. 12 ff.

² Siehe: Zakrzewski, W., Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, in: Skrzydło, W., Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1997, S. 54.

³ So: Redelbach, A., Skarga konstytucyjna w systemie ochrony praw człowieka w Polsce, Palestra 1997, Nr. 11–12, S. 41.

⁴ Vgl. Zakrzewski, W., a.a.O., S. 181.

⁵ Polnische Verfassung in der deutschen Sprache unter <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>

⁶ Siehe: Trzeciński, J. (Hrsg.), Skarga konstytucyjna, Warszawa 2000, S. 50.

Rechtsschutz im Falle der Verletzung der Bürgerrechte eingeführt. Auf dieses Recht kann sich derjenige berufen, der Träger eines bestimmten Rechts oder einer bestimmten Freiheit ist. Dieser Rechtsschutz besteht sowohl gegen die Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, als auch gegen die Handlungen der anderen Subjekte. Dieses Recht ist nicht nur auf Rechte und Freiheiten beschränkt, die in der Verfassung gewährt werden. Ein weiteres Instrument wurde im Art. 87 verankert und betrifft das Recht auf Anfechtung der Entscheidungen und Beschlüsse, die im ersten Rechtszug getroffen worden sind. Ausnahmen von diesem Grundsatz, sowie deren Verfahren sind nur durch ein Gesetz zu bestimmen, z.B. im Rahmen des Verwaltungsprozessrechts oder des Strafprozessrechts. Schließlich hat der Einzelne im Fall der Verletzung seiner Grundrechte durch ein Organ der öffentlichen Gewalt nach Art. 80 der Verfassung das Recht, bei dem Beauftragten für Bürgerrechte um Hilfe zu ersuchen.

Die Verfassungsbeschwerde

Von der Errichtung des Verfassungsgerichtshofs im Jahre 1982 bis zur Einführung der neuen Verfassung am 2. April 1997 waren der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit keine Instrumente eines spezifischen Grundrechtsschutzes bekannt. Dieser Mangel hatte erhebliche Folgen für die Effektivität des Grundrechtsschutzes durch den polnischen Verfassungsgerichtshof und wurde heftig kritisiert. Trotz der Notwendigkeit der Einführung der Verfassungsbeschwerde in der neuen Verfassung waren die Diskussionen des Verfassungsausschusses der verfassunggebenden Nationalversammlung über das Modell der Verfassungsbeschwerde – vor allem in Bezug auf den zulässigen Beschwerdegegenstand – von vielen Kontroversen und Schwierigkeiten geprägt.⁷ Das in der Verfassung endgültig angenommene Modell ist als so genannte „unechte Verfassungsbeschwerde“ zu kategorisieren und wurde im Art. 79 der Verfassung eingeführt.

Gemäß Art. 79 Abs. 1 der Verfassung kann jedermann Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof (VerfGH) einlegen und dadurch die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes oder eines anderen normativen Aktes überprüfen lassen, auf dessen Grundlage ein Gericht oder ein Organ der öffentlichen Verwaltung endgültig über seine verfassungsmäßigen Rechte oder Freiheiten eine Entscheidung getroffen hat. Der Begriff des „Jedermann“ wurde durch den VerfGH weit ausgelegt und präzisiert, indem die Beschwerdeberechtigung der natürlichen als auch der juristischen Personen des Privatrechts bejaht wurde.⁸ Allerdings können sich Ausländer im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nicht auf das Asylgrundrecht berufen. In Bezug auf die Postulationsfähigkeit besteht in Polen gem. Art. 48 Abs. 1 VerfGHG der Anwaltszwang.⁹ Der Gegenstand der Verfassungsbeschwerde wurde im polnischen Recht eng ausgestaltet. Nach Art. 79 Abs. 1 der Verfassung kann die Verfassungsbeschwerde nur die Unvereinbarkeit eines Gesetzes oder eines Normativaktes mit der Verfassung betreffen, auf deren Grund eine Entscheidung erlassen wurde, und dies die Verletzung der Grundrechte des Beschwerdeberechtigten zu Folge hatte. Zu den weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen¹⁰ gehören die Erschöpfung des Rechtswegs, das Subsidiaritätsprinzip, die Einhaltung der Form des Prozessschriftes und die Einhaltung einer Frist von zwei Monaten seit Zustellung des Urteils oder des Verwaltungsaktes (Art. 46 Abs. 1 VerfGHG).

Die Verfassungsbeschwerde wird in einem Vorverfahren durch den Einzelrichter geprüft und bei offensichtlicher Unbegründetheit verworfen.¹¹ Gegen diese Entscheidung kann eine Be-

⁷ Vgl. Banaszak, B. / Repel, J., *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, in: Trzeciński, J., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, S. 33 ff., Czeszejko-Sochacki, Z., *Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP*, Państwo i Prawo Nr. 2/1995, S. 16.

⁸ Entscheidung des polnischen VerfGH (wyrok TK) vom 8 Juni 1999, SK 12/98.

⁹ Siehe: Balicki, R., *Skarga konstytucyjna jako pismo procesowe*, in: Trzeciński, J., *Skarga konstytucyjna*, S. 164.

¹⁰ Eine genaue Analyse der Zulässigkeitsvoraussetzungen enthält Trzeciński, J., a.a.O., S. 46 ff.

¹¹ So: Garlicki, L., *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen*, in: Brunner, G./ Garlicki, L., *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen*, Baden-Baden 1999, S. 84.

schwerde eingelegt werden. Die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde wird von einer vollen Kammer, Fünferkammer oder Dreierkammer des Verfassungsgerichtshofes untersucht, was sowohl von der Kompliziertheit und Komplexität der Rechtssache abhängt, als auch davon, ob sich der Beschwerdeberechtigte auf die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Norm, die einen Status hat, der unterhalb des Status eines Gesetzes liegt, beruft.¹² Die Verfassungsbeschwerde, die unbegründet ist, wird durch den VerfGH zurückgewiesen. Die Entscheidung des VerfGH über die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde bewirkt die Nichtigerklärung des verfassungswidrigen Gesetzes, dessen Außerkrafttreten und die Wiederaufnahme des Verfahrens, bezüglich des den Kläger betreffenden Einzelakts. Der Einzelakt kann somit von dem VerfGH selbst nicht aufgehoben werden, dessen Vollziehung aber kann unter bestimmten Voraussetzungen von den VerfGH durch einstweilige Anordnung ausgesetzt werden.¹³

Die gesetzliche Ausgestaltung der polnischen Verfassungsbeschwerde wurde von einigen Rechtswissenschaftlern als „eine gelungene Kombination von individuellem Grundrechtsschutz und objektivem Verfassungsschutz“ beurteilt.¹⁴ Insbesondere die klare Kompetenzverteilung zwischen dem Verfassungsgerichtshof und dem Obersten Gericht und demnach die Vermeidung des Vorwurfes eines „Superrevisionsinstanz“ des VerfGH wurde als erfolgreich und positiv bezeichnet.

Eine solche Gestaltung der Verfassungsbeschwerde hat jedoch in der Praxis schwerwiegende Nachteile in bezug auf die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes offenbart. Es kann nämlich Fälle geben, in denen die zur Prüfung vorgelegte Rechtsnorm verfassungskonform ist, deren Anwendung aber durch das letztinstanzliche Gericht die Grundrechte verletzt und somit verfassungswidrig ist.¹⁵ Das Modell einer „unechten Grundrechtsbeschwerde“, d.h. einer eng verstandenen Variante der Verfassungsbeschwerde, dem das polnische Recht folgt, untersagt die Kontrolle des VerfGH über Akte der Rechtsanwendung. Die Verfassungsbeschwerde kann sich nur gegen die Rechtsnorm richten, die die Grundlage für eine Entscheidung des Gerichts oder der öffentlichen Verwaltung darstellte. Der verletzende Akt selbst kann mit der Verfassungsbeschwerde nicht angegriffen werden. Das bedeutet, dass der Beschwerdeführer weder Verletzungen der Rechte durch eine verfassungswidrige Auslegung einer Rechtsnorm noch die Verletzung des verfassungsmäßig garantierten Verfahrens rügen kann.

Die Rechtslage des Beschwerdeführers wurde noch komplizierter nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs, das eine Kassation des Beauftragten für Bürgerrechte bezüglich der endgültigen grundrechtsverletzenden Gerichtsentscheidung vor dem Obersten Gerichtshof als unzulässig erklärte. Dadurch ist eine gefährliche Rechtslücke entstanden, die zur Folge hat, dass die polnischen Bürger, die den Schutz ihrer verfassungsmäßigen Grundrechte weder beim VerfGH noch beim Obersten Gericht erlangen können, gezwungen sind, ihre Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg geltend zu machen¹⁶.

¹² Vgl. Masternak-Kubiak, M., *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, in: Trzeciński, J., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, S. 170 ff.

¹³ Safjan, M., *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, <<http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>>.

¹⁴ So z.B. Brunner, G., a.a.O., S. 52.

¹⁵ Eine solche Prüfung ist z.B. im Rahmen der deutschen Verfassungsbeschwerde möglich.

¹⁶ Vgl. die Rede von Safjan, M. auf der 42. Sitzung des polnischen Senats, zugänglich auf der Seite <<http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>>.

Die Rolle der Verfassungsbeschwerde im Grundrechtsschutz

Statistik der Verfassungsbeschwerden vor dem polnischen VerfGH in den Jahren 1997 – 2003¹⁷

	Okt.– Dez. 1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Zahl der eingegangenen Verfassungsbeschwerden	1213	2891	2293	2281	2444	2536	2601
Unzulässige Klagen wegen der Verletzung des Anwaltszwangs	566	650	423	292	352	207	212
Verfassungsbeschwerden, angenommen zur Vorprüfung	27	168	185	200	181	195	210
Zulässige Verfassungsbeschwerden, angenommen zur Begründetheitsprüfung	-	31	32	28	44	54	43
Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden	0	2	6	1	4	7	8

Seit der Einführung der Verfassungsbeschwerde ist das Interesse der Bürger, das in der Anzahl der an den VerfGH eingelegten Klagen in der oben dargestellten Tabelle zu sehen ist, sehr groß und wächst ständig zu. Innerhalb der ersten 6 Jahre der Existenz der Verfassungsbeschwerde hat der VerfGH ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen erläutert, die Unklarheiten und Zweifel bezüglich ihrer Auslegung beseitigt und ihren Gegenstand präzisiert. Es wurden die Hauptbegriffe definiert, die für das fehlerfreie Funktionieren der Verfassungsbeschwerde notwendig sind, wie z.B. die „Erschöpfung des Rechtswegs“, „verfassungsrechtliche Rechte und Freiheiten“ und „Beschwerdeberechtigter“. Die Rechtsprechung des VerfGH ist eine wichtige Informationsquelle über die Verfassungsbeschwerde. Dies äußert sich insbesondere in der Verminderung der Anzahl der unzulässigen Verfassungsbeschwerden.¹⁸ Jedoch ist die Anzahl der erfolgreichen Verfassungsbeschwerden weiterhin sehr klein. Die Entscheidungen des VerfGH betreffen vor allem die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen wegen der Nichteinhaltung des vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der verfassungsrechtliche Schutz der Grundrechte des Individuums nur Handlungen der Organe der öffentlichen Gewalt betrifft und keinen Schutz der Grundrechte vor Verletzungen durch andere Subjekte gewährleistet. Daneben wird das Individuum nicht von den Handlungen geschützt, die die Grundrechte mittelbar verletzen, was als ein markanter Mangel zu bezeichnen ist. Die Rechtsinstrumente der Verfassung sind letztendlich nur im Hinblick auf den so genannten repressiven Schutz anwendbar. Es fehlt an präventiven Schutz, der für den Einzelnen von großer Relevanz sein kann, z.B. falls es unmöglich ist, Grundrechtsverletzungen rückgängig zu machen.¹⁹

Die Einführung der Verfassungsbeschwerde ist jedoch als ein Schritt in die richtige Richtung anzusehen, die aber wegen der Rechtslücke im Hinblick auf den eng ausgestalteten Beschwerdegegenstand von dem polnischen Sejm schnell ausgefüllt werden muss. Andernfalls werden die Bürger den Schutz ihrer Rechte und Freiheiten bei der internationalen statt der nationalen Gerichtsbarkeit in Anspruch nehmen müssen.

¹⁷ Die Tabelle wurde anhand der Dateien des VerfGH erstellt, <<http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>>.

¹⁸ Siehe: <<http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>>.

¹⁹ Vgl. Banaszak, B., Einführung in das polnische Verfassungsrecht, Wrocław 2003, S. 103.

Die Bankenaufsicht in Russland. Reform und praktische Erfahrungen fünf Jahre nach der Finanzkrise

Die Bankenaufsicht in Russland befindet sich seit der Finanzkrise 1998 in einer Reform. Grundlage der aktuellen Reformen ist die „Strategie zur Entwicklung des Bankensektors“ vom 30.12.2001,¹ die von russischer Regierung und russischer Zentralbank entwickelt worden ist und bis zum Jahr 2004 umgesetzt werden sollte.² Die Autorin erläutert in diesem Aufsatz die wesentlichen Probleme der russischen Bankenaufsicht in der Praxis und die verschiedenen Reformvorschläge aus der Strategie zur Entwicklung des Bankensektors.

Organisation der Bankenaufsicht

Organisationsstruktur innerhalb der Zentralbank

Im Bereich der Organisation der Bankenaufsicht stellt die Organisationsstruktur innerhalb der russischen Zentralbank, der Bank Russlands, ein Problem dar. Die Bank Russlands ist das Aufsichtsorgan über die Kreditinstitute. Die Bankenaufsicht wird dezentral über die 59 Territorialverwaltungen der Bank Russlands in den Regionen durchgeführt. Die Kreditinstitute haben die nach dem Gesetz erforderlichen Meldungen bei der für sie zuständigen Territorialverwaltung einzureichen. Die Territorialverwaltungen haben das Recht auf Durchführung von Inspektionen. Über die vorgenommenen Analysen und Maßnahmen haben sie an den Zentralapparat in Moskau Bericht zu erstatten. Sie haben jedoch kein Recht, Maßnahmen normativen Charakters wie Sanktionsmaßnahmen vorzunehmen.

Schwierig stellt sich für die Bank Russlands die in den Regionen bestehende unterschiedliche Aufsichtspraxis dar. Selbst wenn in der Zentralbankspitze der Wille zu Reformen besteht, wie es zur Zeit bei dem Präsidenten Ignat'ev, seinem ersten Stellvertreter Kozlov und dem Direktor der Abteilung für Bankenregulierung und -aufsicht Simanovski der Fall ist, ist sie nur schwerlich in der Lage, die Leitlinien ihrer zentralen Aufsichtspolitik bis in die Regionen durchzusetzen.

Zu viele Aufsichtsorgane

Ein weiteres Hindernis für eine Verbesserung der Effektivität der Bankenaufsicht besteht in der Existenz vier weiterer Aufsichtsorgane neben der Zentralbank, die jeweils die Geschäftstätigkeiten von Banken kontrollieren. Das sind die Föderale Kommission für den Wertpapiermarkt, das Ministerium für Antimonopolpolitik, das Arbeitsministerium und das Finanzministerium. Die Existenz von fünf verschiedenen Aufsichtsbehörden, mit denen die Banken kooperieren müssen, erschwert die Herausbildung einer einheitlichen Aufsichtspolitik, die den Banken Planungssicherheit verschaffen würde. In der Praxis sind eher fehlende Abstimmung untereinander und gegenseitigen Behinderungen zu beobachten.

Zurzeit werden Diskussionen über die Zusammenlegung der Aufsichtsorgane geführt. Es sollen zwei Aufsichtsorgane für den gesamten russischen Finanzmarkt geschaffen werden.³ Unberührt bleiben soll jedoch die Bankenaufsicht, die weiterhin im Kompetenzbereich der Zentralbank

¹ http://www.cbr.ru/today/publications_reports/strat_2002.htm

² Im Dezember 2003 ist der Entwurf einer neuen Strategie zur Entwicklung des Bankensektors für die Jahre 2004–2008 von russischer Regierung und Zentralbank verabschiedet worden und bei der Autorin erhältlich.

³ Vedomosti vom 10.02.2004 und 24.04.2004

liegen soll. Die Rede ist von der Errichtung eines so genannten „Megaregulators“, des „Föderalen Dienstes für den Finanzmarkt“, der die bisherigen Aufsichtsfunktionen auf dem Gebiet des Fondmarkts der bisherigen vier Aufsichtsorgane neben der Zentralbank vereinigen soll. Die Funktion der Finanzmarktregulierung, die nicht der Regierung übertragen werden können oder aber in einem Gesetz festgehalten werden müssen, sollen einem Ministerium, wohl dem Finanzministerium, übertragen werden. Diese Idee besteht jedoch bisher nur auf dem Papier.

Zulassung ausländischer Banken auf dem russischen Markt

Hinsichtlich der Zulassung ausländischer Banken auf dem russischen Markt bestehen erhebliche Defizite. Ausländischen Banken werden von der Aufsicht zu viele Steine in den Weg gelegt.

Abwesenheit ausländischer Banken

Im Grunde gibt es in der Russischen Föderation keine einzige ausländische Bank und keine Filiale einer ausländischen Bank mehr. Die Terminologie „ausländische Bank“ und „Filiale einer ausländischen Bank“ in Zentralbankgesetz und Bankgesetz sind damit nur Worthülsen und laufen ins Leere. Die letzte Filiale einer ausländischen Bank wurde im September 2003 geschlossen und als 100%-ige russische Tochtergesellschaft umregistriert.

Gründe hierfür liegen zum einen darin, dass der Status der ausländischen Banken oder Filialen ausländischer Banken unwirtschaftlich ist, weil die Beschränkungen hierfür zu hoch sind. Zum anderen scheint es, dass die Zentralbank ausländische Banken nicht mehr zulassen möchte.

Will also eine ausländische Bank in der Russischen Föderation tätig werden, muss sie eine 100%ige russische Tochtergesellschaft gründen, wie es auch die vier deutschen Großbanken getan haben. Diese werden im föderalen Gesetz „Über Banken und Banktätigkeiten“ als „Kreditinstitute mit ausländischer Kapitalbeteiligung“ bezeichnet. Solche können dieselben Bankgeschäfte wie auch jedes andere russische Kreditinstitut ausführen.

Beschränkungen für Banken mit ausländischer Kapitalbeteiligung

Obwohl die so genannten „Kreditinstitute mit ausländischer Kapitalbeteiligung“ russische Banken sind, bestehen bezüglich ihrer Zulassung zum Geschäft Beschränkungen. Ihnen gegenüber bestehen höhere Anforderungen an die Geschäftszulassung als gegenüber den Kreditinstituten ohne ausländische Kapitalbeteiligung.

Bei der Lizenzerteilung hat die Zentralbank die Möglichkeit, eine Lizenz auszugeben, die auf bestimmte Bankgeschäfte beschränkt ist, wenn russische Banken im Herkunftsstaat dieses Kreditinstituts auch Beschränkungen unterliegen. Des Weiteren hat sie das Recht, zusätzliche Anforderungen festzulegen bezüglich der verbindlichen Grundsätze, der Art und Weise der Rechenschaftslegung, der Bestimmung der Führungskräfte, des Verzeichnisses der durchführbaren Bankgeschäfte sowie bezüglich der Mindestsumme des Satzungskapitals neu registrierter Kreditinstitute.

Jedoch ist die früher existierende Quote von 12% für die Beteiligung ausländischen Kapitals am russischen Bankensystem mangels eines existierenden föderalen Gesetzes weggefallen.

Reformbemühungen

Im Aufsichtsbereich der Neuzulassung von Kreditinstituten sind wichtige Reformen im Gange. Gemäß der oben genannten Strategie sollen die Anforderungen an die Zulassung neuer Kreditinstitute erhöht werden, um die Zahl der Neuzulassungen angesichts der enormen Anzahl der bereits bestehenden rund 1300 Institute zu beschränken.

Laufende Aufsicht

Im Rahmen der laufenden Aufsicht sind die Kreditinstitute verpflichtet, Berichte und Mitteilungen an die zuständige Territorialverwaltung der Zentralbank zu erstatten. Bestimmte Anforderungen werden wie in Deutschland auch an das Satzungskapital, die angemessenen Eigenmittel, Liquidität, Beteiligung an Nichtbanken und Kreditgeschäfte gestellt.

Jedoch gibt es einige Defizite bei der laufenden Aufsicht durch die Zentralbank.

Flut von Dokumenten

Von den Kreditinstituten sind eine Flut von Dokumenten, mehr als 90, täglich und monatlich zur Berichterstattung zu unterschreiben und bei der Zentralbank einzureichen. Die Zentralbank selbst hat eingeräumt, dass sie nicht in Lage sei, all diese Dokumente durchzuprüfen. Folge der Flut von Dokumenten ist auch die Doppelerfassung von Informationen und Doppelprüfung. Dieses Problem wird schon seit Jahren von Seiten der Banken kritisiert. Die Zentralbank hat immer wieder den Willen zur Änderung angekündigt, aber bis heute wurden keine Anstrengungen dazu unternommen.⁴

Mangelnde Qualifikation der Zentralbank-Mitarbeiter

Ein gravierendes Problem der Zentralbank ist die mangelnde Qualifikation ihrer Mitarbeiter. Sie sind für die Auswertung der eingereichten Daten nicht genügend ausgebildet. Hierin liegt eine der Ursachen für das Unvermögen der Zentralbank zur Durchführung einer Qualitätsaufsicht. Die eingereichten Daten werden zur Zeit nur danach ausgewertet, ob die formellen Anforderungen des Gesetzes erfüllt sind, nicht jedoch danach, was die Bilanzen eigentlich bedeuten, was hinter den Kennziffern steckt oder wie hoch das wirkliche Risiko eines Kredites ist. Für solche Auswertungen braucht man Analysten, die der russischen Zentralbank fehlen.

Reformbemühungen

Verbesserung der Effizienz der Bankenaufsicht

Im Rahmen der Strategie verfolgen Regierung und Zentralbank die Realisierung des Ansatzes der „Grundlegenden Prinzipien für die Effektivität der Bankenaufsicht“ des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht. Danach soll die Qualität der laufenden Aufsicht durch den Übergang vom formalen Kontrollverfahren für die Einhaltung der bestehenden Normen zu einer Qualitätsdiagnostik verbessert werden. Es sollen nicht nur die finanzielle Rechnungslegung der Banken analysiert und eine Momentaufnahme der bestehenden finanziellen Lage erstellt, sondern auch die Perspektiven eines Instituts eingeschätzt werden.

Qualifikation der Zentralbank-Mitarbeiter

Als eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der laufenden Aufsicht wird in der Strategie die Weiterbildung der Zentralbank-Mitarbeiter genannt. Hier besteht bereits seit 1991 eine ständige technische Zentralbankkooperation zwischen der russischen Zentralbank und der Bundesbank. Im Rahmen dieser Kooperation werden Seminare, Fachaufenthalte in Deutschland für Mitarbeiter der russischen Zentralbank und Fachberatungen mit deutschen Experten in Russland durchgeführt.

⁴ A. A. Koslov, „Modernisierung des Bankensektors: Aufgaben zur Verbesserung der Bankenaufsicht“, in: „Den'gi i Kredit“ 2003, S. 3

Einführung der IAS-Standards

Als wichtigste Voraussetzung zur Verbesserung der Qualität der laufenden Aufsicht ist in der Strategie die Einführung der Internationalen Buchführungs- und Rechnungslegungsstandards (IAS-Standards) vorgesehen. Geplant war deren Einführung bei den Banken bis zum 1. Januar 2004. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden. Die Einführung wurde jetzt auf das Jahr 2007 verschoben.

Die Unterschiede zwischen den russischen und internationalen Standards auf dem Gebiet der Buchführung und Rechnungslegung sind erheblich. Während nach russischen Standards eine russische Bank noch schwarze Zahlen schreiben kann, kann sie nach den IAS-Standards bereits insolvent sein. 180 der ca. 1300 russischen Banken sind kürzlich dazu übergegangen, ihre Bücher parallel nach russischen und IAS-Standards zu führen.⁵ Diese 180 Banken kontrollieren 80% der Gesamtaktiva des russischen Bankensystems. Im Ergebnis hat sich herausgestellt, dass die Eigenmittel von fast 1/3 der Banken geringer sind als das Grundkapital, d.h. dass sie insolvent sind. Dies ist nach russischem Recht ein Grund, der die Zentralbank verpflichtet, dem betreffenden Kreditinstitut die Lizenz zu entziehen.

Man kann sich daher gut vorstellen, auf wie viel Unmut die Einführung der IAS-Standards bei den Banken stößt. Nach einer solchen Einführung im Jahre 2007 oder später ist eine Konsolidierung auf dem russischen Bankenmarkt zu erwarten. Die Banken werden entweder ihr Kapital aufstocken, fusionieren oder den Markt verlassen.

Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Bankenaufsicht

Kreditinstitute können Ihre Rechte gegenüber der Zentralbank als Bankenaufsichtsbehörde vor den Arbitragegerichten, also den staatlichen Wirtschaftsgerichten, geltend machen. Dabei sind alle Entscheidungen, Handlungen, Unterlassungen der Zentralbank, vor allem der Lizenzentzug gerichtlich überprüfbar.

Jedoch haben Banken in der Praxis Probleme bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber der Zentralbank im Falle der Rechtswidrigkeit des Lizenzentzugs. In mehreren Fällen wurde Banken infolge eines gerichtlichen Verfahrens die rechtswidrig entzogene Lizenz wiedererteilt. Es hat jedoch noch keinen Fall gegeben, in dem einer Klage auf Schadenersatz wegen entgangenen Gewinns gegen die Zentralbank stattgegeben wurde, obwohl eine Rechtsgrundlage dafür existiert. Solange die Bankenaufsicht jedoch für fehlerhafte Amtshandlungen nicht zur Verantwortung gezogen wird, wird sie sich dem Vorwurf der Willkür ihrer Aufsichtsmaßnahmen nicht entziehen können.

Ausblick

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Reform der Bankenaufsicht stetig voran geht. Wesentliche Schritte wurden bereits unternommen wie Gesetzesnovellen der einschlägigen Gesetze für die Bankenaufsicht im Jahre 2002. Es gibt Versäumnisse, wie der Formularwahn und die weitere Existenz der Doppelerfassung, aber auch Fortschritte wie die Einführung der IAS-Standards bei einigen russischen Banken. Es besteht die Hoffnung, dass im Rahmen der endgültigen Einführung der IAS-Standards im Jahre 2007 auch die Anforderungen an die Berichterstattung optimiert werden.

Wichtig ist, dass die Reform der Bankenaufsicht weiter voran geführt wird, denn sie hat konkrete Auswirkungen nicht nur auf die Stabilität des russischen Bankensystems, sondern auch auf die Expansion russischer Banken ins Ausland. Kürzlich wollte eine russische Bank in Deutsch-

⁵ RIA Nowosti, Moskau, 30.10.2003

land eine Tochtergesellschaft gründen. Dies ist nach dem Kreditwesengesetz möglich, wenn die Beaufsichtigung im Sitzstaat nach international anerkannten Grundsätzen gewährleistet ist.⁶ Die Zulassung zur Durchführung von Bankgeschäften auf dem deutschen Markt wurde jedoch in einer inoffiziellen Stellungnahme von der BaFin abgelehnt, weil die Eigentümerstrukturen in der Muttergesellschaft die Aufsicht über die Tochter in Deutschland beeinträchtigen.⁷

⁶ § 53c Nr. 2 Kreditwesengesetz (KWG)

⁷ Versagungsgründe des § 33 III Nr. 1 KWG

*IV. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in
Osteuropa*

Kein Platz für den Menschen – das soziale Dilemma Russlands

„Quo vadis, Russland?“ Das ist die Frage, die sich seit Beginn des Transformationsprozesses immer wieder stellt. Eine Antwort darauf zu finden, mündet wohl eher in Spekulationen als in fundierte Aussagen, denn Russland ist ein Land mit einer ganz eigenen Dynamik. Jeder Tag ist wie der erste Tag, sagen die Russen, schon morgen kann alles anders sein. Was fehlt ist Stabilität, die Prognosen erlaubt, aber davon ist Russland noch weit entfernt. Seit Gorbatschow sich entschloss, das bestehende sozialistische System zu modernisieren, treibt Russland im großen Ozean der Transformation ohne den Hafen zu finden.

„Wo befindet sich Russland?“, ist momentan wohl die wichtigere Frage. Für manche, wie Anders Åslund¹ ist Russland bereits transformiert, andere wiederum sehen es immer noch in der Phase der Konsolidierung der Demokratie. Obwohl die Anfänge sehr vielversprechend waren, ist in Russland heute eher eine demokratieab- als demokratiezugewandte Entwicklungstendenz auszumachen. Nicht nur in der Politik, sondern auch in der Bevölkerung, wofür insbesondere die kürzlich durchgeführten Parlamentswahlen ein gutes Beispiel sind.

Die Regierung hat die Bedeutung des kleinen Mannes für den Transformationsprozess unterschätzt. Dieser kann aber nur gelingen, wenn man die Menschen dafür gewinnt. Dazu ist es notwendig, die Belastung für den Einzelnen so gering wie möglich zu halten. Bei einer Transformation ist ein temporärer Einbruch der Produktion unvermeidlich, da die sozialismustypischen Überinvestitionen abgebaut werden und ein Teil des Produktionskapitals sich als nicht rentabel erweist.² Das beinhaltet natürlich ebenfalls einen massiven Arbeitskräfteabbau. Dadurch entstanden ganz neue soziale Probleme, auf die reagiert werden musste. Anfangs war es nur das fehlende Interesse der Regierung, welches den Aufbau eines sozialen Sicherungssystems verhinderte, später kam das Finanzierungsproblem hinzu, so dass bis heute ein nur latent institutionalisiertes Sozialversicherungssystem in Russland existiert.

Die Löcher im sozialen Netz sind mittlerweile so groß, dass offiziell ca. 1/3 der russischen Bevölkerung unter dem Existenzminimum lebt, dass 38 Millionen Rentner von ihrer kärglichen Rente nicht leben können, geschweige denn Medikamente und Arztbesuche bezahlen, die Zahl der Obdachlosen erschreckende Ausmaße angenommen hat und von Armut nicht mehr nur soziale Randgruppen betroffen sind, sondern durchaus auch Normalverbraucher. Für die Mehrheit der Bevölkerung hat die Transformation zu Markt und Demokratie eine Verschlechterung der eigenen Lebenssituation gebracht.³ Auch wenn die Statistiken starke Schwankungen aufweisen, muss man davon ausgehen, dass Mitte der neunziger Jahre ein beträchtlicher Anteil der Bevölkerung akut von Armut bedroht war. Außerdem zeigt sich, dass die meisten den Übergang zur Marktwirtschaft im Grunde nicht mitvollzogen haben, indem sie entweder auf Waren zurückgriffen, deren Preise staatlich garantiert wurden oder sich in eine Selbstversorgungswirtschaft zurückzogen. Die Mehrheit entwickelte Techniken, am Rand der Marktwirtschaft zu überleben, während nur wenige die Chancen aktiv nutzten.⁴

In der Sowjetunion basierte die staatliche Gerechtigkeit auf Einkommen mit relativ geringen Unterschieden und einem gut ausgebauten staatlichen Versorgungssystem, von dem niemand

¹ Siehe dazu A. Åslund: How Russia Became a Market Economy, Washington, D.C. 1995

² Vgl. Welfens, Paul J. J.; Gloede, Klaus; Strohe, H.G.; Wagner, Dieter (Hrsg.): Systemtransformation in Deutschland und Russland, Physica Verlag, Heidelberg 1999; S.8

³ Schröder, H.-H. Auf dem Weg zu einer neuen Ordnung? Der wirtschaftliche, soziale und politische Wandel in Russland von 1992 bis 2002, in: Kempe, I.; Hillenbrand, O. (Hrsg.): Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2003, S.78 ff

⁴ Ebd.

ausgeschlossen werden konnte, da es als kollektives Gut galt. Dieses wurde zum größten Teil von den Betrieben, insbesondere für die Arbeitnehmer und deren Angehörige organisiert.

Mit dem Zerfall der Sowjetunion verschwand auch dieses Versorgungssystem. Unter dem Vorwand, mit einer starken Wirtschaft kommt auch der Wohlstand, zog sich die Regierung aus ihrer sozialpolitischen Verantwortung zunächst zurück, um sich ausschließlich der wirtschaftlichen Liberalisierung zu widmen. Im Gegensatz zu den sowjetischen Zeiten beschränkt sich die staatliche Sozialpolitik der russischen Regierung bis heute auf ein Minimum.

Die Verfassung der Russischen Föderation garantiert zwar jedem Bürger einen Mindestlohn, welcher der Armutsbekämpfung und dem Schutz des unqualifizierten Arbeiters dienen soll, in der Realität liegt dieser aber noch unter dem staatlich festgelegten Existenzminimum.

