

## Belarus: kritische Überlegungen zu Politik und Wirtschaft des Lukaschenko-Regimes

Mildner, Kirk

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mildner, K. (2000). *Belarus: kritische Überlegungen zu Politik und Wirtschaft des Lukaschenko-Regimes*. (Berichte / BIOst, 12-2000). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41522>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

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

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>  
E-mail: [administration@biost.de](mailto:administration@biost.de)

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Einleitung.....	5
2. Politiktransfer .....	7
3. Politikexporteure und Interdependenz.....	9
3.1 Internationale und bilaterale Geber .....	9
3.2 Rußland.....	11
3.3 Westliche und nördliche Nachbarn.....	13
3.4 Nichtstaatliche Akteure .....	14
4. Wirtschaftspolitische Institutionen und Prozesse in Belarus.....	16
4.1 Strukturen .....	16
4.2 Systeme.....	19
4.3 Personal.....	24
4.4 Werte und Interessen .....	26
5. Perspektiven des Wandels .....	29
5.1 Adaptionsfähigkeit des Lukaschenko-Regimes.....	29
5.2 Wirtschaftliche Legitimität .....	31
5.3 Transformation auf der Mikroebene .....	32
5.4 Entwicklung der Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen.....	33
5.5 Zusammenfassung und Konsequenzen für die westliche Hilfe .....	37
Summary .....	39

17. Mai 2000

Der Autor ist Bankfachmann, Experte für Belarus und die Ukraine.

Redaktion: Heinz Timmermann/Bernd Bentlin/Brigitta Godel



**Kirk Mildner**

## **Belarus: Kritische Überlegungen zu Politik und Wirtschaft des Lukaschenko-Regimes**

Bericht des BIOst Nr. 12/2000

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Wirtschaftliche Globalisierung, internationale Abkommen und die Delegation von Kompetenzen an supranationale Organisationen wie die WTO oder die Europäische Zentralbank haben zu einer bemerkenswerten Interdependenz und damit verbundenen Harmonisierung des nationalen politischen Handelns geführt. Allerdings verläuft dieser Prozeß ungleichförmig, und einige Nationalstaaten zeigen sich harmonisierungsresistent. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang ist Belarus, das durch den Rückfall in autoritäre Strukturen und ausbleibende Wirtschaftsreformen eine Sonderstellung unter den Transformationsstaaten in Osteuropa einnimmt. Anhand der belarussischen Wirtschaftspolitik soll untersucht werden, warum sich das Lukaschenko-Regime bisher als wenig lernfähig erwiesen hat und die Erfahrungen der Nachbarländer kaum Auswirkungen auf den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß in Belarus haben.

#### *Ergebnisse*

1. Belarus verfolgt seit 1994 einen Sonderweg, der auch als "harte Restauration" bezeichnet werden kann. In allen vergleichenden Studien zum Fortschritt der Wirtschaftsreformen in den europäischen Transformationsstaaten nimmt Belarus den letzten Platz ein. Der Lebensstandard der Bevölkerung sinkt, die Währung ist zerrüttet, die industrielle Basis aufgezehrt, und die Landwirtschaft befindet sich in einem beklagenswerten Zustand. Außerdem verlassen zunehmend Fachleute das Land in Richtung USA, Israel und Deutschland, aber auch nach Moskau, Kiew und Prag.
2. Keiner der potentiellen Politikexporteure (IWF, Weltbank, EU, Polen, Litauen, Rußland, nichtstaatliche Akteure) hatte trotz z.T. erheblicher Anreiz- und Sanktionsinstrumente nennenswerten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik des Lukaschenko-Regimes. Besonders bemerkenswert scheint der fehlende Politiktransfer von Rußland nach Belarus.
3. Auch wenn die belarussische Wirtschaft in besonders starkem Maße in das sowjetische Wirtschaftssystem integriert war, schien doch eine weitgehende Problemkongruenz zwischen Belarus und anderen Transformationsstaaten gegeben zu sein. Eine

grundsätzlich andere Problemlage kann daher für die Lernunwilligkeit des Lukaschenko-Regimes nicht verantwortlich gemacht werden.

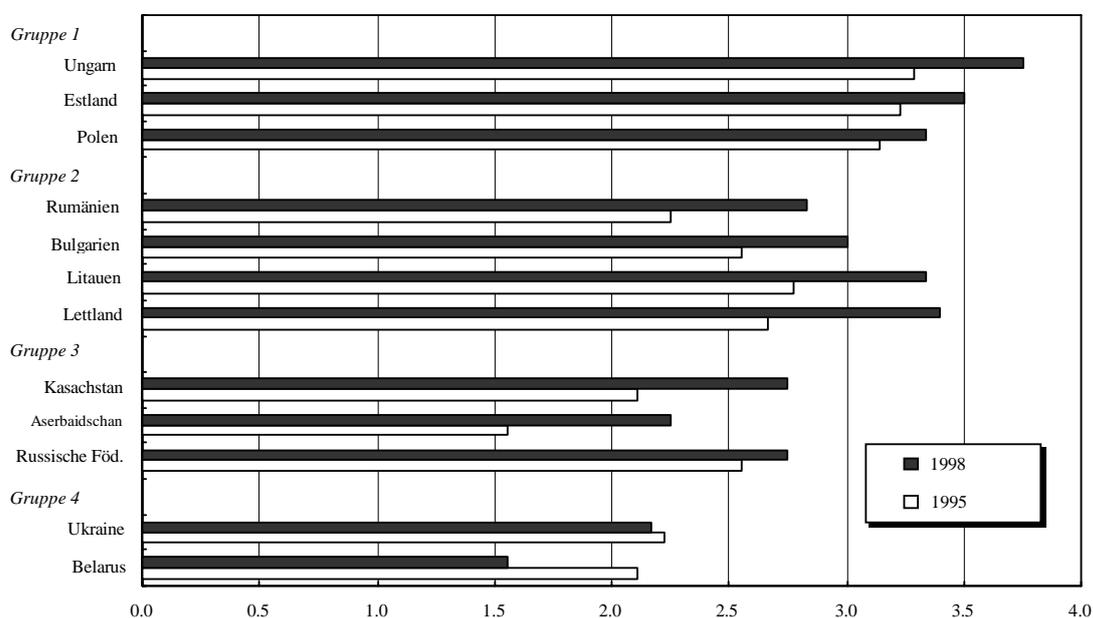
4. Hauptursache für die belarussische Lernunwilligkeit ist die fehlende Kompatibilität zwischen der angebotenen Politik und den Institutionen (Strukturen, Systeme, Personal und Werte) des Lukaschenko-Regimes.
5. Das Mißtrauen des Präsidenten gegenüber den klassischen wirtschaftspolitischen Institutionen in Belarus hat entweder zu deren a) vollständiger Entmachtung (Parlament), b) Beschränkung auf Exekutivaufgaben (Wirtschafts-, Finanzministerium) oder c) Eingliederung in das präsidentiale Machtsystem (Zentralbank) geführt. Daneben wurden neue Lukaschenko-Institutionen wie der Kontrolldienst oder der Sicherheitsrat geschaffen, die eine zentrale Stellung in der politischen Ökonomie des Landes einnehmen. Ergänzt werden sie durch semi- bzw. illegale graue Institutionen. Diese bilden eine *second polity*, die ohne rechtliche und demokratische Legitimation wirtschaftliche Entscheidungen maßgeblich bestimmt.
6. Stil und Prozeduren Lukaschenkos und seiner Institutionen sind von vier Grundkonzepten geprägt: a) Autokratie, b) Paternalismus und Klientelismus, c) Inanspruchnahme von Vergünstigungen (*rent-seeking*) sowie d) Populismus und polizeistaatliche Kontrolle. Hier zeigt sich deutlich, daß die Wirtschaftspolitik des Präsidenten nicht auf eine Rückkehr zur Planwirtschaft gerichtet ist, sondern darauf zielt, über staatliche Regulierung und systemimmanente Korruption die Wirtschaft des Landes in das präsidentiale Machtsystem einzuordnen, den Machtapparat zu finanzieren und die Loyalität der Clans im Umfeld des Präsidenten sicherzustellen.
7. Da die Lernfähigkeit des Lukaschenko-Regimes generell in Frage gestellt werden muß, hängt die Perspektive für einen wirtschaftspolitischen Wandel in Belarus vor allem von a) dem Zeithorizont für einen Regimewechsel, b) dem Transformationsprozeß auf der Mikroebene, c) der Entwicklung der Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen und d) dem Verhältnis zu Rußland ab.
8. Trotz erheblicher Sanktionen und eines systematischen Kampfes des Regimes gegen die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen vollzieht sich in Belarus auf der Mikroebene ein unaufhaltsamer Transformations- und Modernisierungsprozeß, der die Voraussetzungen für die langfristige Rückkehr des Landes zu Demokratie und Marktwirtschaft schafft. Ein Indikator für den Transformationsprozeß auf der Mikroebene ist der sich meßbar vollziehende Wertewandel insbesondere unter der belarussischen Jugend.
9. Der Westen sollte den Transformationsprozeß in Belarus vor allem durch die Förderung der Beziehungen (Facheliten, Wirtschaft, Bildung, Humanitäres) zwischen den EU-Staaten und Belarus unterstützen. Eine besondere Rolle kommt hierbei der technischen Hilfe zu, in deren Maßnahmen auch die westlichen Nachbarn des Landes, Polen und Litauen, einbezogen werden sollten.

## 1. Einleitung

Das vergangene Jahrzehnt stand im Zeichen des Aufbruchs in Osteuropa und einer bis dahin unbekanntem Globalisierung. Die Entwicklung des Welthandels, die Internationalisierung der Finanzmärkte, das Anwachsen von Direktinvestitionen im Ausland und die internationale Vernetzung der Produktion führen zu einer immer stärkeren Interdependenz zwischen den Nationalstaaten. Wirtschaftliche Globalisierung, internationale Abkommen und die Delegation von Kompetenzen an supranationale Organisationen wie die WTO oder die Europäische Zentralbank haben zu einer bemerkenswerten Interdependenz und damit verbundenen Harmonisierung der nationalen Politiken geführt.<sup>1</sup> Besonders augenfällig ist die Harmonisierung in den ostmittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten. Hier wird die Abstimmung der Politiken nicht zuletzt durch das Beitrittsangebot der EU, aber auch durch die Aktivitäten von IWF und Weltbank gefördert.

Allerdings verläuft dieser Prozeß ungleichförmig, und einige Nationalstaaten zeigen sich harmonisierungsresistent. Ein Beispiel hierfür, das eine nähere Betrachtung verdient, ist Belarus. Belarus liegt zwar geographisch im Herzen Europas, hat sich jedoch seit seiner Unabhängigkeit

Abb. 1 Transformationsfortschritt im Vergleich 1995-1998<sup>2</sup>



<sup>1</sup> R. Keohane/J. Nye, Power and Interdependence, Illinois 1989.

<sup>2</sup> BET, Economic Trends, Quarterly Issue Belarus, Jan.-Feb. 1999, S. 29.

im Jahre 1991 politisch und wirtschaftlich zunehmend isoliert. Nach den Reformindizes der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung<sup>3</sup> nimmt Belarus den letzten Platz unter allen europäischen Transformationsländern ein.

Kennzeichen der Isolierung im *politischen* Bereich sind

- erhebliche Demokratiedefizite, die ihren Höhepunkt im Verfassungscoup des Präsidenten vom November 1996, der Auflösung des Parlaments und der Einsetzung eines gefügigen Akklamationsorgans fanden;
- eklatante Menschenrechtsverletzungen wie etwa politisch motivierte Inhaftierungen, Unterdrückung von Opposition und NGOs sowie Verletzung der Pressefreiheit;
- Aussetzung des Gaststatus im Europarat;
- Aussetzung der abschließenden Verhandlungen zum Partnerschaftsabkommen (PCA) und dem Interimsabkommen mit der EU;
- weitgehende Aussetzung der Hilfsmaßnahmen der EU zur Unterstützung des Transformationsprozesses (Tacis);
- Aussetzung hochrangiger Treffen mit der belarussischen Regierung (außer EU-Troika);
- zeitweilige Abberufung der westlichen Botschafter aus Minsk.

*Volkswirtschaftlich* fallen folgende Punkte besonders ins Gewicht:

- *Privatisierung*: Während im Bereich der kleinen Privatisierung einige Erfolge erzielt werden konnten, hat die große Privatisierung in Belarus bis heute nicht ernsthaft begonnen. In den letzten beiden Jahren sind zudem deutliche Renationalisierungsbestrebungen zu verzeichnen. Acht Jahre nach der Unabhängigkeit hat der Privatsektor einen Anteil von nur 20 Prozent am BIP.
- *Unternehmensrestrukturierung*: Durch die laxen Kredit- und Subventionspolitik der Regierung, das Fehlen einer funktionierenden Antimonopol- und Wettbewerbspolitik sowie das Ausbleiben von Konkursen gibt es kaum Anreize für staatliche Großunternehmen zur Restrukturierung. Die Konsequenz ist ein deutlicher Rückgang der Produktivität und Konkurrenzfähigkeit der Betriebe.
- *Preisliberalisierung*: Nach einer weitgehenden Deregulierung der Preise bis 1995 greift der Staat seit 1997 wieder massiv in die Preisbildung ein, etwa durch Festsetzung von Höchstpreisen für Agrarprodukte. Diese Zwangspreise liegen oftmals unter den Erzeugerkosten (Milch, Fleisch, Eier). Die Folge sind Produktionsrückgänge und Versorgungsengpässe.
- *Geldpolitik*: Seit der Wahl Lukaschenkos zum Präsidenten wird die Geldpolitik zu quasi-fiskalischen Zwecken mißbraucht. Prioritäre Sektoren wie die Landwirtschaft, der Bausektor und die Schwerindustrie werden mittels der Notenpresse mit Krediten zu deutlich real negativen Zinsen versorgt. Allein die Finanzierung der Aussaat im Frühjahr 1999 führte zu einer 30prozentigen Ausweitung der Geldmenge. Die Folge ist eine stetige Beschleunigung der Inflation.
- *Handels- und Wechselkurspolitik*: Belarus ist weitgehend zur Devisenbewirtschaftung zurückgekehrt. Eine freie Wechselkursbildung findet nicht statt. Außerhalb von Belarus wird die Währung nicht gehandelt. Unternehmen müssen einen Teil ihrer Deviseneinnahmen zu

---

<sup>3</sup> EBRD, Transition report 1999, S. 24.

einem niedrigen Zwangskurs an die Nationalbank abführen. Seit 1998 greift der Staat zudem immer stärker in den Außenhandel ein.