Nach mehr als einem Jahrzehnt befindet sich das System sozialer Sicherung immer noch in der Entwicklungsphase. Eine Vielzahl von Maßnahmen, die zum sozialen Schutz getroffen wurden, existiert nur auf dem Papier. Häufig ist weder die administrative, noch die finanzielle Seite geklärt. Hinzu kommt die schlechte wirtschaftliche Lage des Landes, die eine Finanzierung kaum zulässt, sodass die anfängliche Euphorie der Bevölkerung allmählich einer resignierenden Haltung weicht.

Dennoch ist ein Fortschritt erkennbar, vor allem, wenn man auf die Reform der Rentenversicherung hinsieht. Hier gab es entscheidende Veränderungen, die zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lage der zukünftigen Rentner beitragen könnte. Weitere Schritte im Gesundheitswesen sind geplant.

De facto ist ein neues System sozialer Sicherung entstanden, auch wenn dessen Funktionalität noch fraglich ist.

Meine Frage lautet: „Hat die Bevölkerung in Russland den institutionellen Wandel im System sozialer Sicherung nachvollzogen? Welche Faktoren spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle und welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die Entwicklung des sozialen Systems im Besonderen und den Fortgang des Transformationsprozesses im Allgemeinen?“

Ziel der Arbeit ist es, einerseits die subjektive Seite der sozialpolitischen Aspekte der Transformation näher zu beleuchten und gleichzeitig einen Überblick über die derzeitige soziale Situation der Bevölkerung in Russland sowie deren Ursachen zu geben, andererseits aber auch Gründe für die stagnierende Entwicklung des russischen Transformationsprozesses in diesem Zusammenhang offen zu legen, wobei mit Lösungsmöglichkeiten und Prognosen eher zurückhaltend umgegangen werden soll.

Im Vordergrund steht die Betrachtung des Individuums in seinem Umgang mit dem neuen System, seine Erwartungen und Enttäuschungen.

Mit Hilfe von Tiefeninterviews wurden 14 Menschen im Alter zwischen 27 und 63 Jahren aus dem Gebiet Samara zu ihrer Meinung über die derzeitige Situation in Russland und speziell zu den Veränderungen des Systems der sozialen Sicherung befragt.

Die Annahmen, von denen ausgegangen wurde, waren, dass in der Bevölkerung durchaus ein alltagstheoretisches Bewusstsein über die institutionellen Veränderungen im System sozialer Sicherung vorhanden, ja sogar verhältnismäßig gut ausgeprägt ist. Dieses Bewusstsein allerdings wird durch ein sowohl politisch als auch wirtschaftlich verschuldetes Defizit an sozialer Sicherung in Frage gestellt, was wiederum Orientierungslosigkeit in Bezug auf die Adressaten hervorruft. Je größer diese Orientierungslosigkeit, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass ein Verhalten generiert wird, welches sich in einem Rückfall in alte bekannte Stereotypen äußert, die im Gegensatz zum neuen System als positiv empfunden werden.

Dadurch wird die historisch bedingte Passivität in der Interessenartikulation zusätzlich verstärkt und führt unweigerlich zu einer Zivilgesellschaft, die nur eine marginale Bedeutung bei der

politischen Willensbildung hat und nicht in der Lage ist, irgendeine Art von Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben.

Die ständigen Veränderungen und die fehlende Aussicht auf eine nachhaltige Besserung ihrer Situation sind für viele entmutigend. Nur wenigen Menschen haben die Reformen etwas gebracht. Vor allem Marktwirtschaft und Privatisierung sind für die Bevölkerung zu Begriffen geworden, die sie mit Verlust und Ungerechtigkeit verbinden. Eine Transformation ohne die Menschen ist im Grunde unmöglich, diese jedoch bekommen immer noch viel zu wenig Aufmerksamkeit. Viel wichtiger sind für die Regierenden ihre guten Beziehungen zu denen, „die es geschafft haben“, die Gunst der Stunde zu nutzen und die mittlerweile fast mehr Macht haben als die Politiker. Ihre Gewinne stammen aus einer Periode der unkontrollierten Öffnung des Landes.⁵ Die Konsolidierung einer sozialen Marktwirtschaft nach westlichem Vorbild würde die für sie günstigen Bedingungen eliminieren und ihnen damit die Grundlage ihrer Vermögensakkumulation entziehen. Das stößt ganz sicher nicht auf Zustimmung bei den Gewinnern der Reformen. Die Frage, die sich abschließend stellt, ist: Wer hat den größeren Einfluss auf den Fortgang der Reformen und damit den Transformationsprozess, die Gewinner oder die Verlierer?

⁵ Siehe dazu Hellman, Joel S.: *Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition*, in: *World Politics*, 50, 1998, S.203–234

Die Arbeitslosen als „Verlierer“ im Transformationsprozess. Eine Unterklasse in Polen?

Der Transformationsprozess in den osteuropäischen Ländern führte nicht nur zu politischen und wirtschaftlichen Veränderungen, sondern auch zur Polarisierung der Gesellschaft und zur Entstehung neuer sozialer Gruppen und Klassen. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit der marginalisierten Gruppe der Arbeitslosen, denen es aus unterschiedlichen Gründen nicht gelungen ist, erfolgreich auf die Anforderungen des Systemübergangs in Polen zu reagieren. Diese Kategorie von Menschen, die heutzutage offiziell 20,6%¹ der arbeitsfähigen Bevölkerung ausmacht, wird oft in den öffentlichen Diskursen als „die Anderen“, „die Restlichen“ und als „Verlierer“ im Transformationsprozess bezeichnet. Im Folgenden wird die Situation der Arbeitslosen im Zusammenhang mit deren Verarmung und im Kontext der Formation einer Unterklasse diskutiert. Herangezogen werden einige Resultate der von mir 2001–2002 durchgeführten qualitativen Untersuchung unter arbeitslosen Frauen in einer Kleinstadt Pommerns.

Die Arbeitslosen

Der Transformationsprozess polarisierte die polnische Gesellschaft in einem großen Ausmaß. Ende 2000 lag das Einkommen bei 65% aller Verdienenden unter dem monatlichen Durchschnittsniveau von ca. 2000 PLZ netto (etwa 430 Euro) (Janicki, 2001: 4). Nur 1,4% der polnischen Haushalte verfügte monatlich über 5000 PLZ netto. Die größte Gruppe bilden Haushalte (18–20 %) mit einem Einkommen von 1000–1400 PLZ netto, wobei in den ärmsten Regionen (z.B. Podkarpacie) etwa jede zwölfte Familie mit 400 PLZ netto im Monat auskommen musste². Zum einen bedeutete die wirtschaftliche Transformation für viele Polen eine Chance auf die Verbesserung ihrer Lebenssituation und individuelle Entfaltung. Zum anderen haben jedoch nicht alle diese Möglichkeit ergreifen können, manche, wie die Langzeitarbeitslosen, wurden zu Verlierern des Prozesses. Obschon die Arbeitslosigkeit kein neues Phänomen in Polen ist, wird sie unmittelbar mit dem Transformationsprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft assoziiert. Die wirtschaftlichen Veränderungen der ersten Jahre nach der Wende hatten eine rapide wachsende Arbeitslosigkeit zur Folge, die einen massiven, langfristigen (48,3% aller Arbeitslosen waren 2001 länger als ein Jahr ohne Arbeit, wobei 86,6 % kein Anrecht auf Arbeitslosengeld hatten³), strukturellen und regionalen Charakter annahm und zum größten Problem des sich reformierenden Staates wurde. Die anhaltende und langfristige Arbeitslosigkeit sowie die Senkung des realen Einkommens verursachten einen Prozess der Verarmung ganzer Segmente der polnischen Gesellschaft. Die Verarmung bedeutete aber nicht nur eine Verschlechterung des Lebensstandards und die Beschränkung von materiellen Mitteln, sondern diese ökonomische Nachteile führten jene Menschen zum Ausschluss von der Teilnahme an dem sozialen Leben der Gesellschaft und zur Reproduktion und Übertragung dieses Phänomens auf andere: auf die Kinder und Familienmitglieder. Auf diese Art und Weise entsteht ein Mechanismus, der mehrere Menschen aus der Gesellschaft ausschließt und an den Rand des sozialen Lebens platziert und so zur Entstehung einer so genannten Unterklasse führen kann.

Der Gebrauch des Terminus „Klasse“ bzw. „Unterklasse“ kann wegen ihrer Verankerung in der marxistischen Philosophie (Buchowski, 1997:18) und wegen seiner abwertenden Bedeutung (Tarkowska, 2001:104) Anlass zur Kritik geben. Dennoch besteht unter polnischen Soziologen ein Konsens über die Nutzbarkeit der Anwendung des Begriffs „Unterklasse“ für die Analyse

¹ Angaben des Polnischen Landesamts für Arbeit für Februar 2004

² nach Claritas Polska

³ Nach Angaben des polnischen Landesamts für Arbeit

der polnischen Gesellschaft in einer Transformationsphase (Poławski, 1999; Tarkowska, 2001; Warzywoda-Kruszyńska, 2001; Wódz / Łęcki, 2001). Warzywoda-Kruszyńska, die die Lebenssituation von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in verarmten Gegenden von Łódź analysierte, geht von der Annahme aus, dass in Diskursen über die Unterklasse gleichermaßen die räumlichen, strukturellen, zeitlichen und kulturellen Faktoren berücksichtigt werden müssen (2001:228). Tarkowska, die die Bedingungen für die Entstehung einer Unterklasse in den Siedlungen der ehemaligen PGRs (staatliche Landwirtschaftsbetriebe) findet, verwendet diesen Begriff, indem sie folgende Aspekte hierfür in Betracht zieht: 1) Ansammlung von bestimmten, sich aufeinander beziehender ökonomischer, sozialer und kultureller und mit Armut assoziierter Phänomene (wie langfristige Arbeitslosigkeit, schlechte Ausbildung und langfristige Abhängigkeit von der Sozialhilfe in bestimmten sozialen Milieus), 2) Räumliche Konzentration und soziale Isolation dieser Milieus und 3) Fortdauer dieser Konditionen und ihre Übertragung auf die nächste Generation (2001:105). Laut Warzywoda-Kruszyńska gelten die genannten Faktoren als Voraussetzung für die Entwicklung spezifischer Normen, Lebensstile und Werte und somit zur Reproduktion einer neuen kulturellen Ordnung, d.h. zur Etablierung einer neuen sozialen Klasse der „Verlierer“, folglich einer Unterklasse (2001:225–226).

Die Arbeitslosen/Die Verlierer aus Człuchów

In den Jahren 2001–2002 führte ich unter langfristig arbeitslosen Frauen in Człuchów, einer von der strukturellen Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Kleinstadt (ca. 16.000 Einwohner) in der Woiwodschaft Pomorskie, eine empirische Untersuchung zu ihrer Lebenssituation durch. Die meisten der Frauen, im Alter zwischen 38–52 Jahren, waren in einem Arbeitslosenverein tätig und stammten aus Familien, in denen auch die jeweiligen Ehemänner erwerbslos waren. Im Sinne von Tarkowska und Warzywoda-Kruszyńska und nach der Analyse der sozialen Lage der arbeitslosen Frauen aus Człuchów kann man diese Gruppe einer sich bildenden Unterklasse zurechnen.

Im sozialistischen Polen waren fast 20% der Bevölkerung der Gemeinde Człuchów in landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigt. Die „Schocktherapie“ der ersten Jahre nach der Wende löste im ganzen Land eine Massenarbeitslosigkeit aus. Im Dezember 2000 notierte der Kreis Człuchów eine der höchsten Arbeitslosenquoten in ganz Polen. 33% der erwachsenen Bewohner waren arbeitslos, wobei die Hälfte von ihnen langfristig, d.h. länger als ein Jahr, erwerbslos war. 73% der Arbeitslosen hatten bereits den Anspruch auf das Arbeitslosengeld verloren⁴ und viele von ihnen hatten schon die Hoffnung auf eine langfristige Beschäftigung an ihrem Wohnort aufgegeben. Seitdem die PGRs liquidiert und die staatlichen Betriebe in den ersten drei Jahren nach der Wende geschlossen wurden, gibt es dort insbesondere für unqualifizierte Kräfte, d.h. Grundschul- und Berufsschulabsolventen (wobei die beiden letztgenannten zusammen etwa 76% der Arbeitslosen ausmachen) keine Arbeit. Die einzige Beschäftigungsmöglichkeit stellen nur noch kleinere private Unternehmen, der Dienstleistungsbereich oder der staatliche Sektor dar, in denen jedoch die Arbeitsplätze seit Jahren reduziert werden.

Alle von mir untersuchten Arbeitslosen wurden im Prozess der Transformation zur Marktwirtschaft von dem Arbeitsmarkt langfristig ausgeschlossen, wodurch sie den Kontakt sowie die Möglichkeit der sozialen Interaktion und des Informationsaustausches mit den offiziell Angestellten und Arbeitenden verloren haben. Da sie aufgrund ihrer mangelnden Ausbildung oder fehlenden Qualifikationen, ihres Alters und der durch die Arbeitslosigkeit fehlenden Berufserfahrung etc. nach wie vor keine legale Beschäftigung finden, verlieren sie den Anspruch auf die Rente und die sozialen Leistungen für die Zukunft. Die langfristige Arbeitslosigkeit verschlechtert ihre materielle und gesundheitliche Situation. Alles, was sie besitzen, haben sie noch vor dem Arbeitsverlust erworben, denn die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld erlaubt den Frau-

⁴ Die Angaben kommen aus dem Jahresreport des Kreisarbeitsamtes in Człuchów.

en und ihren Familien keine materiellen und kulturellen Investitionen. Die ökonomischen Schwierigkeiten führen aber nicht nur „zur Unerfüllbarkeit konsumtiver Aspirationen, sondern auch zur Vorenthaltung der menschlichen Bedürfnisse, was die Teilnahme der Individuen an dem sozialen Leben erschwert, wenn nicht verhindert“ (Wódz / Łęcki, 2000:258). Die Ungewissheit ihrer Existenz treibt viele Arbeitslose in Depressionen und Alkoholismus, deren Folge nicht selten psychische Krankheiten, Familiengewalt, Kriminalität oder Selbstmorde sind. Unter diesen Umständen sind sie nicht in der Lage, ihren Kindern eine dem heutigen Arbeitsmarkt angemessene Ausbildung zu gewährleisten, wodurch ein Mechanismus der Übertragung von Arbeitslosigkeit und Armut auf die nächste Generation entsteht.

Die meisten der von mir untersuchten arbeitslosen Frauen wohnten in den Wohnblocksiedlungen, die einst für Arbeiter der PGRs und der staatlichen Betriebe gedacht waren. Zwar lässt sich keine räumliche Segregation und die Konzentration von Armut in Czulchów beweisen, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es in einem kontinuierlichen Prozess der Verarmung der Bevölkerung zur Entstehung solcher armen Gegenden in Czulchów kommen kann, wodurch sich die soziale Isolation ihrer Bewohner verstärken wird. Einerseits wird der Prozess durch die Wohnungspolitik der Stadt unterstützt (schon heute werden einige Häuser ausschließlich für Sozialwohnungen bestimmt) und andererseits werden „die unkontrollierten, spontanen Prozesse auf dem Wohnungsmarkt“ diese Isolation beeinflussen (Wyrzywoda-Kruszyńska, 2001:238).

Der Transformationsprozess erfordert, dass neue Strategien und Anpassungsformen für den Umgang mit der sich verändernden Wirklichkeit erarbeitet werden. Jedoch ohne festes Einkommen, abhängig von der Sozialhilfe, scheint ein Leben von Tag zu Tag die einzig mögliche Antwort der Arbeitslosen auf ihre finanziell schwierigen Umstände zu sein. Arbeit wird nicht nur als ökonomische Notwendigkeit, sondern auch als eine Möglichkeit, aus der sozialen Isolation hervorzutreten empfunden. Wenn man bedenkt, dass die Frauen in einer Region leben, in der jede Dritte keine offizielle Beschäftigung findet, kann man vermuten, dass diese Umstände in einem langfristigen Prozess zur Entstehung neuer, für diese Gruppe der Menschen charakteristischer Normen, Lebensstile und Werte führen werden. (Wyrzywoda-Kruszyńska, 2001:225–226).

Obwohl sie vor der Arbeitslosigkeit unterschiedlichen sozialen Gruppen angehörten und mit unterschiedlichen sozialen, ökonomischen und kulturellen Ressourcen ausgestattet sind, die sie im Laufe ihres Lebens erworben haben, gerieten die meisten erst nach der Wende in die Gruppe der „Outsider“, der „Verlierer“. Diese Positionierung unterscheidet sie zwangsläufig von anderen Gruppen und Individuen innerhalb der polnischen Gesellschaft. Zwar entwickeln die Arbeitslosen durch die Interaktion untereinander und in dem Fall der von mir untersuchten Frauen durch die Mitarbeit in einem Verein, eine kollektive Identität. Jedoch empfinden sie diese „soziale Distinktion“ mehr als eine Stigmatisierung und eine Ausschließung von den sozialen Strukturen der Gesellschaft.

In den meisten Fällen werden Faktoren wie die mangelhafte Ausbildung der Frauen, ihr hohes Alter oder ihr Geschlecht, sowie die hohe Arbeitslosenrate in ihrer Region, mit großer Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, dass ihr Ausschuss von dem Arbeitsmarkt nicht vorübergehend, sondern endgültig sein wird. Da nicht davon auszugehen ist, dass sich die gleichartig gelagerte Situation ihrer Ehemänner positiv verändern wird, scheint auch die Situation ihrer Kinder vorbestimmt zu sein.

Fazit

Der Transformationsprozess in Polen führte zur Verarmung ganzer Segmente der polnischen Gesellschaft und zur Entstehung einer neuen sozialen Kategorie von „Verlierern“, zu der auch die meisten Arbeitslosen gehören. Ihre soziale Marginalisierung ist situations- und nicht kulturell bedingt. Dennoch ist es nicht zu übersehen, dass die langfristige soziale Isolation und die materielle Verarmung der heutzutage breiten sozialen Gruppe der Arbeitslosen, ihr Wertesystem

sowie ihr Handeln beeinflussen und in einem langfristigen Prozess zu deren Übertragung auf Andere, zur Etablierung einer neuen kulturellen Ordnung und damit einer Unterklasse führen wird. Zwar handelt es sich nach wie vor um ein Phänomen im statu nascendi, aber es lässt sich aufgrund von existierenden, empirischen Untersuchungen zur Lebenssituation von Arbeitslosen feststellen, dass der Prozess in Polen vorangeschritten ist.

Literatur:

Buchowski, M. (1997): *Reluctant Capitalists: class and culture in a local community in Western Poland*, Berlin: Centre Marc Bloch.

Informationsdienst des Polnischen Landesamt für Arbeit: www.praca.gov.pl (02.04.2004).

Janicki, M. (2001): *W siatce plac*, in: *Polityka*, Nr. 8 (2286), 24. Februar 2001, S. 3–9.

Krajowy Urząd Pracy. Departament Informacji o Rynku Pracy (Hg.) (März 2002): *Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w lutym 2002*, Warszawa.

Meinungsumfrage (27.12.2000): *U progu nowego milenium. Jacy jesteśmy?* Presseinformation von Clarinas Polska: www.clarinas.pl (02.04.2004).

Polawski, P. (1997): *Kulturowe znaczenie underclass. Spor o sens terminu a polska transformacja*, in: Frieske, K. W. (Hrsg.): *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, Warszawa: IS UW, S. 99–116.

Powiatowy Urząd Pracy w Człuchowie (Hg.) (2001): *Sytuacja na rynku pracy w powiecie człuchowskim w roku 2000*.

Tarkowska, E. (2001): *An Underclass without Ethnicity: The Poverty of Polish Women and Agricultural Laborers*, in: Emigh, R. J./Szélenyi, I. (Hrsg.): *Poverty, ethnicity, and gender in Eastern Europe during the market transition*, Westport, S. 83–122.

Warzywoda-Kruszyńska, W. (2001): *The poor of large cities: Is an underclass forming? The example of welfare recipients*, in: Buchowski, M. / Conte, E. / Nagengast, E. (Hrsg.): *Poland Beyond Communism*, Fribourg: Universitätsverlag, S.225–238.

Wódz, K. / Łęcki, K. (2001): *New and old poverty in Upper Silesia*, in: Buchowski, M. / Conte, E. / Nagengast, E. (Hrsg.): *Poland Beyond Communism*, Fribourg: Universitätsverlag, S. 239–258.

V. Lebensgestaltung in der Transformation

Gender – Migration – Transformation. Frauenhandel in Mittel- und Osteuropa

Frauenhandel¹ – verstanden als Gewalt im Prozess der Migration – wird nicht nur von den Strategien der Täter, sondern ebenso von den Hintergründen der betroffenen Frauen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren determiniert. Viele der Opfer sind Frauen, die sich für eine Migration entschieden haben. Sie nutzen, wie andere Migrantinnen auch, Ressourcen wie Flexibilität, Mobilität und transnationale Netzwerke. Indem sie zu Opfern von Frauenhandel werden, verlieren sie allerdings ihre Flexibilität, ihre Mobilität wird zu einer erzwungenen und die Netzwerke, die sie schützen und unterstützen sollten werden zum zentralen Instrument der Täter. Sie werden von „nomadic subjects“ zu „nomadic objects“.² Der hier vorliegende Text versucht diese Verschiebung im Kontext der speziellen Situation in Mittel- und Osteuropa zu verstehen.

Frauenhandel wird hier in drei Typen³ unterteilt. Zunächst einmal gibt es die – relativ kleine⁴ – Gruppe der *Entführungen*. Die Frauen haben hier keinerlei Entscheidungsspielraum. Häufig geht der Entführung ein Versuch der Anwerbung voraus. Einige Frauen arbeiten bereits in der Prostitution, weigern sich aber zu migrieren. Die Frauen haben meist keine größeren finanziellen Probleme. Fast immer sind sie mit den Tätern befreundet oder verwandt⁵. Häufiger ist die *Ausbeutung* von Frauen, die in der Sexindustrie Westeuropas arbeiten wollen⁶. Die meisten dieser Frauen haben bereits im Herkunftsland als Prostituierte gearbeitet. Sie verfügen in der Regel über eine geringe Bildung und dysfunktionale Familien⁷. Sie leben in großer Armut,⁸ sind einem starken Wettbewerb ausgesetzt und haben wenig zu verlieren⁹ – sie sind sich der Risiken häufig bewusst, und sie sind bereit, diese einzugehen. Am zahlreichsten tritt die *Täuschung* auf. Hier werden Frauen zu Opfer, die migrieren wollen. Sie leben unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen oder haben trotz guter Ausbildung unbefriedigende oder schlechtbezahlte Arbeitsstellen.¹⁰ Durch eine Arbeit im Westen hoffen sie, ihre Lebenssituation verbessern zu können.¹¹ Sie kennen die Frauenhändler in der Regel nicht,¹² sondern melden sich auf Zeitungs-

¹ Frauenhandel bezeichnet hier entsprechend dem aktuellen juristischen Standard der meisten Europäischen Länder den Gewerbsmäßigen Handel in die Prostitution, meist verbunden mit einer Grenzverbringung der Frauen, zu einem umfassenden Überblick der Definitionen von Frauenhandel siehe www.focus-on-trafficking.net.

² Morokvasic 2003, 126.

³ Vgl. Vocks & Nijboer 2000, 385f.

⁴ In einer EU-Studie zu u.a. Frauenhandelsopfern in Belgien geben 7% an, Entführt oder von den Anwerbern zur Annahme ihres Angebots gezwungen worden zu sein (Commission of the European Communities DG Justice & Home Affairs o.J., 26).

⁵ 9% der befragten Opfer waren mit den Anwerbern befreundet, etwa 9% waren Partner (ebd., 38).

⁶ 11% der befragten Opfer gibt als Motivation, das Angebot des Anwerbers anzunehmen die Hoffnung auf bessere Arbeitsbedingungen in der Prostitution an (ebd., 26).

⁷ Vocks & Nijboers These (2000, 385) wird von Fallbeispielen der EU-Studie gestützt (Commission of the European Communities DG Justice & Home Affairs o.J., 22).

⁸ 42% der Opfer leben unter dem allgemeinen Lebensstandard im Herkunftsland. 39% leben etwa auf allgemeinem Lebensstandard und immerhin 19% über dem allgemeinen Lebensstandard (ebd., 24).

⁹ Vgl. Vocks & Nijboer 2000, 386.

¹⁰ 64% der Opfer haben Arbeitserfahrungen im Herkunftsland. Von diesen haben 15% im Hotel- und Cateringbereich, 15% im Einzelhandel, 17% in der Textilindustrie und andern Fabriken. Etwa 9% haben bereits im Heimatland als Prostituierte gearbeitet, 4% als Tänzerin. Je 8% haben als Friseurinnen oder in der Landwirtschaft gearbeitet, 5% in der bezahlten Hausarbeit und als Reinigungskräfte (Commission of the European Communities DG Justice & Home Affairs o.J., 24)

¹¹ Die wichtigsten Motive der Befragten Opfer zu migrieren sind finanzielle: Arbeit (35%), Geld zur Befriedigung von Grundbedürfnissen (30%) oder zur Unterstützung der Familie (23%), bessere Zukunftsbedingungen (17%) oder Geld für ein luxuriöses Leben (14%) (ebd., 26).

annoncen o.ä. in denen ihnen eine gutbezahlte Stelle angeboten wird¹³. Dass sie in der Prostitution arbeiten sollen erfahren sie erst im Zielland.¹⁴ Vocks und Nijboer betonen, dass das positive, idealistische Bild der Frauen von Westeuropa und ihre unrealistischen und optimistischen Erwartungen sie zu einer leichten Beute machen.

Die späteren Opfer des Frauenhandels unterscheiden sich nicht wesentlich von anderen Frauen in Mittel- und Osteuropa. Frauen in dieser Region sind in besonderem Maße von den ökonomischen Problemen, dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit, dem rasante Sinken der Reallöhne bei gleichzeitiger Liberalisierung der zuvor staatlich regulierten Preise für Grundnahrungsmittel und der transformationsbedingten Deregulierung der Sozialleistungen¹⁵ (Kinderbetreuung, Wohnungsmarkt, öffentlicher Verkehr) betroffen.¹⁶ Gleichzeitig können sich patriarchale Normen und entsprechende Beziehungen zwischen den Geschlechtern neu etablieren.¹⁷ An diesem Prozess haben – neben den konservativen Parteien – nicht zuletzt auch die Frauen Anteil. Nach der „institutionalised equality“¹⁸, die durch die sozialistischen Regime¹⁹ vorgegeben wurde stellt das Leben als Hausfrau und Mutter für viele Frauen eine wünschenswerte Alternative zur Berufstätigkeit dar²⁰. Ihre wachsende Arbeitslosigkeit wird von den Frauen selbst nicht unbedingt als Problem wahrgenommen, schon aber die wachsende Armut. Die sich hier ergebende Differenz zwischen dem Selbstverständnis vieler Frauen in Mittel- und Osteuropa und den lebenspraktischen Notwendigkeiten könnte erklären, warum die Frauen es nicht für lohnenswert erachten, sich in ihren Herkunftsländern für einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zur Sicherung des Lebensunterhalts einzusetzen.²¹ Die wieder zunehmende Verantwortung für die Familie,²² die schwierige ökonomische Situation und die Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten für Frauen²³ stellen grundlegende Motivationen zur Migration dar. Migration bedeutet hierbei sowohl eine Möglichkeit, familiären Verpflichtungen zu entkommen, als auch eine Familienstrategie in der Arbeitsmigration der ökonomischen Unterstützung der Angehörigen dient.²⁴ Insbesondere das Interesse an Migration für einen kurzen Zeitraum²⁵ ist bei Frauen in

¹² Dies ist bei etwa 64% der Opfer der Fall (ebd., 38).

¹³ Im Hotelgewerbe (21%), als Au pair (8%), Prostituierte (13%) oder Tänzerin (5%), im Transportbereich (4%), 8% wird eine Heirat in Aussicht gestellt und 4% ein Studium (ebd., 27).

¹⁴ Dies gilt für 44% der Opfer, 28% wurden während der Reise konfrontiert (ebd., 39).

¹⁵ Eine Ausnahme bildet Slowenien. Hier ist es gelungen, das Sozialsystem während eines sanfteren wirtschaftlichen Umbaus weitgehend zu erhalten. Bezeichnenderweise rangiert Slowenien auf dem Human Development Index auf Rang 29 am höchsten unter den Mittel- und Osteuropäischen Ländern und nur etwas unter den Westeuropäischen Ländern (United Nations Development Programme 2003, 237).

¹⁶ Lokar, 2000, 3f.

¹⁷ Vgl. Morokvasic 2003, 121.

¹⁸ Morokvasic 2003, 120.

¹⁹ Ausgenommen Rumänien – vgl. hierzu Lokar 2000, 4 und Blandiana 1993.

²⁰ Zum Verhältnis vieler Frauen zur früheren institutionalisierten Gleichberechtigung vgl. Einhorn 1993, Funk 1993, Siklová 1993a, 1993b, Tóth 1993.

²¹ Vgl. Morokvasic 2003, S.121.

²² Unter der staatlichen Gleichstellungspolitik der sozialistischen Regierungen hatte die staatliche Versorgung von Kindern und die Pflege älterer Menschen durch die Wohlfahrt sowie der liberale Zugang zu Abtreibung zu einer Verringerung der familiären Verantwortung der Frauen geführt und stellt eine Grundlage des gleichberechtigten Zugangs zum Arbeitsmarkt dar. Gleichzeitig blieben die Frauen allerdings hauptverantwortliche für die im Haushalt anfallenden Arbeiten (vgl. Lokar 2000, 4).

²³ Eine wesentliche Motivation zur Migration stellt laut Wallace (2000, 20) der „Mangel an persönlichen und politischen Freiheiten in ihrer Heimat“ dar. 58% der migrationswilligen Bulgarinnen, 42% der Tschechinnen und 49% der Ungarinnen geben diese Begründung an.

²⁴ Die Umfrageergebnisse einer von Wallace angeführten Studie zum Migrationspotential von Frauen aus Bulgarien, Ungarn und Tschechien unterstützt diese These. Der überwiegende Teil der Migrationswilligen Frauen kommt aus Haushalten mit mehr als 3 Angehörigen (Wallace 2000, 21). Die Frauen sind davon überzeugt, dass die Lebensumstände im Ausland günstiger sind, wobei dies in Bulgarien in stärkerem Maße der Fall ist als in Ungarn und Tschechien. Diese Aussage machten 94% der migrationswilligen Frauen (Wallace 2000, 20).

Mittel- und Osteuropa hoch. Eine Migration, die nicht dem Ziel dient, am Zielort zu bleiben birgt eine Reihe von Vorteilen in sich.²⁶ Zum einen stellt sie eine Strategie dar, der Illegalität zu entgehen in dem legale Möglichkeiten der kurzfristigen Arbeitsaufnahme oder Touristenvisa genutzt werden.²⁷ Für Frauen stellt dieses „*staying mobile*“²⁸ eine Möglichkeit dar, ihr Einkommen, ihren Lebensstandard zu verbessern und sich gleichzeitig um ihre Familie kümmern zu können.²⁹ Mit ihrem Wunsch nach Migration, der Notwendigkeit zu migrieren, treffen die Frauen allerdings auf die verstärkten Bemühungen der westeuropäischen Regierungen, die Zuwanderung und Migration zu kontrollieren:

*The legal status and the state of origin are essential in discriminating who can and who cannot pass, who can have access to the labour market and who needs an extra working permit, and who has no other option but to work illegally.*³⁰

Insbesondere für Frauen sind die Möglichkeiten einer legalen Migration rar. Gleichzeitig ist ein steigender Bedarf für billige Arbeitskräfte im westeuropäischen Ausland zu beobachten. Die erweiterten Möglichkeiten der Partizipation auf Arbeitsmarkt für die Frauen der westlichen Länder bewirken eine neue Struktur der Arbeitsteilung:

*Die Formen traditionell als weiblich definierter Arbeiten und Tätigkeiten, die Frauen in hochindustrialisierten Ländern teilweise verweigern, jedenfalls aber nicht mehr im ausreichenden Maß übernehmen, werden weder abgeschafft noch zwischen Männern und Frauen geteilt. Sie werden Frauen anderer Kontinente und Kulturen zugewiesen. Das gilt für die Fließband- und Putzarbeit ebenso wie für die Prostitution und das Gebären und Aufziehen von Kindern, die Reproduktion der Arbeitskraft.*³¹

Auch wenn die Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus dieser Arbeitsteilung für die Frauen aus Mittel- und Osteuropa ergeben im Niedriglohnssektor liegen, stellen sie eine wesentliche Möglichkeit dar, das eigene Überleben zu sichern. Die „totale Flexibilisierung der weiblichen Arbeitskraft“ wird zu einer „Überlebensstrategie von Frauen“³², dies gilt insbesondere in Verknüpfung mit einer transnationalen Mobilität, eines *savoir se mouvoir*.³³ Beides, Flexibilisierung und Mobilität, stellen Ressourcen, soziales Kapital dar, die für den Prozess der Migration von großer Bedeutung sind. Um diese Ressourcen nutzen zu können, greifen Frauen auf transnationale Netzwerke zurück. In einer Studie von Mirjana Morokvasic³⁴ geben mehr als die Hälfte der befragten Migranten an, auf transnationale Netzwerke und Freunde angewiesen zu sein. Wenn man nun auf die Struktur des Phänomens Frauenhandel zurückkommt, wird allerdings die Problematik von Netzwerken deutlich. In vielen Zusammenhängen stellen sie eine Möglichkeit dar, sich gegen die restriktiven Grenzpolitik zur Wehr zu setzen,³⁵ für die Frauen, die Opfer von

²⁵ Laut Wallace (2000, 18) geben 48% der Ungarischen Frauen an, an Kurzzeitmigration, 30% an Langzeitmigration interessiert zu sein. Bei den Tschechischen Frauen ist die Differenz noch höher: während nur 28% an eine Langzeitmigration denken, sind es bei der Kurzzeitmigration immerhin 54%. Bei den Bulgarinnen überwiegt die Zahl der potentiellen Langzeitmigrantinnen (34%) die der Kurzzeitmigrantinnen (23%).

²⁶ Vgl. Morokvasic 2003, 118.

²⁷ Vgl. Morokvasic 1999, Morawska 2000, Potot 2002.

²⁸ Morokvasic 2003, 102, Hervorhebungen von mir.

²⁹ Morokvasic 2003, 122.

³⁰ Morokvasic 2003, 119f.

³¹ Potts 1992, 39ff.

³² Lokar 2000, 6.

³³ Vgl. Tarrius 1992.

³⁴ Morokvasic 2003, 109.

³⁵ Interessant ist die Frage der Toleranz transnationaler Netzwerke und illegaler Migration durch die Aufnahmeländer und des wirtschaftlichen Interesses dieser Länder an billigen Arbeitskräften (Morokvasic 2003, Sassen 2003, Potot 2002). Die Frage, inwiefern in diesem Zusammenhang „die Ressourcen aus den so genannten Transformations- und

Frauenhandel werden, sind die klassischen, informellen Netzwerke hingegen gefährlich. Die Frauenhandelsopfer haben in der Regel entweder auf die ‚Hilfe‘ informeller Netzwerke (Freunde, Partner, Verwandte) oder auf quasi-formelle Netzwerke (private Arbeitsvermittlungsagenturen u.ä.) zurückgegriffen. Angesichts der Grenzpolitik ist eine legale Form der Migration allerdings nicht möglich, entsprechend arbeiten die meisten dieser Netzwerke mit illegalen Mitteln. Für migrationswillige Frauen ist kaum zu unterscheiden, welche Arbeitsvermittlung vertrauenswürdig ist und welche nicht. Im Zweifelsfall sind sie sich sogar bewusst, dass ihre Migration und Arbeitsaufnahme illegal sein wird, aber die Notwendigkeit zu migrieren ist so groß, dass sie dieses Risiko auf sich nehmen:

Die Kluft, die zwischen dieser Notwendigkeit zur Migration und der Unmöglichkeit der Migration geschaffen wird, ist der Raum, der den Händlern den Frauenhandel ermöglicht.³⁶

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass nicht nur die Aufklärung über Risiken der Migration zur Bekämpfung des Frauenhandels wichtig ist, sondern primär das Empowerment der Frauen und die Etablierung alternativer, formeller Netzwerke, die die Frauen bei der Suche nach sicheren und legalen Möglichkeiten der Migration unterstützt. Die grundsätzliche Notwendigkeit der Migration, die sich für viele Frauen ergibt ist ohne eine grundlegende Veränderung der wirtschaftlichen Situation der Herkunftsländer und die Etablierung funktionierender Systeme zur sozialen Absicherung nicht zu beseitigen. Frauenhandel ist eben nicht nur eine profitbringende Strategie organisierter Kriminalität, sondern entsteht auch und vor allem auf Grund der Situation der Frauen in den Herkunftsländern und der unterschiedlichen Zugänglichkeit zu migrationsrelevanten Ressourcen für Männer und Frauen.

Literatur

- Blandiana, A. (1993). Frauen in Rumänien. In Jansen, M.M. & Walch, R. (Hg.), *Frauen in Osteuropa*. (S. 43–49). Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.
- Boidi, M.C. (2003). Frauenhandel. Das neue Gesicht der Migration. In Arbeitsgruppe Migrantinnen und Gewalt (Ed.), *Migration von Frauen und strukturelle Gewalt*. (S. 53–68). Wien: Milena.
- Einhorn, B. (1993). *Cinderella goes to the market. Citizenship, gender and women's movements in East Central Europe*. London: Verso.
- Commission of the European Communities DG Justice & Home Affairs (o.J.). *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States*.
- Funk, N. (1993). Feminismus Ost und West. In Jansen, M.M. & Walch, R. (Hg.), *Frauen in Osteuropa*. (S. 182–201). Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.
- Lokar, S. (2000). Fünf Thesen über die Situation der Frauen. *Ost-West Gegeninformationen*, 1/2000, S. 1–7.
- Morawska, E. (2000). *Transnational migrations in the enlarged European Union: A Perspective from East Central Europe*. Florence: European University Institute.
- Morokvasic, M. (1999). La mobilité transnationale comme ressource: le cas de migrants de l'Europe de l'Est. *Culture et Conflicts*, 32, S. 105–122.
- Morokvasic, M. (2003). Transnational mobility and gender: a view from post-wall Europe. In Morokvasic-Müller, M., Erel, U., & Shinozaki, K. (Hg.), *Crossing Borders and Shifting Boundaries. Vol. I: Gender on the Move*. (S. 101–133). Opladen: Leske & Budrich.

Entwicklungsländern (...) hier – wie in anderen Wirtschaftsbereichen – skrupellos angeeignet und vernutzt (werden)“ (Schmitt 2003, 10) verdient eine nähere Untersuchung und kann hier leider nicht weiter ausgeführt werden.

³⁶ Boidi 2003, 53.

- Potot, S. (2002). Les migrants transnationaux: Une nouvelle figure sociale en Roumanie. *Revue d'études comparatives est-ouest*, 33 (1), S. 149–177.
- Potts, L. (1992). Weltmarkt für Arbeitskraft. Von der Kolonisation Amerikas bis zu den Migrationen der Gegenwart. In Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Ed.), *Rassismus und Migration in Europa*. Hamburg.
- Sassen, S. (2003). The feminisation of survival: alternative global circuits. In Morokvasic-Müller, M., Erel, U., & Shinozaki, K. (Hg.), *Crossing Borders and Shifting Boundaries. Vol. I: Gender on the Move*. (S. 59–77). Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitt, B. (2003). Prostitution ist Arbeit, Stigmatisierung ist Sünde. Oder: Warum bleibt die Solidarität der Gesellschaft mit Prostituierten auf halben Wege stecken? *Agisra Rundbrief*, 35, S. 6–12.
- Siklová, J. (1993a). Was gibt es Neues bei uns in der tschechischen und slowakischen Republik? In Jansen, M.M. & Walch, R. (Hg.), *Frauen in Osteuropa*. (S. 32–42). Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.
- Siklová, J. (1993b). Verstehen die Frauen im Westen die Frauen im Osten? In Jansen, M.M. & Walch, R. (Hg.), *Frauen in Osteuropa*. (S. 175–181). Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.
- Tarrius, A. (1992). *Les fourmis d'Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Tóth, A. (1993). Das Selbstbild und Bild der Frau in der ungarischen Gesellschaft. In Jansen, M.M. & Walch, R. (Hg.), *Frauen in Osteuropa*. (S. 23–31). Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.
- United Nations Development Programme (2003). *Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty* New York, Oxford: Oxford University Press.
- Vocks, J., & Nijboer, J. (2000). The Promised Land: A Study of Trafficking in Women from Central and Eastern Europe. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol 8 (Part 3), S. 379–388.
- Wallace, C. (2000). Das Migrationspotenzial junger Frauen. *Ost-West Gegeninformationen*, 1/2000, S. 17–23.

Ingrid Röder

Veränderungen im Bereich der Chancengleichheit für Mann und Frau in der Tschechischen Republik und der Slowakei seit 1989

Dieses Paper behandelt die Veränderungen im Bereich Chancengleichheit für Mann und Frau in der Tschechischen Republik und der Slowakei seit 1989. Die Veränderungen werden an Hand von fünf Kriterien betrachtet: gesetzliche und institutionelle Veränderungen, politische Repräsentanz, Stellung auf dem Arbeitsmarkt und Entwicklung der Zivilgesellschaft. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem Einfluss der EU.

Rückblick

Während der Zeit des Kommunismus gab es kein Konzept umfassender Chancengleichheit in der Tschechoslowakei. Vor der Verfassung waren Frauen und Männer gleichgestellt. Auf politischer Ebene galt ein 30-Prozent-Quotensystem, jedoch waren Frauen nicht auf der obersten politischen Ebene vertreten. Die einzige erlaubte Frauenvereinigung war die staatlich organisierte Frauenunion. Es galt das Prinzip, dass Frauen durch bezahlte Arbeit gleichberechtigt sind, das heißt, wenn Frauen einer bezahlten Arbeit nachgehen, dann brauchen sie keine zusätzlichen Maßnahmen mehr, um gleichberechtigt zu sein. So war es üblich, dass Frauen zugleich einer bezahlten Arbeit nachgingen und zusätzlich den Haushalt erledigten. Der Anteil der Frauen am Arbeitsmarkt betrug 44 Prozent (Kotýnková et al. 2003, S. 109).

Nach 1989

Nach 1989 gab es wegen der Umstellung von Plan- auf Marktwirtschaft, wegen der Umstellung von autoritärem zu demokratischem Staatssystem und vor allem wegen der Öffnung zum Westen weitreichende Veränderungen. Ein positiver Effekt war die dadurch entstandene Wahlmöglichkeit für Frauen zwischen beruflicher Karriere und Familie: „Der moralische Druck an die Frau zur Berufstätigkeit (...) besteht nicht mehr“ (Chaloupková 2002, S. 5). Zudem stellte sich jedoch heraus, dass Demokratie nicht gleichbedeutend mit Emanzipation der Frauen und Gleichberechtigung ist (Wolchik 1994a, S. 223). Die Abschaffung der Frauenquoten hat zur drastischen Reduzierung der Zahl von Frauen in politischen Institutionen geführt. An der provisorischen Regierung 1989 nahmen nur zwei Frauen auf tschechischer Seite teil (Justizministerium und Handels- und Tourismusministerium); auf slowakischer waren keine vertreten. Nach den ersten freien Wahlen 1990 gab es je eine Frau im Kabinett: die Arbeitsministerin auf slowakischer und die Handels- und Tourismusministerin auf tschechischer Seite (Wolchik 1994b, S. 7). 1990 sank die Anzahl von Frauen im Parlament drastisch von vorher 29,5 auf sechs Prozent (Watson 2000, S.3 57). Nationale Politik wird weiterhin von Männern dominiert, während die Zivilgesellschaft zunehmend ein Forum für politische Aktivitäten von Frauen geworden ist (Gal und Kligman 2000, S. 93). 1989 waren 96 Prozent aller Frauen berufstätig (Šiklová 1993, S. 75), verdienten aber nur in etwa 50 Prozent des Gesamtgehaltes von Männern. Seit 1989 ist die Arbeitslosigkeit gestiegen, vor allem bei Frauen, insbesondere bei Langzeitarbeitslosigkeit. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Umstellungen wird Gleichberechtigung als vernachlässigbar angesehen.

1993

Die Teilung der Tschechoslowakei 1993 war einschneidend für die Entwicklung und den Aufbau der Demokratie in den beiden Ländern. Das Auseinanderbrechen der CSFR hat die Fortschritte und Zusammenarbeit im Bereich Chancengleichheit behindert (Čermáková 2000, S.10). In der Slowakei kam es unter der autoritären Regierung Mečiar bis zum Regierungswechsel

1998 zu einem Stillstand im Prozess der Demokratisierung und Öffnung nach Europa. Die Tschechische Republik bewarb sich jedoch weiterhin für den EU-Beitritt und arbeitete daran, die Forderungen der EU umzusetzen, auch im Bereich Chancengleichheit.

Einfluss der EU

Im Rahmen des EU-Beitrittes müssen die Beitrittskandidaten den *Acquis Communautaire* übernehmen, das heißt das „gesamte Gemeinschaftsrecht sämtlicher Bereiche, einschließlich der neun Richtlinien zur Chancengleichheit, übernehmen, umsetzen und anwenden“ (Europäische Kommission 1999, S. 30). Der Chancengleichheitsbereich macht nur einen sehr kleinen Teil des gesamten Gemeinschaftsrechts aus, nämlich wenige Abschnitte des Kapitels 13 Arbeit und Soziales. Aber auch dafür gilt, dass „von der geforderten Übernahme des gesamten *Acquis* keine Ausnahmen zulässig“ (Carius et al. 2000, S. 20) sind. Zudem betonte die Europäische Kommission mehrfach, dass ohne „gleiche Rechte für Frauen und Männer und Mechanismen zur Durchsetzung dieser Rechte“ ein Beitritt nicht möglich sei (Europäische Kommission 1998, S. 30; Europäische Kommission 1999, S. 30).

Nach 1993

Tschechische Republik

Gesetzesebene

Die Tschechische Republik eröffnet das Kapitel 13 des *Acquis* im September 1999, es wird im Dezember 2002 geschlossen. Dennoch müssen noch weitere Veränderungen in Bezug auf das Rentensystem, Schutz von Schwangeren und Aufhebung des Verbotes von schwerer Arbeit umgesetzt werden. 2001 trat das neue Arbeitsrecht in Kraft (Marksová-Tominová 2003, S. 15), das die durch den EU-Beitritt entstandenen Neuerungen umfasst: er beinhaltet explizit Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz und zusätzlich Schutz vor sexueller Belästigung. Bisher gab es drei Fälle zu sexueller Belästigung vor Gericht (ebd., S. 16), jedoch keinen zu sexueller Diskriminierung. Sexuelle Belästigung und Diskriminierung sind neue Konzepte, die davor nicht gesetzlich berücksichtigt wurden.

Institutionen

Um Chancengleichheit auch durchsetzen zu können, wie von der EU gefordert, wurden verschiedene Institutionen geschaffen auf Regierungsebene. Seit 1998 gibt es die Abteilung für Chancengleichheit. Diese verfasst jährlich den Nationalen Aktionsplan zu Chancengleichheit. Seit 1999 existiert die Stelle des Ombudsmannes, der Abhilfe bei Diskriminierungen schaffen soll. Seit 2002 arbeitet die Ständige Kommission des Parlaments zu Familie und Chancengleichheit. Zusätzlich gibt es einen beratenden interministeriellen Ausschuss zu Chancengleichheit. Im Menschenrechtsrat gibt es eine Abteilung für Chancengleichheit. Seit 2003 ist sogar in jedem Ministerium eine Person für Chancengleichheit zuständig.

Politische Ebene

Von Gleichberechtigung auf politischer Ebene kann keineswegs die Rede sein. Zum Beispiel bestand im Jahr 2000 das Regierungskabinett nur aus Männern (Europäische Kommission 2001, S. 24). Um auf diesen Zustand hinzuweisen, gründete Jana Volfová ein weibliches Schattenkabinett in der Tschechischen Republik, leider ohne größere Auswirkung auf die Beteiligung von Frauen an der Politik. 2002 waren im Regierungskabinett immerhin zwei von 17 Mitgliedern Frauen (11, 8 Prozent).

Zivilgesellschaft

2003 gab es laut Arbeits- und Sozialministerium etwa 55 Nichtregierungsorganisationen (NROs), die sich mit Chancengleichheit beschäftigen, oft vom europäischen Ausland finanziert. Dies zeigt, dass sich die vor 1989 nicht weitreichend existierende Zivilgesellschaft entwickelt und Chancengleichheit dort auch ein wichtiges Thema darstellt.

Arbeitsmarkt

Der Anteil von Frauen auf dem Arbeitsmarkt in der Tschechischen Republik ist relativ hoch, teilweise sogar höher als in EU-Mitgliedsstaaten. Im Jahr 2002 arbeiteten 51 Prozent Frauen und 69 Prozent Männer (Marksová-Tominová 2003, S. 17). Ein Unterschied im Gehalt von Mann und Frau ist vorhanden und der Arbeitsmarkt ist geschlechtermäßig aufgeteilt, so dass Frauen im Durchschnitt 1999 nur 73,2 Prozent von dem verdienen, was Männer verdienen. Die weibliche Arbeitslosenrate ist seit 1993 erheblich angestiegen: 1993 betrug die Arbeitslosenquote insgesamt 3,5 Prozent, in 2003 schon 7,3 Prozent; für Männer nur 5,9 Prozent und für Frauen 9,0 Prozent (Europäische Kommission 2004, S. 69).

Slowakei

Gesetzesebene

Die Slowakei eröffnet das Kapitel 13 des Acquis im Februar 2001, es wird im Dezember 2002 geschlossen. Weitere Verbesserungen in Bezug auf gleiche Rente für Mann und Frau etc. sind notwendig. In der Slowakei wurde im April 2002 ein neues Arbeitsrecht eingeführt, das die Veränderungen auf der Gesetzesebene wegen dem EU-Beitritt berücksichtigt. Das neue Arbeitsrecht verbietet indirekte Diskriminierung und legt die Beweislast in Chancengleichheitsfällen den Arbeitgebern auf.

Institutionen

1996 wurde das Komitee für Frauenthemen gegründet. 1997 wird ein Zentrum für geschlechtsspezifische Fragen für Forschung und Information eingerichtet. 1999 wird im Arbeits- und Sozialministerium eine Untersektion für Chancengleichheit geschaffen. Es gibt einen Frauenausschuss im Parlament. 2002 wurde die Stelle des Ombudsmann eingerichtet, der sich mit Gleichbehandlung befasst.

Politische Ebene

Im aktuellen Regierungskabinett sind keine Frauen vertreten. Im Parlament sind immerhin 19,3 Prozent der Mitglieder Frauen.

Zivilgesellschaft

Nach 1990 wurden zahlreiche Frauenorganisationen gegründet (Chaloupková 2003, S. 2). Im Moment ist das Forum 2000 aktiv, eine Initiative von NROs, die eine höhere Vertretung von Frauen auf politischer Ebene anzielen (ebd., S. 4).

Arbeitsmarkt

Die Beschäftigungsrate von Frauen ist nahe dem EU-weiten Durchschnitt. 48 Prozent der Frauen sind am Arbeitsmarkt aktiv. Das Gehalt von Frauen betrug 2003 75 Prozent vom Gehalt der Männer. Die Arbeitslosenquote 2002 betrug insgesamt 18,5 Prozent: für Männer 18,4 Prozent und für Frauen 18,8 Prozent (Europäische Kommission 2004, S. 69). Frauen bleiben länger

arbeitslos als Männer und verdienen weniger, da sie sich in Niedrig-Verdienst-Arbeitsplätzen konzentrieren.

Schluss

Sowohl in der Tschechischen Republik als auch in der Slowakei hat sich im Bereich Chancengleichheit seit 1989 viel verändert. Die Tschechische Republik und die Slowakei sind ihren Verpflichtungen nachgekommen, den Acquis im Bereich Chancengleichheit in nationale Gesetzgebung zu übernehmen. Es wurden verschiedene Institutionen gegründet, um Chancengleichheit aktiv umsetzen und anwenden zu können. Die gesetzlichen und institutionellen Veränderungen wurden durch den Wunsch bewirkt, der EU so bald wie möglich beitreten zu können. Es werden weitere Schritte im wirtschaftlichen und sozialen Bereich benötigt, um dort Chancengleichheit für Frauen umzusetzen. Ob der Einfluss der EU weitere Veränderungen nach dem Beitritt bewirken kann ist fraglich, da auch innerhalb der EU Chancengleichheit weitgehend noch nicht verwirklicht wurde.

Bibliographie

- Carius, Alexander et al. (2000). *Die umweltpolitische Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Čermáková, Marie (2000) Social costs of economic transformation in Central Europe: Relations and changes of gender differences in Czech society during the 1990. SOCO Project Paper No.89. Wien: Institut für die Wissenschaften vom Menschen.
- Chaloupková, Mária (2002). „Zwischen Tradition und Emanzipation: Beitrag 4.5.2002“. München: Renovabis.
- Europäische Kommission (1998). *Jahresbericht der Kommission: Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (1999). *Jahresbericht der Kommission: Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2001). *2001: Regular Report on the Czech Republic's Progress towards Accession*. europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/cz_en.pdf. Stand: März 2004.
- Europäische Kommission (2004). *Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen der Tschechischen Republik auf die Mitgliedschaft*. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cz_final_de.pdf. Stand: März 2004.
- Gal, Susan und Gail Kligman (Hrsg.) (2000). *Reproducing gender: politics, publics, and everyday life after socialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Kotýnková, Magdalena et al. (2003). „Chapter 3: The gender dimensions of social security reform in the Czech Republic“ in: Fultz, Elaine et al. (Hrsg.). *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO. S. 109 – 185.
- Marksová-Tominová, Michaela (2003). *Gender assessment of the impact of EU accession on the status of women and the labour market in CEE: National Study – Czech Republic*. Prag: Gender Studies.
- Šiklová, Jiřina (1993). „Are women in Central and Eastern Europe conservative?“ in: Funk, Nanette und Magda Mueller (Hrsg.). *Gender politics and post-communism*. Routledge: New York. S. 74 – 83.
- Watson, Peggy (2000). „Politics, policy and identity: EU eastern enlargement and East-West differences“ in: *Journal of European Public Policy*. 7:3. *Special Issue*. S. 369 – 84.
- Wolchik, Sharon L. (1994a). „Women's issues in Czechoslovakia in the Communist and Postcommunist periods“ in: Nelson, Barbara J. und Najma Chowdhury (Hrsg.). *Women and politics worldwide*. New Haven: Yale University Press. S. 210 – 225.

Wolchik, Sharon L. (1994b). „Women and the politics of transition in the Czech and Slovak Republics“
in: Rueschmeyer, Marilyn (Hrsg.). *Women in the politics of postcommunist Eastern Europe*.
New York: Sharpe. S. 3 – 28.

Lebensgestaltungsmöglichkeiten und -strategien von Schulabgängern einer südukrainischen Dorfschule vor und während des Transformationsprozesses

Mitte der 90er Jahre kam eine Studie der Weltbank (1996) noch zu dem Ergebnis, dass ukrainische Landbewohner im Vergleich zu Stadtbewohnern in der Transformationskrise seltener von Armutspänomenen betroffen waren, da auf dem Land die Versorgung mit Lebensmitteln einfacher zu bewerkstelligen war. Neuere Zahlen der Weltbank (Mildner, 2003) deuten aber darauf hin, dass die Armut unter Stadtbewohnern langsam zurückgeht, während sie bei der ländlichen Bevölkerung weiter ansteigt. Es scheint, als ob die Reformen und der seit 2000 zu verzeichnende wirtschaftliche Aufschwung in den Städten bereits eine gewisse Breitenwirkung zeigen, während sich für einen Großteil der Landbevölkerung bisher kaum Verbesserungen ergeben haben.

Im ländlichen Raum hat die Landwirtschaft als Erwerbsektor seit dem Zerfall der Sowjetunion tendenziell sogar noch an Bedeutung gewonnen, weil viele dörfliche Weiterverarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Produkte schließen mussten. Da aber auch in der Landwirtschaft in den 70er und 80er Jahren Überbeschäftigung weit verbreitet war, ließ sich im Zuge des Übergangs von der Planwirtschaft zu einer mehr an marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierten Wirtschaftsform nicht vermeiden, dass viele Dorfbewohner arbeitslos oder in unbezahlten Dauerurlaub geschickt wurden. Auch kamen im Zuge der Transformationskrise viele landwirtschaftliche Betriebe in finanzielle Schwierigkeiten, wodurch sie gezwungen waren, Produktionsbereiche zu schließen. In diesem schrumpfenden Arbeitsmarkt ist es insbesondere für Schulabgänger schwierig, eine dauerhafte Anstellung zu finden.

Der Artikel stellt erste Ergebnisse einer im Rahmen eines laufenden Promotionsvorhabens durchgeführten Erhebung unter ukrainischen Dorfschulabgängern vor, welche die Schule vor bzw. während des Transformationsprozesses abgeschlossen haben. Die Befragung orientiert sich theoretisch an der von Giddens (1997: 215 ff.) und Werlen (2000: 320 ff.) beschriebenen Dualität von Struktur und handelndem Akteur. In deren Sinne wird einerseits untersucht, wie sich die überwiegend durch strukturelle Rahmenbedingungen bestimmten Lebensgestaltungsmöglichkeiten ukrainischer Dorfschulabgänger seit Anfang der 80er Jahre im Zuge postsowjetischer Transformation und Globalisierung verändert haben. Des Weiteren wird erforscht, mit welchen Strategien die Dorfschulabgänger als Akteure im Kontext dieses Wandels agieren und dabei selber zu diesen Prozessen beitragen.

Für die Befragungen wurden eine süd- und eine zentralukrainische Dorfschule ausgewählt. Diese sollten sich in Gemeinden befinden, welche nicht in unmittelbarer Nähe größerer Städte liegen. Auch sollte es sich weder um Vorzeigekommunen noch um besonders mit Problemen beladene Orte des jeweiligen Rajons (Kreises) handeln. Um einen Überblick über Veränderungen seit Anfang der 80er Jahre zu bekommen, wurden für die Befragungen als Stichprobe die Abschlussjahrgänge 1982, 1990 und 1998 ausgewählt. Relevant war dabei der Abschluss der „unvollständigen mittleren Ausbildung“. Diese erfolgte bis zur Reform in den 90er Jahren in der 8. und heute in der 9. Klasse. Im Rahmen einer angestrebten Vollerhebung dieser drei Jahrgänge werden die Abgänger in Einzelinterviews nach ihrem weiteren Ausbildungs- und Berufsweg, ihrer Lebenssituation und ihren Lebensstrategien und -zielen befragt.

Da zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Artikels unter den zentralukrainischen Abgängern erst eine geringe Anzahl von Interviews durchgeführt worden ist, werden hier nur Ergebnisse aus der südukrainischen Gemeinde Čulakivka vorgestellt. Diese liegt im Südwesten der Oblast Cherson im ehemaligen Steppengebiet. Die meisten Betriebe und Haushalte sind auf den Anbau von Gemüse mit Hilfe von beheizten Gewächshäusern spezialisiert. Angesichts der Lage in der

Südukraine gehören die Produzenten im Frühjahr zu den ersten, welche die Ukraine und Belarus mit frischem Gemüse beliefern. Hierdurch können sie ein für die ländliche Ukraine relativ hohes Einkommen erzielen, ohne das große Ackerflächen notwendig wären.

Daneben besteht die Möglichkeit, als Saisonarbeiter im Sommer bis zu 50 UAH (ca. 8 Euro) am Tag zu verdienen, was angesichts eines monatlichen Durchschnittslohns in der ukrainischen Landwirtschaft von 259 UAH (Kyiv Post, 2004: 9B) ein sehr gutes Einkommen ist. Insgesamt handelt es sich um eine weniger problembelastete landwirtschaftliche Region der Ukraine.

Tabelle 1: Übersicht über Schulabgangsjahrgänge und durchgeführte Interviews

	1982	1990	1998	Gesamt
Gesamtzahl	18	46	54	118
Verstorben	1	1	-	2
Gefängnis	-	1	1	2
Interview abgelehnt	-	2	-	2
Vermittlung durch Schule abgelehnt	1	7	2	10
Durchführbare Interviews	16	35	51	102
Bereits durchgeführte Interviews	11	25	28	64

Quelle: Eigene Erhebungen, 2004

Die Gesamtzahl der Schulabgänger der drei Abgangsjahrgänge der Schule Čulakivka beträgt 118 (vgl. Tabelle 1). Davon sind zwei Personen bereits verstorben, zwei weitere sitzen momentan langjährige Haftstrafen ab. Daneben lehnten bisher zwei Personen ab, interviewt zu werden. Auch weigerte sich die Schule bei zehn Abgängern, ein Interview zu vermitteln. Dies geschah überwiegend mit der Begründung, hierbei handle es sich um Alkoholiker bzw. Drogenabhängige. Besonders oft war dies bei Abgängern des Jahres 1990 der Fall, bei denen möglicherweise aufgrund der ökonomischen Krise besonders viele der Sucht verfallen sind. Insgesamt sind von 102 möglichen Interviews bisher 64 durchgeführt worden. Da bisher überwiegend Personen befragt wurden, welche in Čulakivka oder anderen Orten der Südukraine wohnen, besteht die Möglichkeit, dass die bisherigen Ergebnisse ein leicht verzerrtes Bild wiedergeben. So wurde etwa noch keiner der acht im Ausland lebenden Schulabgänger befragt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Wohnorte im Frühjahr 2004

	1982	1990	1998	Gesamt
Čulakivka	8	30	27	65
Andere Orte in der Oblast	5	2	15	22
Andere Orte in der Ukraine	1	4	4	9
Ausland (Russland, EU, USA)	2	4	2	8
Wohnort unbekannt	-	4	5	9
Gefängnis	-	1	1	2

Quelle: Eigene Erhebungen, 2004

Ausbildung

Während vom Abschlussjahrgang 1982 10 von 11 befragten Personen eine mittlere spezielle oder höhere Ausbildung abgeschlossen haben, ist das Verhältnis bei den beiden jüngeren Jahrgängen deutlich niedriger (vgl. Tabelle 3). Der Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der mittleren speziellen Abschlüsse zurückgegangen ist, welche in etwa mit

einer deutschen Lehre inkl. Berufsschule vergleichbar sind. Stark angestiegen ist seit 1982 auch der Anteil derjenigen, welche lediglich die Schule mit einem unvollständigen mittleren oder einem mittleren Abschluss beendet haben. Hinsichtlich höherer Bildung deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der Zugang zu höherer Bildung eher vom Beruf der Eltern abhängig ist, als von ökonomischen Krisensituationen.

Tabelle 3: Ausbildungsabschlüsse

Ausbildung	1982	1990	1998		Gesamt
			1	2	
Unvollständige mittlere (8./9. Klasse)	-	1	4	-	5
Mittlere (10./11. Klasse)	1	9	8	-	18
Mittlere spezielle (Lehre/ Berufsschule)	6	12	8	1	27
höhere (Hochschule)	4	3	-	7	14
1: abgeschlossen					
2: noch in der Ausbildung					

Quelle: Eigene Erhebungen, 2004

Betrachtet man die tatsächlich erlernten Berufe, so verfügen alle Schulabgänger des Abschlussjahrganges 1982 über eine Berufsausbildung, wobei ein Mann lediglich eine relativ einfache Ausbildung als Fahrer besitzt. Während bei den Männern die Berufsbilder gemischt sind (technisch, pädagogisch, landwirtschaftlich), überwiegt bei Frauen die Ausbildung zur Buchhalterin.

Unter den Abgängern von 1990 haben von 25 Personen zwei Männer und zwei Frauen keine spezielle Berufsausbildung beendet. Bei den Männern schlossen sechs lediglich eine Ausbildung als Fahrer/Traktorist ab, ansonsten überwiegen technische und handwerkliche Berufe. Bei den Frauen verfügen drei über eine pädagogische und zwei über eine medizinische Ausbildung, drei haben einen handwerklichen Beruf erlernt (Schneiderin, Schuhmacherin).

Beim Abschlussjahrgang 1998 haben sogar elf von 28 keine spezifische Berufsausbildung abgeschlossen, wobei auch bei dieser Gruppe das Geschlechterverhältnis ausgewogen ist. Bei den Männern mit angefangener bzw. abgeschlossener Berufsausbildung überwiegen technische und handwerkliche Berufe, nur eine Person hat eine einfache Ausbildung als Fahrer. Bei den Frauen studieren momentan zwei Ökonomie, ansonsten ist das Berufsbild breit gemischt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zahl der Schulabgänger mit abgeschlossener Berufsausbildung in den letzten 20 Jahren deutlich abgenommen hat.

Erwerbstätigkeit

Betrachtet man die Anzahl der Schulabgänger, welche einer formalen Erwerbstätigkeit nachgehen, bei der Selbstständige Steuern bzw. abhängig Beschäftigte Einzahlungen in das ukrainische Sozialversicherungssystem leisten (vgl. Tabelle 4), so sehen die Werte ebenfalls bei den Abgängern des Jahres 1982 am günstigsten aus. Ein Grund hierfür könnte das durchschnittlich höhere Ausbildungsniveau sein. Auch bei Arbeitsplatzverlust im Zuge der Transformationskrise war diese Gruppe im Vergleich zu den Abgängern von 1990 erfolgreicher, wieder eine Beschäftigung zu finden. Für den Jahrgang 1998 ist es dagegen schwierig, eine Aussage zu treffen, da mehr als ein Fünftel der Befragten noch studieren. Aus den bisherigen Ergebnissen ergibt sich auch noch kein eindeutiges Bild, ob der Wegzug in die Stadt im Vergleich zum Verbleib im Dorf mehr Erfolg verspricht.