- *Investitionsbedingungen*: Schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und fehlende Rechtssicherheit haben in Belarus zu den geringsten Direktinvestitionen pro Kopf aller Transformationsländer geführt.
- *Finanzsektor*: Die Nationalbank besitzt keine Eigenständigkeit und wird, wie bereits erwähnt, von der Regierung zur Finanzierung der Staatswirtschaft mißbraucht. Die wichtigsten Banken sind weiterhin in Staatshand und arbeiten vor allem als Durchleitungsagenturen der Nationalbank. Das Eigenkapital des Banksektors ist stark rückläufig, der Anteil der schlechten Kredite nimmt zu, und Liquidität kann derzeit nur durch Stützungskredite der Zentralbank und Verringerung der Mindestreserven sichergestellt werden.

Abb. 2 Transformationsfortschritt nach Sektoren 1998<sup>4</sup>

	Reform- index	Privat- sektoranteil am BIP (in %)	Große Privatisierung	Kleine Privatisierung	Unternehmens- restrukturierung	Preis- liberalisierung	Handels- und Wechselkurs- liberalisierung	Wettbewerbs- politik	Bankenreform und Zinsliberalisierung	Finanz- märkte- liberalisierung
Ungarn	28	80	4	4+	3+	3+	4+	3	4	3+
Tschechien	27	75	4	4+	3	3	4+	3	3	3
Estland	27	70	4	4+	3	3	4	3-	3+	3
Slowakei	26	75	4	4+	3-	3	4+	3	3-	2+
Polen	26	65	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	3+
Slowenien	25	55	3+	4+	3-	3	4+	2	3	3
Lettland	25	60	3	4	3-	3	4	3-	3-	2+
Litauen	24	70	3	4	3-	3	4	2+	3	2+
Kroatien	24	55	3	4+	3-	3	4	2	3-	2+
Bulgarien	22	50	3	3	2+	3	4	2	3-	2
Mazedonien	22	55	3	4	2	3	4	1	3	2-
Albanien	21	75	2	4	2	3	4	2	2	2-
Rumänien	21	60	3-	3+	2	3	4	2	2+	2
Moldova	21	45	3	3+	2	3	4	2	2+	2
Rußland	20	70	3+	4	2	3-	2+	2+	2	2-
Ukraine	19	55	2+	3+	2	3	3-	2	2	2
Belarus	12	20	1	2	1	2	1	2	1	2

(1 = kaum Fortschritt, 4+ = Standards auf Niveau westlicher Industrieländer)

Insbesondere im Vergleich zu seinen westlichen und nördlichen Nachbarn Polen, Litauen und Lettland sowie in geringerem Maße zur Ukraine und zu Rußland hat der Reformprozeß in Belarus bisher kaum Fortschritte gemacht. Anhand der belarussischen Wirtschaftspolitik soll untersucht werden, weshalb sich die belarussische Regierung bisher als wenig lernfähig gezeigt hat und die Erfahrungen der Nachbarländer kaum Auswirkungen auf den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß in Belarus haben. Als Ausgangspunkt für die Analyse sollen die Ansätze des transnationalen Politiktransfers verwendet werden.

## 2. Politiktransfer

Seit den achtziger Jahren hat sich ein zunehmendes Interesse der wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Forschung an der Verbreitung bzw. dem Transfer politischer Leitlinien (*policy borrowing*) auf dezentraler aber auch transnationaler Ebene entwickelt.

<sup>4</sup> EBRD, Transition report 1998, S. 26.

Diese Tendenz steht in engem Zusammenhang mit den konservativen Revolutionen in den USA und Großbritannien Ende der siebziger Jahre und der Abkehr von redistributiven Politiken hin zu den drei großen E: Economy, Efficiency und Efficacy. In den USA stand auf dezentraler Ebene zunächst die unterschiedliche Implementation politischer Leitlinien zur Reform des Wohlfahrstaates in einzelnen Bundesstaaten im Mittelpunkt der Forschung. In Großbritannien widmete man sich vor allem der Verbreitung von Reformansätzen im Bereich lokale Verwaltung (*new public management*).<sup>5</sup> Auch bei der Analyse des grenzübergreifenden Politiktransfers nahmen die USA und Großbritannien eine Vorreiterrolle ein. So existiert Politiktransferliteratur zu nahezu allen Bereichen, vor allem zur Reform der Sozialsysteme, zur Gesundheitspolitik, zur Verwaltungsreform, zur Deregulierung und zur Umweltpolitik.<sup>6</sup>

Nach McAdam und Rucht<sup>7</sup> können vier Elemente des Politiktransferprozesses unterschieden werden: a) Personen oder Institutionen, die als Exporteur oder Emittent fungieren; b) Personen oder Institutionen, die als Importeur politische Leitlinien übernehmen, c) eine bestimmte Politik (Ziel, Inhalt oder Instrument), die übertragen werden soll, und d) Kanäle bzw. Prozeduren zur Übertragung. Der Prozeß des Transfers kann zum einen als rationales Lernen aus fremden Erfahrungen (*lesson drawing*) interpretiert werden:<sup>8</sup> Unzufriedenheit mit einem bestimmten Sachverhalt führt zu einer Suche nach ausländischen Problemlösungen und Erfahrungen. Die Erfahrungen werden auf ihre Kongruenz überprüft und dann entweder kopiert, adoptiert oder hybridisiert.<sup>9</sup> Dagegen begreifen Autoren wie Wolman und Benett den Prozeß des Politiktransfers als wesentlich weniger rational und zielgerichtet: "There is a wide variety of semi-formal and informal means of cross-national policy learning, some initiated by search related to a specific problem, other occurring as a result of more ad hoc and unsystematic 'environmental scans' and still others through chance or random contact."<sup>10</sup> Von zentralem Interesse in der Literatur zum grenzübergreifenden Politiktransfer ist die Frage, welche Variablen den Erfolg des Transfers beeinflussen. Folgende Variablen werden am häufigsten genannt:<sup>11</sup>

Abb. 3 Exogene Variablen des Politiktransfers

• Problemkongruenz	• Ressourcenkongruenz
• Institutionenkongruenz	• Interdependenz mit Politikexporteur
• Interessenkongruenz	• Relativ einfache und sichtbare Kausalität der Politik

<sup>5</sup> G. Stocker/K. Mossberger, The Post-Fordist Local State: The Dynamics of its Development, in: J. Stewart/G. Stoker, Local Government in the 1990's, S. 210-227.

<sup>6</sup> H. Wolman, Understanding Cross National Policy Transfers, in: Governance, 5/1992, S. 27-45; R. Rose, What is Lesson-Drawing, Journal of Public Policy 1991, S. 3-33; ders., Lesson-Drawing in Public Policy, New Jersey 1993.

<sup>7</sup> D. McAdam/D. Rucht, Cross National Diffusion of Movement Ideas, Annals of the American Academy of Political and Social Science, July 1993, S. 56-74.

<sup>8</sup> R. Rose, a.a.O.

<sup>9</sup> R. Rose, Lesson Drawing, a.a.O., S. 30-32.

<sup>10</sup> H. Wolman, a.a.O., S. 30.

<sup>11</sup> R. Rose, Lesson Drawing, a.a.O., S. 118-142; G. Stocker/K. Mossberger, a.a.O., S. 222-223.

• Wertekongruenz	• Je geringer der Wandel zur herrschenden Politik, desto größer Aussicht auf Erfolg
------------------	---

Bisher hat der Ansatz des Politiktransfers in der Transformationsforschung der ostmittel- und osteuropäischen Länder kaum eine Rolle gespielt. Die vorliegende Abhandlung ist ein Versuch, die Erklärungskraft dieses Ansatzes am Beispiel der belarussischen Wirtschaftspolitik der letzten fünf Jahre zu überprüfen. Zunächst sollen die potentiellen Politikexporteure und deren Einfluß auf die belarussische Wirtschaftspolitik untersucht werden. Danach wendet sich die Studie der Frage nach der Kongruenz zwischen den Politikangeboten einerseits und den Institutionen sowie Interessen und Werten der belarussischen Akteure andererseits zu. Abschließend sollen die Perspektiven für einen möglichen Lernprozeß in der Zukunft aufgezeigt werden.

### 3. Politikexporteure und Interdependenz

In bezug auf Belarus lassen sich vier potentielle Politikexporteure identifizieren: internationale und bilaterale Geber, Rußland, die westlichen und nördlichen Nachbarn von Weißrußland, nämlich Polen, Litauen und Lettland, und nichtstaatliche Akteure, insbesondere multinationale Unternehmen.

#### 3.1 Internationale und bilaterale Geber

Eine Besonderheit der Transformationsländer ist die starke Präsenz internationaler und bilateraler Geber, die aktiven Politikexport vor allem beim Umbau der Wirtschaft betreiben. Die wichtigsten Geber in Belarus sind der IWF, die Weltbank, die EU, Deutschland und die USA. Die von ihnen angebotenen Reformpolitiken gleichen einander, sieht man ab von einigen graduellen Unterschieden, die z.T. in den unterschiedlichen Traditionen der anglo-amerikanischen und kontinentaleuropäischen Rechts- und Wirtschaftssysteme begründet sind. Sie beinhalten folgende Grundelemente:

Abb. 4 Wirtschaftspolitische Reformkonzepte westlicher Geber

• Privatisierung von Staatsbetrieben	• Öffnung der Wirtschaft für Auslandsinvestitionen
• Preisliberalisierung	• Good Governance
• Handels- und Wechselkursliberalisierung	• Schaffung eines marktwirtschaftlichen Rechtsrahmens (Rechtsstaatlichkeit, Pfandrechte, Gesellschaftsrecht, Konkursrecht)
• Straffe Haushaltspolitik und Rückführung emissionsfinanzierter Sektorsubventionen	• Reform des Finanzsektors und des Bankwesens (unabhängige Zentralbank, privatisierte und sanierte Großbanken, Zulassung ausländischer Kreditinstitute)

a) *IWF und Weltbank*: Belarus trat am 10. Juli 1992 dem IWF bei. Neben technischer Hilfe wurde ein Kreditprogramm in Höhe von 200 Mio. US\$ zur Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses unter der Systemic Transformation Facility vereinbart. Die erste Tranche von 98 Mio. US\$ wurde im Juli 1993 zur Finanzierung eines 12-Monatsprogramms ausgezahlt. Die zweite Tranche war für Sommer 1994 vorgesehen. Die zwischen der belarussischen Regierung und dem IWF vereinbarten Reformziele

beinhalteten die Reduktion der Inflation auf unter 10 Prozent, den Aufbau von Währungsreserven, Fortschritte bei Preisliberalisierung, Kostendeckung kommunaler Dienstleistungen, Handelsliberalisierung, Reform des Wechselkurssystems und Abkehr von der staatlichen Kreditallokation. Nach bescheidenen Fortschritten im Sommer 1993 wurden die Vorgaben ab November 1993 nicht länger eingehalten. Auf Druck des Obersten Sowjet und der Branchenministerien kehrte die Nationalbank im Winter zur emissionsfinanzierten Kreditierung der Wirtschaft zu stark negativen Realzinsen zurück. Auch bei den Strukturreformen und der Privatisierung konnte kein Durchbruch erreicht werden.

Im Vorfeld der Wahlen 1994 wurde jede Zurückhaltung in der Geldpolitik aufgegeben. Nach zähen Verhandlungen, dem Versprechen der Regierung, die Reformen voranzutreiben, und der Verabschiedung eines reformorientierten Wirtschaftsprogramms Ende 1994 konnte die zweite Tranche des Kredites in Höhe von 102 Mio. US\$ im Februar 1995 ausgezahlt werden. Das 1994 erarbeitete Wirtschaftsprogramm besaß jedoch eher symbolischen Charakter. Einerseits konnten zwar auf technischer Ebene einige Reformen, wie etwa die Voucherprivatisierung, vorbereitet werden. Andererseits wurde schon zu Beginn der Amtszeit Lukaschenkos deutlich, daß der Präsident nicht gewillt war, die Grundsätze der Wirtschaftsreformen und letztlich des IWF-Programms mitzutragen. Während der IWF mit den reformorientierten Kräften in der Regierung, vor allem Premierminister Tschigir und Nationalbankchef Bogdankiewitsch, das neue Stand-by-Kreditprogramm verhandelte, bewegte sich der wirtschaftspolitische Kurs bereits in eine andere Richtung.

So konnte aus dem am 12. September 1995 vereinbarten Programm in Höhe von 293 Mio. US\$ nur eine Tranche von etwa 66 Mio. US\$ ausgereicht werden. Danach mußte das IWF-Programm, das inzwischen ohne weitere Auszahlungen ausgelaufen ist, als gescheitert betrachtet werden. Alle bisherigen Versuche des IWF, mit der belarussischen Führung in einen ernst zu nehmenden Politikdialog einzusteigen, sind bisher ohne Erfolg geblieben. Gescheitert ist auch der bisher letzte Annäherungsversuch des IWF an Belarus, in dem es um einen Kredit von 100 Mio. US\$ zur Linderung der Folgen der Rußlandkrise und der schlechten Ernte aus der Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) ging. Obwohl vom IWF nur sehr weiche Reformkonditionalitäten mit der belarussischen Seite vereinbart wurden, unternahm die Regierung keine ernsthaften Anstrengungen, eine Umkehr ihrer Wirtschaftspolitik zumindest einzuleiten. Seit Sommer 1998 gibt es zudem keinen entsandten Vertreter des IWF mehr in Minsk.

Die Beziehungen zwischen Belarus und der Weltbank unterscheiden sich kaum von denen zum IWF. Abgesehen von einigen kleineren Krediten zur Umsetzung der Wirtschaftsreformen (120 Mio. US\$) und Rehabilitierung der Forstwirtschaft (42 Mio. US\$) bewegte sich die Zusammenarbeit seit 1995 auf sehr niedrigem Niveau. Ein im Juli 1997 unterschriebenes Memorandum of Understanding (MoU), das die Grundlage für eine Verbesserung der Zusammenarbeit bieten sollte, wurde von belarussischer Seite nicht umgesetzt.

b) *Andere Geber:* Der wichtigste Technische-Hilfe-Geber in Osteuropa ist die Europäische Union mit ihrem Tacis-Programm. Als Reaktion auf das Referendum Ende 1996 und die Auflösung des Parlaments wurde das nationale Tacis-Programm ausgesetzt. Laufende Vorhaben, regional übergreifende Projekte und Aktivitäten, die der Förderung von Demokratie und Bürgergesellschaft dienen, werden allerdings weiterhin durchgeführt. Im Bereich der makroökonomischen Beratung ist besonders das Projekt Belarussian Economic Trends (BET) hervorzuheben. Hierbei handelt es sich um einen Think-Tank, der institutionell dem belarussischen Wirtschaftsministerium zugeordnet ist. Westlicher Partner ist seit 1998 die London Business School. Die BET erstellt Studien zu wirtschaftspolitischen Problemen und kommentiert die Politik der belarussischen Regierung. Die Analysen der BET werden von der wirtschaftspolitischen Fachwelt bis hin zur Ebene der stellvertretenden Minister dankend angenommen und beleben die interne Diskussion. Einen Einfluß auf wirtschaftspolitische Entscheidungen haben sie allerdings nicht.

Ähnliche Erfahrungen wurden im Rahmen eines Regierungsberatungsprojektes des deutschen Transform-Programms gemacht. Von 1995 bis 1996 wurde die belarussische Regierung von einem hochrangigen deutschen Expertenteam in wirtschaftspolitischen Fragen beraten. Obwohl die Ratschläge der deutschen Berater in Expertenkreisen auf großes Interesse stießen und Zugang zu allen wichtigen formalen wirtschaftspolitischen Institutionen bestand, konnte man keinen sichtbaren Beitrag zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungen leisten. Nach dem Rücktritt von Premierminister Tschigir und der Annahme des wirtschaftspolitischen Programms von Prokopowitsch, auf das an späterer Stelle noch einzugehen sein wird, wurde das Vorhaben abgebrochen.

### 3.2 *Rußland*

Die Beziehungen zwischen Belarus und Rußland sind von starker wirtschaftlicher und kultureller Interdependenz gekennzeichnet. Zu Sowjetzeiten war die belarussische Industrie hochgradig in die sowjetische Wirtschaft integriert. Belarus galt als "Werkbank der Sowjetunion". 80-90 Prozent der Industrieproduktion wurden für den interrepublikanischen Handel produziert. Im Gegenzug mußten 96 Prozent aller industriellen Inputs eingeführt werden.<sup>12</sup> Bis zur russischen Finanzkrise im August 1998 hatte Rußland einen über 70prozentigen Anteil am belarussischen Außenhandel. Belarus deckt seinen Energiebedarf nahezu ausschließlich aus russischen Lieferungen.

Insofern könnte angenommen werden, daß die Entwicklung in Rußland für die belarussische Regierung bei der Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik als Orientierung dient, ein intensiver Lernprozeß betrieben wird und aktiver Politiktransfer stattfindet. Das Gegenteil scheint jedoch der Fall zu sein. Rußland hat bereits in den Anfangsjahren der Transformation wirtschaftliche Reformen wesentlich schneller vorangetrieben als Belarus. Während Belarus in einigen Politikbereichen zunächst noch Anstrengungen unternahm, dem russischen Vorbild zu folgen, hat sich die belarussische Reformentwicklung spätestens ab Mitte 1995 von der

---

<sup>12</sup> U. Markus, The Russian-Belarussian Monetary Union, RFE/RL Research Report, Vol. 3, No. 20, 20.5.1994, S. 28.

russischen abgekoppelt (vgl. Abb. 1). Spätestens seit dem Referendum 1996 kritisierte Präsident Lukaschenko wiederholt die russischen Wirtschaftsreformen und machte sie für den sozioökonomischen Niedergang Rußlands verantwortlich.

Vor diesem Hintergrund strebt die Regierung Lukaschenko eine stärkere Integration mit Rußland nicht aus Reform- bzw. Effizienzgesichtspunkten an, sondern um Reformen in Belarus zu vermeiden. Die für eine ernsthafte Integration notwendige Angleichung der Rechts- und Wirtschaftssysteme, die in mehreren Verträgen vereinbart wurde, ist bisher kaum vorangekommen. Vor allem in der Frage der Währungsunion konnten keine Fortschritte erzielt werden. Für Moskau ist nur die Einführung des russischen Rubels bei der Aufgabe der geld- und währungspolitischen Eigenständigkeit Belarus' akzeptabel. Diese Konzeption würde aber das Herz der "Lukanomics", die emissionsfinanzierte Kreditierung der Wirtschaft, berühren. Lukaschenko erwartet vielmehr eine "Bruderrente" von Rußland, d.h. systemstabilisierende Subventionen vor allem aus geopolitischen (Anti-Nato-Block) und ideologischen (Panslawismus) Beweggründen. Die Belaruspolitik Moskaus der Vergangenheit hat Lukaschenko in dieser Auffassung bestärkt. Bisher hat Rußland die Reformresistenz der Lukaschenko-Regierung akzeptiert, auch wenn an der Wirtschaftspolitik Lukaschenkos wiederholt Kritik geäußert wurde, wie etwa vom Gasprom-Vorsitzenden Rem Wjachirew.<sup>13</sup>

An einer stärkeren, auf wirtschaftlicher Kooperation basierenden Integration, die Wirtschaftsreformen in Belarus voraussetzt, scheint Rußland nicht interessiert, solange seine geopolitischen Interessen gewahrt bleiben. Ansonsten hätte man vor allem in den Bereichen Geld- und Währungspolitik stärkeren Druck auf Lukaschenko ausgeübt und die umfangreichen Subventionen für Belarus an bestimmte Reformkonditionalitäten geknüpft. Ohne die Streichung der Energieschulden wäre Belarus wahrscheinlich schon Ende 1996 zahlungsunfähig geworden, und das sogenannte belarussische Wirtschaftswunder 1997 hätte nie stattgefunden. Moskau subventioniert Minsk vor allem durch folgende Instrumente:

- Rußland stellt Belarus Energieträger deutlich unter Weltmarktpreis zur Verfügung. So ist russisches Erdgas für Belarus um die Hälfte billiger als für Litauen oder die Ukraine.<sup>14</sup>
- Rußland akzeptiert die Begleichung der belarussischen Energieschulden auf Warenbasis (Barter). Nur 8 Prozent der Zahlungen erfolgen in bar. Dabei wird in der Regel der Wert belarussischer Waren deutlich überbewertet. So wurde von Rußland z.B. 1997 Zucker aus Belarus zu einem Preis von 512 US\$ pro Tonne importiert, während für Zuckerimporte aus anderen Staaten maximal 324 US\$ gezahlt wurden. Ähnliches gilt für belarussische Kunststoffasereexporte nach Rußland.
- Rußland nimmt eine periodische Streichung der belarussischen Energieschulden vor. 1994 wurden 200 Mio. US\$ und 1996 weitere 1,3 Mrd. US\$ erlassen.
- Rußland duldet den Mißbrauch der Zollunion durch Belarus. Trotz verbindlicher Abkommen zur Einführung einheitlicher Zollsätze liegen Zölle für ausgewählte Waren in Belarus deutlich unter den russischen. Vor diesem Hintergrund werden erhebliche Warenlieferun-

---

<sup>13</sup> Belorusskaja gazeta, 23.8.1999, S. 11.

<sup>14</sup> Narodnaja volja, 20.6.1999, S. 2.

gen, u.a. PKW, in Belarus entzollt, die eigentlich für den russischen Markt bestimmt sind. Nach Berechnungen des Gaidar-Instituts wurde 1996 der belarussische Haushalt durch die Zollunion mit 400-500 Mio. US\$ subventioniert. 1998 verlor der russische Haushalt allein durch die Entzollung von für den russischen Markt bestimmten PKW in Belarus etwa 600 Mio. US\$.<sup>15</sup>

- Rußland duldet staatlich sanktionierten bzw. initiierten Schmuggel u.a. von Alkohol oder Zucker über Belarus nach Rußland.
- Rußland duldet den illegalen zoll- und steuerfreien Export russischer Güter über belarussische, z.T. staatliche Organisationen in Drittländer.
- In geringem Umfang stellt Rußland Belarus auch Warenkredite zum Import russischer Güter wie etwa Motoren aus Jaroslawl zur Verfügung.

Nach Schätzungen des Moskauer Instituts für Wirtschaftsanalyse subventioniert Rußland Belarus jährlich mit 1,5-2 Mrd. US\$, also mit immerhin 6-7 Prozent des BIP. Auch wenn Rußland angesichts der eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und des Kriegs in Tschetschenien kaum in der Lage sein dürfte, das derzeitige Subventionsniveau zu halten, ist mit einer substantiellen Zurückführung der Subventionen nicht zu rechnen. Der erstarkende russische Imperialismus wird zu einer Fortsetzung der Energielieferungen bei weichen Zahlungskonditionen und damit der Aufrechterhaltung des Barterystems führen, um Belarus stärker an Rußland zu binden und Reformen beim kleineren Nachbarn zu verhindern. Außerdem sollte nicht unerwähnt bleiben, daß die Wirtschaftsintegration und insbesondere die Barterverrechnungsgeschäfte vielfältige Ansatzpunkte für Manipulationen, die Ausschaltung von Wettbewerb und das Abschöpfen von Renten bieten. Hierbei werden sowohl korporative Partikularinteressen Moskauer Gruppen als auch belarussischer Präsidialklans befriedigt, die an einer Veränderung des derzeitigen Status quo wenig Interesse zeigen dürften.<sup>16</sup>

### **3.3 Westliche und nördliche Nachbarn**

Die Geschichte von Belarus ist eng mit der Geschichte Polens und Litauens verbunden. In den Anfangsjahren der Unabhängigkeit besann man sich zumindest in der staatlichen Symbolik auf das litauisch-weißrussische Großreich, und bis heute lebt eine polnische Minderheit von etwa 4 Prozent der Bevölkerung in Belarus. Polen und Litauen zählen mit einem Anteil von 2,5 bzw. 2,2 Prozent an allen belarussischen Exporten zu den wichtigeren Wirtschaftspartnern Weißrußlands. Polen gehört zur Spitzengruppe der Reformstaaten in Ostmittel- und Osteuropa, und Litauen hat insbesondere in den letzten beiden Jahren erhebliche Fortschritte gemacht.

Der Einfluß der erfolgreichen Reformverfahren beider Länder auf die Wirtschaftspolitik der Lukaschenko-Regierung blieb allerdings sehr gering. Zumindest sieht sich das Regime einem gewissen Erklärungsdruck ausgesetzt, weshalb der Lebensstandard in Polen und Litauen wesentlich höher ist als in Belarus. Vor diesem Hintergrund werden vor allem im Staatsfernsehen und in der offiziellen Presse Weißrußlands propagandistische Beiträge zur

---

<sup>15</sup> Belorusskaja delovaja gazeta, 18.6.1999, S. 1.

<sup>16</sup> Belorusskaja gazeta, 13.9.1999, S. 10.

vermeintlichen Unterdrückung der russischen Bevölkerung im Baltikum, zur angeblichen Armut der Rentner und zu "unsozialen" Preisen für Elektrizität, Wärme und Wohnen verbreitet. Auf den wirtschaftlichen Aufschwung Polens angesprochen, antwortete Präsident Lukaschenko, daß Polen durch die Wirtschaftsreformen einen beispiellosen Niedergang seiner Industrie erlebt habe. Als Indikator führte der Präsident die zusammengebrochene polnische Traktorenproduktion an.

Der Einfluß der Reformserfahrungen Polens und Litauens auf die klassischen wirtschaftspolitischen Institutionen und Experten ist dagegen nicht zu übersehen. Die Mitarbeiter der Ministerien, der Nationalbank sowie staatlicher und nichtstaatlicher Forschungsinstitute sind bestens über die Entwicklungen in Polen und Litauen informiert, nehmen Erfahrungen des Auslands auf und lassen die Lehren in ihre wirtschaftspolitischen Konzeptionen einfließen. Dieser Prozeß bleibt aber ohne konkrete Auswirkungen auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen.

### 3.4 Nichtstaatliche Akteure

Nichtstaatliche Akteure, insbesondere multinationale Unternehmen, spielen erfahrungsgemäß eine nicht unerhebliche Rolle beim transnationalen Politiktransfer. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang sind zum einen ausländische Direktinvestitionen und zum anderen die Einbindung in internationale Kapitalmärkte.

a) *Direktinvestitionen:* In der Regel verfügen ausländische Großinvestoren bzw. deren Verbände in kleinen Gastländern über erheblichen Einfluß bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Außerdem sind sie externe Evaluatoren der Wirtschaftspolitik und setzen Maßstäbe für die Leistungsfähigkeit einheimischer Betriebe. Für Belarus kann dieser Einfluß allerdings vernachlässigt werden. Zum einen zeichnet sich Belarus durch die geringsten Direktinvestitionen pro Kopf im Vergleich zu allen Transformationsstaaten aus.

Zum anderen werden für wichtige Investoren wie etwa Ford, Coca Cola oder Carl Zeiss Sonderregelungen vereinbart. Auf diese Weise können Verbesserungen im Einzelfall geschaffen werden, ohne die eigene Wirtschaftspolitik in Frage stellen zu müssen. Die Firmen sind mit diesem Verfahren, das in der Regel allerdings wenig Rechts- und Planungssicherheit mit sich bringt, zufrieden. Systemkritik ist vor diesem Hintergrund von ihnen kaum zu erwarten. Kleine ausländische Investoren leiden dagegen erheblich unter den schlechten Rahmenbedingungen, sind jedoch nicht in der Lage, sich Gehör zu verschaffen.

Abb. 5 Direktinvestitionen (FDI) in Ostmittel- und Osteuropa in US\$<sup>17</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	FDI 1989-1998	FDI 1989-1998 pro Einw.
--	------	------	------	------	------	------	------------------	-------------------------------

*Gruppe 1*

<sup>17</sup> Belarussian Economic Trends (BET), Quarterly Issue Belarus, Jan.-Feb. 1999, S. 24.

Polen	580	542	1134	2741	3044	4000	12442	321
Estland	157	215	199	111	128	200	1010	695
<i>Gruppe 2</i>								
Lettland	40	238	180	210	347	300	1358	543
Litauen	30	31	65	127	218	800	1271	344
Bulgarien	40	105	82	100	497	300	1222	147
Rumänien	97	341	417	263	1224	900	3370	149
<i>Gruppe 3</i>								
Aserbaidshjan	20	22	282	661	1093	1155	3233	425
Kasachstan	473	635	964	1137	1320	1200	5729	365
Rußland		539	1710	1700	3752	1500	9201	63
<i>Gruppe 4</i>								
Belarus	18	11	7	70	190	50	346	34
Ukraine	200	100	400	526	600	700	2696	53

b) *Kapitalmärkte*: Neben Direktinvestitionen spielen beim Transfer bzw. der Angleichung politischer Zielsetzungen in der Regel auch die Einbindung in internationale Kapitalmärkte und die Zulassung ausländischer Marktteilnehmer zum inländischen Kapitalmarkt eine wichtige Rolle: Einerseits erhöht die Einbindung in internationale Kapitalmärkte die Kosten fragwürdiger Wirtschaftspolitik, andererseits tendieren ausländische Marktteilnehmer zur Aufdeckung inkonsistenter Zielsetzungen und wirken so als externer Standard zur Evaluierung der Wirtschaftspolitik einer Regierung. Da Belarus jedoch nur eine geringe Auslandsverschuldung besitzt, seine Währung kaum konvertierbar ist und nur im Inland gehandelt wird und zudem ausländische Marktteilnehmer am unterentwickelten inländischen Kapitalmarkt kaum teilnehmen, ist der Einfluß des internationalen Finanz- und Kapitalmarktes auf die Wirtschaftspolitik des Landes zu vernachlässigen. Während in Belarus die Auslandsverschuldung bei etwa 10 Prozent des BIP liegt, beträgt die Auslandsverschuldung der Ukraine das Doppelte und Moldovas das Sechsfache.