Sortiert man die Daten nach Geschlecht, so zeigt sich, dass im Abgangsjahrgang 1982 überwiegend Männer einer formalen Erwerbstätigkeit nachgehen. Dies ist bei vier von sechs Männern, aber nur bei einer von fünf Frauen der Fall. Während die Zahlen beim Jahrgang 1990 ausgeglichen sind, ergibt sich bei den Abgängern von 1998 das umgekehrte Bild. Sieht man von

den Studenten ab, so haben dort fünf von elf Frauen eine feste Beschäftigung, während dies nur auf einen von elf Männern zutrifft. Bei den Frauen handelt es sich dabei überwiegend um relativ schlechtbezahlte staatliche Arbeitsplätze. Die Männer ziehen es dagegen mehrheitlich vor, auf ihrem eigenen Land informell Produkte für den Verkauf und Eigenverzehr anzubauen. Hierdurch mögen sie momentan mehr Geld verdienen. Es ist aber fraglich, ob diese Strategie auch dauerhaft erfolgreich ist, da die meisten ohne soziale Absicherung arbeiten. Dies könnte problematisch werden, sollten sie gesundheitlich nicht mehr in der Lage sein, harte körperliche Arbeit zu leisten. Auch droht durch die verstärkte Konzentration auf mit Holz beheizte Glashauskulturen eine Übernutzung des regionalen Waldbestandes, welcher erst in den letzten 50 Jahren durch großflächige Aufforstungsmaßnahmen in diesen ehemaligen Steppengebieten entstanden ist.

Tabelle 4: Erwerbstätigkeit/ Studium

	1982	1990	1998	Gesamt
Formale Erwerbstätigkeit	5	9	6	20
Keine formale Erwerbstätigkeit	6	16	16	38
Studium	-	-	6	6

Quelle: Eigene Erhebungen, 2004

Fazit

Obwohl die Einwohner der Gemeinde Čulakivka im Vergleich zu Bewohnern anderer Agrarreionen über relativ gute Einkommensmöglichkeiten verfügen, ist im Zuge der Transformation selbst hier ein sehr starker Rückgang des Ausbildungsniveaus festzustellen. Nur wenige verfügen über eine formale Beschäftigung. Hierdurch sind viele junge Erwachsene heute schlechter durch das staatliche Sozialversicherungssystem abgesichert, als ihre Eltern und Großeltern. Auch scheint es fraglich, ob die weitverbreitete Strategie des Anbaus von Gemüse in mit Holz beheizten Gewächshäusern dauerhaft Erfolg bringt.

Literatur

Giddens, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. 2. Aufl. Frankfurt.

Kyiv Post (2004): Ukrainians among the lowest paid in Europe. 8.4.2004. S. 9B.

Mildner, K. (2003): Vortrag über Kreditbeschaffung im ländlichen Raum am 3.9.2003. Kiew.

Werlen, B. (2000): Sozialgeographie. Bern.

World Bank (1996): Poverty in Ukraine. In: http://www-wds.worldbank.org/servletWDSContentServer/WDSP/IB/1996/06/27/000009265_3961214134500/Rendered/PDF/multi_page.pdf (1.4.2004)

The Organizational Effects of Social Capital in Transitional Agriculture

The effects of social capital on organizational structures of economic activity are attracting increasingly more attention from researchers. In fact, the effects of social capital on economic and social development are realized through transformation of the organizational and governance mechanisms concerned. In particular, social capital is often seen as closely related to such organizational phenomena as decentralization (e.g. THÖRLIND 1999), community governance (e.g. BOWLES AND GINTIS 2001), networks (e.g. BURT 1992), cooperatives (e.g. WORLD BANK (without year)), associational activities and grassroots development (e.g. PUTNAM 1993) and industrial structure of the economy (FUKUYAMA 1995).

Whereas many studies discuss the relationship between social capital and specific levels and structures of economic organization, we see an interesting research problem in integrating these insights into an assessment of the general organizational significance of social capital and the ways that social capital affects economic organization in the context of transitional processes in Central and East European (CEE) agriculture. This research problem has provided motivation for our research.

The paper is structured as follows. An approach to defining social capital is proposed in “Defining Social Capital”, the relevance of social capital for economic organization is the object of “Relevance of Social Capital for Economic Organization”, and the effects of social capital on the organizational development of transitional agriculture are substantiated in “Social Capital and Organisation of Agrarian Reform”. Concluding remarks follow.

Defining Social Capital

As an analysis of definitions of social capital proposed in the literature reveals, they are diverse, numerous, and reveal various important aspects of the concept, whereas no definition of social capital seems to be generally accepted. Most of the available definitions of the concept contain references to norms, values, relationships, connections, networks as characteristic features of social capital. In order to classify these diverse features, GROOTAERT AND BASTELAER draw a methodological distinction between two forms of social capital – structural (established roles, social networks and other social structures) and cognitive (shared norms, values, trust, attitudes, and beliefs) (2002:6).

However it seems more appropriate to differentiate between the contents and form, rather than between two kinds of form. In this contribution, it will be accepted that roles, social networks and other structures represent the structural form of social capital, whereas norms, values, trust, attitudes, and beliefs constitute its contents. Social capital can therefore be defined as norms, values, and trust embodied in the specific structural forms (e.g. networks, associations, groups, cooperatives, etc.).

Relevance of Social Capital for Economic Organization

The interrelationship between social capital and economic organization is mediated through a central category of new institutional economic theory – transaction costs. As was discovered by COASE (1937), transaction costs dramatically affect the organizational framework of business activities and in fact make it a relevant economic variable, since with zero transaction costs, the organizational choices arguably would not be important.

Since the substantive components of social capital – especially shared norms, shared values, and trust – facilitate information sharing, collective action and decision making and reduce opportunistic behavior (GROOTAERT AND BASTELAER 2002: 7), it is reasonable to argue that social capital has the capacity to reduce transaction costs (see also e.g. FUKUYAMA 1999). Consequently, whenever social capital changes transaction costs of economic activities, it will influence the type of organizational arrangements that are efficient for these activities. Moreover, whenever an accumulation of social capital can be observed within an organizational framework that has developed without this social capital, it can be expected that this framework will change in accordance with the reduced values of transaction costs. Whereas the specific mechanisms of this organizational change depend on the specific situational contexts and represent an interesting area of further research, we can theoretically identify certain general causal links which explain social capital as a relevant parameter of organizational design:

- by reducing intra-organizational transaction costs, social capital must affect the structure and functions of formal organizations and possibly change their boundaries;
- by reducing inter-organizational transaction costs, social capital must affect the operation of market mechanism and possibly change the nature of contracting relations among partners sharing this capital;
- by promoting the quality of inter-agent relations in the community, social capital must facilitate collective action and possibly give rise to stronger cooperative relations among agents sharing this capital.

Social Capital and Organisation of Agrarian Reform

The objective of this section is to apply the above proposed view of organizational significance of the social capital concept to the agenda of organizational change in transitional agriculture. The relevance and implications of the concept are analysed in the context of the following questions: 1) the relative importance of top-down and bottom-up approaches to the transitional process; 2) the effects of social capital on the development of organizational structures in transitional agriculture; 3) the role played by social capital for the grassroots development and self-organisation of agricultural producers in the region.

Social Capital and the Transformation of Responsibility for Organizational Change

The major challenges that had to be faced in the process of organizational change can be classified into two broad categories: *top-down*, relating to the role of government and local official bodies which were assigned the responsibility for adequate administering of the restructuring procedures, and *bottom-up*, relating to the role played by independent grass-roots decisions, which seemed to be underestimated in the initial phases of transition. While formal institutional change, however difficult and imperfect it sometimes has been, is already largely completed in the CEE countries, the effectiveness of newly established private property rights becomes increasingly dependent on the ‘bottom-up’ situation, i.e. informal mechanisms of economic behaviour. Therefore it can be argued that the responsibility for the further organizational and structural change rests increasingly with the agricultural producers and rural communities rather than with central and local governmental bodies.

Social Capital and Development of the Forms of Business Organization

While the agrarian reform has generally been directed at the establishment of market-oriented organisation structures based on private property rights, the organisational development of CEE agriculture was influenced by a diverse set of technological and institutional factors, of which

economies of scale, comparative transaction cost parameters, and opportunities of alternative employment of workforce have probably been most determinative. However, since the choice of organisation form had to be a grassroots decision, it could not but be influenced by the quality of interpersonal relations in rural communities as well, regardless of whether this impact was recognised. Since social capital is the basis of informal connections between people, the differential association of various organisation forms with social capital must depend on the quality of inter-agent relations required by these forms. The major aspects of the inter-agent relation quality can be considered to be: 1) ability to achieve the internal consensus; 2) trust among members; and 3) the intensity of agency problems (here understood as related to trust between members and employees). The relative importance of these aspects for various organisation forms is directly proportional to their relative dependence on social capital. A simple comparative analysis of organisational forms, most common in CEE agriculture, is attempted in Table 1.

Table 1. Social capital dependence of various organisational forms

Organisational form	Aspects of inter-agent relation quality			Comparative dependence on social capital
	Achievement of internal consensus	Intensity of agency problems	Importance of trust among members	
APC	Complicated due to democratic decision making	Significant due to two-fold nature of agency problem (SCHMITT 1993:154)	Trust is essential for creation and normal functioning of these organisations	Very high
Service cooperative	Complicated due to democratic decision making	Standard agency relation between employees and members	Trust is essential for creation and normal functioning of these organisations	High
Limited partnership	Not a significant problem under hierarchical decision making	Standard agency relation between employees and members	Trust is essential, although members may occupy a minor share in the quantity of stakeholders	Medium
Joint stock company	Not a significant problem under hierarchical decision making	Standard agency relation between employees and members	Trust among members is not essential	Low
Family farm	Not a significant problem	No agency relations (in conditions of no hired labour)	Trust exists <i>a priori</i> due to family connections	Practically no dependence

The significance of the dependence of the organisational form on social capital is that the enterprise cannot be effectively created and maintained unless it is supported by the required amount of social capital. The conclusion is that the trends of organisational development of CEE agriculture will be ultimately shaped by the extent to which the technological and institutional expediency of organisational forms is matched by the availability of social capital.

The Role of Social Capital for Grassroots Development and Self-Organization

Grassroots development and self-organization are understood here as democratically governed processes and structures of voluntary associational activity in order to achieve common goals on

the basis of mutual self-help. In the case of agriculture, the self-organised structures include cooperatives, farmer associations, agricultural interest groups, agricultural political parties, as long as they can be seen to be built on grassroots or bottom-up basis.

Transitional agriculture is characterised by significant underrealisation of the potential of producer self-organisation due to its prohibitively high transaction costs, largely stemming from the lack of knowledge and understanding of its socio-economic role by agricultural producers and other stakeholders, whereas in the Western economies self-organisation is a widely used and generally recognised instrument for articulation, protection, and promotion of economic, political, and social interests of agricultural producers.

An important fact about self-organization is that it does not correspond to characteristics of conventional organizational modes of markets and hierarchies, but rather represents a special hybrid mode of economic organization, involving a combination of team/network and norms/rules coordination. Self-organized structures are characterised by their critical dependence on the quality of personal relations between people constituting them, because any grassroots and bottom-up organizations and initiatives can be created and maintained only to the extent that their (potential) members are willing and able to cooperate with each other. Therefore self-organization is highly dependent on social capital which means that lack of social capital would result in low ability to create and maintain it, which in our opinion is the reason for its insufficient development in transitional agriculture. Therefore a strategy to facilitate the development of self-organisation is to invest in social capital of rural communities in the region.

To summarize, the self-organized and grassroots structures can develop and perform efficiently only when supported by the sufficient amount of community-level social capital.

Conclusions

Social capital can be defined as the norms, values, and trust embodied in the specific structural forms (e.g. networks, associations, groups, cooperatives, etc.). Social capital affects the choice of organizational structures of economic activities due to its ability to reduce intra- and inter-organizational transaction costs. The importance of social capital for the transitional process in the Central and East European agriculture lies in the growing responsibility of private collective action in determining the nature and directions of organizational and structural change in the region. Social capital has been shown to affect the organizational development of transitional agriculture by delimitating the range of feasible organizational forms (with respect to their social capital-dependence) and promoting the grassroots and self-organized structures, such as cooperatives and producer associations

References

- BOWLES, S.; GINTIS, H. (2001): Social Capital and Community Governance. Santa Fe Institute, working paper. On the Internet at: <http://www.santafe.edu/sfi/publications/working-papers.html>.
- BURT, R. (1992): Structural holes: the social structure of competition. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- COASE, R. (1937): The nature of the firm. *Economica* 4, pp.386–405.
- FUKUYAMA, F. (1995): Social capital and the global economy. *Foreign Affairs* 74(5), pp. 89–103.
- FUKUYAMA, F. (1999): Social capital and civil society. Paper contributed to the Conference of Second Generation Reforms, IMF Headquarters. Washington, D.C.
- GROOTAERT, C.; BASTELAER, T. VAN (2002): Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative. World Bank. Washington, D.C.

PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Schmitt, G. (1993). Why collectivization of agriculture in socialist countries has failed: a transaction cost approach. In Csaki, C., and Kislev, Y. (eds.), *Agricultural Cooperatives in Transition*. Boulder: Westview Press, 143–159.

WORLD BANK Social capital website <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/topic/index.html>

VI. Ethnische Minderheiten in Osteuropa

Eine ethnische Minderheit in der Ukraine und ihre Probleme heute. Die Krimtataren

Auf der Halbinsel Krim leben mehr als 100 verschiedene Nationalitäten. Die ethnischen Russen sind mit einem Anteil von knapp zwei Dritteln in der Mehrheit (58,3%). Danach kommen die Ukrainer, die ein Viertel der Bevölkerung (24,3%) stellen und die Krimtataren (12%).¹ Seit 15 Jahren kehren die Krimtataren aus der Deportation auf die Krim – ihre Heimat – zurück. Der mit dieser Rückkehr verbundene Prozess der Anerkennung ihrer Rechte und Interessen ist noch weit von dem erwünschten Ergebnis entfernt. Die nicht vollständig gelösten Probleme politischer, sozialer sowie kultureller Art sorgen immer wieder für Spannungen.

Geschichtlicher Hintergrund

Das krimtatarische Volk bildete sich im Laufe der Jahrhunderte aus Mongolen, Türkvölkern, Griechen sowie anderen Volksstämmen heraus. Seine Religion ist die sunnitische Richtung des Islams. Die Krimtatarische Sprache ähnelt dem Türkischen. Die Krimtataren regierten auf der Krim von 1239 bis 1783, wenn auch ab 1475 in Abhängigkeit vom Osmanischen Reich.² Die Annexion der Halbinsel durch Russland 1783 löste die erste Emigrations- und Deportationswelle der Krimtataren aus. In den Revolutionsjahren 1917 und 1918 gelang es den Krimtataren, eine nationale Volksversammlung (Kurultaj) und eine Regierung auf der Krim zu installieren.³ Das ist ein wichtiger Bezugspunkt für ihre heutigen Führer.⁴

Am 18. Mai 1944, sechs Tage nach dem Abzug der deutschen Besatzer von der Krim, ließ Stalin alle verbliebenen Krimtataren – zwischen 200.000 und 250.000 Menschen – zusammentreiben.⁵ Aufgrund angeblicher Kollaboration mit den Deutschen wurden sie in Viehwaggons geladen und nach Zentralasien, vornehmlich Usbekistan, deportiert.⁶ Nur die Hälfte der Menschen überlebte die Deportation. Auf der Krim wurden viele Spuren ihrer Kultur beseitigt, Denkmäler und Monumente verschwanden, Orte wurden umbenannt. Im Gegensatz zu vielen anderen deportierten Völkern wurden die Krimtataren zu Sowjet-Zeiten nie vollständig rehabilitiert.⁷

In der Diaspora organisierte sich eine aktive nationale Bewegung der Krimtataren. Mit Petitionen, Unterschriftensammlungen und Demonstrationen versuchten sie, eine Rückkehr in ihre Heimat durchzusetzen sowie öffentliches Interesse zu wecken. Erst im November 1989, im Zuge von Gorbatschows Perestroika, verurteilte der Oberste Sowjet der Sowjetunion die Depor-

¹ Angaben des Staatlichen Statistischen Komitees der Ukraine (www.ukrstat.gov.ua).

² Zum Ende des 15. Jahrhunderts fiel die Goldene Horde wegen interner Auseinandersetzungen auseinander. Daraus entstanden drei neue Staaten, sogenannte Khanate: Kazan-, Astrachan- und Krim-Khanat. Jeder Nachfolgestaat setzte die schon aus früherer Praxis bekannten Tributabgaben seitens der unterworfenen Völker fort. Vgl. Paul Robert Magosci: *A History of Ukraine*, University of Toronto Press, Toronto Buffalo London 1996, S. 173–176.

³ Ebd. S. 510–511.

⁴ Vgl. Mustafa Džemilev: *Es spricht Mustafa Džemilev*, Sammelwerk von Vorträgen auf den Sitzungen und Konferenzen des Kurultajs des Krimtatarischen Volkes 1991–2001, Verlag Odžak, Simferopol 2001, S. 5.

⁵ Vgl. O. Gabrielian / G. Zarubin, (Hrsg.): *Krim-Repatrierte: Deportation, Rückkehr und Einleben*, Verlag Amena, Simferopol 1998, S. 61, sowie Carina Korostelina: *The Multiethnic State-building Dilemma: National and Ethnic Minorities' Identities in the Crimea*, in: *National Identities*, Vol. 5, N° 2, 2003, Taylor & Francis Ltd., S. 143.

⁶ Vgl. Magosci, a.a.O, S. 653.

⁷ Die Staatsführung sprach die Krimtataren 1967 vom Vorwurf der Kollaboration mit den deutschen Besatzern während des 2. Weltkrieges frei. Offiziell wurde ihnen sogar die Rückkehr auf die Krim erlaubt. Doch gleichzeitig wurden bürokratische Hindernisse auf dem Weg in die Heimat aufgestellt: Die Krimtataren erhielten keine Aufenthaltsgenehmigungen – somit war eine Rückkehr weiterhin unmöglich. Vgl. Robert Conquest: *Stalins Völkermord. Wolgadeutsche, Krimtataren, Kaukasier*, Europaverlag, Wien 1974.

tion und erlaubte den Krimtataren die organisierte Rückkehr.⁸ Bis 1999 kehrten rund 250.000 Krimtataren zurück,⁹ mehrere Zehntausend leben noch im Exil, planen aber ihre Rückkehr auf die Krim.

Politisch-rechtliche Forderungen der Krimtataren

Mit ihrer Rückkehr auf die inzwischen zur unabhängigen Ukraine gehörende Autonome Republik der Krim verbinden die Krimtataren gleichzeitig mehrere politische Forderungen. Sie betrachten sich als (einziges) indigenes Volk der Krim.¹⁰ Die Russen werden jedoch als Besatzer gesehen, die wie die anderen ethnischen Gruppen (etwa Griechen, Bulgaren, Deutsche und Polen) ihre Heimat in anderen Ländern haben und jederzeit dorthin zurückkehren können.¹¹ Das Fernziel der Krimtataren ist daher eine Nationale Krimtatarische Republik Krim.¹² Da ein kultureller Autonomiestatus den Krimtataren nicht genügt,¹³ besteht ein unlösbarer Gegensatz zur russischen Mehrheit auf der Halbinsel, die eine Anlehnung an Russland anstrebt.¹⁴ Um ihr politisches Gewicht gegenüber pro-russischen Kräften zu erhöhen, gingen die Krimtataren eine taktische Allianz mit der ukrainischen Regierung ein.¹⁵ Dennoch bleibt ihr rechtspolitischer Status in der Ukraine als „nationale Minderheit“ (statt eines „indigenen Volkes“) nicht eindeutig definiert.

Eine zentrale Frage ist die politische Repräsentanz der Krimtataren in den politischen Organen der Republik. Bei den regionalen Parlamentswahlen 1994 wurde eine Quotenregelung vorgesehen, die allen deportierten Nationalitäten eine politische Vertretung garantierte. Somit waren auch die Krimtataren im ersten postsowjetischen Krim-Parlament mit 14 Abgeordneten vertreten. Diese Regelung wurde 1998 jedoch abgeschafft, und in den vier Folgejahren gab es keinen krimtatarischen Vertreter im regionalen Parlament. Dafür kamen bei diesen Wahlen zwei krimtatarische Politiker zum ersten Mal in die Werchowna Rada (das nationale ukrainische Parlament).

Die Abschaffung der Quotenregelung zwang die Krimtataren zur engeren Kooperation mit ukrainischen Parteien.¹⁶ Als erfolgreiches Ergebnis dieser Kooperation ist die Wahl von acht krimtatarischen Abgeordneten bei den regionalen Parlamentswahlen 2002 zu bezeichnen. Dennoch bleiben die Krimtataren im Vergleich zu den Russen unterrepräsentiert. Dadurch, dass viele von ihnen keine ukrainische Staatsangehörigkeit besaßen, waren sie von der Wahl ausgeschlossen. Der Erwerb der ukrainischen Staatsangehörigkeit – ein langwieriger und aufwändiger Prozess – zählt deshalb auch zu den wichtigsten Herausforderungen für die Krimtataren.

⁸ Vgl. Gabrielian / Zarubin, a.a.O, S. 88–90.

⁹ Ebd. S. 326.

¹⁰ Interview der Verfasserin mit Mustafa Džemilev, dem Vorsitzenden des Medžlis des Krimtatarischen Volkes und Abgeordneten des Ukrainischen Parlaments, am 12.08.2003 in Simferopol.

¹¹ Vgl. *Parallel Report 1999 About the Situation in Crimea (Ukraine)*, by the Foundation for Research and Support of the Indigenous Peoples of Crimea, in accordance with the Framework Convention for the Protection of National Minorities Of Council of Europe, S. 3.

¹² Vgl. Gabrielian / Zarubin, a.a.O, S. 126.

¹³ Vgl. Gwendolyn Sasse: Die Krim – regionale Autonomie in der Ukraine, Berichte des BIOst N° 31, 1998.

¹⁴ Laut einer Umfrage des Ukrainischen A. Rasumkov-Zentrums für wirtschaftliche und politische Forschung in Kiew, (www.uceps.com.ua) befürworten 47,3% der Krim-Bewohner den Beitritt der Republik in die Russische Föderation.

¹⁵ Vgl. Susan Stewart: Modell Ukraine? Thesen zum ethnopolitischen Frieden, in: Osteuropa, 53. Jg., 12/2003, S.1777.

¹⁶ Vgl. Gwendolyn Sasse: Die Autonome Republik der Krim zwischen Separatismus und Einheitsstaat, in: Simon, Gerhard (Hrsg.): Die neue Ukraine: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (1991–2001), Böhlau Verlag, Köln 2002, S. 136–137.

Das repräsentative Organ der Krimtataren – Kurultaj, eine Art Parlament – wurde 1991 zum ersten Mal seit 1917 wieder gewählt. Für viele politische Gegner rivalisiert diese unregistrierte Versammlung mit dem Krim-Parlament.¹⁷ Die Kurultaj-Delegierten betrachten sich jedoch als Interessenvertreter der Tataren auf der Krim. Ihr exekutives Organ – Medžlis – versteht sich als Vertreterkörperschaft des krimtatarischen Volkes und bemüht sich, von der ukrainischen Regierung als die einzige offizielle Vertretung der Krimtataren anerkannt zu werden. Diese Bemühungen blieben bis jetzt erfolglos, trotz der Einsetzung einer Beratungskommission für „Krimtatarische Frage“ beim ukrainischen Präsidenten¹⁸. Auch die Forderung der krimtatarischen Sprache den Rang einer Amtssprache der Krim-Republik zu geben, konnte nicht durchgesetzt werden.

Probleme der Krimtataren im sozialen Bereich

Die ungelösten politisch-rechtlichen Fragen sowie die instabile wirtschaftliche Lage der Ukraine erschweren den Prozess der Repatriierung und Integration der Krimtataren.¹⁹ Noch 2001 ließ sich die Lage der Krimtataren wie folgt beschreiben: Die Arbeitslosigkeit lag bei 60%, die Siedlungen hatten zu 73% keine Wasserversorgung und zu 25% keinen Stromanschluss und nur 3% verfügten über einen Gasanschluss.²⁰

„In 1990 the state did not ignore us any more, but it did not help us. We lost everything in our previous places, came here and found no job, no home, no land. But we had hope, because we were on the motherland“, sagt Il'mi Umerov, Stellvertretender Vorsitzender des Parlaments der Autonomen Republik der Krim und Mitglied von Medžlis des Krimtatarischen Volkes.²¹ Seiner Meinung nach tut die Ukraine auch heute noch viel zu wenig für die Lösung der krimtatarischen Probleme.²²

Bei der Rückkehr forderten die Krimtataren ihr Eigentum nicht zurück, sondern besetzten freies Land und bauten dort Siedlungen. Die sogenannten samozachvaty (illegale Landnahmen) sind zum dauerhaften Instrument der Krimtataren in ihrem Kampf um das Land geworden. Zuerst stießen sie auf erheblichen Widerstand bei den Behörden, wobei es auch mehrmals zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kam.²³ Danach wurden viele der Siedlungen nachträglich legalisiert.

Außerdem haben die Krimtataren große Sorgen um die Bewahrung und Weiterentwicklung ihrer Sprache und Kultur. Die Ausbildung der jüngeren Generation in Kindergärten und Schulen auf Krimtatarisch, die Rückumstellung ihrer Sprache auf die lateinische Schrift sowie die Finanzierung der Nationalbibliothek und der Museen zählen zu den wichtigsten Prioritäten.

Auch in der Religionsfrage ist eine Lösung noch nicht erreicht: Die Übergabe früherer zweckentfremdeter Moscheen an islamische Gemeinden verläuft sehr langsam. Außerdem gibt es Spannungen zwischen der orthodoxen Kirche und der muslimischen Gemeinde auf der Krim, was für zusätzlichen Konfliktstoff sorgt.²⁴

¹⁷ Vgl. Interview mit Leonid Grač, dem Vorsitzenden der regionalen kommunistischen Partei der Ukraine am 25.03.2004, (www.liga.kiev.ua).

¹⁸ Vgl. Stewart, a.a.O., S.1783.

¹⁹ Die Ukraine leistet den größten Teil der Finanzierung des Repatriierungsprozesses. Auch andere Staaten (Türkei, Usbekistan) sowie Internationale Organisation (UNDP, UNHCR) beteiligen sich aktiv daran.

²⁰ Igor Ždanov: Krim auf der politischen Karte der Ukraine, in: Spiegel der Woche, N° 17 (341), 28.04.2001, S. 2.

²¹ Interview mit Il'mi Umerov am 05.11.2002, (<http://portal.un.kiev.ua/en/pressroom/news/87/index.htm>).

²² Interview der Verfasserin mit Il'mi Umerov am 12.08.2003 in Simferopol.

²³ Zuletzt gab es einen samozachvat im Großraum Jalta im Juli 2003.

²⁴ So wurden z.B. die von russisch-orthodoxen Gläubigen im Sommer 2001 bei Sudak aufgestellten Anbetungskreuze von Krimtataren als Provokation verstanden und abgesägt.

Fazit

Bis heute ist es gelungen, einen größeren Konflikt auf der Krim zu vermeiden. Einerseits kann die baldige Regelung politischer und sozialer Probleme der Krimtataren zur Entmobilisierung dieser ethnischen Gruppe beitragen. Andererseits kann mit der Zufriedenstellung von rechtspolitischen Forderungen der Krimtataren ein Präzedenzfall für andere Urvölker²⁵ und nationale Minderheiten auf der Krim geschaffen werden, was zu einer Radikalisierung der Situation führen könnte. Denn “the greater the competition and inequalities among groups in heterogeneous societies, the greater the salience of ethnic identities and the greater the likelihood of open conflict”.²⁶

Die aktuelle Verschlechterung der ethno-politischen Situation auf der Halbinsel²⁷ wird von vielen Politikern mit den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im Oktober 2004 in Verbindung gebracht.²⁸ Für die weitere Entwicklung ist auch die Rolle Russlands und der Türkei wichtig. Die beiden Länder haben strategische und wirtschaftliche Interessen an dem Gebiet.²⁹ Die jeweilige Politik dieser Länder kann unter bestimmten Bedingungen zur Aktivierung der separatistischen Bewegungen pro-russischer oder pro-türkischer bzw. islamischer Orientierung und somit zur Eskalation führen.

²⁵ Außer Krimtataren werden auch Karaimen und Krimtschaki als Urvölker der Krim angesehen.

²⁶ Ted Robert Gurr: Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System, in: International Studies Quarterly, N° 38, Cambridge 1994, S.348.

²⁷ U.a. massenhafte Proteste der Krimtataren bei Sudak im Februar 2004, Krawalle in Simferopol im März 2004.

²⁸ Siehe Interview mit Refat Čubarov am 19.02.2004: Power Aggravating Situation in Crimea on Eve of Presidential Elections (www.glavred.info).

²⁹ Die jüngste Auseinandersetzung zwischen der Ukraine und Russland war im Herbst 2003. Dabei ging es um die Grenzfrage und die Wassernutzungsrechte im Golf von Kerč. Die bilateralen Verhandlungen dauern an.

Die Minderheitenpolitik in den baltischen Ländern unter dem Einfluss internationaler Organisationen. Eine Lehre für die erweiterte EU?

Minderheitenpolitik in den drei baltischen Ländern in den 90er Jahren bis zum EU-Beitritt

1991 stellte sich nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit der drei Staaten Litauen, Lettland und Estland die Frage, wie mit den Personen umgegangen werden sollte, die erst nach 1940 bzw. 1944 in die drei Länder gekommen waren. Diese bildeten schon fast drei Generationen und machten zwischen 10 und 35 % der Wohnbevölkerung aus. Da die meisten Individuen nicht der „Titularnation“ der Litauer, Letten und Esten angehörten, sondern Russen waren, war diese Frage teildientisch mit der Frage, wie mit nationalen Minderheiten umgegangen werden sollte. Teildientisch deswegen – und dies rückte bei der Diskussion in den 90er Jahren etwas in den Hintergrund –, weil es in allen drei Ländern auch vor 1940 nationale Minderheiten, auch russische, gegeben hatte. Diesen waren teilweise großzügige und weitreichende Rechte eingeräumt worden, z.B. in Estland durch das Autonomiestatut von 1925. In Lettland und Litauen gab es dies in dieser Form nicht, dennoch war der Schutz der Minderheiten im völkerbundlichen System garantiert. In den 90er Jahren verfolgten die drei baltischen Staaten unterschiedliche Politiken.

Litauen

Nach dem Zensus von 1997 hatte Litauen 3,7 Millionen Einwohner. Davon waren 81,5% Litauer, 8,2% Russen, 7% Polen, 1,5% Weißrussen, 1% Ukrainer und 0,1% Juden. 24.900 Personen sind anderer Nationalität (0,7%), darunter nach dem Zensus 2001 2.571 Roma und Sinti¹. 1923 lag der Anteil der Litauer bei 69,2% der Gesamtbevölkerung, der der Polen bei 15,2% und der der Russen nur bei 2,5%. Litauen hatte zu dieser Zeit einen Anteil von 8,3% jüdischer Bevölkerung.

Litauen verfolgte seit Ende der 80er Jahren eine inklusive, d.h. sehr großzügige und integrative Politik bezüglich nationaler Minderheiten. Dies wird oft mit der Tatsache der günstigen Demographie erklärt, was etwas oberflächlich erscheint, weil dieser rein quantitative Unterschied den im Vergleich zu Estland und Lettland qualitativ anderen Ansatz nicht erklären kann. Es spricht viel dafür, dass hier Tatsachen eine Rolle spielen wie das gefestigtere Nationalbewusstsein und ein gewisse Gelassenheit beim Umgang mit nationalen Minderheiten. Denn die Litauer hatten schon vor dem ersten Weltkrieg einen eigenen Staat – im Mittelalter ein Großreich und dann mit Polen zusammen die Rzeczpospolita bis 1795.

Im Unterschied zu Lettland und Estland räumte der litauische Gesetzgeber 1989 allen Bewohnern Litauens ein Optionsrecht auf die litauische Staatsbürgerschaft ein². Dies führte dazu, dass

¹ Die Roma und Sinti sind offenbar nicht alle litauische Staatsbürger. Siehe zur Bevölkerungsstatistik Fischer Weltalmanach 2004 (bei den jeweiligen Ländern) und bei Anatol Lieven, *The Baltic Revolution*, 1994, Appendix 3, S. 432 ff. Auf die Gruppe der Roma hat sich in letzten Zeit die internationale Beobachtung konzentriert (z.B. die Untersuchungen des Open Society Institutes der Soros-Stiftung aus dem Jahre 2001 „Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection“ und „Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection Vol. I“ aus dem Jahre 2002).