Insgesamt läßt sich somit festhalten, daß trotz z.T. erheblicher Anreiz- und Sanktionsinstrumente (Kredite des IWF, Subventionen Rußlands) keiner der potentiellen Politikexporteure nennenswerten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik des Lukaschenko-Regimes hatte. Das ist um so bemerkenswerter, als sich die wirtschaftliche Ausgangssituation des Landes zu Beginn der neunziger Jahre nicht wesentlich von der in anderen osteuropäischen Transformationsstaaten unterschied. Zu den wichtigsten Merkmalen gehörten: Engpässe bei der Versorgung der Bevölkerung; massiver Einbruch der Industrieproduktion, vor allem im Militär- und Investitionsgüterbereich; Verlust der Exportmärkte durch Zusammenbruch des RGW- und interrepublikanischen Handels; Verschlechterung der Terms of Trade; aufgestaute Inflation; hohe Zahlungsrückstände der Unternehmen untereinander; Fehlallokation und Verschwendung von Ressourcen; Preisverzerrungen.

Wie in anderen Transformationsstaaten fehlten zur Bekämpfung der Krise und zum Übergang zur Marktwirtschaft in Belarus ein transparenter Rechtsrahmen, leistungsfähige staatliche Institutionen, Wettbewerbsstrukturen, ein funktionierendes Bankwesen und adäquate

Humanressourcen. Auch wenn die belarussische Wirtschaft in besonders starkem Maße in das sowjetische Wirtschaftssystem integriert war, schien doch eine weitgehende Problemkongruenz zwischen Belarus und anderen Transformationsstaaten gegeben zu sein. Eine grundsätzlich andere Problemlage kann daher für die "Lernunwilligkeit" von Belarus nicht verantwortlich gemacht werden.

#### **4. Wirtschaftspolitische Institutionen und Prozesse in Belarus**

Zur Analyse des institutionellen Kontextes der Wirtschaftspolitik in Belarus bietet sich das 4-S-Modell an, das die verschiedenen Dimensionen von Institutionen in die vier Bereiche *structures* (Strukturen), *systems* (Systeme), *staffing* (Personal) und *subordinate culture* (Werte und Interessen) zusammenfaßt.<sup>18</sup>

##### **4.1 Strukturen**

In Belarus sind drei Gruppen von Institutionen für den wirtschaftspolitischen Prozeß relevant: a) klassische wirtschaftspolitische Institutionen, b) Lukaschenko-Institutionen und c) graue Institutionen.

a) *Klassische wirtschaftspolitische Institutionen*: Belarus verfügt über eine Reihe von Institutionen, die auch in westlichen Ländern den Kern wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse bilden, wie etwa Ministerrat, Zentralbank, Außen-, Wirtschafts- und Finanzministerium, Parlamentsausschüsse, interministerielle Arbeitsgruppen, Ministerien unterstehende Forschungsinstitute und Expertenräte. Vertreter dieser Institutionen bilden die professionelle wirtschaftspolitische Elite. Daneben existieren Institutionen, die eng mit der sowjetischen Planwirtschaft verbunden waren, wie etwa die Branchenministerien für Handel, Industrie, Holzwirtschaft oder die Konzerne (Belneftechim, Bellegprom u.a.), die als Transmissionsriemen zwischen Wirtschaftsministerium und Betrieben fungieren. Die Funktionen der einzelnen Institutionen und deren Beziehungen untereinander (Systeme) unterscheiden sich jedoch erheblich vom westlichen Verständnis und sollen unter 4.2 näher behandelt werden. Das Mißtrauen des Präsidenten gegenüber den klassischen wirtschaftspolitischen Institutionen in Belarus hat entweder zu deren vollständiger Entmachtung (Parlament), Beschränkung auf Vollzugsaufgaben (Wirtschafts- und Finanzministerium) oder – wie im Fall der Zentralbank – Eingliederung in das präsidentiale Machtsystem geführt:

- *Entmachtung des Parlaments*: Im demokratisch gewählten 13. Obersten Sowjet zeichnete vor allem die Ständige Kommission für Wirtschaftsreformen unter den Reformern Schlindikow (Vorsitzender) und Daneiko (Sekretär) für die Wirtschaftspolitik verantwortlich. Trotz der Übermacht der Kommunisten im Obersten Sowjet gelang es, einige entscheidende Reformen anzustoßen. Nach dem Referendum und der verfassungswidrigen Auflösung des 13. Obersten Sowjet formte Lukaschenko ein neues Parlament, das aus zwei Kammern besteht. Das Parlament erfüllt vor allem drei

---

<sup>18</sup> G. Stocker/K. Mossberger, a.a.O., S. 218.

Funktionen: Zum einen wird durch die Bestätigung präsidialer Dekrete und Verordnungen der präsidialen Autokratie eine symbolische Legitimität verliehen. Zum anderen wird eine institutionelle Alternative zur Opposition und dem 13. Obersten Sowjet aufgezeigt. Eine weitere Funktion besteht in der Verbreiterung der Basis des Präsidenten im Lande durch Verteilung kleiner Vergünstigungen wie etwa Aufwandsentschädigungen, Spezialkontakte und Finanzierung von Mitarbeitern für die Abgeordneten. Gelenkt wird das Parlament vom Vizesprecher Konopljow, einem engen Vertrauten des Präsidenten und ehemaligen Vorsitzenden des Kontrolldienstes, der u.a. die finanzielle und materielle Basis des Parlaments kontrolliert. Somit fügt sich das belarussische Parlament nahtlos in das paternalistisch-klientelistische System ein, das im Abschnitt 4.2 näher behandelt werden soll. Hinsichtlich wirtschaftspolitischer Entscheidungen ist das Parlament nicht relevant.

- *Beschränkung auf Vollzugsaufgaben:* Während sich das belarussische Finanzministerium in der Sowjettradition immer nur als Vollzugsorgan verstand, entwickelte sich das Wirtschaftsministerium vor allem unter Wirtschaftsminister Badei 1995 zu einem der Motoren des wirtschaftlichen Reformprozesses innerhalb der Regierung. Inzwischen sind die Aufgaben des Wirtschaftsministeriums wieder auf reine Vollzugstätigkeiten beschränkt, und ein Einfluß auf den Entscheidungsprozeß besteht kaum.
- *Lukaschenkisierung der Nationalbank:* Die Nationalbank der Republik Belarus (NBB) wurde 1991 auf der Basis der belarussischen Filiale der Staatsbank der UdSSR gegründet. Ursprünglich war die NBB nur dem Parlament unterstellt, das u.a. den Vorsitzenden sowie die übrigen Mitglieder des Direktoriums wählte, und traf ihre Entscheidungen unabhängig im Rahmen des Nationalbankgesetzes. Andere Staatsorgane hatten nach dem alten Nationalbankgesetz kein Recht, sich in die laufenden Geschäfte der NBB einzumischen. Nach der Wahl Lukaschenkos zum Präsidenten kam es wiederholt zu Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten und dem damaligen Vorsitzenden der NBB, Bogdankewitsch, der auf der Unabhängigkeit der NBB und der Einhaltung einer stabilitätsorientierten Wechselkurs- und Geldpolitik beharrte. Die Entlassung Bogdankewitschs am 16. September 1995 markiert den ersten entscheidenden Schritt zur Unterordnung der NBB unter die Präsidialverwaltung. Nach einer kurzen Übergangszeit unter Nikolai Kusmitsch (16.9. 1995-20.2.1996) setzte Lukaschenko die schillernde Präsidentin der angeschlagenen privaten Belarusbank, Tamara Winnikowa, als Nationalbankvorsitzende ein.

Entgegen den Erwartungen widersetzte sich jedoch auch Winnikowa im Kabinett mehrfach der inflationsträchtigen Wechselkurs- und Geldpolitik des Präsidenten. Nach dem Referendum vom November 1996 und dem Rücktritt von Premierminister Tschigir holte Lukaschenko zum entscheidenden Schlag gegen die NBB aus. Am 14. Januar 1997 wurde Tamara Winnikowa unter der Beschuldigung von Amtsmißbrauch und Veruntreuung inhaftiert und ihres Amtes enthoben. Frau Winnikowa saß daraufhin mehrere Monate im Untersuchungsgefängnis des KGB, ohne daß ernsthafte Beweise für ihre Schuld gefunden werden konnten. Nach Hausarrest und ihrem Verschwinden unter ungeklärten Umständen hält sich Frau Winnikowa in London auf.

Mit seinem Ukas Nr. 96 vom 23. Januar 1997 "Über das Direktorium der NBB" ordnete sich Lukaschenko die NBB nun auch formal weitgehend unter und ernannte Ende Januar 1997 den blassen Vorsitzenden der staatlichen Außenhandelsbank, Alejnikow, zum neuen NBB-Vorsitzenden. Anfang 1998 geriet die belarussische Währung unter

einen derart starken Abwertungsdruck, daß der Handel an der Moskauer Interbanken-Valutabörse eingestellt werden mußte. Der Sündenbock für die Abwertung des belarussischen Rubels und den Preisanstieg im Lande war in der Person von Alejnikow schnell gefunden. Am 20. März 1998 entließ Lukaschenko Alejnikow und ersetzte ihn durch den ehemaligen Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten P. Prokopowitsch, einen fachlich wenig kompetenten Erfüllungsgehilfen des Präsidenten. In einem Dekret gleichen Datums wurde die Nationalbank direkt der Regierung unterstellt und verlor damit die letzten verbliebenen Reste operativer Unabhängigkeit.<sup>19</sup> Damit erscheint die Nationalbank heute als wichtiges Instrument des Präsidenten für die Umsetzung der auf ihn zugeschnittenen Interventions- und Verteilungspolitik und muß als integraler Bestandteil der Präsidialverwaltung angesehen werden.

- b) *Lukaschenko-Institutionen*: Das Mißtrauen des Präsidenten gegenüber bestehenden Institutionen und sein Minderwertigkeitskomplex gegenüber der wirtschaftspolitischen Fachwelt führten zum Aufbau neuer Institutionen, die z.T. mit weitreichenden wirtschaftspolitischen Kompetenzen ausgestattet wurden. Die wichtigsten Lukaschenko-Institutionen sind die Präsidialverwaltung, der Kontrolldienst und der Sicherheitsrat.
- *Präsidialverwaltung*: Bereits nach der Wahl 1994 baute Lukaschenko innerhalb der Präsidialverwaltung ein Spiegelkabinett auf, dessen wichtigste Protagonisten der Leiter der Präsidialverwaltung, Mjasnikowitsch, der stellvertretende Vorsitzende Sametalin und der Beauftragte für gesamtwirtschaftliche Fragen, Prokopowitsch, waren. Sametalin und Prokopowitsch sind inzwischen in die Regierung bzw. die Zentralbank gewechselt. Mjasnikowitsch sichert für Lukaschenko vor allem den Kontakt zu russischen Finanz-Industrie-Gruppen sowie zur alten belarussischen Nomenklatura.
  - *Kontrolldienst*: Neben dem Spiegelkabinett in der Präsidialverwaltung kommt dem Kontrolldienst eine besondere Stellung zu. Grundlage für den Aufbau des Kontrolldienstes war das Gesetz über den Kontrolldienst vom 2. August 1994. Auch wenn im Gesetz der Dienst der Aufsicht des Parlaments unterstellt ist, entwickelte sich diese neue Institution sehr schnell zu einem der wichtigsten Machtinstrumente des Präsidenten im wirtschaftlichen Bereich. Dabei erfüllt der Kontrolldienst zum einen die Aufgabe, alle wirtschaftlichen Prozesse und die Ausführung der offiziellen Wirtschaftspolitik zu überwachen. Hierfür ist der Dienst mit umfangreichen Vollzugsrechten ausgestattet und kann ohne Einschaltung der Gerichte Geldstrafen verhängen und Eigentum beschlagnahmen. Zum anderen kommen ihm aber auch Aufgaben bei der Erarbeitung wirtschaftspolitischer Dokumente zu, etwa in den Bereichen Geld- und Währungspolitik, Subventionspolitik und Preispolitik. In diesen Bereichen kommt es gewollt zu Kompetenzüberschneidungen mit den klassischen wirtschaftspolitischen Institutionen. Der Kontrolldienst ist für den Präsidenten somit ein wichtiges Gegengewicht zu den klassischen wirtschaftspolitischen Institutionen. Darüber hinaus erfüllt der Kontrolldienst wichtige Steuerungsfunktionen in der "Teile-und-herrsche"-Politik des Präsidenten und läßt sich hervorragend für die Sammlung bzw. Fabrikation von kompromittierendem Material über (ehemalige) Mitsstreiter verwenden, wie im Fall Winnikowa deutlich wurde. Auch hier wird das Mißtrauen des Präsidenten gegenüber den alten Sicherheitsinstitutionen Innenministerium und KGB deutlich, die

---

<sup>19</sup> Belorusskaja delovaja gazeta, 7.5.1998, S. 15.

über eigene Regeln und vor allem nach Moskau reichende Netzwerke verfügen. Der Kontrolldienst ist dagegen vollkommen Lukaschenkos Institution.

- *Sicherheitsrat*: Die dritte Lukaschenko-Institution, die sich mit wirtschaftspolitischen Fragestellungen befaßt, ist der Sicherheitsrat. Geleitet wird diese Zentrale der belarussischen Machtstrukturen von dem öffentlichkeitsscheuen und dem Präsidenten bedingungslos ergebenden Exoffizier Viktor Scheiman. Die besondere Rolle des Sicherheitsrates bei der Regulierung der Wirtschaft entspricht der Logik des Präsidenten, wirtschaftliche Entwicklungen vor allem unter dem Gesichtspunkt der inneren und äußeren Sicherheit zu beurteilen. So hat er beispielsweise den neuen Begriff der "Lebensmittelsicherheit" (*prodovol'stvennaja bezopasnost'*) geprägt. Der Sicherheitsrat ist wie der Kontrolldienst zudem ein wichtiges Instrument des Präsidenten, die verschiedenen Machtzentren im Gleichgewicht zu halten, und dient der Bekämpfung der Opposition und der offenen Gesellschaft in Belarus.
- c) *Graue Institutionen*: Unter grauen Institutionen werden hier wirtschaftliche Einheiten verstanden, die der Präsidialverwaltung unterstehen, die Ziele des Präsidenten zu erfüllen helfen und sich im semi- bzw. außerlegalen Bereich bewegen. Diese grauen Institutionen bilden zusammen eine *second polity*, die ohne rechtliche und demokratische Legitimation wirtschaftliche Entscheidungen maßgeblich bestimmt. Steuerungszentrale dieser *second polity* ist die Hauptverwaltung (*upravlenie delami*) innerhalb der Präsidialverwaltung, die lange Jahre von dem mächtigen und undurchsichtigen Iwan Titenkow geleitet wurde. Neben der Bewirtschaftung des Immobilienvermögens der Präsidialverwaltung, zu der neben allen Regierungsgebäuden das gesamte ehemalige Eigentum der Kommunistischen Partei sowie nahezu alle Gebäude der Minsker Innenstadt zählen, steuert die Hauptverwaltung ein weitverzweigtes Netz staatlicher, halbstaatlicher und privater Firmen. Die Firmen besitzen z.T. weitreichende Steuer- und Zollprivilegien und befassen sich u.a. mit Außenhandelsaktivitäten, wie etwa Belwneschintorg, Torgexpo, Konto-Gruppe, Belgosresursy und Belagointorg. Die Einnahmen, die aus diesen Pfründen erwirtschaftet werden, dienen der Finanzierung des Machtapparates des Präsidenten und seiner Clique. Auch im Bereich der Industrie hat sich die Präsidialverwaltung vor allem exportorientierte Unternehmen wie Holz-, Düngemittel- und Chemieunternehmen einverleibt.<sup>20</sup> Selbst die wichtigsten und profitabelsten Erholungseinrichtungen des Landes, wie etwa die Hotels um den Narotsch-See, unterstehen der Präsidialverwaltung.