² Siehe zum Staatsbürgerschaftsrecht in allen drei Staaten den sehr informativen Überblick: Lowell W. Barrington, *The Making of Citizenship Policies in the Baltic States*, *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, S. 159, 166ff.

es in Litauen Ende 1991 praktisch keine ausländischen Staatsbürger oder staatenlose Bewohner gab. Die litauische Sprachenpolitik war dagegen nationaler: Litauisch wurde zur alleinigen Staatssprache, eine zweite Amts- oder offizielle Sprache wurde nicht eingeführt, aber in Gebieten mit einem hohen Anteil von nationalen Minderheiten wie um Vilnius herum wurde polnisch auf lokaler Ebene als zweite Sprache zugelassen. Im Erziehungswesen wurde der Status des litauischen auch gestärkt, allerdings gibt es eine ganze Reihe polnischer, russischer und weißrussischer Schulen, die vom litauischen Staat unterstützt werden. Litauen vermied es, bestimmten Regionen einen Autonomiestatus oder nationalen Minderheiten kollektive Rechte einzuräumen.

Lettland

Die Situation in Lettland stellte sich 1991 anders dar als die in Litauen, besonders wegen der **demographischen Lage**: Zum Zeitpunkt der letzten sowjetischen Volkszählung 1989 war der Anteil der Letten an der Gesamtbevölkerung auf 52% gesunken. In den großen Städten Riga und Daugavpils war die lettische Bevölkerung am Anfang der 90er Jahre (und bis heute) sogar in die Minderheit geraten. Der Anteil der Russen machte 34% aus, dazu kamen noch 8% meist russifizierte Weißrussen und Ukrainer und 2,3% Polen und andere (0,9% Juden, 1,3% Litauer). Zwar hatte sich der Anteil der Letten zum Jahre 2000 auf 57,9% erhöht und der der Russen, Weißrussen und Ukrainer auf 29,6%, 4,1% und 2,7% verringert³, aber im Vergleich zu 1939 machte dies nur wenig aus: Im Jahre 1939 lebten in Lettland 75,5% Letten; der Anteil der Russen belief sich auf 10,4%, der der Juden auf 4,8% und der der Deutschen auf 3,2%. Nur der Anteil der Polen war mit 2,5% ungefähr gleich hoch wie 1989.

Die Unabhängigkeitsbewegung sorgte sich aus diesen Gründen um das Überleben der lettischen Kultur und Sprache, besonders weil viele der nach dem zweiten Weltkrieg zugewanderten Russen die lettische Sprache nie gelernt hatten. Die Folge war ein äußerst exklusiver Ansatz bei der Ausgestaltung des Staatsbürgerschafts- und Sprachenrechts, aber auch des Ausländer-, Staatenlosen-, Namens-, Berufs- und Sozialrechts. Letztere Bereiche werden in vielen Darstellungen oft vernachlässigt, sind aber für viele Individuen von viel größerer Bedeutung als die Staatsbürgerschaftsfrage. Die eigentlichen Probleme liegen in unzähligen rechtlichen Details und nicht in „systematischen und groben Verletzungen der Menschenrechte“, wie sie Lettland immer wieder die Russische Föderation vorwirft. Auseinandersetzungen um die lettische Staatsbürgerschaft spielten vor Wiedererlangung der Unabhängigkeit nur eine geringe Rolle. Die Stimmung radikalisierte sich erst, als nach der Unabhängigkeit davon die politische Machtfrage abhing. Am 15. Oktober 1991 nahm der Oberste Sowjet eine Resolution unter dem Titel „Die Erneuerung der Rechte der Bürger der Republik Lettland und Grundprinzipien der Naturalisierung“ an. In dieser wurde festgestellt, dass nur den Staatsbürgern der Zwischenkriegsrepublik – und deren Nachkommen – die Staatsbürgerschaft zusteht, die Naturalisierung wurde einem – erst 1995 in Kraft getretenen – Staatsbürgerschaftsgesetz überlassen. Ca. 40% der in Lettland lebenden Bevölkerung wurde staatenlos. Die Auseinandersetzungen um die Staatsbürgerschaftsfrage sind für Lettland gut dokumentiert.⁴ Das Gesetz von 1994 wurde durch ein Referendum 1998 liberalisiert – das Fenstersystem, das zur Naturalisierung jedes Jahr nur gewisse Altersjahrgänge zuließ, wurde abgeschafft. Verpflichtend blieb ein lettischer Sprach- und Verfassungstest. Seit 1995 sind ca. 65.000 Personen naturalisiert worden, was weniger als 10% der Staatenlosen, die 1991 in Lettland lebten, entspricht. Der Trend ist sogar rückläufig: Während im Jahre 1999 bzw. 2000 noch 12.427 bzw. 14.900 Personen naturalisiert wurden, waren es im Jahre 2001 10.637

³ Volkszählung aus dem Jahre 2000, siehe die Tabelle 1 bei Jekatarina Dorodnova, *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the OSCE HCNM to Latvia, 1993–2001*, CORE Working Paper Nr. 9, Hamburg 2003, S. 15.

⁴ Siehe nur Jekatarina Dorodnova, *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the OSCE HCNM to Latvia, 1993–2001*, CORE Working Paper Nr. 9, Hamburg 2003, S. 25–95.

und im Jahre 2002 nur noch 9.844. Im ersten Halbjahr 2003 sank deren Anzahl auf 3.535 Personen. Auch in anderen Rechtsbereichen wie dem Sprachen- oder Bildungsrecht war die lettische Politik exklusiv. Das Hauptgewicht lag auf dem Schutz des Lettischen, nicht der Minderheit, aber seit 1998 wurde erkannt, dass eine Integration der lettischen Gesellschaft wichtig ist.

Estland

Die demographische Situation in Estland ist ähnlich wie die in Lettland. Im Jahre 2000 waren von ca. 1,4 Millionen Einwohnern 65,27% Esten, 28,07% Russen, 2,53% Ukrainer und 4,13% andere (darunter meist russifizierte Weißrussen, Finnen, Deutsche und viele andere). Der Anteil der Esten hatte **im Jahre 1934** noch bei 88,2% gelegen, der der Russen bei 8,2%, der der Schweden bei 2,2% und der der Deutschen und Juden bei jeweils über 1,5%. Die Statistik aus dem Jahre 1944, die in Estland gerne verwandt wird und die einen Anteil von Esten von über 90% ausweist, ist wegen der Kriegseignisse und der Flucht der Deutschen und Schweden irreführend. Wie in Lettland war die Frage der Staatsbürgerschaft vor der Wiedererlangung der Unabhängigkeit kein großes Thema. Erst am 26. Februar 1992 setzte der Oberste Sowjet das estnische Staatsbürgerschaftsgesetz von 1938 wieder in Kraft. Dadurch erhielten nur die Staatsbürger Estlands bis zum 16. Juni 1940 und deren Nachkommen automatisch die estnische Staatsbürgerschaft. Für alle anderen war ein Naturalisierungsverfahren inklusive einer Sprachprüfung vorgesehen. Im Ergebnis blieben fast 400.000 Personen, fast 25% der Bevölkerung, staatenlos und büßten ihre politischen Rechte ein – bis auf das aktive Wahlrecht bei den Lokalwahlen, das 1993 gewährt wurde. Ende 2003 lebten in Estland noch rund 175.000 staatenlose Personen. Zusätzlich hatten fast 90.000 Personen die Staatsbürgerschaft der Russischen Föderation und anderer ehemals sowjetischer Republiken angenommen. Tatsache ist, dass heute jeder staatenlose und ausländische Staatsbürger, der in Estland dauerhaft wohnt – bis auf die ehemaligen Angehörigen der sowjetischen Streitkräfte und des KGB und deren Familienmitglieder –, einen Antrag auf Staatsbürgerschaft stellen kann, falls er den Sprachtest und den estnischen Verfassungstest bestanden hat.⁵ Im Sprachen- und Bildungsrecht ging Estland ähnlich wie Lettland vor, der Grundsatz war die Stärkung des Estnischen in allen Bereichen, auch im Bereich privater Rechtsverhältnisse. Im Ausländerrecht versuchte Estland eine radikale Lösung, nahm dies aber 1993 zurück, womit allen Staatenlosen ein Bleiberecht in Estland auf legaler Grundlage gewährt wurde und diesen in einem komplizierten Verfahren eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde.

Der Einfluss internationaler Organisationen auf die Ausgestaltung der Minderheitenpolitik⁶

Vor dem Hintergrund dieser politischer Entscheidungen versuchten die OSZE, der Europarat, die EU und die NATO – in dieser, zeitlich sich überlappenden Reihenfolge –, Einfluss auf die Minderheitenpolitik zu nehmen. An Litauen hatten die internationalen Akteure wegen des in-

⁵ Siehe Richard C. Visek, *Creating the Ethnic Electorate through Legal Restorationism: Citizenship Rights in Estonia*, Harvard International Law Journal, Vol. 38, 1997, S. 315ff.; Claus Neukirch, *Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen*, 2003, S. 206ff., S. 229ff., und Carmen Thiele, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland*, 1999, S. 147ff. und als englisches ECMI Working Paper #5, 1999, *The Criterion of Citizenship for Minorities: The Example of Estonia*, S. 12ff.; Margit Sarv, *Integrating by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993–2001*, CORE Working Paper 7, 2002, S. 37ff.

⁶ Siehe dazu nur Gabriel Toggenburg, *A rough orientation through a delicate relationship: the European Union's endeavours for its minorities*, in: S. Trifunovska (ed.), *European Minorities and Languages*, 2001, pp. 205–235, online version in *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 4 (2000), n. 16; Gaetano Pentassuglia, „The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe“, *EJIL* 2001, S. 1 und die Beiträge zu diesem Thema im Sonderheft 25/3 des *European Integration Journal* vom September 2003.

klusiven Ansatzes praktisch kein Interesse. In Lettland und Estland war die OSZE am Anfang wegen des Ausschlusses des Großteils der Russen von der Staatsbürgerschaft um die regionale Stabilität besorgt und unterhielt Missionen bis Ende 2001. Später ging es der OSZE um die Ausgestaltung des Naturalisierungsprozesses und die individuellen sprachlichen und politischen Rechte der Minderheiten. Der Europarat und die EU untersuchten ebenfalls diesen Bereich, als es um die Frage der Mitgliedschaft ging. Daher konnten Anpassungen gefordert werden, beim Europarat wegen der rechtlichen Kriterien und der Rahmenkonvention für den Schutz von nationalen Minderheiten, bei der EU wegen der politischen Kriterien von Kopenhagen (1993). Bei der NATO ging es nach 1999 auch um diese Fragen.

Man kann feststellen, dass es keinem internationalen Akteur gelang, in Lettland und Estland die grundlegenden Prinzipien in der Staatsbürgerschaftspolitik (Erfüllung von Bedingungen wie Sprach- und Verfassungstest im Gegensatz zu einfachen Optionsmodellen) und in der Sprachen- und Minderheitenpolitik zu ändern. Es wurde aber erreicht, dass die Elemente im nationalen Rechtssystem, die internationalem Recht widersprachen, bis Ende 2001 entfernt wurden. Dies betraf insbesondere zwei Fragen: die Staatsbürgerschaft der nach 1991 geborenen staatenlosen Kinder und die Sprachkriterien als Wählbarkeitsvoraussetzung.

Insbesondere die EU drängte seit 1997 erfolgreich auf Integrationsprogramme, die geschaffen wurden, aber sprachlastig blieben und auf politische Rechte oder originäre Minderheitenrechte keinen Wert legten. Die Analyse der Fortschrittsberichte der EU zeigt, dass die EU außer den offenen politischen Kriterien von Kopenhagen („Schutz und Respekt von nationalen Minderheiten“) keine eigenen Minderheitenstandards hat und hatte, die Bewertungen der OSZE und des Europarates übernahm und nur auf einer Ad-hoc-Basis agierte, nicht aber auf Grundlage von klaren, im *acquis* zu identifizierende Standards. Der EU blieb auch gar nichts anderes übrig, da Minderheitenstandards im *acquis* und im europäischen Verfassungsrecht bis heute bis auf den Bereich der Anti-Diskriminierung fehlen.

Im Ergebnis war der Einfluss der EU jedoch erstaunlich. Sie konnte mit dem Hebel der in Aussicht gestellten EU-Mitgliedschaft Teilfragen des Staatsbürgerschaftsrechts, des Wahlrechts und Teilen des Sprachenrechts auf die Agenda setzen und Integrationsprogramme initiieren. Im Ergebnis wurden aber nur Teilfragen, die offensichtlich internationalem Recht widersprachen, angeglichen, nicht aber die Prinzipien der Minderheitenpolitik geändert.

Lehren für die erweiterte EU und die sich erweiternde EU

Die EU hat keinen Einfluss auf die Prinzipien der Minderheitenpolitik in Beitrittsländern oder Mitgliedsländern der EU, weil sie in diesem Bereich keine Kompetenz und deswegen auch keine Standards hat. Ihr Einfluss in diesem Bereich erklärt sich in der Beitrittsphase mit der in Aussicht gestellten Mitgliedschaft, die eine Politik des „carrot and stick“ erlaubt. Da seit dem 1. Mai 2004 mindestens fünf neue Staaten mit nennenswerten, d.h. über 10% zählenden Minderheiten (Estland, Lettland, Litauen, Slowakei und u.U. Zypern) bereits EU-Mitglieder sind, kann die EU im Hinblick auf diese Mitglieder den Hebel der in Aussicht gestellten EU-Mitgliedschaft nicht mehr einsetzen. Durch den *acquis communautaire* kann nur über Umwege (Anti-Diskriminierungspolitiken, vier Grundfreiheiten etc.) auf Minderheitenfragen Einfluss genommen werden. Darüber hinaus ist in Art. 6 und 7 des Vertrag über die Europäische Union (Europäischer Unionsvertrag, EUV) vom 7. Februar 1992. – und auch in Art. 2 des Verfassungsentwurfes des Konvents – als eines der Grundprinzipien der EU der Schutz und der Respekt von nationalen Minderheiten nicht genannt.

Diese unbefriedigende Situation zwingt die EU, in Bezug auf ihre alten und neuen Mitgliedstaaten einige Fragen zu beantworten: Zum einen muss sie klären, ob der Schutz von nationalen Minderheiten als Grundprinzip in eine EU-Verfassung aufgenommen werden soll (wie dies Ungarn und Italien Ende 2003 vorgeschlagen hatten). Diese Frage sollte die EU bejahen. Zum anderen muss dann geklärt werden, welche Folgen dies für den *acquis* hat und auf welcher Ebe-

ne und in welchen Bereichen – unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes – die EU handeln kann. Hier sollte sich die EU nicht zu viel aufbürden, sollte aber von ihren Mitgliedern verlangen dürfen, gewisse Mindeststandards zu erfüllen.

In Bezug auf die 25 EU-Mitgliedstaaten muss geklärt werden, welche Rolle internationale Organisationen wie die OSZE und der Europarat weiterhin im Bereich des Schutzes der nationalen Minderheiten spielen sollen. Am wichtigsten bleibt sicher der Europarat, da allein er mit der Rahmenkonvention über einen rechtlichen Rahmen verfügt.

Im Hinblick auf laufende Beitrittsverhandlungen mit Staaten, die nationale Minderheiten haben (Rumänien, Türkei), und zukünftige Beitrittsverhandlungen mit Staaten, die in diesem Bereich noch ungelöste Probleme haben (z.B. Moldawien) oder die deretwegen ethnische Konflikte kriegerisch ausgetragen haben (z.B. Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro inklusive Kosovo), ist es dringend notwendig, dass die EU weiterhin die Kopenhagener Kriterien in Bezug auf die nationalen Minderheiten anwendet, die im primären Verfassungsrecht (EUV, Verfassungsentwurf) so nicht enthalten sind, und dass die EU bald die oben aufgeworfenen Fragen im Sinne der nationalen Minderheiten beantwortet.

Bilanz der ungarischen Minderheitenpolitik 15 Jahre nach der Wende. Fallbeispiel Statusgesetz

Die ungarische Minderheitenpolitik der letzten fünfzehn Jahren kann man eindeutig konfus nennen. Nicht deklarierte Ziele und außer acht gelassene historische Empfindlichkeiten haben die offizielle Politik bestimmt. Selbst das 1993 verabschiedete und vom Ausland oft gelobte „Gesetz über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten“¹ bringt gravierende Probleme mit sich. Auf dieser Grundlage wurde die Institution des Minderheitenombudsmanns eingerichtet, bzw. können auf Kommunal- und Provinzebene Selbstverwaltungen gewählt werden, denen bei minderheitenbezogenen Entscheidungen konsultative Rechte eingeräumt werden. Die Selbstverwaltungen können sich nicht nur in der Traditionspflege und im Bildungswesen engagieren, sondern auch Einwände gegen Einzelentscheidungen erheben. Mit diesem Gesetz bekannte sich der ungarische Staat zu seinen ethnischen Minderheiten und gewährte ihnen das Recht auf die freie Entfaltung ihrer Identität. Es gibt jedoch Gesetzeslücken, wie zum Beispiel die fehlende parlamentarische Vertretung der Minderheiten. Außerdem wurde nicht sichergestellt, dass Personen, die der betreffenden Minderheit nicht angehören, nicht für die jeweiligen Selbstverwaltungen kandidieren und dadurch Fördermittel erhalten können.

Ungarische Minderheitenpolitik in den Nachbarstaaten

Während der ungarische Staat den inländischen nationalen und ethnischen Minderheiten relativ wenig² finanzielle Förderung bereitstellt, engagiert er sich jedoch sehr stark sowohl immateriell, als auch finanziell für die magyarische³ Volksgruppen im Ausland. Zu diesem Zweck wurden letztes Jahr im ungarischen Haushalt 12,366 Milliarden Forint (1999: 2,959 Milliarden Forint, 2000: 5,821 Milliarden Forint, 2001: 10,110 Milliarden Forint, 2002: 10,207 Milliarden Forint) bereitgestellt.

Die dortige Minderheitenfrage stellt nämlich ein bedeutsames Konfliktpotential dar, das die Region destabilisieren könnte. Allein in Rumänien leben nach offiziellen Angaben 1,5 Millionen, in der Slowakei 520.000, in der Wojwodina (Serbien) 290.000, in der Ukraine 156.000, in Österreich 40.000, in Kroatien 15.600 und in Slowenien 9.000⁴ Magyaren. Insgesamt leben gemäß den Volkszählungen 2001 ungefähr 2,5 Millionen, nach eigenen Angaben der magyarischen Organisationen 3 Millionen Magyaren in den Nachbarländern.

Der Ursprung der Spannungen kann zum Großteil auf die Verträge von Trianon zurückgeführt werden, als das damalige Ungarn zwei Drittel seines Staatsgebietes und ein Drittel seiner Bevölkerung verloren hat. Dieses Trauma, das so genannte Trianon-Syndrom hat seine Spuren bis

¹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. Quelle: Homepage des Amtes für nationale und ethnische Minderheiten. <http://archiv.meh.hu/nekh/Magyar/6-1-2.htm>, 25. März 2004.

² 2003 wurden den Selbstverwaltungen 688 Millionen Forint (1 Euro = 260 Forint) Unterstützung gewährt. Quelle: Haushalt der Öffentlichen Stiftung für ungarische nationale und ethnische Minderheiten im Jahre 2003. (Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Közalapítvány költségvetése 2003-ban) <http://web.axelero.hu/mnekk/frame/klts03.htm>, 25. März 2004.

³ Die übliche wissenschaftliche Terminologie benutzt den Begriff „Ungar“ für die Staatsbürger Ungarns. Ist in diesem Beitrag von Magyaren die Rede, so ist dies mit den im Ausland lebenden, zur dortigen nationalen Gruppe der Ungarn gehörenden Personen gleichzusetzen.

⁴ Quelle: Homepage des Amtes für nationale und ethnische Minderheiten. <http://www.htmh.hu/jelentesek2003.htm>, 25. März 2004.

heute in der „ungarischen Seele“ hinterlassen und hat „nie aufgehört, im ungarischen außenpolitischen Denken präsent zu sein“.⁵

Der Schutz der Magyaren ist in der ungarischen Verfassung verankert: „Die Republik Ungarn empfindet Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihrer Beziehungen zu Ungarn.“⁶ Zur Förderung dieser Beziehungen wurde 1992 das „Amt für die Ungarn außerhalb der Grenzen“⁷ in Budapest eingerichtet.

Unter den konservativen Regierungen Antall und Boros (1990–1994) gab es viele Ereignisse, die in den Nachbarländern verwirrt und skeptisch beobachtet wurden. Der erste Ministerpräsident Ungarns nach der Wende, József Antall fühlte sich „in seiner Seele als Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn“, also aller im Mutterland, in den Nachbarländern und im weiten Ausland lebenden Ungarn. Die so genannte Antall-Doktrin stellte außerdem fest, dass die gute Behandlung der dort lebenden magyarischen Minderheiten eine Voraussetzung für die guten Beziehungen zu den Nachbarländern Ungarns darstellt.

Während der Regierung von Gyula Horn (1994–1998) wurde die vorherige scharfe offizielle Rhetorik wesentlich milder. Horn wollte das Gleichgewicht unter den drei, auch seitdem existierenden Zielen der ungarischer Außenpolitik wie Pflege der guten Nachbarschaftsbeziehungen, erfolgreiche Minderheitenpolitik und Einbindung in die westeuropäische Strukturen wieder herzustellen. Deswegen ist der neue sozialistische Regierungschef im Bereich Minderheitenpolitik kompromissfreudiger geworden. Diese Bemühung um die Normalisierung zeigte sich in den Grundlagenverträgen mit der Slowakei (1995) und Rumänien (1996), die der Beruhigung des Westens dienten und die Kompromissfähigkeit Ungarns tatkräftig bewiesen, die Minderheiten-Problematik aber gar nicht ansprachen.

Als 1998 nach einem erneuten Regierungswechsel der konservative Viktor Orbán an die Macht kam, wurde schnell deutlich, dass die politische Berücksichtigung und rhetorische Betonung der nationalen Interessen wieder zunahm. In diesem Kontext steht das so genannte Statusgesetz. „Status“ bezieht sich dabei auf die magyarischen Minderheiten, die bei ihren Aufenthalten in Ungarn materiell besser gestellt werden sollten als andere Ausländer.

Das „Statusgesetz“

Das im Sommer 2001 mit einer großen Mehrheit von 306 zu 17 Stimmen (8 Enthaltungen) im Parlament verabschiedete „Gesetz über die in den Nachbarstaaten⁸ Ungarns lebenden Ungarn“⁹ (Statusgesetz) trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Es sorgte für eine De-facto-Gleichstellung der Magyaren mit ungarischen Staatsbürgern. Als Hauptziel des Gesetzes wurde eine Beendigung der Auswanderungswelle der in den Nachbarländern lebenden Auslandsungarn genannt. Sie wurden im Statusgesetz (in der offiziellen ungarischen Rhetorik lieber Begünstigungsgesetz genannt) positiv diskriminiert: Nach einer Registrierung bekommen alle einen Sonderausweis, dürfen drei Monate im Jahr ohne Sonderbewilligung in Ungarn arbeiten, werden sozialversichert und dürfen öffentliche Verkehrsmittel im Mutterland zu verbilligten Tarifen in Anspruch nehmen.

⁵ László J. Kiss: Historischer Rahmen und Gegenwart ungarischer Außenpolitik. in: Osteuropa, 43. Jg. 1993/6, S. 569–570.

⁶ „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.“ Verfassung der Republik Ungarn, Art. 6, Abs. 3. Quelle: <http://www.mkogy.hu/alkotmany/alkotm.htm>, 24. März 2004.

⁷ Határon Túli Magyarok Hivatala, im Internet: www.htmh.hu.

⁸ Die in Österreich lebenden Ungarn sind von den Begünstigungen ausgenommen.

⁹ „2001. évi LXII. törvény A szomszédos államokban élő magyarokról“, illetve „A 2001. évi LXII. törvény módosításáról elfogadott 2003. évi LVII. Törvény“, <http://www.htmh.hu/torveny.htm>, 15. März 2004.

Das Statusgesetz sorgte sofort für scharfe Kritik in den Nachbarländern, vor allem in der Slowakei und in Rumänien. Von der Seite der Europäischen Union (EU), des Europarates und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde das Gesetz auch kritisiert, da es gegen das in der EU geltende Diskriminierungsverbot verstößt. Deswegen erklärte der neu gewählte Ministerpräsident Péter Medgyessy (seit 2002 im Amt), dass seine Regierung zwar mit der Zielsetzung des Gesetzes weiterhin einverstanden sei, es aber mit den Empfehlungen der Venedigkommission des Europarates und den Gesetzen der Nachbarländer in Einklang gebracht werden müsse. Dies heißt: Das Gesetz wurde nicht zurückgezogen, lediglich Änderungen wurden daran unter Teilnahme der betroffenen Minderheiten-Organisationen vorgenommen.¹⁰

Das heutige Hauptproblem sehe ich darin, dass sowohl über die zukünftige Richtung der ungarischen Minderheitenpolitik, als auch über die Unterstützung der magyarischen Organisationen keine Einigung herrscht. Die ungarischen Parteien sehen Autonomie für die Magyaren einstimmig als Hauptziel. Wie aber dieses Ziel zu erreichen sei, darüber herrscht ein großes Durcheinander.

Die magyarischen Parteien zeigen auch kein einheitliches Bild. In den meisten Nachbarländern gibt es mehrere konkurrierenden Parteien. Damit kann man auch erklären, warum nur eine einzige magyarische Partei, nämlich die „Ungarische Koalition“ (Magyar Koalíció) in der Slowakei, es geschafft hat, in der dortigen Regierungskoalition mitarbeiten zu können. Auch in Ungarn ist nicht klar, mit welchen magyarischen Organisationen man am besten zusammenarbeiten sollte. Regierung und Opposition haben andere Favoriten: Während die sozialistische Regierung die kompromissuchenden Organisationen und Personen (z. B. József Kasza in der Wojwodina, Béla Bugár in der Slowakei und Béla Markó in Rumänien) unterstützt, bevorzugt die konservative Opposition eher die konfrontativen Persönlichkeiten (z. B. László Tókes in Rumänien und András Ágoston in der Wojwodina).

Zusammenfassung

Die Minderheitenpolitik war und ist ein Hauptthema der ungarischen Außenpolitik. Während die Innen-Minderheitenpolitik schnell als unproblematisch galt, hat es jedoch lange gedauert, bis die Republik Ungarn gelernt hat, wie sie als „Mutterland“ mit ihren Auslandsungarn umgehen sollte. „Aggressivere“ und „mildere“ Perioden haben einander abgewechselt, verschiedene Konzeptionen (Autonomie, doppelte Staatsbürgerschaft, Statusgesetz) wurden entwickelt. Dabei hat man auch die Grenzen der Einflussnahme und der EU-Gesetzgebung kennen gelernt. Da in der Zukunft mit weiteren Spannungen zu rechnen ist, kann man die Problematik heute keinesfalls als gelöst bezeichnen. Trotzdem gibt es Anlass zu Optimismus: Ungarn ist nach fünfzehn Jahren bereit und fähig, eine EU-konforme und mit den Nachbarstaaten und seinen magyarischen Minderheiten abgestimmte Minderheitenpolitik zu gestalten.

¹⁰ Die Beihilfe für den Besuch ungarischer Schulen im Ausland können alle, nicht nur die Magyaren in Anspruch nehmen. Ausserdem wurde der Ausdruck „Einheit der Ungarischen Nation“ aus dem Gesetzestext gestrichen. Nach langen Verhandlungen mit Rumänien – begleitet von der Empörung der Ungarn im Mutterland, die sich Sorgen um ihre Arbeitsplätze gemacht haben – wurde auch den Rumänen das Recht auf drei Monate Arbeit in Ungarn gegeben.

VII. Polen in der Europäischen Union

Cleavage-Strukturen und die Standpunkte der polnischen Parteien zum EU-Beitritt

In Polen gewann die europäische Integration in der letzte Dekade an Bedeutung und hat jetzt, kurz vor dem Beitritt zur EU, eine erhebliche Relevanz in der öffentlichen Diskussion. Die politischen Parteien begleiten diesen Prozess indem sie die europapolitischen Entscheidungen auf staatlicher Ebene anregen, kontrollieren und den Bürgen gegenüber vermitteln.

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, wie politische Parteien in Polen den europäischen Integrationsprozess beurteilen und ihre eigenen Positionen zu dessen Fortgang formulieren. Ausgehend vom Konfliktmodell von Lipset und Rokkan werden die die Parteiensysteme prägenden Konfliktlinien besonders intensiv diskutiert und die Parteienpositionen von den *cleavage*-Strukturen abgeleitet. Zuerst muss jedoch festgestellt werden, ob das makrosoziologische Modell seinen Erklärungswert für Osteuropa, bzw. Polen besitzt.

Konfliktmodell von Lipset und Rokkan

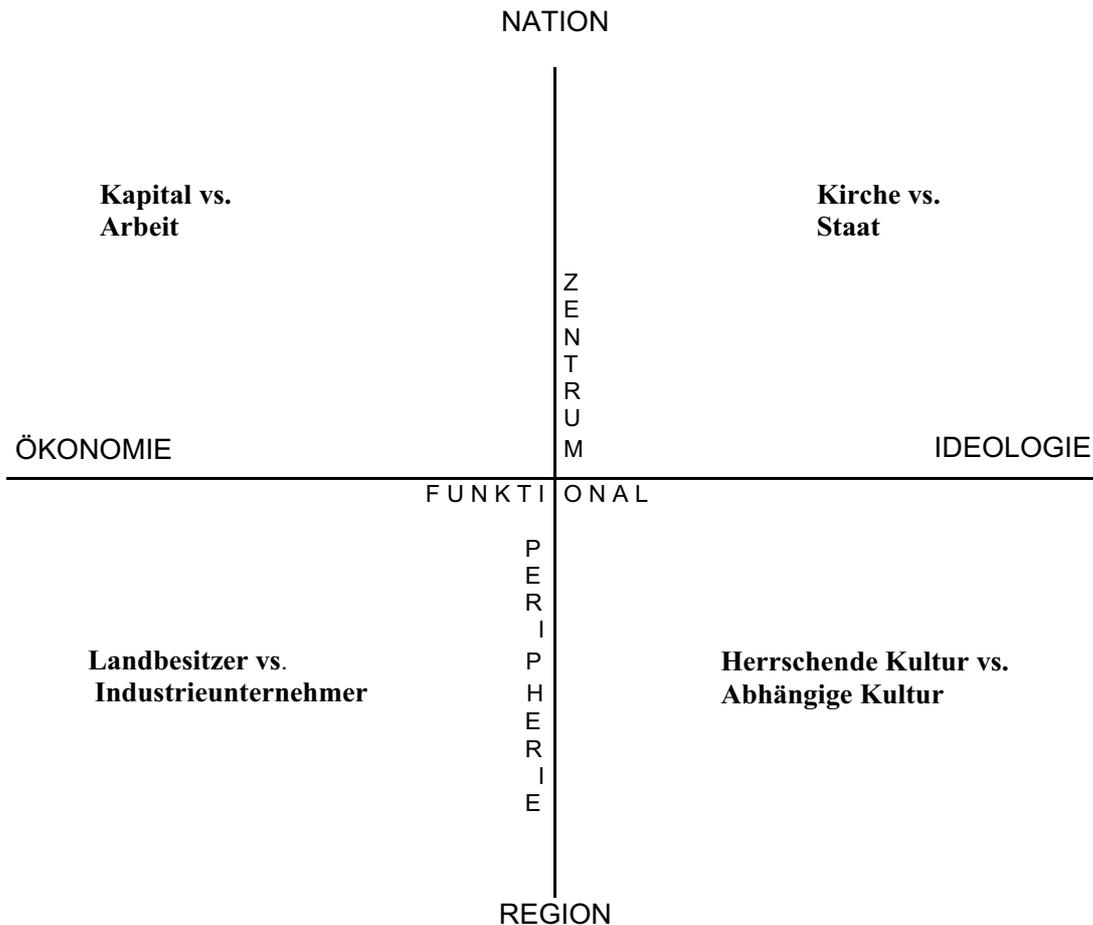
Kein anderer Beitrag hat die politikwissenschaftliche Diskussion um die Ursprünge, Strukturen und Fortentwicklung des Parteiensystems so nachteilig beeinflusst wie das *cleavage*-Modell von Lipset und Rokkan (1967). Die Sozialstruktur bestimmt das Parteiensystem, so lautet die simpelste Reduktion des Beziehungsgeflechts zwischen Parteien und Gesellschaft. Gesellschaftliche Systeme haben danach sowohl eine funktionale als auch eine territoriale Dimension, die in einem Vierfelderschema als Achsen dargestellt werden können. Danach lassen sich vier grundlegenden Spaltungen, die *cleavages* oder Konfliktlinien genannt werden, darstellen, die in Abbildung 1 graphisch umgesetzt wurden:

- Herrschende Kultur vs. abhängige Kultur;
- Kirche vs. Staat;
- Landbesitzer vs. Industrieunternehmer;
- Kapital vs. Arbeit.