## 4.2 Systeme

Bezüglich des politischen Entscheidungsprozesses sind zwei grundsätzliche Richtungen zu unterscheiden: a) der politisch relevante Prozeß "von oben nach unten", bei dem alle Politik vom Präsidenten und seiner Clique ausgeht, und b) der Prozeß "von unten nach oben" auf gesellschaftlicher und ministerieller Ebene, der jedoch ohne sichtbare Konsequenzen bleibt.

- a) *Lukaschenko-Politik*: Stil und Prozeduren Lukaschenkos und seiner Institutionen sind von vier Grundkonzepten geprägt: Autokratie, Paternalismus und Klientelismus, Inanspruch-

---

<sup>20</sup> Belorusskaja delovaja gazeta, 9.8.1999, S. 15; Belorusskaja gazeta, 23.8.1999, S. 11.

nahme von Vergünstigungen (*rent-seeking*) sowie Populismus und polizeistaatliche Kontrolle.

- *Autokratie*: Bereits kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten offenbarte sich Lukaschenkos autokratischer Politikstil, der weder Gesetze noch Institutionen anerkennt. Schrittweise wurde die Unabhängigkeit staatlicher Institutionen wie der Zentralbank, des Fernsehens und des Verfassungsgerichts in der Regel ohne gesetzliche Grundlage aufgehoben und das Prinzip der *Gewaltenteilung* ausgehöhlt. Nach der verfassungswidrigen Auflösung des 13. Obersten Sowjet Ende 1996 durch den Präsidenten und dessen Ersetzung durch ein zahmes Akklamationsorgan wurden die letzten Reste öffentlicher Partizipation und Kontrolle staatlicher Entscheidungen beseitigt. Auch Gerichte und Rechtsanwälte haben ihre Unabhängigkeit weitgehend verloren, und das Lukaschenko-Regime hat den Prinzipien des *Rechtsstaates* eine deutliche Absage erteilt. Seitdem wird das Land durch Präsidialdekrete regiert. Diese Dokumente werden in intransparenter Weise innerhalb der Präsidialverwaltung erarbeitet und unterliegen keinen formalen Überprüfungs- und Redigierungsverfahren.

Vor diesem Hintergrund verwundert die handwerkliche Schwäche und die Fülle von Widersprüchen zu anderen Gesetzesregelungen kaum. Sofern Entwürfe vorab bekannt werden und sich breiterer gesellschaftlicher Widerstand abzeichnet, etwa bei der Besteuerung von Kleinhändlern, bleiben sie z.T. zunächst in der Schublade, um dann zu einem späteren Zeitpunkt, nach Abklingen des Protestes, doch in Kraft gesetzt zu werden. Manche Entwürfe, die nach Bedarf jederzeit aktiviert werden können, dienen auch nur als Drohung gegenüber bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, z.B. unabhängigen Rechtsanwälten und persönlichen Gegnern. In der Regel gehen die Projekte von den in einem ständigen Wettstreit um die Gunst des Präsidenten liegenden Machtzentren um Scheiman, Mjasnikowitsch, Titenkow aus, aber auch einige Vizepremiere mit besonderem Einfluß, wie etwa Sametalin, sind beteiligt. Die endgültige Entscheidung trifft jedoch nur der Präsident, auch in Detailfragen wie etwa Steuerbefreiungen für einzelne Firmen. Selbst Mietverträge für Immobilien in der Minsker Innenstadt laufen über den Schreibtisch des Präsidenten.

- *Paternalismus und Klientelismus*: Die Implementierung von Entscheidungen erfolgt vor allem über die präsidiale Vertikale vom Ministerrat über die Regionalbehörden und Lokalverwaltungen bis hin zu den Staatsbetrieben. Die Führungsspitzen werden in der Regel nach den Kriterien der persönlichen Loyalität direkt vom Präsidenten ernannt. Die Besetzung von Posten, die gleichzeitig zur Bewirtschaftung der dazugehörigen Pfründe und Appropriation berechtigt, ist eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente des Präsidenten. Planungssicherheit und Vorhersehbarkeit für die Ernannten existiert nicht, der Präsident kann seine Gunst und den damit verbundenen Posten jederzeit entziehen. Es handelt sich hierbei um klassische Beziehungen zwischen Patron und Klienten, die den Merkmalen der modernen Bürokratie – Unpersönlichkeit, Rationalität

und Universalismus – diametral entgegenstehen.<sup>21</sup> Zudem finden häufige Personalrotationen statt, damit sich keine horizontalen Netzwerke bilden, die die Patron-Klient-Beziehung schwächen könnten. Neben der Postenvergabe stellt die Abwesenheit eines festen Instanzenzuges und das Fehlen einer transparenten Kompetenz- und Arbeitsverteilung ein weiteres wichtiges Steuerungsinstrument für den Präsidenten dar. Mit der Umsetzung präsidialer Entscheidungen sind über jeweils mehrere Implementationskanäle verschiedene Institutionen befaßt, deren Kompetenzen sich überschneiden, wie etwa Regierung, Kontrolldienst und Sicherheitsrat. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß die verschiedenen Institutionen sich gegenseitig kontrollieren und in Schach halten sowie im Bedarfsfall gegeneinander ausgespielt werden können.

- *Inanspruchnahme von Vergünstigungen (rent-seeking)*: Die Wirtschaftspolitik des Präsidenten beinhaltet das Oberziel, über staatliche Regulierung und Verbote die Wirtschaft des Landes in das präsidiale Machtssystem einzuordnen, den Machtapparat zu finanzieren und die Loyalität der Clans im Umfeld des Präsidenten sicherzustellen. Als Instrument dient vor allem die paternalistische Gewährung von Ausnahmeregelungen vor allem in den Bereichen Zugang zu Devisen, staatliche Zuteilung von vergünstigten Krediten und Subventionen, Lizenzierungsregelungen insbesondere für den Außenhandel, Registrierungsverfahren, Preisregulierung sowie Bereitstellung von Immobilien. Dabei existiert weder Transparenz noch ein festgelegter Instanzenzug oder eine Allgemeingültigkeit von Entscheidungen. Für die *second polity*, also das Geflecht von Firmen, das der Präsidialverwaltung untersteht, stellen die staatlichen Regulierungen in den o.g. Bereichen kein Problem dar, da sie automatisch über weitreichende Ausnahmeregelungen verfügen und bei der Zuteilung von Devisen und Subventionen bevorzugt werden. Außerdem kann auf diese Weise Wettbewerb ausgeschaltet und können Renditen erwirtschaftet werden. Hierbei ist es bereits zu einer sichtbaren *Verschmelzung zwischen Öffentlichem und Privatem* gekommen, so daß zwischen der *first* und der *second polity* kaum noch unterschieden werden kann. Für die übrigen Wirtschaftssubjekte wird privatwirtschaftliche Tätigkeit enorm erschwert. Wählt der Unternehmer nicht die Austrittsoption und verläßt den belarussischen Markt – seit 1996 sind bereits viele Firmen diesen Weg gegangen und haben ihre Aktivitäten nach Moskau, Prag, Warschau oder Kiew verlagert –, bleiben ihm zwei Möglichkeiten, die beide jedoch zu einer deutlichen Abhängigkeit von der Präsidialverwaltung führen.<sup>22</sup> Einerseits kann der Unternehmer semi- bzw. illegale Umgehungsstrategien wählen. Derartige Praktiken werden geduldet, solange sich der Unternehmer an einen außergesetzlichen Kodex hält und die Interessen der Präsidialverwaltung nicht berührt werden. Dieses System gleicht der Wirtschaftspraxis der Sowjetunion, in der illegale Praktiken geduldet wurden, solange der Plan erfüllt wurde ("Sieger der Produktion werden nicht gerichtet") und die persönliche

---

<sup>21</sup> R. Lamarchard/K. Legg, Political Clientelism and Development, in: Comparative Politics, 2/1972, S. 151.

<sup>22</sup> Belorusskaja delovaja gazeta, 9.8.1999, S. 12.

Bereicherung nicht exorbitante Ausmaße erreichte.<sup>23</sup>

Andererseits kann der Unternehmer eine Ausnahmegenehmigung von der Präsidialverwaltung für nahezu alle Regelungsbereiche erhalten. Besonders begehrt sind Ausnahmeregelungen bei der Zwangsabführungspflicht eines Teils der Deviseneinnahmen, bei Zollgebühren, bei Ausfuhrverboten u.ä. Für die Gewährung ist eine *Ausnahmenrente* zu entrichten, die die Präsidialverwaltung für ihre Zwecke einsetzt. Die Unterordnung unter das Dach eines der Präsidialclans erleichtert der Zugang zu Ausnahmeregelungen. Ein Rechtsanspruch auf die Ausnahmeregelungen besteht natürlich nicht, und die Protektion kann jederzeit entzogen werden. Die Konsequenz für den Unternehmer ist die gleiche wie bei den erwähnten Umgehungsstrategien: eine Einordnung in bzw. eine Unterordnung unter das Machtsystem des Präsidenten durch generelle Erpreßbarkeit und drohenden Entzug der Ausnahmeregelungen. Letztlich handelt es sich hierbei um das systemkonstituierende Regulierungsinstrument in Belarus: Mittels der systembedingten "Erpreßbarkeit" des einzelnen wird die Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft gewährleistet.

- *Populismus und polizeistaatliche Kontrolle*: Neben der versteckten Agenda des Rent-Seeking existiert eine öffentliche Agenda zur ideologischen und politischen Legitimierung der Politik Lukaschenkos. Der Präsident bedient sich hierbei vor allem der Rhetorik einer redistributiven Wirtschaftspolitik, die auf die von der sowjetischen Planwirtschaft geprägten Erfahrungen der belarussischen Bevölkerung Rücksicht nimmt. Die Eckpunkte dieser Rethorik sind:
  - persönliche Kontrolle des Präsidenten über die Wirtschaft zur Sicherstellung von Gerechtigkeit und Bekämpfung der Korruption;
  - Erhalt von industriellen Kapazitäten und Arbeitsplätzen;
  - pünktliche Bezahlung der Löhne und Renten;
  - Wohnungen für alle durch staatlichen Wohnungsbau sowie subventionierte Mieten und Tarife;
  - Nahrung für alle durch den Erhalt des Kolchossystems und staatliche Höchstpreise;
  - wirtschaftliche Stabilisierung durch Vereinigung von Belarus mit Rußland.

Zur Erreichung dieser Ziele wurde eine wirtschaftspolitische Konzeption entwickelt, die aufgrund der vielen inneren Zielkonflikte und Abweichungen von den herrschenden ökonomischen Lehrmeinungen oft als "Lukanomics" bezeichnet wird. Während 1994 als Jahr der Wirtschaftsreformen in Belarus gilt, existierte bereits 1995 eine Parallelität zwischen marktwirtschaftlichen Reformkonzeptionen auf der einen und "Lukanomics" auf der anderen Seite.

1996 ist dann das Jahr der Entscheidung für den "wirtschaftlichen Sonderweg" Belarus'. Das Referendum Ende 1996 führte somit nicht nur zum Ende von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sondern beendete die letzten verbliebenen Ansätze einer

---

<sup>23</sup> K. Mildner, Korruption in Rußland: Wurzeln, Effekte, Strategien, in: H. Wollmann u.a. (Hrsg.), Transformation Sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Opladen 1995, S.364-384.

reformorientierten Wirtschaftspolitik in Belarus. Mit dem Abgang Tschigirs und der Inhaftierung Winnikowas war der Weg frei zur Umsetzung des Wirtschaftsprogramms von Prokopowitsch, dem Vater des vermeintlichen "belarussischen Wirtschaftswunders". Das Alternativkonzept der formalen wirtschaftspolitischen Institutionen, vor allem Nationalbank und Wirtschaftsministerium, wurde verworfen, da es mit den Machtinteressen des Präsidenten, der versteckten Agenda, nicht kompatibel war. Das "Lukanomics"-Programm von Prokopowitsch formulierte als Hauptziel die Entwicklung einer "sozial orientierten Marktwirtschaft" unter Vermeidung sozialer Härten wie z.B. in Rußland oder der Ukraine und Rückkehr zum BIP-Niveau vor 1991. Auch wenn der Name an die Soziale Marktwirtschaft deutschen Stils erinnert, sind Inhalt und Intention grundverschieden. Als Kerninstrument zur Umsetzung der rückwärts gerichteten belarussischen Wirtschaftspolitik sollten prioritäre Sektoren wie Landwirtschaft, Bauwesen und Schwerindustrie mit emissionsfinanzierten Krediten zu deutlich real negativen Zinsen versorgt werden. Des weiteren sollte an der Subventionierung der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft festgehalten und insgesamt die Rolle des Staates in der Wirtschaft ausgebaut werden. Dem mit solchen Programmen verbundenden Inflations- und Abwertungsdruck wurde mit Preiskontrollen sowie Devisen- und Außenhandelsregulierung begegnet. Versorgungsengpässe versuchte man durch administrative Verteilungssysteme zu beheben.

Anfangs führte die Wirtschaftspolitik Lukaschenkos in der Tat zu einer kurzfristigen Steigerung der Industrieproduktion (1997 um 15%, 1998 um 11% ) und des BIP (1997 um 10,4%, 1998 um 8,4%). Die russische Finanzkrise und der damit verbundene Zusammenbruch der Absatzmärkte für nicht konkurrenzfähige belarussische Waren entzauberte jedoch das vermeintliche Wirtschaftswunder. Heute befindet sich die belarussische Wirtschaft in einer nahezu ausweglosen Krise. Da die Wirtschaftspolitik nicht zur Verwirklichung der Ziele der öffentlichen Agenda geführt hat, versucht die Lukaschenko-Regierung, die offensichtlichen Widersprüche durch Propaganda und polizeistaatliche Methoden zu überdecken. Hierzu gehören u.a.:

- Gleichschaltung von Rundfunk und Fernsehen bereits kurz nach Amtsantritt des Präsidenten;<sup>24</sup>
- Unterdrückung der freien Presse;<sup>25</sup>
- Fälschung bzw. selektive Verwendung von Wirtschaftsstatistiken;
- Verbreitung von Verschwörungstheorien, in denen die Schuldigen für die belarussische Misere im westlichen Ausland, in Rußland, bestimmten Wirtschaftssubjekten wie etwa den Zwischenhändlern, innerhalb der Opposition oder in Person ehemaliger Mitsreiter wie Exlandwirtschaftsminister Leonow gefunden werden;
- Konzentration auf symbolische Themen wie die Vereinigung mit Rußland, die glorreiche sowjetische Vergangenheit oder Ideen des Panslawismus;

---

<sup>24</sup> RFE, Belarus: Human Rights, 1996.