In der wissenschaftlichen Debatte wird darüber gestritten, ob die von Lipset/Rokkan identifizierten Spannungslinien an Bedeutung verloren haben und durch anders geartete Konflikte überlagert worden sind, oder ob es sich dabei um eine Ablösung oder lediglich um eine Modifizierung handelt. Es bleibt jedoch unbestritten, dass *cleavages* als generalisierte und institutionalisierte Interessendimensionen gelten, vor deren Hintergrund spezifische politische Positionen geschildert werden

Dabei scheint auch mit Blick auf die „neuen“ *cleavages* das Modell für eine Adaption durchaus offen zu sein. Untersuchungen u.a. von Marks und Wilsons (2000) haben gezeigt, dass soziale *cleavages*, die die Identität der politischen Parteien und ihren Wettbewerb historisch geprägt haben, immer noch Aussagekraft bezüglich der Positionierung der politischen Parteien gegenüber neuen politischen Problemen besitzen. Dementsprechend haben sie Einfluss auf die Stellungen der Parteien zu Fragen der europäischen Integration.

Abbildung 1: Das Konfliktlinienmodell nach Lipset und Rokkan



Cleavage-Struktur in Polen

Ist das Konfliktmodell von Lipset und Rokkan auch auf Ostmitteleuropa übertragbar? Die Debatte hierzu ist kontrovers. Ich plädiere dafür, die These von Jacob Steinwede (1997) zu übernehmen. Danach ist die cleavage-Theorie nicht wie zumeist unterstellt eine quasi-historische Parteientheorie. Es gelte vielmehr, ihr entwicklungssoziologisches Potential zu nutzen und sie als Ansatz zur Erklärung der Entstehung von Parteiensystemen zu lesen. Die historischen *cleavages* haben ihre Substanz verloren und sind kaum mehr als Restmuster, die zumeist nicht mehr von den entsprechenden Parteien artikuliert werden.

Die Frage nach den die osteuropäische Parteiensysteme prägenden Konfliktlinien wurde besonders intensiv diskutiert (Klingemann 1994; Evans/Whitefield 1993; Ágh 1994; Kitschelt 1992, 1995; Stöss/Segert 1997) und die Versuche der Anwendung des cleavage-Ansatzes auf Osteuropa zeigen sehr unterschiedliche Resultate. Die folgende Tabelle gibt eine Zusammenfassung:

Tabelle 1: Gesellschaftliche Konfliktlinien in Polen und Osteuropa.
Klassifizierung nach Autoren.

Autoren Konfliktlinien	Mangott	Beyme	Stöss/ Segeert	Glaeßner	Kitschelt	Grabowska	Gebethner	Wiatr	Jasiewicz	Wesolowski	Markowski
Traditionalismus vs. Verwestlichung		X	X	X	X		X		X	X	X
Konfessionell vs. säkular	X	X				X		X	X	X	X
Autoritär vs. demokratisch		X	X	X	X	X			X	X	
Marktwirtschaft vs. Staatsprotektionismus	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kommunismus vs. Antikommunismus			X	X			X	X	X	X	
Zentrum vs. Peripherie	X	X									
Arbeit vs. Kapital		X									
Stadt vs. Land	X	X									

Für die folgende Untersuchung über den Einfluss von *cleavage*-Strukturen auf die polnischen Parteien und deren EU-Positionen wurden folgende Konfliktlinie aufgenommen:

- Verwestlichung versus Traditionalismus;
- Konfessionell versus säkular;
- Freie Marktwirtschaft versus Staatsintervention.

Die Auswahl der in dieser Arbeit berücksichtigten Parteien basiert auf der Bedeutung der Partei gemessen an der Wählerunterstützung bei den letzten Parlamentswahlen von 2001. Einbezogen wurden das Bündnis der Demokratischen Linken SLD, die Union der Arbeit – UP, die Polnische Bauernpartei PSL, die Bürgerplattform PO, Recht und Gerechtigkeit PiS, die „Selbstverteidigung“ – *Samoobrona* und die Liga der Polnischen Familien LPR.

Cleavage-Struktur und Parteienstandpunkte

Inwieweit passen die Parteienpositionen mit jenen Position, die sich von den *cleavage*-Strukturen ableiten lassen, zusammen? Für die folgende Analyse werden die Positionen der Parteien in den oben bereits dargestellten drei *cleavage*-Dimensionen erfasst.

Allianz der Demokratischen Linken: Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD

Für die SLD kann anhand ihres Bekenntnisses zur europäischen Modernität, zum Fortschritt und zur parlamentarischen Demokratie, sowie ihrer meist säkularen oder sogar atheistischen Haltung und einer grundsätzlich antiklerikalen Orientierung eine positive Position zur EU-Mitgliedschaft erwartet werden. Aufgrund ihrer Befürwortung einer sozialen Marktwirtschaft mit aktiver staat-

licher Interventionspolitik soll sie dem EU-kritischen Lager zugewiesen werden. Es gibt zwar programmatische Manifeste und einzelne Aussagen für die freie Marktwirtschaft, jedoch setzte die Partei in ihren Regierungszeiten bewusst auf eine aktive Rolle des Staates und wandte sich vom Ziel der Privatisierungen um jeden Preis ab.

Arbeitsunion: Unia Pracy – UP

Die Positionen der sozialdemokratischen UP basieren auf Säkularismus, das Ziehen einer klaren Linie zwischen Staat und Kirche, und ein Bekenntnis zum Wohlfahrtsstaat mit einer starken Selbstverwaltung. Bezüglich der Wirtschaft wird mehr Staatsinterventionismus gefordert als von der SLD. Damit lässt sie sich einmal dem EU-positiven und einmal dem EU-kritischen Lager zuweisen. Sie spricht sich für eine Annäherung der polnischen Kultur an westeuropäische universalistische Muster und die Einbindung in das westliche Gesellschaftsmodell aus und insgesamt kann daher eine positive Position zur EU-Mitgliedschaft erwartet werden.

Die Polnische Bauernpartei: Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL

Die Bauernpartei vertritt überwiegend die Interessen ihrer ländlichen Klientel und fordert ein großzügigeres Engagement des Staates in der Förderung der Landwirtschaft. Im Außenhandel besteht die PSL stärker als andere Parteien auf Protektionismus. Diese *cleavage*-Position sollte zu einer negativen Haltung gegenüber dem EU-Beitritt führen. Auch ihre Haltung zu den nationalen Heiligtümern und den vermeintlichen nationalen Interessen deutet auf eine EU-kritische Position hin. Im PSL Programm finden wir eine klare Aussage bezüglich der Trennungslinien zwischen Kirche und Staat, was auf eine EU-befürwortende Position hindeutet. Gleichzeitig tritt die PSL jedoch für die Anwendung des christlichen Moralkodexes im öffentlichen Leben und für die Soziallehre der katholischen Kirche ein. Zusätzlich hat sie sich kirchenorientiert bei den Abstimmungen zur Abtreibungsregelung und zum Konkordat verhalten. Dies sollte zusammenfassend erlauben die PSL einem EU-kritischen Lager zuzuweisen.

Bürgerplattform: Platforma Obywatelska – PO

Die Bürgerplattform sollte wegen der marktwirtschaftlichen und urbanen Komponente des EU-Beitritts eine positive Haltung besitzen. Sie fordert u.a. die Einführung einer linearen Einkommensteuer, die Deregulierung des Arbeitsrechts sowie die Entschlackung des Staatsapparats.

Die Anlehnung an die westlichen Demokratien und universalistische Werte deuten auch auf eine EU-befürwortende Position hin. Bei den Technokraten, wie man die Anhänger der PO oft nennt, werden auch laizistische Positionen angenommen. Die PO spricht sich für einen neutralen, säkularen Staat aus, in dem die katholische Kirche keine Privilegien genießt. Es gibt auch keinen Anlass einen Konflikt innerhalb der liberalen Partei zu erwarten.

Recht und Gerechtigkeit: Prawo i Sprawiedliwosc – PiS

Westeuropa mit seinem Säkularismus und Kosmopolitismus gilt für PiS als Gefahr für katholische und nationale Prinzipien. PiS besteht auf der Souveränität Polens, soweit es um die Themen Schutz des Lebens, Ehe, Familie und Erziehung geht. Wegen der oft zum Ausdruck gebrachten Befürchtungen um die Zukunft Polens als Nationalstaat und um die ausgeprägte christliche Identität sollte von der PiS eine den EU-Beitritt ablehnende Haltung erwartet werden. PiS legt eine äußerst diffus gehaltene wirtschafts- und sozialpolitische Programmatik vor. Die Partei spricht sich für eine Dominanz des Privateigentums und des freien Markts, Fortführung der Privatisierung und der Stabilisierungspolitik aus. Daher können wir sie in diesem Bereich dem EU-positiven Lager zuordnen. Daran ändert auch die Forderung nach einer starken Führung der

Regierung in der Wirtschaftssphäre nichts, da sie hier mehr als Instrument für den Ausbau der inneren Sicherheit und im Kampf gegen die Korruption verstanden werden sollte.

Liga der Polnischen Familien – LRP

Die populistische Partei Liga der polnischen Familien legt viel Wert auf nationale Tradition und Souveränität des Staates. Sie stellt das nationale Interesse einer Annäherung der polnischen Kultur an westeuropäische universalistische Muster gegenüber. Sie ist berühmt für ihre markanten Aussagen über die Gefahr der Verwestlichung für die polnische Nation und den moralischen Verfall der Gesellschaft. Die LRP spricht sich eindeutig für eine privilegierte Rolle katholischer Prinzipien und die Anwendung des katholischen Moralkodex im öffentlichen Leben aus. Sie nimmt eine fundamentalistische Haltung u.a. in der Frage des Abtreibungsverbot, der Einführung des Religionsunterrichts in den Schulen ein und stellt sich auf die Seite der Kirche bei deren Eigentumsansprüchen. Das sollte eine EU-kritische Position begründen. Eine EU-positive Einstellung dagegen können wir auf der wirtschaftlichen Achse ableiten. Die Liga spricht zwar über die Gefahren für die nationalen Interessen und für die polnische Wirtschaft wegen ihrer fehlenden Konkurrenzfähigkeit auf den europäischen Märkten, ist aber eindeutig für die Mechanismen des freien Marktes und eine liberale Wirtschaftspolitik.

Selbstverteidigung RP: Samoobrona Rzeczypospolitej

Die populistische Partei Samoobrona vertritt eine abstruse Mischung von politischen Vorstellungen: Radikale Ablehnung der Globalisierung, tiefe Kritik der Marktwirtschaft und Befürwortung des Staatsinterventionismus, polnischer Nationalismus und starke Ablehnung prowestlicher Tendenzen. Das sollte eine EU-kritische Position begründen. Trotz einer viel unverblümter als bei der SLD vorgebrachten Nostalgie für das kommunistische Polen, lässt sich bei Samoobrona keine Aussage über Laizismus finden. Öfter dagegen werden klare Bekenntnisse zu christlichen Werten und zur Religion hervorgehoben, was eine Rücksichtnahme auf die traditionell gläubige Landbevölkerung bedeuten kann. Dies erlaubt es, diese Partei auf die konfessionelle Seite zu stellen und damit dem EU-kritischen Lager zuzuweisen.

Zum Schluss

Polen ist in Sachen *cleavages* kein Niemandsland. Die historischen *cleavages* haben zwar ihre Substanz verloren, aber nach 15 Jahren Transformation und vier Parlamentsperioden haben sich neue interessenbezogene Konfliktlinien herausgebildet, die sich jetzt in der Politik kristallisieren müssen. Die Parteien repräsentieren, aggregieren und artikulieren einen wesentlichen Teil gesellschaftlicher Spaltungen und Konflikte und auf dieser Grundlage kooperieren und konkurrieren sie miteinander. In Bezug auf die EU, wo der Beitritt Polens den Stoff zum öffentlichen Konflikt bietet, sehen auch die Parteien eine Veranlassung zur Stellungnahme. Sie müssen das umstrittene EU-Thema auch aufgreifen, um die Beziehung zwischen Gesellschaft und Parteien aufrechtzuerhalten, wenn nicht sogar zu verstärken.

In diesem Beitrag habe ich versucht, die Positionen der Parteien zum EU-Beitritt aus den *cleavage*-Strukturen abzuleiten. Interessant wäre allerdings zu vergleichen, in wieweit diese hypothetischen Positionen mit den realen Einstellungen der polnischen Parteien übereinstimmen. Das müsste dann aber auf der empirischen Erfassung von tatsächlichen Parteienstandpunkten basieren und dies würde deutlich den Rahmen dieses Referates übersteigen.

Bibliographie

Ágh, Attila, 1994: The East Central European Party System: Linkages Between Parties and Society, in: Budapest Papers on Democratic Transition, Nr. 127.

- Evans, Geoffrey/ Whitefield, Stephen 1993: Identifying the Bases of Party Competition in *Eastern Europe*, in: *British Journal of Political Science* 23/4, S.521–548.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary 1999: The Making of a Polity: The Struggle over European *Integration*, in: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, S. 70–100.
- Lipset M. Seymour/Rokkan Stein, 1967: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York.
- Kitschelt, Herbert 1992: *The Formation of Party Systems in East Central Europe*, in: *Politics and Society*, Nr.1, S.7–50.
- Kitschelt, Herbert 1995: Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies. *Theoretical Propositions*, in: *Party Politics* 1/4, S.447–472.
- Klingemann, Hans-Dieter, 1994: *Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa*, in: Wolfgang Zapf/ Meinolf Dierkes (Hrsg.): *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*, Jahrbuch des WZB, Berlin, S. 13–38.
- Marks und Wilsons, 2000: *Political Parties Take a Stand*, in: *British Journal of Political Sciences* 30 (July 2000), S. 433–458.
- Steinwede, Jacob: *Entwicklungschancen sozialdemokratischer Parteien. Polen, Ungarn, die Tschechische und Slowakische Republik im Vergleich*. Opladen 1997.
- Segert, Dieter/ Richard Stöss/ Oskar Niedermayer (Hrsg.) 1997: *Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*, Opladen.

Der EU-Beitritt Polens – ein Elitenprojekt?

Polens Weg in die EU

Mit dem Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie zwei Mittelmeerinseln vollzieht die Europäische Union am 1. Mai 2004 ihre größte und schwierigste Erweiterung, neben wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen auf beiden Seiten vor allem eine historische Bedeutung durch die endgültige Überwindung der Spaltung Europas infolge des Ost-West-Konflikts zukommt. So wird der EU-Beitritt in nahezu allen Staaten Ostmitteleuropas mit der Vorstellung einer „Rückkehr nach Europa“ verbunden.

Polen strebte unmittelbar nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes eine starke Westorientierung an, die vor allem die Aufnahme in die NATO und die EU zum Ziel hatte. Obwohl das politische System Polens bis 1997 durch häufige Regierungswechsel und Kompetenzstreitigkeiten der politischen Organe relativ instabil war, haben alle polnischen Regierungen den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozess und die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union mit Nachdruck vorangetrieben.

Wichtige Etappen des Beitrittsprozesses zwischen der EU und Polen waren hierbei unter anderem das 1991 geschlossene Assoziierungsabkommen, die 1993 festgelegten Kopenhagener Kriterien, die 1994 verabschiedete Heranführungsstrategie, die offizielle Aufnahme von Beitrittsverhandlungen seit 1998 und schließlich 2003 der Abschluss der Verhandlungen durch die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags auf dem Gipfel in Athen.¹

Bei der Betrachtung des Beitrittsprozesses ist auffällig, dass dieser vornehmlich von Eliten geführt wird. So sind die Akteure auf Seiten der Europäischen Union vor allem der Ministerrat und die Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission. Auf Seiten der Kandidatenländer ernennt die Regierung einen Hauptverhandlungsführer, der zusammen mit seinem Mitarbeiterstab die Positionen der Regierung für den 31 Kapitel umfassenden Besitzstand der EU formuliert und die Interessen des Landes in den Beitrittsverhandlungen vertritt. Der Europäischen Kommission kommt im Beitrittsprozess eine überragende Rolle zu, denn sie gibt zum einen Empfehlungen für die Verhandlungsposition an den Ministerrat und zum anderen steht sie in ständigem Kontakt mit den Bewerberstaaten, um diese in den Beitrittsverhandlungen zu unterstützen und die Umsetzung der Beitrittskriterien zu überprüfen. Bemerkenswert erscheint mir in diesem Zusammenhang, dass über die Aufnahme eines Kandidatenlandes in die EU allein anhand der Fortschritte desselben bei der Implementierung der EU-Regeln und Gesetze entschieden wird, ohne in irgendeiner Weise auf die Beitrittsfähigkeit der Bevölkerung einzugehen.

Die Wahrnehmung von politischen Eliten in Polen

Während des kommunistischen Regimes herrschte zwischen den Eliten und der Bevölkerung eine unüberbrückbare Kluft, die sich in großem Misstrauen und tiefer Ablehnung weiter Teile der polnischen Bevölkerung gegenüber der Regierung und dem System an sich äußerten. In den 80er Jahren bildete sich auf Grund anhaltender wirtschaftlicher Missstände aus dem Arbeiterkreis die parteiunabhängige Gewerkschaft Solidarność heraus, die 1989 als Gegenelite mit den kommunistischen Machteliten am Runden Tisch eine Revolution „von oben“ aushandelte. Von der Bevölkerung wurden sie als die „Unsrigen“ wahrgenommen und ihre breite gesellschaftliche Akzeptanz spiegelte sich in den ersten halbfreien Wahlen zum Sejm und Senat im

¹ Siehe hierzu ausführlicher: Kreile, Michael (2002): Die Osterweiterung der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa Handbuch, Bonn, Seite 809–812.

Juni 1989 wider, in denen das Bürgerkomitee Solidarność alle Sitze, die den unabhängigen Gruppierungen zustanden, für sich gewann. Die so legitimierten neuen politischen Eliten wurden als die Repräsentanten des Volkes angenommen und ihre in der Anfangsphase des Transformationsprozesses eingeleiteten Reformen stießen auf große gesellschaftliche Zustimmung.² In der Folgezeit verlor die Bevölkerung das Vertrauen in die politischen Akteure wieder und die früheren Vorbehalte gegen die Eliten als Herrschende traten erneut hervor. So werden die neuen Eliten beispielsweise als die Mächtigen und Korrupten charakterisiert, die „schmutzige Hände“ haben, unehrlich sind und vor allem ihre eigenen Interessen verfolgen und sich nicht um das Wohl der Gesamtgesellschaft kümmern.³ Dieses negative Image ist zum einen auf politische Korruptions-Skandale und auf innerpolitische Machtkämpfe der postkommunistischen Eliten zurückzuführen, die durch den Zerfall der Solidarność-Bewegung in einzelne politische Gruppen entstanden sind.

Zum anderen herrschte zwischen den wichtigsten politischen Parteien Konsens über den Beitritt Polens zur EU. Dies führte zur Vernachlässigung eines öffentlichen Diskurses über Probleme der Transformation sowie die Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft durch die politischen Eliten. Stattdessen wurde das Thema des EU-Beitritts ausschließlich von europafeindlichen Gruppen wie „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS), der „Liga der polnischen Familien“ (LPR), „Samoobrona“ und „Radio Maria“ thematisiert. Diese nutzten den geringen Einfluss der Regierung auf die öffentliche Meinungsbildung geschickt dazu aus, integrationshemmende Stereotypen erfolgreich unter der Landbevölkerung und den älteren und weniger gebildeten Bürgern zu verbreiten und sich dort als die „wahren“ Volksvertreter zu etablieren, die die Interessen der Bürger gegen die korrupte „Warschauer Intelligenz“ und „Brüssel“ verteidigen.⁴ Dies untergrub die Vertrauenswürdigkeit der neuen Eliten stark und führte zur Abnahme der Befürwortung der europäischen Integration durch die Bevölkerung von 80% im Mai 1996 auf nur noch 47% im Oktober 2000⁵ sowie zu einem sprunghaften Anstieg von populistischen und nationalistischen Parteien bei den Sejmwahlen im September 2001 in Polen. So schafften die LPR mit 7,87 Prozent, PiS mit 9,5 Prozent und Samoobrona mit 10,2 Prozent auf Anhieb den Einzug in den Sejm.

Die öffentliche Meinung in Polen

Die unzureichende Aufklärung der Gesellschaft und die damit verbundene Unsicherheit über die Folgen der EU-Mitgliedschaft führten zu einem Vertrauensverlust der Regierung in der polnischen Öffentlichkeit und zu einer kritischen Haltung großer Teile der Bevölkerung gegenüber der europäischen Einigung, welche sich in zahlreichen Meinungsumfragen widerspiegeln.⁶ So konnten 30% der Interviewten in einer Bevölkerungsumfrage im Jahre 1998 keine Antwort auf die Frage geben, ob der EU-Beitritt Polens mehr Vor- oder mehr Nachteile bringen wird. Nach einer im Jahr 2000 durchgeführten Meinungsumfrage erwarteten nur 4 Prozent der polnischen Bürger einen persönlichen Vorteil aus der EU-Mitgliedschaft. Darüber hinaus antwortete die Hälfte der Befragten in einer im März 2001 vom CBOS durchgeführten Erhebung, dass der EU-Beitritt kaum Einfluss auf ihre persönliche Lebenslage haben werde. Ebenso schätzten im Jahre 2000 nur 2% und im Jahre 2001 nur 3% die polnischen Beitrittsverhandlungen für besonders wichtig ein. Weiterhin wussten nach einer Mitte 2002 durchgeführten Umfrage des Meinungsforschungsinstituts GfK Polonia mehr als die Hälfte (53%) der Befragten nicht, wer für Polen

² Fehr, Helmut (2003): Wir versus Sie – Selbst- und Fremdbilder neuer politischer Eliten, in Hradil, Stefan u. Imbische, Peter (Hrsg.): Oberschichten, Eliten, Herrschende Klasse, Opladen, Seite 403.

³ Ebenda: Seite 414.

⁴ Ebenda: Seite 413.

⁵ Dylla, Daria u. Jäger, Thomas (2003): Politik und öffentliche Meinung in Polen, in: Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 2/2003, Opladen, Seite 27.

⁶ Nachfolgend: Dylla u. Jäger (2003): Seite 28.

die Beitrittsverhandlungen führt, und 30% konnten keine Argumente für die Integration nennen. Darüber hinaus fanden 44% der Polen, dass die polnischen Vertreter zu niedrige Anforderungen an die Unionsseite stellen.⁷ Des Weiteren hatten 47% der polnischen Bevölkerung kein Vertrauen in ihre Verhandlungsführer.⁸

Der geringe Informationsstand, die wachsende Ablehnung des polnischen Beitrittsprozesses durch die Bevölkerung und die Wahlsiege der europaskeptischen Parteien bei den Sejmwahlen im September 2001 führten zu der Einsicht der Regierungseliten mehrere Informationskampagnen zu starten, die die Befürchtungen und Ängste der Bürger hinsichtlich der EU-Mitgliedschaft Polens abbauen sollten. Erste Ergebnisse spiegeln sich im allgemein höheren Interesse der Bevölkerung für den Beitrittsprozess und der Annahme des Referendums über die EU-Mitgliedschaft durch 77% der Bevölkerung wider. Ebenso ist die Zahl derer, die sich über Europafragen gut informiert fühlt, von 7% im März 2001 auf 12% im Oktober 2002 gestiegen.⁹ Allerdings offenbart sich damit auch weiterhin, dass die Mehrheit der Bürger in Bezug auf die europäische Integration große Informationsdefizite hat.

Fazit

Der polnische Beitrittsprozess ist vornehmlich davon gekennzeichnet, von Eliten vorangetrieben zu werden. Die Beitrittsverhandlungen werden ausschließlich auf Elitenebene geführt und die Bevölkerung wird dabei kaum in den Prozess involviert. So bestehen beispielsweise große Differenzen in den Einstellungen der Eliten beziehungsweise der Bevölkerung in Polen über die Notwendigkeit von Übergangsfristen für den Landkauf durch Ausländer und die Angst vor dem Verlust der nationalen Souveränität.¹⁰

Darüber hinaus hat der erst im Mai 2002 einsetzende öffentliche Diskurs der Regierungsparteien über den polnischen Beitritt zur EU zum einen zu großer Unsicherheit unter der Bevölkerung über die Auswirkungen der EU-Erweiterung und zum anderen zum Anwachsen von populistischen und europafeindlichen Gruppierungen in Polen geführt.

Neben der schlechten Informiertheit wird auch der Einfluss, den Bürger auf den EU-Entscheidungsprozess haben, in den Kandidatenländern mit nur 15% als relativ niedrig eingeschätzt.¹¹ Dass die Bevölkerung mit dieser Situation aber nicht zufrieden ist, zeigt, dass 39% der Interviewten aus den Beitrittsländern der Ansicht sind, dass die Bürger die wichtigste Rolle im Entscheidungsprozess spielen sollten. Damit ergibt sich von der derzeitigen Möglichkeit der Einflussnahme zur gewünschten Beteiligung der Bevölkerung in den Kandidatenländern eine Differenz von 24 Prozentpunkten.

Darüber hinaus fühlt eine große Anzahl der polnischen Bürger ihre Interessen auf europäischer Ebene nicht genügend durch ihre politischen Repräsentanten vertreten. So bestehen in einigen Bereichen und Fragen der europäischen Integration große Unterschiede zwischen Elitenhandeln und Bevölkerungseinstellung. Als aktuelles Beispiel kann man hierbei die Blockadehaltung der polnischen Regierung beim EU-Gipfeltreffen im Dezember 2003 anführen. Denn obwohl die Mehrheit der polnischen Bevölkerung für eine Europäische Verfassung ist, wurde die Verabschiedung derselben durch den innenpolitischen Druck der Oppositionsparteien und das starre

⁷ Streszewski, Michal (2002): <http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/KOM002/KOM002.HTM>.

⁸ Osiecka (2002): http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/droga_do.pdf, Seite 75f.

⁹ Dylla u. Jäger (2003): Seite 33.

¹⁰ Siehe hierzu auch: Anshütz, Claudia (2004): Die EU ein Elitenprozess? – Deutschland und Polen im Erweiterungsprozess, Osnabrück, Seite 76f.

¹¹ Nachfolgend: Eurobarometer 2003.2: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.2_full_report_final.pdf, Seite 156ff.

Festhalten des polnischen Regierungschefs an dem für Polen günstigeren Stimmenverhältnis im EU-Ministerrat nach dem Vertrag von Nizza verhindert.

Dies sind meines Erachtens eindeutige Beispiele dafür, dass der Beitrittsprozess Polens ein Elitenprojekt mit wenig Möglichkeit der Partizipation der Bevölkerung ist. Wünschenswert wäre jedoch meiner Ansicht nach ein Europa der Bürger, in dem die Bevölkerung stärker in den Integrationsprozess einbezogen wäre. Allerdings lassen sowohl das wachsende Desinteresse der Bürger an politischen Prozessen als auch die von einigen Ländern der Europäischen Union praktizierte vermehrte Verfolgung von nationalen Interessen zuungunsten der Vertiefung der europäischen Integration nicht auf schnelle Veränderungen der Situation hoffen.

Die Diskussion um die europäische Verfassung. Welche Konventsvorschläge werden von Polen (nicht) unterstützt?

Der Europäische Konvent hat am 18. Juli 2003 dem Präsidenten des Europäischen Rates einen Entwurf des Vertrages über die Verfassung für Europa vorgelegt¹. Dieser Entwurf dient der seit 4. Oktober 2003 einberufenen Regierungskonferenz als Grundlage². Ziel der Regierungskonferenz ist die endgültige Beschlussfassung über die Verfassung für Europa.

Eine große Mehrheit der Kandidat- und Mitgliedstaaten der Europäischen Union befürwortet weitgehend die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in der Fassung des Konventstextes. Viele Delegationen haben betont, dass die Beibehaltung des Prinzips der doppelten Mehrheit für sie von grundlegender Bedeutung ist³.

Polen hat deutlich gemacht, dass es den Vorschlag des Konvents in seiner derzeitigen Fassung für nicht akzeptabel hält (Art. 24). Zugleich bringt der europäische Verfassungsentwurf aus polnischer Sicht in den meisten Bereichen eine Stärkung und Verbesserung der Europäischen Union, ihrer Institutionen und Politiken. Seine Verabschiedung sollten die Kandidaten- und Mitgliedstaaten der EU als gemeinsamen Erfolg betrachten, der gemeinsamen Interessen Rechnung trägt⁴.

Die 25 Mitgliedstaaten der EU (also auch Polen) sollten dementsprechend möglichst viele der Vorschläge des Verfassungsentwurfs annehmen, einige Bestimmungen verbessern und in wenigen Fällen Änderungen vornehmen. Das Ergebnis muss allen entgegenkommen. Die Aufgabe der Verfassungsgebung endet aber nicht mit der Regierungskonferenz. Der vollständig ausgehandelte und von allen unterzeichnete Wortlaut des Verfassungsvertrages muss noch ratifiziert werden⁵. In Polen werden – wie der polnische Staatspräsident Kwasniewski bereits erklärt hat – die polnischen Bürger in einer Volksabstimmung über die Verfassung entscheiden. So wird die Meinung der polnischen Bürger geachtet⁶.

¹ Siehe Text des Vertrages über die Verfassung für Europa unter: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty>

² Die Regierungskonferenz setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der bisherigen und künftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie aus den Mitgliedern des Rates auf Außenministerebene zusammen.

³ Siehe Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Tagung am 25./26. März 2004 in Brüssel), 24/03/2004 http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth240304_de.pdf

⁴ Deswegen sieht man in Polen keine logische Begründung für den Standpunkt, wonach man den Entwurf als Ganzes ohne wesentliche Änderungen annehmen oder diesen ganz ablehnen sollte.

⁵ V. Giscard d'Estaing's Rede im Konvent vom 23.7.2002. *Diese Verfassung Europas wird, juristisch gesehen, die Form eines Vertrages erhalten, denn es obliegt den einzelnen Staaten, sie zu unterzeichnen.* Alle Konventsdokumente befinden sich unter <http://european-convention.eu.int>.

⁶ Die Sorge über den Fortgang des Streits über die Verfassung und die möglichen Auswirkungen klang auch in Kwasniewskis Äußerungen an. Der Präsident forderte alle Politiker im Land eindringlich auf, künftig auf die „Sprache der Konfrontation und des Märtyrertums“ („Nizza oder Tod“) zu verzichten, den Partnern in der EU den Respekt nicht zu versagen und Gegensätze nicht in Feindbilder umzudeuten. Polen wolle mit Frankreich und Deutschland eng zusammenarbeiten, Brüssel sei nur eine Episode in der langen Geschichte der EU. Kwasniewski kündigte an, nun eine landesweite Debatte unter Einbeziehung der Jugend und der Intellektuellen darüber zu beginnen, welchen Platz Polen in der EU anstreben und welche Entwicklung die EU aus polnischer Sicht nehmen solle. Er hoffe, dass man dabei mehr politische Reife erreiche als bisher. Auch Miller schloss sich der Forderung nach einem breiten Dialog über die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Fragen an. Schließlich solle die EU-Verfassung den Bürgern dienen und sei nicht allein Sache von Regierungen. Unverantwortlich handeln würde jene Regierung, die diesen Vertrag unterzeichnen würde, wohl wissend, dass seine Ratifikation wenig wahrscheinlich oder gar unmöglich ist.

Abstimmungssystem

Bei der stark diskutierten Frage des Abstimmungssystems in der EU wird in Polen bezweifelt, ob sich der Konvent hiermit überhaupt befassen soll. In der Erklärung von Nizza⁷ wurde festgehalten, dass die für die Erweiterung der Europäischen Union notwendige institutionelle Anpassung vereinbart worden sei.

In der Erklärung von Laeken⁸ wird in jenem Teil, in dem das Mandat des Konvents für die Suche nach Instrumenten für eine effizientere Ausgestaltung der Union definiert wird, eine Liste diskussionsbedürftiger Belange genannt. Wie in Polen betont wird, steht auf dieser Liste nicht das Abstimmungssystem. Dabei darf dies keineswegs so ausgelegt werden, als wäre diese Frage zufällig außer Acht gelassen worden. Es handelt sich um eine bewusste Entscheidung, gerade in diesem Bereich keine Änderungen vorzunehmen. Eine entgegengesetzte Auslegung würde zu dem Schluss führen, die Staaten, die sich in Laeken versammelt haben, hätten nicht verstanden, welche Bedeutung das Abstimmungssystem für die Effizienz einer internationalen Organisation habe. Diese These wäre wohl kaum haltbar.⁹

Elementare Zweifel ruft auch die Tatsache hervor, dass der Europäische Konvent in dieser Frage eine eindeutige Empfehlung ausformuliert hat. Im Mandat von Laeken wurde vorgesehen, dass der Konvent nur bei einem Konsens eine Empfehlung abgeben würde. Ansonsten hätte der Konvent alternative Lösungen präsentieren sollen. Es ist offensichtlich, dass in der Abstimmungsfrage keine völlige Übereinstimmung erzielt worden ist. Vertreter von 18 Staaten haben schriftlich ihre Unterstützung für die Regelung von Nizza bekundet. Trotzdem hat das Präsidium des Konvents, sich über die Ansicht der Mehrheit hinwegsetzend, neue Regelungen als den einzigen Vorschlag in den Verfassungsentwurf aufgenommen.¹⁰

Nach der Überzeugung Polens hat das System von Nizza, das das Ergebnis eines schwierigen Kompromisses zwischen 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist, das richtige Verhältnis zwischen den Mitgliedsstaaten in einer erweiterten EU bei der Entscheidungsfindung im Rat treffend bestimmt. Man darf dabei nicht übersehen, dass dies ein Fragment einer umfangreicheren Vereinbarung war, die auch u.a. neue Vorschläge zur Vertretung von Bevölkerungen einzelner Mitgliedsstaaten im Europäischen Parlament und die Ankündigung einer neuen Konstruktion der Europäischen Kommission nach der EU-Erweiterung auf 25 (bzw. 27) Mitgliedsstaaten umfasste.

Ein Versuch, das Abstimmungssystem im Rat zu ändern, wenn gleichzeitig an Vereinbarungen zum Europäischen Parlament festgehalten wird und die Festlegungen zur Europäischen Kommission geändert werden sollen, untergräbt die Logik des Kompromisses von Nizza.¹¹ Der Vorschlag, bereits heute das Abstimmungssystem unter der gleichzeitigen Annahme zu ändern, dass die Regelung von Nizza die ersten fünf Jahre nach der EU-Erweiterung, also bis 2009, gelten solle, entbehrt jeder Logik.

Im System von Nizza ist die Ausrechnung von *Ja*- und *Nein*-Stimmen das einzige Problem, dessen Lösung allerdings keine Schwierigkeiten bereiten sollte. Das Argument, wonach das Abstimmungssystem an demokratischem Charakter gewinne, wenn es auf ein demographisches

⁷ Siehe Vertrag von Nizza unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search_treaties.html

⁸ Siehe Erklärung von Laeken unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>

⁹ Siehe: <http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth311003de.pdf>

¹⁰ Rede des polnischen Außenminister W. Cimoszewicz, in der er weiter erklärt, dass unter diesen Umständen festzuhalten ist, dass ein Fehler des Konventspräsidiums die Ursache für die derzeitige peinliche Situation, die sich in der Regierungskonferenz entwickelt hat, ist. Es sei unstatthaft zu versuchen, die Verantwortung für diese Lage auf Staaten umzuwälzen, die auf Wahrung des geltenden Rechts und der Vereinbarungen von Nizza und Laeken pochen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2003, Nr. 291, S. 6

¹¹ Diskussion über die europäische Verfassung: Beitrag des Außenministers der Republik Polen, 31/10/2003, unter: http://www.europa.eu.int/futurum/congov_bis_de.htm#poland, S. 2–3.

Kriterium gestützt werde, ist ein Missverständnis. Die auf verhältnismäßige Repräsentation gestützte Demokratie ist ein Grundsatz, nach dem das Europäische Parlament konstruiert worden ist. Er gehört dorthin und dort kann er voll seine Geltung entwickeln. Im Falle des Rates, der ja ein intergouvernementales Organ ist, muss der Gleichheit von Rechten einzelner Mitgliedsstaaten ausreichend Rechnung getragen werden. Es gilt, auf die Tatsache zu verweisen, dass der Einfluss der bevölkerungsreichsten Staaten auf Entscheidungsprozesse in der EU durch die durchaus gerechtfertigte Stärkung der Stellung und der Einflussnahme des Europäischen Parlaments, wie diese im Entwurf des Verfassungsentwurfes vorgeschlagen wird, zunimmt. Dies wird allgemein akzeptiert.

Zugleich gilt es zu bemerken, dass eine Analyse der Einflussmacht von einzelnen Staaten und Staatengruppen ausgehend von den Vorschlägen des Konvents die eindeutige Schwächung der Position der Beitrittsstaaten zeigt, der Gruppe ärmerer Staaten, die besonders darauf angewiesen sind, dass der Grundsatz der europäischen Solidarität ernst genommen wird, und der Gruppe von Staaten, die an der Entwicklung einer aktiven EU-Politik gegenüber den östlichen Nachbarn besonders interessiert sind. Dies kann bedeuten, dass die Beitrittsstaaten ihren Einfluss auf die Ausgestaltung gemeinsamer europäischer Politiken teilweise einbüßen würden, wodurch die Kohärenz der EU längerfristig gefährdet werden könnte. Wir müssen uns also folgendes bewusst machen: Wenn wir über das Abstimmungssystem im Rat diskutieren, so reden wir im Grunde genommen über das künftige Modell der Europäischen Union.

Was den Anwendungsbereich der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit anbelangt, so stellt man fest, dass zwischen den besonderen Anliegen einiger Mitgliedstaaten in Bezug auf eine Reihe spezifischer Fragen und dem generellen Wunsch nach Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Hinblick auf eine effizientere Beschlussfassung in einer erweiterten Union ein Gleichgewicht hergestellt werden muss. Polen ist der Auffassung, dass im Rahmen einer abschließenden Einigung eine zufrieden stellende Lösung gefunden werden kann. Polen will aber auf jeden Fall am Abstimmungsmodus nach dem Nizza-Vertrag festhalten, der mehr Möglichkeiten für Blockaden des Entscheidungsprozess bietet. Die meisten der anderen Staaten fordern hingegen, wie im Verfassungsentwurf vorgesehen zu doppelten Mehrheiten überzugehen.

Wann eine Einigung im Bereich des Abstimmungssystems im Rat der Europäischen Union erzielt werden wird, lässt sich zurzeit noch nicht sagen. Auf der Tagung des Europäischen Rates am 25. und 26. März 2004 in Brüssel beschlossen die europäischen Regierungschefs, dass eine Einigung über den Verfassungsvertrag spätestens im Juni erzielt werden sollte. Nach Einschätzung des Vorsitzenden (Irlands Ministerpräsident) gibt es gute Gründe dafür, die Regierungskonferenz schnell zu einem Abschluss zu bringen, und besteht Anlass zu der Annahme, dass eine für alle Delegationen akzeptable Gesamteinigung erzielt werden kann, wenn der erforderliche politische Wille vorhanden ist¹².

Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission

Es besteht ein allgemeines Einvernehmen darüber, dass die Europäische Kommission in einer Weise zusammengesetzt und strukturiert sein muss, die zum einen ihre politische Legitimität in der gesamten Union stärkt und sie zum anderen in die Lage versetzt, effizient zu handeln. Viele Kandidat- und Mitgliedstaaten der EU (so auch Polen) legen das Schwergewicht auf das erste dieser beiden Kriterien und befürworten, dass die Kommission einen nationalen Vertreter aus jedem Mitgliedstaat umfassen sollte. Andere Delegationen weisen darauf hin, dass der Grundsatz einer zahlenmäßig begrenzten Kommission nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation bereits im Vertrag von Nizza enthalten ist, und argumentieren, dass im Interesse der gesam-

¹² Regierungskonferenz: Bericht des Vorsitizes an den Europäischen Rat (Tagung am 25./26. März 2004 in Brüssel), 24/03/2004 http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth240304_de.pdf

ten Union die Kommission zahlenmäßig kleiner werden muss, wenn sie effizient funktionieren soll. Nach Auffassung Polens sind diese beiden Ansätze nicht unvereinbar.

Das Europäische Parlament

Polen ist wie viele andere Kandidaten- und Mitgliedstaaten der EU zuversichtlich, dass über eine leichte Anhebung der Schwelle von mindestens vier Sitzen je Mitgliedstaat im Europäischen Parlament ein Konsens erreicht werden kann.

„Gottesbezug“ in der Präambel des Vertrages über die Verfassung für Europa

Im Europäischen Konvent ist ein heftiger Streit um die Frage entbrannt worden, ob die geplante Verfassung der Europäischen Union Bezug auf Gott nehmen sollte oder nicht. Polen war seit Anfang der Diskussion dafür. Zugleich wird deutlich gemacht, dass für Polen der Vorschlag des Konvents in seiner derzeitigen Fassung ohne Gottesbezug in der Präambel nicht akzeptabel ist.¹³

Die zuletzt vorgeschlagene Kompromissformel wurde aus der polnischen Verfassung übernommen.¹⁴ Danach umfassen die Werte der Europäischen Union sowohl die Wertvorstellungen derjenigen *die an Gott als die Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, des Guten und Schönen glauben, als auch die derjenigen, die diesen Glauben nicht teilen, sondern diese universellen Werte aus anderen Quellen ableiten*¹⁵.

¹³ Man darf aber nicht vergessen, dass es in Frankreich das sehr starke traditionelle Prinzip der Trennung von politischer Macht und Kirche gibt.

¹⁴ Im Hinblick auf die Ministertagung im Rahmen der Regierungskonferenz am 8. Dezember 2003 hat die finnische Delegation beantragt, den beigefügten Vorschlag für eine neue Präambel des Verfassungsvertrags an die Delegationen zu verteilen. Siehe: <http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00061.de03.pdf>

¹⁵ Die Verfassung der Republik Polen aus 1997.

*VIII. Die Bedeutung der EU für Osteuropa
jenseits der neuen Grenzen*

Die Bedeutung der EU-Osterweiterung für das Kaliningrader Gebiet. Eine Analyse der grenzüberschreitenden Kooperation an den neuen Außengrenzen der EU

Mit der Osterweiterung der EU im Mai 2004 entsteht eine neue Außengrenze im Osten der Union. An dieser Grenze treffen Mitgliedstaaten der EU auf Staaten, die in absehbarer Zeit keine Beitrittsperspektive haben. Dabei handelt es sich u.a. um die Russische Föderation (RF), die bereits eine 1300 km lange Grenze mit der EU teilt. Diese Grenze der Union mit der RF wird nicht nur um etwa 700 km verlängert, sondern zudem die Kaliningrader Oblast' (KO) der RF, die vom Mutterland getrennt existiert, von EU-Gebiet umgeben und so zu einer Enklave innerhalb der Union werden. Das bedeutet, dass die nationalen Grenzen zu Polen und Litauen, die bislang die Oblast' umgeben haben, ihre Funktion verändern werden.

Bisher war es den Bürgern der KO aufgrund bilateraler Abkommen möglich, die Grenzen zu ihren Nachbarn ohne Visum zu überqueren. Mit der Erweiterung der EU um Polen und Litauen ist dies nicht mehr möglich, denn im Zuge des Beitrittsprozesses mussten die neuen Mitglieder das Schengen-Übereinkommen als Teil des gemeinsamen Besitzstandes der EU übernehmen. Diese Bestimmungen, die eine Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU, zum Sicherheitsausgleich aber eine Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen vorsehen, mussten von allen neuen Mitgliedern als Bedingung für den Beitritt übernommen werden. Für die KO bedeutet das, dass deren Bürger nicht nur seit dem vergangenen Jahr Visa benötigen, um in ihre Nachbarstaaten einreisen zu können, sondern seit dem 1. Juli 2003 eine Art Transitvisum für Litauen vorweisen müssen, um in ihr Mutterland reisen zu können.¹ Mit der Einigung in der Visafrage, die lange die Diskussion um die Zukunft der KO dominiert hat und 2002 Streitpunkt zwischen der EU und der RF war, ist das eigentliche Problem der KO jedoch nicht gelöst: die schlechte sozioökonomische Entwicklung des Gebietes.

Grenzüberschreitende Kooperation der KO mit ihren Nachbarn

Die Kaliningrader Oblast' ist aufgrund ihrer Exklavenlage in hohem Maße abhängig von Importen aus den Nachbarländern. Gleichzeitig ist die Exportquote erschreckend gering und es zeichnet sich ab, dass sie mit der EU-Osterweiterung noch geringer wird, weil damit EU-Standards für die Produktion von Exportwaren übernommen werden müssen. Hinzu kommen der Mangel an einer gut funktionierenden Infrastruktur sowie eine hohe Arbeitslosenquote. Dagegen dient die weit verbreitete Schattenwirtschaft als Lebensgrundlage der Mehrheit der Bewohner des Gebietes. Der Lebensstandard ist entsprechend niedrig. Das hat zur Folge, dass Kriminalität, Korruption und ansteckende Krankheiten wie AIDS und Tuberkulose in der KO im Vergleich zu anderen russischen Gebieten und zu den Nachbarstaaten weit stärker ausgebreitet sind.

Der Austausch mit den Nachbarn erfolgt aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Situation der KO in erster Linie über den grenzüberschreitenden Kleinhandel. In diesem Handel überqueren die Bürger der KO zum Teil mehrmals täglich die Grenze, um in den angrenzenden Gebieten in Polen und Litauen auf den Grenzmärkten (basary), die diese Art der Wirtschaft bedienen, Konsumgüter einzukaufen und diese anschließend auf den Märkten zu Hause zu verkaufen. Mit diesem sog. „Ameisenhandel“ verdient sich ein Großteil der Bewohner der Grenzgebiete seinen Lebensunterhalt. Die Händler arbeiten in der Schattenwirtschaft. Dieser Grenzhandel ist jedoch

¹ Verordnung (EG) Nr. 693/2003 des Rates vom 14. April 2003 zur Einführung eines Dokumentes für den erleichterten Transit (FTD) und eines Dokumentes für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) sowie zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion und des Gemeinsamen Handbuchs.

nicht nur für die Bevölkerung Kaliningrads von großer Bedeutung. Auch in den wirtschaftlich schwach entwickelten östlichen Grenzgebieten Polens und südlichen Gebieten Litauens lebt ein Großteil der Bevölkerung von dieser Tätigkeit.

Neben diesem halblegalen Handel gibt es eine weitere Gruppe von Händlern, die sich mit der Grenze ihr Überleben sichern. Die „kontrabandisty“ oder Schmuggler bewegen sich in der Illegalität, wenn sie wie die „Ameisen“ die Grenze mehrmals täglich überqueren, aber nicht, um auf der anderen Seite einzukaufen, sondern hier Bedarfsartikel zu verkaufen, die in der KO wesentlich günstiger sind und die sie über die Grenze geschmuggelt haben: Alkohol, Zigaretten, Bernstein und Benzin.²

Über den halblegalen Grenzhandel hinaus braucht das Gebiet gute Kontakte zu den Nachbarn, um einer möglichen Isolierung nicht nur im wirtschaftlichen Bereich entgegen zu steuern. Die Ziele einer solchen grenzüberschreitenden Kooperation an den neuen Außengrenzen der EU werden von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen wie folgt beschrieben: Grenzüberschreitende Kooperation will in erster Linie die Grenze als Trennlinie überwinden und diese als einen Raum für die Begegnung mit den Nachbarn gestalten. Es geht darum, gegenseitige Vorurteile und Animositäten zwischen Menschen in den Grenzgebieten zu überwinden, die aus dem historischen Erbe resultieren. Die national periphere Lage und Isolation soll überwunden und Demokratie und funktionsfähige Regional- und Kommunalverwaltungen aufgebaut werden. Es geht darum, das wirtschaftliche Wachstum und den Lebensstandard zu fördern.³

Kooperationsbeziehungen außerhalb des grenzüberschreitenden Kleinhandels haben sich in den Jahren seit dem Ende des Kalten Krieges zwischen der KO und ihren Nachbarn Polen und Litauen jedoch nur langsam und mühsam entwickelt. Grund hierfür war, dass das Kaliningrader Gebiet während des Kalten Krieges militärische Sperrzone der UdSSR und somit hermetisch von seinen Nachbarn abgeriegelt war. Erst mit der Auflösung der Sowjetunion kam es zu ersten Annäherungen. Diese wurden jedoch durch die Vorbelastungen aus der Sowjetära und die daraus resultierende Westorientierung Polens und Litauens erschwert. In beiden Nachbarländern war zunächst die Sorge groß, die KO könne aufgrund des hohen militärischen Potenzials eine Sicherheitsgefährdung für die gesamte Region darstellen. Mit Litauen gab es zudem ungelöste Grenzfragen und Probleme mit dem Transit russischer Personen und Waren durch litauisches Staatsgebiet.⁴

Doch trotz dieser Hindernisse konnte eine Zusammenarbeit zwischen den angrenzenden Gebieten Polens und Litauens und der KO institutionalisiert werden.

Heute ist das Kaliningrader Gebiet zusammen mit polnischen und litauischen Gebieten Mitglied in den Euroregionen Neman, Baltika, Saule und Šešupe. Euroregionen sind Zusammenschlüsse regionaler und lokaler Gebietskörperschaften beiderseits einer Staatsgrenze. Sie sollen als eine Art Ausgleichsebene zwischen unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen in der Verwaltung beiderseits der Grenze sowie in psychologischer Hinsicht fungieren und dienen als Drehscheibe für alle grenzübergreifenden Beziehungen zwischen Bürgern, Politikern, Institutionen,

² Holtom, Paul: Coping with the Future of Small-Scale Cross-Border Traders in Kaliningrad's Borderlands. In: Birckenbach, Hanne-Margret; Wellmann, Christian (Hrg.): The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations, Münster: Lit, 2003 (=Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft / 10), S. 152–168. Als dritte Gruppe von „Unternehmern“ im grenzüberschreitenden Handel nennt Holtom Mitglieder des organisierten Verbrechens, dabei gehe es um Drogen-, Waffen- und Menschenhandel.

³ Europäische Kommission, Regionalpolitik: Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, Gonnau: Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), 3. Aufl. 2000, S. 7.

⁴ Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrg.): Die Zukunft des Gebietes Kaliningrad (Königsberg). Ergebnis einer internationalen Studiengruppe (=Berichte des BIOst / Sonderveröffentlichung), 1993.

der Wirtschaft, Sozialpartnern, Kulturträgern etc.⁵ Gerade das Engagement in den Euroregionen fördert neben der Kooperation auf staatlicher Ebene formelle und informelle, d.h. gesellschaftliche Kontakte auf regionaler und lokaler Ebene, die für eine Kooperation zwischen den Bevölkerungen der Grenzgebiete besonders wichtig sind.

In der Wissenschaft wird heute die Arbeit in den Euroregionen allgemein nicht sehr optimistisch beurteilt. So bemängelt Lopata, dass diese ihrem Anspruch hinterherhinken.⁶ Bei solch negativen Bewertungen der Arbeit der Euroregionen an der neuen Außengrenze der EU gilt es aber zu bedenken, dass sich diese immer noch im Aufbau befinden und schon deshalb dem Anspruch bisher kaum genügen können. Die Arbeit in diesen Zusammenschlüssen scheint dagegen generell geeignet, die KO aus der drohenden Isolierung zu holen, gerade weil sie sich auf die Probleme und Bedürfnisse der Region konzentriert und diese gegenüber der staatlichen und supra-staatlichen Ebene vertritt. So ist die Arbeit in den Euroregionen geeignet, die Grenze zu einem Ort der Begegnung zu machen und gemeinsame Probleme, die aufgrund der Grenze entstehen, auch gemeinsam zu lösen.

Neben der Arbeit in den Euroregionen bestehen Kontakte der KO zu regionalen Parlamenten angrenzender Gebiete sowie Städte- und Universitätspartnerschaften. In der Folge solcher neu institutionalisierten Zusammenarbeit wurde mit Hilfe der EU-Förderprogramme PHARE und TACIS der Ausbau von Grenzübergängen vorangetrieben, das Verkehrsnetz modernisiert, gemeinsame Projekte im Umweltschutzbereich verwirklicht, kooperative Beziehungen in der Industrie und der Landwirtschaft errichtet und Kontakte in den Bereichen Tourismus, Kultur und Sport hergestellt.⁷ Vorangetrieben wird eine solche grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch durch die Arbeit des Ostseerates und durch die Aktionspläne der Nördlichen Dimension der EU, in denen der KO besondere Aufmerksamkeit zukommt.⁸

Es ist deutlich geworden, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an diesen Grenzen weiter auf- und ausgebaut werden muss, denn diese Art der Kooperation dient dem Informationsaustausch genauso wie der Förderung der sozioökonomischen Entwicklung der beteiligten Gebiete und dem kulturellen Austausch zur besseren Verständigung und damit der Stabilität in der Region.

Auswirkungen der Erweiterung der EU auf die gewachsene Kooperation in der Region

In Bezug auf die Weiterentwicklung dieser Kooperationsformen erscheint die Erweiterung der EU besonders um die unmittelbaren Nachbarn der KO Polen und Litauen ambivalent:

Sie bietet einerseits die Chance, das Gebiet wirtschaftlich in die EU zu integrieren, zumindest aber über die angrenzenden Regionen von der Nähe zu den EU-Nachbarstaaten zu profitieren.

⁵ Europäische Kommission, Regionalpolitik: Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, Grounau: Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), 3. Aufl. 2000, S. 8.

⁶ Lopata, Raimundas: Euroregions: Making the Idea Work. In: Birckenbach, Hanne-Margret; Wellmann, Christian (Hrg.): The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations, Münster: Lit, 2003 (=Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft / 10), S. 247–256.

⁷ Vgl. Songal, Alexander: Kaliningrad Oblast: Towards an European Dimension. In: Baxendale, James; Dewar, Stephen; Gowan, Davird (Hrg.): The EU and Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement, London: Federal Trust, 2000, S. 99–115. Huisman, Sander: A New European Union Policy for Kaliningrad. In: Occasional Papers, Institute for Security, 33/2002. Zusammenstellungen von Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit der KO finden sich auch auf der Homepage des Ostseerates: www.cbss.st.

⁸ Vgl. www.cbss.st. Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000–2003, doc 9401/00 of 13 June 2000, adopted by the European Council in Feira, 19–20 June 2000. Commission of the European Communities, COM (2003) 343 final: Commission Working Document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004–2006, Brussels, 10.06.2003.

Auf der anderen Seite droht gerade die Kooperation mit den Nachbarn, die für die KO so wichtig ist, durch die Erweiterung der EU behindert zu werden. Mit dem Beitritt Polens und Litauens zur EU und damit der Übernahme der Schengen-Regelungen befindet sich das Kaliningrader Gebiet gleichzeitig innerhalb und außerhalb der EU und der RF. Es besteht die Gefahr, dass die KO zu einer doppelten Peripherie wird: vergessen am Rande der EU und vergessen am Rande Russlands.⁹

Während Polen und Litauen in der Phase der Vorbereitung auf den Beitritt mit zahlreichen Hilfsprogrammen von der EU unterstützt wurden, hat sich die Kluft bezüglich des Aufbaus demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen sowie der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen der KO und ihren Nachbarn vergrößert.¹⁰ Die Asymmetrien, die ohnehin zwischen Russland und Westeuropa bestehen, hier jedoch durch die direkte Nachbarschaft mit Staaten, die speziell gefördert werden, besonders extrem zu Tage treten, werden auch nach der Erweiterung der EU weiter wachsen, weil die Beitrittsstaaten künftig als Mitglieder der EU an Programmen der EU teilhaben werden, die der KO nicht zur Verfügung stehen.

Die KO sieht sich einer doppelten Gefahr gegenüber: Zum einen droht sie durch die Verschiebung der EU-Außengrenze nach Osten von ihren Nachbarn isoliert zu werden und die langsam gewachsene Kooperation droht behindert zu werden. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die KO von Russland isoliert wird.

Eine solche Isolierung des Gebietes sowohl von Russland als auch von der EU sollte jedoch verhindert werden, um der weiteren Verschlechterung der sozioökonomischen Situation in der KO und damit der Gefahr ansteigender Kriminalität, sozialer Instabilität und des Aufkommens separatistischer Tendenzen in dem Gebiet entgegen zu wirken, die zu Spannungen mit den Nachbarn und auf EU-Russland-Ebene führen können.

Empfehlungen

Um die Benachteiligung Kaliningrads und mögliche negative Folgen aus der Erweiterung der EU auch für die angrenzenden Gebiete in Polen und Litauen zu verhindern, ist es unabdingbar, dass die grenzüberschreitende Kooperation mit den neuen Nachbarn seitens der EU und der RF stärker politisch und finanziell unterstützt wird:

- Die bestehenden Instrumentarien der EU-Nachbarschaftspolitik¹¹ sollten stärker genutzt und weiter ausgebaut werden, um die grenzüberschreitende Kooperation der nordwestlichen Gebiete der RF mit ihren Nachbarn in der Ostseeregion zu unterstützen und so Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa zu stärken.
- Die Förderinstrumente der EU müssen besser aufeinander abgestimmt und ein TACIS-Budget sollte speziell für die KO eingerichtet werden.
- Zudem ist es notwendig, dass bestehende regionale und subregionale Kooperationsformen, in die die RF mit eingebunden ist, ausgebaut und gestärkt werden. Dazu zählen u.a. die Nördliche Dimension der EU und die Institutionen der Ostseekooperation.
- Vor allem aber muss das föderale Zentrum der RF eine kohärente Entwicklungsstrategie für die KO entwerfen und diese implementieren.

⁹ Vgl. *Joenniemi, Pertti*: Kaliningrad, Borders and the Figure of Europe. In: Baxendale, James; Dewar, Stephen; Gowan, Davird (Hrg.): *The EU and Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, London: Federal Trust, 2000, S. 157–171. *Timmermann, Heinz*: Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation. In: *Berichte des BIOst 20/2000*. *Fairlie, Lyndelle D.*: Kaliningrad Borders in Regional Context. In: *Fairlie, Lyndelle D.; Sergounin, Alexander*: *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Berlin: Institut für Europäische Politik (=Programme on the Northern Dimension of the CFSP / 13), 2001, S. 9–138.

¹⁰ *Huisman, Sander*: *A New European Union Policy for Kaliningrad*, 2002, S. 22.

¹¹ Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und der RF von 1997 und die Gemeinsame Strategie der EU für die RF von 1999.

Dies ist der EU sehr wohl bekannt, deshalb hat die Kommission im Juli diesen Jahres Vorschläge für eine neue Nachbarschaftspolitik gemacht. In diesem Zusammenhang bekräftigt sie die Notwendigkeit, die regionale und subregionale Zusammenarbeit mit ihren neuen Nachbarn zu fördern, die eine Vorbedingung für politische Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung des sozialen Gefälles in ihrem gemeinsamen Umfeld ist. Ziel sei es, eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft, also einen Ring befreundeter Staaten, zu schaffen. Die Nachbarschaftspolitik soll künftig auf Aktionsplänen beruhen, die mit den einzelnen Staaten gemeinsam ausgehandelt werden sollen.¹²

In einer weiteren Mitteilung an den Rat hat die Kommission Vorschläge für die Einrichtung eines neuen Nachbarschaftsinstruments gemacht. Danach sollen die jetzigen Förderinstrumente besser koordiniert werden. Ab 2006 soll es dann ein neues Förderinstrument geben, das auf alle Grenzregionen anwendbar sein soll und auf beiden Seiten der Grenze in gleicher Weise Unterstützung geben soll.¹³ Es ist geplant für die KO ab 2006 ein neues INTERREG III A Programm einzuführen, das die grenzüberschreitende Kooperation mit den Nachbarn fördern soll.¹⁴ Zudem hat die Kommission Vorschläge für die Regelung des Kleinen Grenzverkehrs gemacht, die dringend umgesetzt werden sollten.¹⁵

¹² *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 104 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11.03.2003.

¹³ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 393 endgültig: Mitteilung der Kommission. Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, Brüssel, 1.07.2003.

¹⁴ Harry Ekestam, Innenministerium Finnland, Mitglied des Nordischen Komitees Höherer Beamter zur Regionalpolitik (NÄRP), Vortrag, Konferenz: "Cross-border Co-operation after EU Enlargement: Possibilities for the Nordic and Baltic countries and North-West Russia," 16.–17.06.2003, Tartu, Estland.

¹⁵ *Kommission der europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 502 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten bzw. an den „vorläufigen Landaußengrenzen“ zwischen Mitgliedstaaten, Brüssel, 14.08.2003.

Die „Östliche Dimension“ der Europäischen Union

Die Osterweiterung der EU und die daraus folgende Auflösung des „ehemaligen“ Osteuropas bedeuten nicht nur für die Region, sondern auch für die sich mit ihr befassende sozialwissenschaftliche Forschung eine wichtige Zäsur. War die letzte Dekade vom Vorherrschen verschiedener Ansätze der Systemwechselforschung – meist unter der explizit oder implizit formulierten Annahme einer „positiven“ Demokratisierung – beherrscht, scheint dessen Erklärungskraft mittlerweile ausgeschöpft und das „Ende des Systemwechsel-Paradigmas“ eingeläutet.¹ Gleichzeitig ist eine verstärkte Eingliederung der politikwissenschaftlich orientierten Osteuropaforschung in die Mutterdisziplinen Vergleichende Politikforschung und Internationale Beziehungen zu beobachten. Ein Forschungsgebiet, wo es mögliche Berührungspunkte zwischen den Teildisziplinen gibt, ist die theoretisch rückgebundene Analyse der Osterweiterung und deren Folgen. Doch hier scheint sich zwischen den eher theoretisch und den eher regional informierten Analysen eine Lücke aufzutun. Der vorliegende Beitrag versucht, anhand des neuen Handlungsfeldes der EU Nachbarschaftspolitik auf mögliche Anknüpfungspunkte hinzuweisen.

Go East: Argumente und Ansätze

Auf dem politikwissenschaftlichen Deutungsmarkt kursieren verschiedene Ansätze für die Erklärung der Osterweiterung. *Rationalistische Ansätze* sehen Kosten-Nutzen Abwägungen der Akteure als entscheidend an, wobei die erwarteten Gewinne der Befürworter der Erweiterung einerseits ökonomischer (Vorteile wirtschaftlicher Integration, Handelsgewinne) andererseits sicherheitspolitischer Art (geopolitische Interessen der Mitgliedsstaaten, Reduktion der sicherheitspolitischen Risiken) sind². Neo-gramscianisch orientierte *politökonomische Ansätze* sehen dabei die EU als neoliberale Projekt an, welches von einer sich formierenden transnationalen, kapitalistischen Klasse zusammen mit den nationalen politischen Eliten der Beitrittsstaaten verwirklicht wird.³ Spezifisch auf das Mehrebenensystem der EU zugeschnittene *governance-Ansätze* sprechen der EU in zunehmendem Maße die Fähigkeit zu, institutionell und normativ über ihre physischen Grenzen hinaus in ihre nächste Nachbarschaft „hineinzuregieren“ und dadurch unvorhergesehene „knock-on“ Effekte zwischen den verschiedenen Politikbereichen auszulösen.⁴ Seit der „dritten Theoriedebatte“ in den internationalen Beziehungen wird von Vertretern *konstruktivistischer Ansätze* zunehmend auf Werte, Normen oder auch nationale Identität als Erklärungsvariable für das außenpolitische Verhalten von Staaten verwiesen.⁵ Dabei wird nationale Identität als eine soziale Konstruktion verstanden, die das Selbstverständnis einer national verfassten Gesellschaft in Beziehung und Abgrenzung zu anderen beinhaltet und den Resonanzraum für außenpolitisches Verhalten beeinflussende gesellschaftliche Diskurse bildet. In dieser Tradition stehend sieht Schimmelfennig die Erweiterungsentscheidung durch den strategischen Gebrauch der sich in den Kopenhagener Kriterien widerspiegelnden und sich auf die paneuropäische, liberal-demokratische Identität der Gemeinschaft beziehenden Argu-

¹ Carothers, T. (2002), 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy*, 13 (1, 2002).

² Für eine Übersicht, siehe Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich. (2002). *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research.* *Journal of European Public Policy*, 9:4, pp. 500–528.

³ Bohle, D. (2002) Erweiterung und Vertiefung der EU: Neoliberale Restrukturierung und transnationales Kapital, *PROKLA* nr.128, S. 353–376.

⁴ Friis, Lykke/Murphy, Anna (1999): *The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries*, in: *Journal of Common Market Studies*, 31, S. 211–232.