<sup>25</sup> CPJ – Centre to Protect Journalists, Country Report Belarus, [www.cpj.org](http://www.cpj.org), 1998.

- Politisierung der Wirtschaft, etwa durch Entsendung von Politikommissaren an die wichtigsten Großunternehmen;
- Unterdrückung von NGOs, vor allem von unabhängigen Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen;
- Ausweitung des staatlichen Drucks auf die Hochschulbildung, insbesondere auf private Einrichtungen.

Da Anspruch und Wirklichkeit der Wirtschaftspolitik Lukaschenkos jedoch immer weiter auseinanderklaffen, ist fraglich, wie lange die genannten Instrumente die Mehrheit der belarussischen Bevölkerung noch überzeugen können.

b) *Politikformulierung von unten nach oben:* Im Gegensatz zu den genannten Mustern der Politikformulierung sind auf ministerieller Ebene formale und transparente Entscheidungsprozesse zu beobachten, die dem westlichen Phasenmodell der Erarbeitung politischer Leitlinien sehr nahe kommen. Nachdem die Phasen der Problemdefinition, Agendagestaltung und Politikformulierung – z.T. unter Einbeziehung ausländischer Erfahrungen – in Belarus in vielen Bereichen durchlaufen werden, wird der Prozeß allerdings in der Phase der politischen Entscheidungsfindung abgebrochen. Zu den Phasen Implementation, Evaluierung und Anpassung kommt es dann verständlicherweise nicht. Beispiele hierfür sind etwa die Erarbeitung einer alternativen Geld- und Währungspolitik in der Nationalbank im Frühjahr 1999 unter Heranziehung von externen Experten aus Banken und Forschungsinstituten oder die Konzeption des Landwirtschaftsministeriums zur Strukturreform des Agrarsektors. Auch das Wirtschaftsministerium ist in ähnlicher Weise aktiv.

In diesen Fachinstitutionen besteht ein gutes Verständnis der Problemlage, man beschäftigt sich intensiv mit den Erfahrungen anderer Transformationsländer, wie etwa der baltischen Staaten, Polens oder Ostdeutschlands, und zieht ggf. sogar ausländische Experten heran. Die erarbeiteten Konzeptionen werden in schriftlicher Form fixiert, in interministeriellen Arbeitsgruppen diskutiert und scheitern dann entweder am Minister, der Angst hat, den alternativen Ansatz in das Kabinett einzubringen, oder am Kabinett, das in vorausseilendem Gehorsam die ablehnende Entscheidung des Präsidenten antizipiert. Interessanterweise läßt dabei die Präsidialverwaltung zunächst die Erstellung von alternativen Konzeptionen zu, die mehrere Stufen und eine intensive Diskussion durchlaufen, um sie dann zu Fall zu bringen und durch einen eigenen – in der Regel wenig durchdachten – Vorschlag zu ersetzen. Hier begegnet man dem gleichen Phänomen wie bei den Verhandlungen mit IWF und Weltbank: Die Präsidialverwaltung läßt offene, von der "Lukanomics"-Doktrin abweichende Diskussionen zu, weil sie keine Relevanz für den Entscheidungsprozeß besitzen.

### 4.3 Personal

Bei der Untersuchung der Eliten in den wirtschaftspolitischen Institutionen ist grundsätzlich zwischen der Führungs- und der Fachebene zu unterscheiden:

a) *Führungsebene:* Nach seiner Wahl im Juni 1994 umgab sich Präsident Lukaschenko mit einer Reihe von starken, reformorientierten Persönlichkeiten, die für die Wirtschaftspolitik

verantwortlich zeichneten. Folgende *Reformer* sind unter der damaligen Führungsriege hervorzuheben: Premierminister Tschigir (Banker), der Vorsitzende der Zentralbank Bogdankewitsch (Banker), Landwirtschaftsminister Leonow (Ökonom), Arbeitsminister Sosnow (Ökonom), Wirtschaftsminister Badei (Ökonom) und der Leiter der Verwaltung für gesellschaftlich-politische Information der Präsidialverwaltung, Alexander Feduta.

Die genannten Reformer zeigten sich bis zu ihrer Entmachtung an den Erfahrungen anderer Transformationsländer interessiert und pflegten einen aktiven Dialog mit westlichen Politikexperten wie etwa dem IWF. Ihnen gegenüber standen zum einen Vertreter der *alten Gosplanelite*, wie der Leiter der Präsidialverwaltung, Mjasnikowitsch, oder der ehemalige Gosplanchef Sergej Ling und zum anderen rote Direktoren, wie z.B. der ehemalige Direktor von Belneftechim, Vizepremier Kokarew. Diese roten Technokraten vertreten die Interessen einiger großer Staatsbetriebe, tendieren zu einer dirigistischen Wirtschaftspolitik und haben in der Regel keine eigenen politischen Ambitionen.

Zum anderen entwickelte sich seit 1994 eine spezifische *Lukaschenko-Elite*, die sich deutlich von den beiden erstgenannten Gruppen unterscheidet. Hierbei handelt es sich vor allem um obskure Provinzler, die keinen formalen Elitenbildungsprozeß durchlaufen haben und durch persönliche Beziehungen zu Lukaschenko in den machtpolitischen Olymp katapultiert wurden. Zu dieser Gruppe gehören u.a. der Vorsitzende der Nationalbank, Prokopowitsch (Agrarbauingenieur), der Leiter der Hauptverwaltung innerhalb der Präsidialverwaltung, I. Titenkow (Zootechniker), der Vizepremier W. Sametalin (Propagandaoffizier), der Erste Vizepremier Dolgoljow (Ingenieur), der Vorsitzende des Sicherheitsrates, Scheiman (Offizier), der Vizesprecher des Lukaschenko-Parlaments, W. Konopljow (Milizionär), der ehemalige Leiter des Kontrolldienstes, Domaschkewitsch, der Leiter des Kontrolldienstes, A. Kobjakow, und der Generalstaatsanwalt Boschelko.

Auffällig ist, daß es sich bei der Lukaschenko-Elite entweder um Russen wie Sametalin, Latypow (Außenminister) und Kobjakow handelt oder um Repräsentanten der östlichen Regionen von Belarus – Mogiljow, Gomel und Witebsk – wie etwa Dolgoljow, Konopljow, Prokopowitsch, Domaschkewitsch oder Boschelko. Vertreter dieser Gruppe zeichnen sich durch fehlende Fachkompetenz und bedingungslose Loyalität zum Präsidenten aus, da sie allein der Beziehung zu Lukaschenko ihre Stellung und die damit verbundenen Vergünstigungen verdanken. Der Präsident seinerseits umgibt sich mit derartigen Personen, da von ihnen kein Widerspruch zu seiner Machtpolitik zu erwarten ist. Allein aufgrund ihres fehlenden Sachverstandes ist diese Gruppe am Aufnehmen ausländischer Erfahrungen und einem Dialog mit der westlichen Fachwelt wenig interessiert.

War zu Beginn der Amtszeit Lukaschenkos die Machtverteilung zwischen den drei Gruppen noch relativ ausgewogen, so begann bereits Mitte 1995 ein Säuberungsprozeß, dem alle Reformer mit starker Persönlichkeit zum Opfer fielen. Einerseits zwang man Vertreter der Reformfraktion zum Rücktritt, wie etwa den Vorsitzenden der Nationalbank, Bogdankewitsch, am 16. September 1995, Wirtschaftsminister Badei und Vizepremier Sinizyn, zuständig für Außenhandel, Transport und Beziehungen zu IWF und Weltbank,

am 30. Juli 1996 sowie Premierminister Tschigir und Arbeitsminister Sosnow am 18. November 1996 aus Protest gegen das Referendum.

Andererseits wurden Reformer auch entlassen und im schlimmsten Fall inhaftiert sowie z.T. in politischen Prozessen ohne jegliche Rechtsgrundlage verurteilt, wie etwa Landwirtschaftsminister Leonow, die Nationalbankvorsitzende Winnikowa oder Premierminister Tschigir. Inzwischen sind sowohl der ehemalige Innenminister Sacharenko als auch der Oppositionsführer Gontschar spurlos verschwunden.

- b) *Fachebene*: Auf der Fachebene, d.h. bis zum stellvertretenden Minister, vollzog sich der oben beschriebene Säuberungsprozeß weniger systematisch. Bis heute sind viele Vizeminister und Abteilungsleiter in Zentralbank und Ministerien verblieben, die eine realistische Einschätzung der Probleme des Landes haben, Reformen aufgeschlossen gegenüberstehen und großes Interesse an Erfahrungsaustausch und Politiktransfer zeigen. Die Personalsäuberung war hier weniger konsequent als auf der Führungsebene, da die Ministerien in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß, wie bereits erwähnt, kaum involviert sind.

#### **4.4 Werte und Interessen**

Bei der Untersuchung von Werten und Interessen als Variablen des Politiktransferprozesses scheinen a) die Werte des Präsidenten und seiner Machtelite, b) die Werte der wirtschaftspolitischen Fachwelt und c) die wirtschaftlich relevanten Werte der Bevölkerung von besonderem Interesse.

- a) *Werte des Präsidenten und seiner Machtelite*: Ohne an dieser Stelle auf das Persönlichkeitsprofil des Präsidenten näher eingehen zu können, scheint der Schlüssel für seinen autoritären Charakter in seiner geographischen und sozialen Marginalität begründet. Der hieraus erwachsende Minderwertigkeitskomplex äußert sich in unbegrenztem Machtstreben, dem Nichtdulden von Widerspruch, einem krankhaften Mißtrauen und einer Ablehnung des Establishments bzw. der wirtschaftspolitischen Facheliten. Vor diesem Hintergrund erkennt Lukaschenko keine Gewalten außer seiner eigenen Macht an. Der Verfassungscoup Ende 1996, die Auflösung des Parlaments, die Inhaftierung politischer Gegner sowie die rechtswidrige Kündigung der Mietverträge der Botschafterresidenzen im Drosdy-Konflikt und die damit verbundene Verletzung der Wiener Diplomatenrechtskonvention geben hiervon beredtes Zeugnis. Dem Machtparadigma werden alle anderen politischen Ziele, wie etwa die Wohlfahrt der Bevölkerung, untergeordnet. Gesellschaftliche Pluralität und Widerspruch werden als Gefahr für die eigene Machtposition verstanden.

Besonders bedrohlich empfindet Lukaschenko den Bereich der Wirtschaft, weil sich hier Entwicklungen seiner Einflußnahme entziehen. Trotz von oben verordneter Preis- bzw. Währungsstabilität und Wirtschaftswachstum zeigen Inflation, permanente Abwertung der Währung und sinkender Lebensstandard Regierung und Bevölkerung die Grenzen der "Lukanomics" auf. Die Ohnmacht führt zum Anziehen der staatlichen Regulierungsschraube, was die Talfahrt der Wirtschaft nur beschleunigt. Vor diesem

Hintergrund sind auch die Haßtiraden Lukaschenkos gegen den privaten Sektor oder andere Sündenböcke zu verstehen, die angeblich für die wirtschaftliche Misere verantwortlich sind: "Unternehmer sind Egel, die das Blut des Landes saugen. Ich werde die Unternehmer wie lausige Flöhe abschütteln."<sup>26</sup> Die Rhetorik sozialistischer Gerechtigkeit und redistributiver Wirtschaftspolitik basiert nicht auf Überzeugungen und Werten, sondern dient nur als öffentliche Legitimierung des eigenen Machtstrebens. Bei einem Teil der präsidentialen Elite tritt zudem das Element der persönlichen Bereicherung hinzu.

- b) *Werte der wirtschaftspolitischen Fachwelt:* Der belarussische Transformationsprozeß zeichnete sich besonders in der Anfangsphase durch das Fehlen marktwirtschaftlich orientierter "Jungtürken" aus, wie etwa Gaidar oder Tschubais in Rußland. Es gab kaum professionelle Ökonomen, die nicht zur alten (Planungs-)Nomenklatura gehörten und durch den Import reformorientierter Wirtschaftspolitiken ihre eigene Machtposition hätten ausbauen und einen Elitenwandel einleiten können. Dieses Fehlen hängt vor allem mit der Provinzialität von Minsk zusammen. Die ökonomischen Denkschulen, die zunächst die Perestroika vorbereiteten und später eine neue ökonomische Elite hervorbrachten, lagen in Moskau und dem damaligen Leningrad. Außerdem floß schon zu Sowjetzeiten intellektuelles Potential von Minsk nach Moskau ab. Dennoch entwickelte sich eine kleine Gruppe professioneller Ökonomen, die im 13. Obersten Sowjet und in der Regierung über einen gewissen Einfluß verfügten, den Reformkonzepten von IWF und Weltbank offen gegenüberstanden und sich aktiv um die Erweiterung ihrer wirtschaftspolitischen Kompetenz durch Aufnahme ausländischer Erfahrungen bemühten. Derzeit sind diese professionellen Wirtschaftspolitiker allerdings marginalisiert und überwintern in Banken, Forschungsinstituten und Ministerien unterhalb der politischen Ebene. In ihren Werten, die marktwirtschaftlich und demokratisch geprägt sind, unterscheiden sie sich deutlich sowohl von der Lukaschenko-Elite als auch von der Gesamtbevölkerung.
- c) *Werte in der Bevölkerung:* Zu Sowjetzeiten galt Minsk als die Hochburg des Sozialismus. Die Gründe hierfür liegen vor allem in der Geschichte Belarus', die durch das Fehlen einer eigenen Staatlichkeit und eine verspätete Nationalbewegung geprägt ist. Zaristische Russifizierungspolitik, die Vernichtung der belarussischen Elite unter Stalin, die deutsche Besatzung und die erneute Sowjetisierung nach dem 2. Weltkrieg haben in Belarus nahezu alle traditionellen bürgerlichen Strukturen und die damit verbundenen Werte ausgelöscht. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, daß die Unabhängigkeit 1991 mit wenig Enthusiasmus begrüßt wurde. Die Unabhängigkeit der Republik Belarus war nicht das Ergebnis gesellschaftlicher Mobilisierung, des Strebens nach nationaler Unabhängigkeit und der Befreiung von einem Okkupanten, wie etwa in Polen oder im Baltikum, sondern vielmehr ein Produkt des Zerfalls der Sowjetunion. Es fehlte somit die radikale gesellschaftliche Mobilisierung und der damit einhergehende tiefgreifende Wertewandel, der eine Basis für die weiteren Schritte der Transformation geboten hätte. Während in

---

<sup>26</sup> Komsomol'skaja pravda, 23.6.1999.

anderen Transformationsländern unmittelbar nach dem Regimewechsel in einer Art "Honeymoon der Transformation",<sup>27</sup> der durch breiten gesellschaftlichen Konsens politischer, ethischer und symbolischer Werte gekennzeichnet war, neue Institutionen geschaffen und die Grundlagen für eine neue Wirtschaftsverfassung gelegt wurden, sind gerade die Anfangsjahre der Unabhängigkeit Weißrußlands von Stagnation und Orientierungslosigkeit geprägt. Daher war das Land besonders anfällig für einen Rückfall in Staatsdirigismus und Polizeistaat, oder, wie Wnuk-Lipinski es ausdrückt, für die "harte Restauration".<sup>28</sup>

Nichtsdestotrotz vollzieht sich mit einer gewissen Zeitverzögerung ein gradueller Wertewandel in der Gesellschaft von Belarus. Die Werte der Bevölkerung zeigen insbesondere während der letzten beiden Jahre einen z.T. deutlichen Wandel hin zur Bejahung der Marktwirtschaft. Belarus ist damit das einzige Land der GUS, in dem die Zustimmung zu Marktwirtschaft und Privatsektor in letzter Zeit – zugegebenermaßen von einem niedrigen Niveau aus – gewachsen ist. Dieser Trend wurde von verschiedenen Umfragen bestätigt. Stellvertretend sollen die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage des Minsker Instituts für sozioökonomische und politische Forschung vom Juni 1999 dargestellt werden.<sup>29</sup>

Abb. 6 Bevorzugtes Wirtschaftssystem für Belarus in %

Antwort	Juni 1997	Dezember 1997	September 1998	März 1999	Juni 1999
Marktwirtschaft	65,4	69,0	74,6	67,4	72,1
darunter					
mit geringer staatlicher Regulierung	30,4	32,8	35,2	39,0	36,8
mit bedeutender staatlicher Regulierung	35,0	36,2	29,4	28,4	35,3
Planwirtschaft	30,3	25,7	22,8	23,9	24,7
Andere Wirtschaftsformen	1,3	2,3	0,7	1,4	0,9
Keine Antwort	3,0	3,0	1,9	7,3	2,3

Besonders bemerkenswert ist, daß trotz des durch die Rußlandkrise im August 1998 ausgelösten Schocks die Zustimmung zur Planwirtschaft nicht gestiegen, sondern vielmehr gefallen ist. Bei den Befragten unter 30 Jahren ist die Zustimmung zur Marktwirtschaft mit über 80 Prozent (49,9 mit geringem Staatseinfluß, 30,4 mit bedeutendem Staatseinfluß) sogar noch höher.<sup>30</sup> Auch die Bereitschaft zu privatwirtschaftlicher Tätigkeit wächst, und der Zuspruch bei der Jugend ist beeindruckend hoch:

<sup>27</sup> G. Evans/S. Whitefield, Identifying the Basis of Party Competition in Eastern Europe, Manuskript, 1992, zitiert nach E. Wnuk-Lipinski, Values and Radical Social Change, Warschau 1998.

<sup>28</sup> E. Wnuk-Lipinski, a.a.O., S. 17.

<sup>29</sup> Narodnaja volja, 14.6.1999.

<sup>30</sup> A. Sosnow, Modern Economy as Viewed by the Youth, IISEPS News, June 1999, S. 31-35.

Abb. 7 Privatsektoraktivitäten nach Altersgruppen<sup>31</sup>

Tätigkeit in der Privatwirtschaft	16 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 >
Ich war und werde tätig sein	12.8	23.1	26.9	18.3	11.5	4.1	3.3
Ich war und werde nicht weiter tätig sein	1.7	6.4	11.9	18.5	10.3	4.7	1.7
Ich war nicht tätig aber möchte	64.6	52.6	36.6	37.1	25.7	19.3	9.6
Ich war nicht tätig und möchte nicht	21.0	14.7	24.8	31.6	52.4	71.7	84.2

## 5. Perspektiven des Wandels

Bestimmend für einen insbesondere wirtschaftspolitischen Wandel und das Einsetzen eines politischen Lernprozesses sind vor allem die Adaptionfähigkeit des Lukaschenko-Regimes, der Zeithorizont für einen Regimewechsel, der Transformationsprozeß auf der Mikroebene und die Entwicklung der Beziehungen Weißrußlands zum Westen. Abhängig von den Perspektiven des Wandels sollen abschließend Konsequenzen für die westliche technische Hilfe aufgezeigt werden.

### 5.1 *Adaptionfähigkeit des Lukaschenko-Regimes*

Die Adaptionfähigkeit des Lukaschenko-Regimes muß, auch angesichts des sich beschleunigenden wirtschaftlichen Niederganges, generell in Frage gestellt werden. Der Erfolg westlicher Wirtschaftsreformkonzepte bzw. die Grundlage für Politiktransfer ist die Kompatibilität von Strukturen, Systemen sowie Werten und Interessen der Eliten. Wie oben herausgearbeitet und in nachfolgender Gegenüberstellung veranschaulicht, sind das Lukaschenko-Regime und seine Bürokratie mit einer reformorientierten Wirtschaftspolitik nicht vereinbar.

<sup>31</sup> ISEPS, Analytic Bulletin of Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 5 (11), March 1999, S. 28.

Abb. 8 Kompatibilität von belarussischen Institutionen und Wirtschaftsreformen

<i>Ideale Herrschaftsform (good governance)</i>	<i>Lukaschenko-Regierung</i>
<b>Bürgerbeteiligung</b>	
Kontrolle staatlicher Entscheidungen durch Parlament und freie Medien	Auflösung des frei gewählten Parlaments Ende 1996 und Ersetzung durch ein gefügiges Akklamationsorgan, Gleichschaltung von Funk- und Fernsehen, Unterdrückung der unabhängigen Presse
Lokale Selbstverwaltung	Präsidentiale Vertikale bis auf die lokale Ebene, regionale und lokale Vertretungsorgane ohne ernstzunehmende Einflußmöglichkeiten
<b>Legale Herrschaft (Max Weber)</b>	
Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Gerichte, Unabhängigkeit der Rechtsanwälte	Rechtswillkür, Abhängigkeit der Gerichte, Einschüchterung unabhängiger Richter und Verteidiger, politische Gefangene
<b>Kennzeichen moderner Bürokratie</b>	
Trennung von Öffentlichem und Privatem	Verschmelzung von Öffentlichem und Privatem, z.B. wirtschaftliches Eigeninteresse der Präsidialverwaltung
Transparenz, Offenheit und festgelegter Instanzenzug staatlicher Entscheidungen	Intransparente, oftmals widersprüchliche Entscheidungen insbesondere aus der Präsidialadministration ohne festgelegte Prozeduren bzw. Instanzenzug
Allgemeingültigkeit von Entscheidungen	Paternalistische Gewährung von Ausnahmen (Zoll, Steuern, Exportverbote usw.)
Feste Kompetenz- und Arbeitsverteilung	Gewollte Kompetenzüberschneidungen zwischen verschiedenen Institutionen der Wirtschaftspolitik, um diese nach Machtgesichtspunkten besser steuern zu können
Personalauswahl und Beförderung nach festgelegten qualifikationsorientierten Kriterien	Nepotismus, Ernennung z.T. obskurer Provinzler ohne Fachqualifikationen aus Mißtrauen gegenüber hauptstädtischen Facheliten
Öffentliches Verantwortungsbewußtsein und Ethik von Staatsbediensteten	Förderung systemischer Korruption und damit Zerstörung der Ethik des Staatsdienstes
<b>Öffentliches Management</b>	
Ausrichtung an Effizienz, Effektivität und Qualität der Dienstleistungen	Ausrichtung an Machterhalt und -erweiterung
Horizontale Vernetzung	Vertikale Patron-Klient-Strukturen
Deregulierung	Staatliche Überregulierung zur Schaffung von Pfründen und Abschöpfung von Renditen
Evaluierung und ständige Anpassung politischer Leitlinien	Staatliche Propaganda und Verschwörungstheorien
Umfassende und transparente Kontrolle über öffentliche Ausgaben	Spaltung der öffentlichen Finanzen in einen offiziellen Haushalt und den Fonds des Präsidenten, der keiner öffentlichen Kontrolle unterliegt
Adaption politischer Erfahrungen und Lehren des Auslands	Betonung des belarussischen Sonderwegs und Autarkiestreben

## 5.2 *Wirtschaftliche Legitimität*

Während der vergangenen fünf Jahre der Regierung Lukaschenko hat sich die sozioökonomische Situation im Land dramatisch verschlechtert. Folgende Indikatoren zeugen hiervon:

- *Lebensstandard*: Der wirtschaftliche Niedergang in Belarus geht mit einer stetigen Verringerung des Lebensstandards der Bevölkerung einher, was sich u.a. am Rückgang der Lebenserwartung und der deutlich gestiegenen Auswanderung zeigt. Während Lohnrückstände im Agrarsektor bereits 1998 beträchtliche Ausmaße erreichten, kam es 1999 auch zu Zahlungsverzögerungen in der Industrie und im öffentlichen Dienst. Im Juni 1999 war die Regierung nur in der Lage, die Löhne über die Notenpresse sicherzustellen. Auf Dollarbasis betrug der Durchschnittslohn im März 1999 nur noch 20 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.<sup>32</sup> Seit Sommer 1999 sind auch deutliche reale Lohneinbußen auf Rubelbasis zu konstatieren.
- *Zerrüttete Währung*: Durch die emissionsfinanzierte Subventionierung von Landwirtschaft, Bauwesen und Schwerindustrie ist der belarussische Rubel heute eine instabile, nichtkonvertierbare Währung. Die Inflation steigt trotz administrativer Preiskontrollen Jahr um Jahr: von 63,4% 1997 und 181,7% 1998 auf 97% im ersten Halbjahr 1999.<sup>33</sup>
- *Erosion der industriellen Basis*: Ausbleibende Privatisierung und das Fehlen von Sanktions- und Anreizstrukturen (Konkurse, Wettbewerb) zur Unternehmensrestrukturierung haben zu einer sinkenden Rentabilität der Firmen und abnehmenden Konkurrenzfähigkeit belarussischer Produkte geführt. Preiskontrollen, Devisenbewirtschaftung und Außenhandelsregulierung spitzen die Lage in den Unternehmen weiter zu. Vor diesem Hintergrund sind die Unternehmen nicht länger in der Lage und willens zu investieren. Die Folge ist eine Aufzehrung des Anlagevermögens und somit die Zerstörung der industriellen Basis von Belarus. Allein in der Landwirtschaft sind Ersatzinvestitionen von mehreren Mrd. US\$ nötig. Durch die investitionsfeindliche Politik der Lukaschenko-Regierung sind bisher zudem, wie bereits erwähnt, nennenswerte Auslandsinvestitionen ausgeblieben, die zur Sicherung der industriellen Basis einen wichtigen Beitrag hätten leisten können. Der Produktionszuwachs 1997/98 war lediglich auf eine größere Auslastung bereits bestehender Kapazitäten zurückzuführen und keinesfalls auf technische Innovationen und Neuinvestitionen. Somit verliert Belarus den Anschluß an die industrielle Erneuerung in den Nachbarstaaten und wird zu einem technologischen Entwicklungsland.
- *Versorgungsengpässe*: Durch die ausbleibenden Strukturreformen in der Landwirtschaft und die staatliche Preispolitik existieren keine Anreize zur Produktion von Milch, Fleisch, Geflügel, Eiern und anderen Grundnahrungsmitteln. Die Folge sind Versorgungsengpässe, insbesondere außerhalb der Hauptstadt Minsk, und die zeitweilige Einführung von administrativen Verteilungssystemen, wie z.B. Lebensmittelkarten oder Mengenabgabebegrenzungen.
- *Wohnungswesen*: Aufgrund des Ausbleibens von Reformen im Wohnungswesen und in der Kommunalwirtschaft hat sich die Qualität des Wohnens und kommunaler Dienstleistungen deutlich verschlechtert. Der ständig sinkende Kostendeckungsgrad durch

---

<sup>32</sup> Institut für Weltwirtschaft. Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus, Kieler Diskussionsbeiträge 339.

<sup>33</sup> Belarussian Economic Trends (BET), a.a.O., S. 36 ff.

Mieten und Tarife, der im Wohnungswesen unter 5 Prozent liegt, und die fehlende Finanzkraft der lokalen Haushalte haben zu einem enormen Instandhaltungsstau bei Wohnungen und kommunaler Infrastruktur geführt, der letztendlich eine irreparable Zerstörung der Substanz nach sich zieht.

Nicht unerwähnt bleiben sollten auch die enormen Wohlfahrtsverluste, die aufgrund der systemimmanenten Korruption und des alles beherrschenden Paternalismus entstehen. Die systemimmanente Korruption geht zudem mit einer Verringerung der administrativen Leistungsfähigkeit einher. Autokratische Regime mit starken kriminellen Elementen neigen zur Zerstörung öffentlicher Verantwortung und Ethik des Staatsapparats.<sup>34</sup> Die symbolische Antikorruptionspolitik, die kleine Beamte auch bei fehlender Beweislage mit drakonischen Strafen versieht, Bereicherung auf höchster Ebene jedoch sanktioniert, führt zu Passivität und Entscheidungsvermeidung.<sup>35</sup> Hinzu tritt das Element einer negativen Personalauslese. Es ist also nur eine Frage der Zeit, bis das Lukaschenko-Regime erhebliche Steuerungs- und Implementationsprobleme bekommt. Neben der wirtschaftlichen verliert das System auch seine politische Legitimität und Glaubwürdigkeit in den Augen der Bevölkerung, auch wenn es sich hierbei um einen sehr langfristigen Prozeß handeln dürfte. Derzeit ist kaum zu prognostizieren, wann sich der Unmut der Bevölkerung in offenem politischen Dissens und gesellschaftlicher Mobilisierung manifestieren wird.

### 5.3 Transformation auf der Mikroebene

Wirtschaftsnobelpreisträger Douglas North betont in seinem Buch "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" die *Pfadabhängigkeit* der Transformation, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zivilgesellschaft und dem Wandel von Werten und politischer Kultur.<sup>36</sup> Die abgebrochene Transformation in Belarus 1994 auf der Makroebene und die harte Restauration geben hiervon beredtes Zeugnis. Gerade in Belarus war wegen der unterentwickelten Zivilgesellschaft, des nur schwach verankerten Nationalbewußtseins und fehlender Gegeneliten ein Transformationsrückschlag zu erwarten. Heute allerdings spricht die Pfadabhängigkeit eher für einen langfristigen Regimewechsel, da trotz aller Bemühungen des Lukaschenko-Regimes der Wandel auf der Mikroebene nicht zum Stillstand gekommen ist. Hierfür sprechen a) die weitere Entwicklung der Zivilgesellschaft und b) der graduelle Wertewandel in der Bevölkerung.

a) *Entwicklung der Zivilgesellschaft*: Trotz der von Sicherheitsrat und KGB orchestrierten staatlichen Unterdrückungspolitik etwa durch Steuerinspektionen, Kündigung von Mietverträgen, schikanöse Umregistrierungsverfahren, willkürliches Sperren von Konten sowie Drohungen und Geldstrafen gegenüber Aktivisten hat sich in den letzten Jahren ein sichtbarer *NGO-Sektor* entwickelt. Besonders aktiv sind Menschenrechtsorganisationen, Jugendorganisationen, Organisationen zur Verbreitung der lokalen Selbstverwaltung, unabhängige Gewerkschaften und unabhängige Unternehmerverbände. Anfang 1999 waren

---

<sup>34</sup> D. Olowu, Bureaucratic Morality in Africa, in: Political Science Review, 3/1988, S. 226.