⁵ Boekle, Henning et al. (2000): *Identität, Diskurs und vergleichende Analyse europäischer Außenpolitiken. Theoretische Grundlegung und methodische Vorgehensweise – PAFE-Arbeitspapier Nr. 1.*

mente zustande kommen. Durch geschickte „arguing“ – Strategien wurden die Gegner der Osterweiterung in die „rhetorische Falle“ gelockt und so genötigt, der Erweiterung zuzustimmen.⁶

Die Angebotseite: Die Nachbarschaftspolitik der EU

Dass der Prozess der außenpolitischen Identitätsfindung der EU während der Osterweiterung zwar zunehmend an Fahrt gewonnen hat⁷, doch längst nicht als abgeschlossen gelten kann, zeigt sich auch im neuen Handlungsfeld der EU, der Nachbarschaftspolitik. Deklariertes Ziel der EU ist es dabei, die Entstehung neuer Trennlinien und Asymmetrien zwischen der erweiterten EU und ihrer Nachbarschaft zu mildern. Das im Frühjahr 2003 von der EU-Kommission unter dem Titel „Wider Europe“ vorgestellte und durch den Europäischen Rat in Thessaloniki im Wesentlichen gebilligte Nachbarschaftskonzept weist zwar auf die Notwendigkeit eines Regionalansatzes in der „neuen Nachbarschaft“ hin, doch aufgrund seiner verallgemeinernden und sybillinischen Formulierungen wirft es mehr Fragen auf, als es beantwortet.⁸ Das gleiche gilt auch für die im Verfassungsentwurf des Konvents als Artikel 56 verankerte „Nachbarschaftsklausel“, welche ebenso als ambivalentes (Zwischen-)Ergebnis eines EU-internen Aushandlungsprozesses zu betrachten ist.

Wie sich die Nachbarschaftspolitik der EU nach der Osterweiterung verändern wird, lässt sich noch nicht genau absehen. In Anbetracht der Widersprüchlichkeiten der EU-Nachbarschaftspolitik kommt aber sicherlich Polen, das sich immer mehr als eine regionale Vormacht sieht, in deren Gestaltung eine Schlüsselrolle zu.⁹ Anders als der Ansatz der Kommission, fokussiert das bislang noch inoffizielle Nachbarschaftskonzept des polnischen Außenministeriums (aber auch die Vorschläge mehrerer polnischer think tanks) auf die östlichen Nachbarn Ukraine, Moldau und Belarus und fordert eine „Östliche Dimension“ für die EU. Dabei knüpft Polen vorsichtig an die von Finnland gestartete Nachbarschaftsinitiative „Nördliche Dimension“ an, die im Ostseeraum einen relativ erfolgreichen Rahmen für die regionale Integration zwischen EU-Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern schuf. Im polnischen Vorschlag kommt insbesondere dem „strategischen Partner“ Ukraine eine wichtige Rolle zu. Ziel ist es, der Ukraine und der Moldau kurzfristig eine Assoziations-, langfristig sogar eine Beitrittsperspektive zu geben. Mit Belarus soll dies nach einer Änderung der politischen Situation erfolgen, gleichwohl sollen Beziehungen mit der reformorientierten Zivilgesellschaft aufrechterhalten und gefördert werden. Als Instrumente der Zusammenarbeit mit den Neuen Nachbarn sind der politische Dialog und eine Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, innere Sicherheit und Justiz, sowie eine aktive Demokratisierungspolitik durch einen „Europäischen Demokratiefond“ angedacht.¹⁰

⁶ Schimmelfennig, F. (2001) ‘The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union’, in: *International Organization*, Vol. 55, No. 1, S. 47–80.

⁷ Sedelmeier, Ulrich (2003): *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice*, EUI Working Paper No. 2003/13.

⁸ *Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern & Southern Neighbors*, Brussels, 11.3.2003 – COM(2003)104; für eine ausführliche kritische Diskussion, siehe Stratenschulte, Eckart (2003): *Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa*, in: *Osteuropa* 53. Jahrgang/Heft 06/2003.

⁹ Cimoszewicz, Włodzimierz: *The Eastern Dimension of the European Union*, Speech given at the Conference “The EU Enlargement and Neighborhood Policy”. Warsaw, 20 February 2003; Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna et al. *Polityka wschodnia Unii Europejskiej. Perspektywa krajów wyszehradzkich*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 2003.

¹⁰ Siehe dazu auch: Buzogány, Aron: *From the Northern to the Eastern Dimension*, in: Brüggemann, Karsten (Hrsg.): *Borders, contacts and identities in peace and war. Russia and the Baltic Sea Region*, (i.E.).

Die Nachfrageseite: Russlands „Nahes Ausland“ und/oder Europas „Neue Nachbarn“

Während die außenpolitische Identität der EU alles andere als gesichert gelten kann, trifft die sich erweiternde Union an ihrer neuen Ostgrenze auf Staaten wie die Ukraine, Belarus und die Moldau, die als Folge des Scheiterns von strategischen Identitätskonstruktionen für eine gefestigte Staatsidentität nun allesamt mit ähnlich tief greifenden Problemen der Formulierung von konsequenten außenpolitischen Interessen und Zielen konfrontiert sind. Aufgrund der ideologischen, territorialen und ethnischen Polarisierung – aber auch der Atomisierung – der Gesellschaften konnten sich hier keine Wertegemeinschaften und eindeutige staatstragenden Identitäten herausbilden. In der Moldau sorgt der „dissonante Kanon“ moldauischer, pan-rumänischer und sogar „transnistrischer“ Identitätskonzepte, in der Ukraine die ukrainophil-russophile Wasserscheide dafür, dass die sich auf die politische Einheit der jeweiligen Länder beziehende Staats- und Nationsbildung als noch lange nicht abgeschlossen gelten kann.¹¹ Vor dem Hintergrund der auf der Nachfrageseite der EU-Nachbarschaftspolitik stehenden Europapolitiken der „Neuen Nachbarn“ finden auch fast anderthalb Jahrzehnte nach der Staatsgründung Debatten über das problematische Verhältnis von Staat und Nation statt, die nun im Zuge der Osterweiterung von Debatten über die eigene „europäische“ oder „eurasische“ Identität überlagert werden.¹² Diese Situation kann optimal von den auf Machterhalt bedachten Führungseliten und der Wirtschaftsoligarchie genutzt werden, die durch wechselnde Hinwendung zu verschiedenen Partnern eine „mehrvektorale“ und „virtuelle Außenpolitik“ betreiben.¹³

Der russische Vektor. Für alle drei Länder gilt, dass eine völlige Verabschiedung von der Russischen Föderation weder erwünscht ist, noch sich rechnet: Russland ist nach wie vor der wichtigste Handelspartner und Gläubiger aber auch kultureller Referenzpunkt für einen bedeutenden Teil der sowjetisch sozialisierten Bevölkerung. Für die wirtschaftlich schwachen Staaten sind dabei die Sicherung der Energieversorgung zu einem Bruchteil der Weltmarktpreise, Kredite zu günstigen Konditionen, die Öffnung des russischen Exportmarktes für ihre auf den Märkten der EU nicht konkurrenzfähigen Produkte oder die Möglichkeit zum Barterhandel mit russischen Unternehmen von Bedeutung. Neben den wirtschaftlichen Anreizen spielt für die Führungselite in Minsk, Chişinău und Kiew auch die politische Unterstützung des Kremls eine nicht zu vernachlässigende Rolle – was angesichts der internationalen Isolation von Belarus und teilweise der Ukraine kein vernachlässigbarer Faktor ist. Der Preis für die Unterstützung wird mit der zunehmenden Kontrolle strategisch wichtiger Teile der heimischen Industrien durch russische Unternehmen der Rohstoffbranche bezahlt. Wie die Weigerung der sonst Moskau freundlich gesinnten moldauischen Kommunisten, den russischen Plan zur Beilegung des Transnistrienkonfliktes zu unterstützen oder die Ablehnung der Ukraine, russisches Öl durch die Brody-Odessa Pipeline zum Schwarzen Meer zu befördern, beweisen, ist die russische Politik jedoch weit davon entfernt, in diesen Ländern nach Belieben schalten und walten zu können.

Der europäische Vektor. Während in Ostmitteleuropa Assoziierungsabkommen und die Perspektive eines Beitritts zur EU den Reformern den Rücken gestärkt und die Transformation beschleunigt haben, fehlte der Ukraine, Belarus und der Moldau diese Perspektive. Nach langem Hin und Her entschieden sich die Ukraine und Moldova für die Bewerbung um eine Beitrittsperspektive, doch folgten den rhetorischen Bekenntnissen zu europäischen Werten bisher weder außenpolitisch, noch innenpolitisch konkrete Taten. So folgte in der ständigen außenpoli-

¹¹ Meurs, Wim van (2003): Moldova – nationale Identität als politisches Programm, in: Südosteuropa -Mitteilungen 43, Nr. 4–5: S. 30–43, Wozniak, Taras (2001): Ukradena Ukraina: do formirovanija ukrainskoj političnoi natsii, in: Ji (L’viv), 10 rokiv “Proektu Ukraïna”, nr. 22, S. 4–18.

¹² White, Stephen/MacAllister, Ian/Light, Margot/Löwenhardt, John (2002): A European or a Slavic choice?. Foreign policy and public attitudes in post-Soviet Europe, in: Europe-Asia Studies, Jg. 54 nr. 2. S. 181–202.

¹³ Kuzio, Taras (2003): National Identities and Virtual Foreign Policies among the Eastern Slavs, in: Nationalities Papers, Vol. 31, No. 4, S. 431–452.

tischen Schaukelpolitik Kiews der Bewerbung um eine EU Mitgliedschaft auch die aktive Beteiligung am Aufbau eines gemeinsamen eurasischen Wirtschaftsraums mit Russland, Belarus und Kasachstan, was in Brüssel Zweifel an der Ernsthaftigkeit der ukrainischen Bemühungen hervorrief. Auch die Moldau baute bei gleichzeitiger Kandidatur um Assoziationspartnerschaft mit der EU und Mitgliedschaft in der Südosteuropäische Stabilitätsinitiative ihre GUS-Mitgliedschaft weiter aus. Belarus, das sich unter dem autoritär regierenden Präsident Lukaschenka seine Zukunft eher in einer Russisch-Belarussischen Union vorstellt, sucht keine Beitrittsperspektive. Doch eine Normalisierung der Beziehungen zu der EU ist schon aus taktischen Gründen nicht ausgeschlossen – um den politischen Druck Moskaus auszugleichen.¹⁴ Doch der „Wink mit dem Zaunpfahl“ (FAZ) funktioniert in beide Richtungen – eine zumindest rhetorische Annäherung an Moskau kann auch in Richtung Brüssel als Signal für eine bessere Berücksichtigung wirken. Allgemein gilt, dass die Annäherung an die EU so lange hingenommen und sogar gefördert wird, wie die Übernahme von demokratischen Normen oder wirtschaftlichen Regelwerken nicht die eigene Machtbasis bedroht. Doch auch wenn die Demokratisierungserfolge in der Ukraine und teilweise auch in der Moldau eher zweifelhafter Natur sind und in Belarus sogar gänzlich fehlen¹⁵, konnten in den Beziehungen zu der EU in einigen Bereichen – wenn auch nicht in der Gestaltung der Nachbarschaftspolitik als ganzes – zumindest Teilerfolge erzielt werden. So deutet einiges darauf hin, dass die Europäische Union dabei ist, der Konfliktlösung an dieser neuen Peripherie der EU eine regionale Priorität zuzuordnen und sich damit eventuell auch an der Lösung des Transnistrienkonfliktes direkt zu beteiligen.¹⁶

Fazit

Die Nachbarschaftspolitik der EU und die Reaktionen der „Neuen Nachbarn“ Ukraine, Moldau und Belarus bieten ein interessantes Wechselspiel des Zusammenwirkens von Identitäten und Interessen nicht nur in der EU, sondern auch in den Mitglieds- und Nachbarstaaten. Sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite stehen sich Akteure gegenüber, die aufgrund ihrer internen Differenzen keine eindeutigen Präferenzen formulieren wollen oder können. Neben einer Vielzahl von strukturellen und institutionellen Faktoren ist dies zum Teil eine Folge von unklaren nationalen und außenpolitischen Identitäten, welche die Zielformulierung vernebeln.

Während die regional interessierte Forschung Prozesse der Identitätsbildung in einer eher historischen Perspektive sieht und wenig konkretes über deren Auswirkungen auf die Außenpolitik zu berichten hat, ist in der konstruktivistischen Schule der Internationalen Beziehungen die außenpolitische Wirkung von immateriellen Faktoren, wie Identität, zwar hoch bewertet, doch es herrscht ein vorwiegend instrumentell-strategisches Verständnis von dessen Auswirkung in konkrete Entscheidungssituationen. Allgemein fehlt ein „tieferer“ Blick auf die Gesellschaft und die in ihr ablaufenden Identitätsbildungsprozessen, sowie auf die Wechselwirkungen von Integrationsdynamik und politischer und ökonomischer Systemtransformation. Generell gilt, dass eine Kombination aus konstruktivistischen und rationalistischen Argumenten, welche die Interaktion von materiellen und immateriellen Faktoren berücksichtigen, das Verständnis über die EU Nachbarschaftspolitik verbessern könnte. Und hier könnte die regional informierte Osteuropaforschung anknüpfen.

¹⁴ Timmermann, Heinz (2003): Zur Strategie der EU gegenüber den „Neuen Nachbarn“ Ukraine und Belarus, Osteuropa, Jg. 53, Nr. 11, S. 1617.

¹⁵ Beichelt, Timm (2004): Autocracy and Democracy in the European CIS, in: Democratization, Jg. 11 (i.E.).

¹⁶ Popescu, Nicu (2003): European Union's Foreign Policy Change Towards Moldova, NATO Studies Center, Bucharest.

Alena Vysotskaya¹

Reduction of the EU Enlargement Risks. A Framework to Assess the Eastern Neighbours' Perspective

The Eastern Enlargement of the EU is a historical step in the development of the European Union. It is producing and will continue to produce significant changes both for the states directly involved in the process of the EU-Integration and the countries beyond it.

Among non-participants, New Neighbours have a special place. It is a notorious fact that the EU-Enlargement is causing new risks (or threats) for the EU and the states beyond the EU-25 in a number of fields. The perception of risks is not the same on the two sides of the border, so the question arises about the possibilities of the cooperation in the post-Enlargement situation.

The context of the Enlargement risks is very specific. Firstly, the EU is undergoing crucial inner changes, and this will affect the capacity of the Union to project its power on the neighbouring areas. Secondly, new EU-Neighbours in the East are post-Soviet states, and are undergoing transformations in several areas. Thirdly, the fifth EU-Enlargement is a particular one as regards the role and the number of the New EU-Members,² whose position can significantly affect the EU's relations with the Neighbour States.

The enlarged EU will have a new border with Russia, Belarus, and Ukraine and – after the accession of Romania – with Moldova. These four countries have very different frameworks for the cooperation with the EU. The cooperation perspectives are significantly influenced by the accession prospect of the country in question. In contrast to Ukraine and Moldova, Belarus and Russia have not formulated EU-accession as their foreign policy priority. This is why the context of any cooperation assessment for these two countries is a special one. However, the reaction differs even within the states that seem not to be attracted by the EU-accession perspective.

As far as Russia is regarded, any analysis of EU Eastern Neighbourhood without this country is nearly impossible. Russia already has a common border with the EU, and both sides developed several forms, resources and instruments of cooperation. It also is a gravitation centre that is sometimes considered to be in competition with the EU. However, in case of Russia both will and resources for good neighbourhood are present. This is why the success of cooperation with other countries depends to a high degree on the success of Russian-EU cooperation projects (especially “pilot projects”, like the concept of Common Spaces, Kaliningrad). In many fields the EU-Russian relationship is a “model” for other New Neighbours.

Nevertheless, neither did the experience in the cooperation with the EU, nor the EU-Russian Strategic Partnership guarantee smooth negotiations with Russia on several problems concerning EU-Enlargement (e.g. the Kaliningrad Issue). Many of them have developed into extremely “hot”, topical issues in Russian political and academic debate that will surely be prolonged after the EU-Enlargement.

1.

The EU responded to the new challenges of the post-Enlargement situation by adopting the Neighbourhood Policy. In the Communication of the Commission “Wider Europe- New

¹ This research is supported by a scholarship of the Hanns Seidel Stiftung, which the author acknowledges gratefully.

² That is why the examples of other EU border cooperation experiences, e.g. the case of Spain before 1986, or the Northern Dimension, are (despite the comparable backgrounds) applicable to the Eastern Border only to a limited extent.

Neighbourhood”³ several cooperation forms (Neighbourhood Instrument⁴, Action Plans, common spaces as the long-term objective) have been outlined. 4th freedom has been included into the cooperation agenda provided the neighbour states comply with the EU Neighbourhood Policy requirements. On the whole, the EU has taken its position towards the new situation after the Enlargement, although in several respects this position will surely change with time.

The reaction to the new situation in the New Neighbour States is not that clear. Previous successful cooperation experiences did not guarantee smooth negotiations over the future cooperation projects. Examples are several “problem issues” that appeared on the EU-Russian agenda, like border and minority issues, or Kaliningrad’s visa, transit and economic challenges. In the Belarusian case, where the worst was expected as usual for EU-Belarusian relations, tensions did not prevent the solution of some issues (like border problem, or minority problem). However, the EU-Belarusian post-Enlargement agenda is still full the question marks.

What influences the position of Neighbour States as regards the new situation after the EU-Enlargement or the Enlargement risks?

2.

This question presupposes a closer look at the new situation that has been characterized by both sides as risk-loaded. *What are this security risks, or threats?*

The definition of security (and with it, of the security risks, or threats, or challenges) has widened in the last decades. As regards the cooperation between the EU and New Neighbour States, “new security” (in the widest sense, all security issues other than the military safety of states, also used as soft security,⁵ also part of the conceptualizations on social and economic asymmetries⁶) is increasingly becoming more important than “traditional security” (security of the sovereign state from military or political threats).⁷

The definition of the security risks is highly dependent on the context⁸. That is why in order to determine the ontological focus enlargement challenges have to be taken into account even at the pre-evaluation stage.

As already pointed out, Eastern Neighbours are countries in transition, with several "side effects" that with the EU-Enlargement are becoming common European problems. The economic asymmetries are significant destabilizing factors by themselves. The socio-economic gap will increase with time, as the New Members will improve their living standards;⁹ so rhetorically unwanted dividing lines will nevertheless appear, although their nature will not be ideological, as during the time of the East-West-Divide, but social and economic.

³ “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours” COM 2003 (103) final 03 11.03.2003

⁴ „Paving the way for the New Neighbourhood Instrument“ 2003 (393) final 01.07.2003

⁵ H. Moroff “Soft Security Challenges in the Europe’s North”. In: H. Moroff (ed): “European Soft Security Policies: The Northern Dimension”, Kauhava, 2002

⁶ I. Kempe, W. van Meurs: “Towards a multi-layered Europe. Prospects and Risks Beyond EU Enlargement”, Strategy Paper, CAP, 2002 http://www.cap.lmu.de/aktuell/positionen/2002_12_multi_europe.htm

⁷ E. Brimmer “Redefining European Security? Insights from United States, European Union, and German Assistance to the Russian Federation 1991–2000.” AICGS/DAAD Working Paper Series, American Institute for Contemporary German Studies, The John Hopkins University, 2000

⁸ B. Heurlin: “Global, Regional, and National Security”, 2001, Copenhagen: DUPI

⁹ P. Samecki (ed): “Costs and Benefits of Poland’s Membership in the European Union” Centrum Europejskiej NATOlin, Warsaw, 2003

The main characteristic feature of the post-Soviet states is the combination of two challenges: the already addressed transformation and globalization.¹⁰ The latter is closely interrelated with the weakness of the state, which is instrumentalised by other actors (sometimes criminal networks), and in this form can jeopardize the stability of the whole continent, as the case of Transnistria demonstrates.

These risks, however, have been known since the dissolution of the Soviet Union: they existed before and will exist in the future. The EU and the states in question have already developed several forms of cooperation that are aiming at the reduction of these transformation and globalization risks. The post-Enlargement proximity is changing the context for the reduction of these specific risks; nevertheless, the nature of the challenges remains the same.

On the other hand, several risks have just appeared with the EU-Enlargement. My argument is that they deserve a specific analytical framework, because their nature differs from the “old” transformation and globalization risks.¹¹

In the post-Enlargement situation, three types of risks fall under this “new risks” category: Cross-Border-Cooperation (adaptation to new conditions after the EU-Enlargement); Visa and Border Issues; Minority Problems.¹²

3.

As far as the post-Enlargement situation is regarded, three aspects exist (or will exist): Enlargement risks; EU-Strategy (i.e. EU-Neighbourhood Policy); Strategy of New Neighbours. The *perception* of the first two aspects (enlargement risks and the EU Neighbourhood policy) allows an evaluation of the reaction of the New Neighbours (that has to be assessed against the background of the previous cooperation experience). In other words, in assessing the reaction of Russia and Belarus to the EU Neighbourhood Policy (*Dependent Variable*), two factors (*Independent Variables*) are taken into account: perception of the EU-Enlargement Risk by Russia and Belarus and perception of the EU as a Partner for Enlargement Risks Reduction. For Belarus, an additional *Intervening Variable* – the Russian Factor – is introduced.¹³

In accordance with this point of departure, the following hypothesis is formulated:

There can be four variants of the New Neighbours reaction to the EU post-Enlargement situation. These variants represent an interplay of the two dependent variables (perception of the EU-Enlargement Risk by Russia and Belarus; perception of the EU-Neighbourhood Policy in the light of the previous cooperation experience between the EU and New Neighbour State):

¹⁰ K. Segbers “Transformations in Russia: a neoinstitutionalist interpretation”. OSI Working Paper, Free University Berlin, 1997

¹¹ Risks definition and differentiation is based on Risk Reports undertaken by the Center for Applied Politics in Munich, contributions of CEPS, ETH Zurich (Alexeev, 2002). I. Kempe, W. van Meurs: “Strategic Challenges and Risks of EU Eastern Enlargement” Gütersloh, 2001; M. Emerson, Michael “The Wider Europe Matrix” CEPS, WP, 2003; M. Alexeev: “Globalization at the edges of insecurity: Migration, interethnic relations and international economic interactions in Russia’s border regions. WP No. 14, Zurich, 2002

¹² Most researchers agree on these factors as most important risks that arise with the EU-Enlargement. I deliberately exclude Pan-European security problems (frozen conflicts, e.g. Chechnya, Transnistria) from my research, as firstly these issues would “overtax” the framework of this study, and secondly its origin (and consequently, the analytical context) is not the EU-Enlargement.

¹³ In this mid-range theoretical model, I take the Enlargement Risks and EU-Neighbourhood Policy as given. I do not intend to go in depth analyzing motives or driving forces of the New Neighbourhood Policy, or disintegrate the perception of the risks by the concrete EU Member States. I am interested to see how the two factors (Risks and EU Neighbourhood Policy) influence the perception of the post-Enlargement situation in the respective Neighbours. In this manner, relations between the neighbour states are important, but not the New members lobbying for the priorities of the EU’s Neighbourhood policy.

A. Both Enlargement Risks and the EU as the partner for the New Risks Reduction are seen as a priority for the countries (or country) in question.

B. Enlargement Risks Reduction is a priority for the countries (or country) in question, but the EU is not seen as a Risk Reduction Partner or not seen as the only one (other partners: regional and sub-regional organizations in case of the cross-border cooperation, Council of Europe for minority issues).

C. Enlargement Risks Reduction is not among the priorities of the New Neighbour State(s). However, the EU Neighbourhood Policy is seen as an important cooperation form for reasons not related to the Enlargement Risks, but to the relationship with the EU.

D. Neither Enlargement Risks, nor the EU Neighbourhood Policy are important for the Neighbour State. The Neighbour State does not put the cooperation with the EU high on its foreign policy agenda, nor does it see Enlargement Risks as threats that need to be addressed more than other (old) challenges.

4.

The conclusion that can be drawn from this contribution is about the character of New Neighbours as security actors in the post-Enlargement situation. The presented passage is guided by the assumption, that both the risks perception (characteristic for the Belarusian agenda) and the EU perception (characteristic for the Russian one) are important factors for the perception of the Neighbour States. Therefore, several patterns of the Neighbour's reaction are possible and can be summarized as follows¹⁴:

	EU is seen as the Partner in Risk Reduction	EU is not seen as the Partner in Risk Reduction
New Risks are important	Security Co-Provider (A)	EU-Independent Security Provider (B)
New Risks are not important	Influenced Security Provider (C)	Unpredictable Actor (D)

The four types are idealized; the author realizes that the perception of the Neighbour States may well be settled in the "place between".

The presented conclusions drawn from the post-Enlargement context and the theoretical framework allow us to make a general assessment of the post-Enlargement situation from the perspective of Neighbour States. Its aim is to provide a basis for the detailed assessment of Neighbours' agendas and to direct research to this topic.

¹⁴ I want to emphasize once again that the difference between the Reaction and the Strategy of the EU's New Neighbours is important. Even if both conditions in case of the Hypothesis A (Enlargement Risks are important, EU is seen as the Partner in Risks Reduction) are true, they do not necessarily lead to the Strategy: Security Co-Provider, as substantial differences between the parties can arise concerning the responsibilities in the post-Enlargement situation. The second part of the Hypothesis indicates a pattern, a direction for the possible Strategy of the Neighbour State.

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Claudia Anschütz	Institut für Politikwissenschaft Westfälische Wilhelms-Universität Münster claudia_anschuetz@web.de
Robert Brier	Fakultät für Kulturwissenschaft Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) robertbrier@gmx.net
Aron Buzogány	Institut für Politikwissenschaft Eberhard-Karls Universität Tübingen/ buzogany@yahoo.com
Jarmila Curtiss	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle valentinov@iamo.de
Martin Damgaard	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle valentinov@iamo.de
Martina Glass	Studentin der Soziologie der Universität Leipzig martinaglass@web.de
Anna Gomozova	Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft Ludwig-Maximilians Universität München anzova@yahoo.de
Dr. Stephan Heidenhain	Rechtsanwalt, Prag steph_heidenhain@hotmail.com
Dr. Antje Helmerich	Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft Ludwig-Maximilians-Universität München helmerich.antje@t-online.de
Michaela Hinner	Institut für osteuropäisches Recht, Christian von Albrechts-Universität zu Kiel Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau Assoziation der Russischen Banken, Moskau e-mail: michaela.hinner@web.de
Dr. Robert Grzeszczak	Lehrstuhl für Rechtswissenschaften Willy Brandt Zentrum für Deutschland- und Europastudium Universität Wrocław, Polen robertgrzeszczak@yahoo.de
Loretta Ihme	Collegium Polonicum Europa Fellow Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) ihme@euv-frankfurt-o.de
Dr. Dorota Kalecińska	Institut für Sprachwissenschaft Adam-Mickiewicz-Universität, Poznań dorotanow@wp.pl
Krisztina Keller	Universität Veszprém kkriszta@hotmail.com
Sebastian Klüsener	Institut für Kulturgeographie Universität Freiburg sebastian@kluesener-net.de

Tina Kowall	Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft Ludwig-Maximilians-Universität München Tina_kowall@yahoo.de
Amelie Kutter	Collegium Polonicum Europa Fellow Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) kutter@euv-frankfurt-o.de
Agnieszka Murawska	Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) murawska@euv-frankfurt-o.de
Anna Niewiadomska-Frieling	Freie Universität Berlin AnnaNF@web.de
Dr. des Burkhard Olschowsky	Humboldt-Universität zu Berlin Burkhard.Olschowsky@rz.hu-berlin.de
Ewelina Podgórska	Europa Fellow Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) podgorska@euv-frankfurt-o.de
Ingrid Röder	Universität Bremen Ingrid.Roeder@gmx.net
Silke Schielberg	Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften (SCHIFF) schielberg@schiff.uni-kiel.de
Diana Schmidt	Institute of Governance Public Policy and Social Research Queen's University Belfast d.schmidt@qub.ac.uk
Julie Trappe	Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg j.trappe@iuscrim.mpg.de
Vladislav Valentinov	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle valentinov@iamo.de
Hanna Vinichuk	Institut für Politikwissenschaft Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung Eberhard-Karls-Universität Tübingen anya_vinichuk@web.de
Alena Vysotskaya	Promotionskolleg „Europa und die EU-Osterweiterung“ Universität Erlangen-Nürnberg jelena_rb@hotmail.com
Kerstin Zimmer	Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen Universität Frankfurt (Main) K.Zimmer@soz.uni-frankfurt.de

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- Nr. 52 **Die russischen Parlamentswahlen 2003**
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)
(Dezember 2003)
- Nr. 53 **Die Staatssymbolik des neuen Russland im Wandel**
Vom antisowjetischen Impetus zur russländisch-sowjetischen Mischidentität
Von Isabelle de Keghel
(Dezember 2003)
- No. 54 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 1: A Review
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- No. 55 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 2: East and West Germany
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- No. 56 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 3: Italy and Great Britain
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- No. 57 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 4: Estonia and Russia
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- Nr. 58 **Die Entstehung der „Zweiten Kultur“ in Leningrad**
Am Beispiel der Zeitschrift „Časy“ (1976–1990)
Von Katja Claus
(März 2004)
- Nr. 59 **Putin auf dem Weg in die zweite Amtszeit**
Machtsicherung und Politikgestaltung
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)
(März 2004)

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten

Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de
Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen

Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

- Bd. 16 **Stefanie Harter, Jörn Grävingholt, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder:**
Geschäfte mit der Macht
Wirtschaftseliten als politische Akteure im Russland der Transformationsjahre 1992-2001
Edition Temmen (Bremen) 2003, 380 S., Hardcover, ISBN 3-86108-339-6, Euro 20,90
- Bd. 15 **Christian Meier, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):**
Ökonomie – Kultur – Politik. Transformationsprozesse in Osteuropa
Festschrift für Hans-Hermann Höhmann
Edition Temmen (Bremen) 2003, 346 S., Hardcover, ISBN 3-86108-346-9, Euro 20,90
- Bd. 14 **Hans-Hermann Höhmann, Heiko Pleines (Hg.):**
**Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur,
Institutionenbildung und Akteursverhalten**
Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich
Edition Temmen (Bremen) 2003, 245 S., Hardcover, ISBN 3-86108-347-7, Euro 20,90
- Bd. 13 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):**
Kommerz, Kunst, Unterhaltung
Die neue Popularkultur in Zentral- und Osteuropa
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-345-0, Euro 20,90
- Bd. 12 **Hans-Hermann Höhmann, Jakob Fruchtman, Heiko Pleines (Hg.):**
Das russische Steuersystem im Übergang
Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-366-3, Euro 20,90
- Bd. 11 **Hans-Hermann Höhmann (Hg.):**
Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß
Wirkungen, Interdependenzen, Konflikte
Edition Temmen (Bremen) 2002, 298 S., Hardcover, ISBN 3-86108-340-X, Euro 20,90
- Bd. 10 **Hans-Hermann Höhmann (Hg.):**
Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas
Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde
Edition Temmen (Bremen) 2001, 312 S., Hardcover, ISBN 3-86108-337-X, Euro 20,90

Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik

- Bd. 33 **Heiko Pleines:**
Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära (1994–99)
LIT Verlag (Hamburg) 2003, 444 S., ISBN 3-8258-6561-4, Euro 30,90
- Bd. 32 **Jakob Fruchtman, Heiko Pleines:**
Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis
LIT Verlag (Hamburg) 2002, ISBN 3-8258-6257-7, Euro 20,90

Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

RussiaWeeklyInfo

„RussiaWeeklyInfo“ ist eine wöchentliche ca. 10-seitige Zusammenstellung aktueller Nachrichten zu Russland (in englischer und deutscher Sprache). Abgedeckt werden die Themenbereiche Wirtschaft und Soziales, Innenpolitik, Medien und öffentliche Meinung.

Russlandanalysen

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse. Abonnenten von „RussiaWeeklyInfo“ erhalten die Russlandanalysen automatisch.

Publications on Russia

„Publications on Russia“ informiert zweimonatlich über englisch- und deutschsprachige monographische Neuerscheinungen zu Rußland. Halbjährlich gibt „Publications on Russia“ zusätzlich einen Überblick über neue Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften. Abgedeckt werden jeweils die Themenbereiche Politik, Wirtschaft und Soziales, Transformation und Wirtschaftskultur, öffentliche Meinung sowie Kultur.

Publications on Ukraine

„Publications on Ukraine“ informiert vierteljährlich über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zur Ukraine. Erfasst werden wissenschaftliche Monographien und Aufsätze. Abgedeckt werden die Themenbereiche Geschichte, Politik, Außenpolitik, Wirtschaft, Nationalitäten und Kultur.

FSO-Fernsehtipps

Die „FSO-Fernsehtipps“ bieten zweiwöchentlich einen Überblick über Sendungen mit Bezug auf Ost- bzw. Ostmitteleuropa im deutschsprachigen Kabelfernsehen. Vorrangig erfasst werden Spiel- und Dokumentarfilme aus und über osteuropäische Länder. Der Schwerpunkt liegt auf der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten (vor allem Russland), Polen, Tschechien, Slowakei und DDR.

Bremer Russland-Netz

Das Bremer Russland-Netz bietet Hinweise auf Russland-bezogene Veranstaltungen und Publikationen in und aus Bremen. Gleichzeitig soll es Bremer Russland-Interessierte untereinander vernetzen.

Alle E-Mail Dienste können kostenlos abonniert werden bei

publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Dabei bitte angeben, welche der E-Mail Dienste gewünscht werden.