<sup>35</sup> K. Mildner, Korruption, a.a.O., S. 357.

<sup>36</sup> D. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990.

über 2.500 NGOs offiziell registriert. 57 Prozent der NGOs befinden sich in Minsk, besitzen aber zum Teil lokale Büros in den Regionen. In den westlichen Regionen von Belarus sind Strukturen bürgerlicher Selbstverwaltung in der Regel stärker entwickelt als in den östlichen Gebieten Gomel, Mogiljow und Witebsk.

- b) *Wertewandel*: Trotz der harten Restauration auf der Makroebene vollzieht sich parallel zur Entwicklung der Zivilgesellschaft, wie schon in Abschnitt 4.4 erwähnt, ein langsamer, aber unaufhaltsamer Wertewandel. Insbesondere die jüngere Generation unterscheidet sich bereits heute deutlich in ihren Einstellungen zu Marktwirtschaft, Rolle des Staates in der Wirtschaft und privatwirtschaftlicher Tätigkeit. Auch die Idee der belarussischen Staatlichkeit und eine Westorientierung ist bei der Jugend stärker verankert als bei der älteren Generation, wie sich u.a. an der Frage einer möglichen Vereinigung mit Rußland zeigt:

Abb. 9 Wahlverhalten in einem hypothetischen Referendum zur Vereinigung mit Rußland, nach Altersgruppen<sup>37</sup>

Wahlverhalten	16 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 <
Befürworter	32.7	32.0	33.5	35.2	44.7	44.2	56.3
Gegner	40.3	48.0	46.6	47.1	39.4	45.7	24.4
Werde nicht stimmen	26.2	19.2	18.0	16.2	12.8	16.9	12.9

Ein weiterer Anhaltspunkt für den Wertewandel sind die sich deutlich unterscheidenden Vertrauenswerte gegenüber dem Präsidenten und staatlichen Institutionen von Jugendlichen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung. Während 41 Prozent der Gesamtbevölkerung dem Präsidenten trauen und nur 28,8 Prozent mißtrauen, ist das Verhältnis bei den unter 30jährigen genau umgekehrt.<sup>38</sup>

#### 5.4 Entwicklung der Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen

Die Entwicklung dieser Beziehungen wird von entscheidender Bedeutung für den langfristigen Transformationsprozeß Weißrußlands insgesamt sein. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang sind a) die Beziehungen auf internationaler Ebene, b) die Beziehungen im Bildungsbereich, c) humanitäre Hilfe und NGO-Netzwerke und d) die wirtschaftlichen Beziehungen.

- a) *Internationale Beziehungen*: Der Verfassungscoup vom November 1996 markiert die eindeutige Abkehr des Lukaschenko-Regimes von den demokratischen Prinzipien der Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Gerichte und eines pluralistischen Parlaments. Mit diesem Vorgehen hat Lukaschenko eine Isolierung des Landes provoziert und die Integration in europäische Strukturen langfristig verzögert. So sah sich etwa der Europarat nach dem Referendum gezwungen, den Gaststatus von Belarus auszusetzen. Die Europäische Union verhängte 1997 nach einem gescheiterten Vermittlungsversuch eine

<sup>37</sup> IISEPS, 1/1999, S. 31.

<sup>38</sup> G. Drakokhrust/Y. Drakokhrust, Whom do those trust who do not trust the president, IISEPS, June 1999, S. 30.

Reihe von Sanktionen, wie etwa das Einfrieren des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens sowie des nationalen Tacis-Programms und reduzierte die Beziehungen zu Belarus auf ein Minimum. Die Mitgliedstaaten der EU sowie die USA folgten diesem Beispiel. Der Westen erkennt zudem weiterhin den 1995/96 demokratisch gewählten 13. Obersten Sowjet an. Zum von Lukaschenko eingesetzten Parlament bestehen bis heute keine offiziellen Beziehungen. Die bereits erwähnte Affäre um die Botschafterresidenzen und die Verschärfung der Menschenrechtssituation seit 1998 haben zu einer weiteren Belastung der Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen geführt. Angesichts der geringen Interdependenz auf offizieller zwischenstaatlicher Ebene und des völligen Fehlens hochrangiger Besuche kommt der Beratungs- und Beobachtergruppe der OSZE in Minsk eine besondere Bedeutung zu. Die Gruppe wurde mit Zustimmung der belarussischen Regierung Ende 1997 eingerichtet, um Belarus beim Aufbau demokratischer Institutionen zu beraten und die Einhaltung der OSZE-Grundsätze, insbesondere im Bereich Menschenrechte, zu beobachten. Ziel der OSZE-Gruppe ist es, durch Verhandlungen zwischen dem präsidentialen Apparat und der Opposition einen Weg aus der konstitutionellen Sackgasse aufzuzeigen, der in demokratische Wahlen mündet, den Zugang aller gesellschaftlichen Kräfte zu den Massenmedien garantiert und eine Rückkehr zum Parlamentarismus beinhaltet. Seit Sommer 1999 verhandeln Vertreter des Präsidenten und der Opposition in mehreren Arbeitsgruppen über diese Punkte. Auch wenn bisher ein entscheidender Durchbruch nicht erzielt werden konnte, das Lukaschenko-Regime seit Beginn der Verhandlungen die Unterdrückung von Opposition und NGOs weiter verschärft hat und die Transitionswilligkeit Lukaschenkos zumindest in Zweifel gezogen werden muß, erfüllt die OSZE-Gruppe doch eine Reihe wichtiger Aufgaben für den langfristigen belarussischen Transformationsprozeß:

- Die OSZE-Gruppe setzt den Rahmen für eine verhandelte Transition und Rückkehr zur Demokratie, indem sie Prozeduren aufzeigt, Vertrauen schafft und verhandlungswillige Kräfte in beiden Lagern stärkt.
- Die OSZE-Gruppe leistet entscheidende Grundlagenarbeit bei der Verbreitung der Werte von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch das Anprangern von Menschenrechtsverletzungen des Regimes sowie durch die Propagierung alternativer Prozeduren und Durchführung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- Die OSZE-Gruppe unterstützt den Aufbau einer Zivilgesellschaft und von NGO-Strukturen und trägt u.a. durch den Verhandlungsprozeß zu einer Professionalisierung der politischen Parteien bei.
- Die OSZE-Gruppe bietet eine Alternative zur internationalen Isolierung des Landes und dessen bedingungsloser Ausrichtung nach Rußland an. Dabei geht es nicht um eine Störung des weißrussisch-russischen Verhältnisses, sondern um eine Entfaltung des Landes, die seiner geographischen Lage entspricht, und um die Entwicklung einer Bindegliedfunktion, von der sowohl Rußland als auch der Westen profitieren.
- Die OSZE-Gruppe garantiert durch ihre Präsenz im Lande und ihre Berichterstattung eine Beschäftigung westlicher Regierungen mit der "Belarus-Frage".

Auf diese Weise stellt die OSZE-Gruppe eine gewisse Verbindung zwischen Belarus und dem Westen sicher und trägt zum Transformationsprozeß im Land bei. Andere Institutio-

nen, wie etwa die EU, werden erst dann wieder eine aktivere Rolle in den Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen spielen, wenn sich eine deutliche Rückkehr zu Demokratie und Menschenrechten abzeichnet.

- b) *Beziehungen im Bildungsbereich:* Mehrere tausend junger Menschen aus Belarus studieren im westlichen Ausland, vor allem in den USA, Deutschland und Frankreich. Es existiert eine Vielzahl von neuen Studiengängen sowie Austausch- und Praktikaprogrammen, die z.T. von Organisationen wie dem DAAD, der Fulbright Commission oder dem Tempus-Programm der EU gefördert werden. Neben den staatlichen Förderprogrammen gibt es eine ganze Reihe nichtstaatlicher, z.T. auch privater Initiativen, die das Studium im Ausland ermöglichen. Ein nicht unerheblicher Teil der Studenten, deren Eltern der belarussischen Staatsklasse bzw. Nomenklatura zuzurechnen sind, studiert auf eigene Rechnung, vor allem in Deutschland. Außerdem entwickelt sich in Belarus trotz der schwierigen wirtschaftlichen Situation ein kommerzieller Bildungsmarkt, wie sich an der erstaunlichen Nachfrage westlicher Managementausbildung zeigt. So verkaufen sich etwa die Fernlehreangebote der britischen Open University oder des Chartered Institute of Marketing sehr gut, die vom Minsker Institut für Privatisierung und Management vertrieben und betreut werden. Die Teilnehmer an Auslandsstudienaufenthalten, aber auch an westlichen Studienangeboten im Land stehen westlichen Werten und Methoden wesentlich offener gegenüber, werden diese durch ihre Arbeit in Unternehmen und Organisationen multiplizieren und tragen so entscheidend zum Wertewandel bei. Außerdem entstehen durch die Beziehungen im Bildungsbereich transnationale Netzwerke, die den Erwerb politischer Kenntnisse und Erfahrungen befördern.
- c) *Humanitäre Beziehungen:* Die grenzübergreifende Zusammenarbeit von NGOs hat im Falle von Belarus ihren Ursprung in der Tschernobyl-Katastrophe. Neben humanitären Hilfstransporten werden jedes Jahr mehrere 10.000 belarussischer Kinder nach Westeuropa zu Sommeraufenthalten eingeladen. Durch die langjährige Zusammenarbeit im humanitären Bereich haben sich transnationale Netzwerke zwischen belarussischen und westeuropäischen, vor allem deutschen NGOs entwickelt. Dabei beschränkt sich die Kooperation heute nicht nur auf den Tschernobyl-Komplex, sondern umfaßt auch die Bereiche Jugend, Menschenrechte und Politik. Allein durch die Maßnahmen der Internationalen Begegnungsstätte (IBB) Minsk, die von der Bundesregierung und vom Land Nordrhein-Westfalen unterstützt wird, werden jedes Jahr einige tausend Personen erreicht und enge Kontakte zwischen belarussischen und deutschen NGOs geknüpft. Einmal pro Jahr organisiert die IBB zudem zur Stärkung der transnationalen Netzwerke eine NGO-Tagung in Deutschland, an der mehr als 200 deutsche und belarussische NGOs teilnehmen.
- d) *Wirtschaftliche Beziehungen:* Im Vergleich zu anderen Transformationsstaaten ist das Aufkommen von ausländischen Direktinvestitionen in Belarus äußerst gering. Ein Einfluß von Firmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung auf die Wirtschaftspolitik des Landes ist, wie bereits erwähnt, nicht zu bemerken. Dennoch existieren etwa 1.500 aktiv arbeitende Firmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, in denen 1,3 Prozent aller belarussischen

Erwerbstätigen tätig sind. Real dürfte die Zahl sogar noch höher liegen. Dabei handelt es sich vor allem um Klein- und Mittelunternehmen (KMU). Nur 10 Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung besitzen ein Stammkapital von über 10 Mio. US\$ und 60 Unternehmen ein Stammkapital von 1-10 Mio. US\$. Diese KMU, von denen 47 Prozent eine deutsche Kapitalbeteiligung aufweisen, haben einen nicht unerheblichen Einfluß auf den langfristigen Transformationsprozeß, da hier westliche Methoden und Werte, insbesondere die Idee des Privateigentums und der persönlichen Verantwortung, auf relativ breiter Basis nach Belarus transferiert werden. Außerdem werden Standards auch für belarussische Firmen und deren Mitarbeiter gesetzt, so daß die KMU mit ausländischer Kapitalbeteiligung weit über den eigenen Wirkungskreis hinaus ausstrahlen.

Abb. 10 Ausländische Direktinvestitionen in Belarus 1993-998<sup>39</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kumulative Direktinvestitionen (Mio. US\$)	30.9	46.6	70.0	99.3	171.4	237.1
Anzahl der registrierten Unternehmen	1447	2070	2645	2856	1903	2272
davon aktive	411	676	881	1371	1235	1416
Produktionsvolumen von Gütern und Dienstleistungen (BRB Mrd.)	29.3	701.1	3045.1	6256.5	24518.2	28167.8
in % BIP	0.3	4.0	2.6	3.4	7.0	4.3
Anzahl der Beschäftigten	18041	22930	26818	38522	49469	58147
davon Bürger Belarus	17965	22770	26618	37531	49118	57742
in % aller Erwerbstätigen	0.4	0.5	0.6	0.9	1.2	1.3
Export, Mio. US\$	35.7	60.1	193.6	335.4	466.1	565.0
in % zum Gesamtexport	1.8	2.4	4.0	5.8	6.3	8.0
Import, Mio. US\$	68.9	89.0	133.8	319.1	622.4	809.6
in % zum Gesamtimport	2.8	3.0	2.4	4.6	7.1	9.5

Während die Rolle von Direktinvestitionen für den Transformationsprozeß nicht unterschätzt werden sollte, scheinen derzeit jedoch andere Kooperationsformen, insbesondere Handel und *Lohnfertigung*, die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Belarus und seinen westlichen Nachbarn zu vertiefen. Die russische Finanzkrise vom August 1998 und der damit verbundene Zusammenbruch des Absatzmarktes für belarussische Produkte einerseits und der durch Preisregulierung und fehlende Kaufkraft unattraktive Binnenmarkt andererseits zwingen viele belarussische Unternehmen zu einer Umorientierung auf westliche Exportmärkte. Dies gilt insbesondere für die belarussische Textil-, Holz- und Möbelindustrie. Das Lohnfertigungsgeschäft fördert dabei u.a. durch den scharfen internationalen Wettbewerb in diesem Bereich die Reorganisation der Unternehmen, die Einführung neuer Technologien und Managementmethoden sowie die Finanzierung von Ersatzinvestitionen.<sup>40</sup> Außerdem wird durch die Einbindung bestimmter belarussischer Branchen in den europäischen Wirtschaftsraum und Wettbewerb ein externer Evaluierungsstandard für die belarussische

<sup>39</sup> Belarussian Economic Trends, Quarterly Issue Belarus, April-June 1999, S. 22.

<sup>40</sup> K. Mildner, Der belarussische Textilsektor, in: Belarus News, 4/1999, S. 16-18.

Wirtschaft insgesamt geschaffen, der die Unterschiede zwischen privaten exportorientierten Unternehmen und wenig erfolgreichen staatlichen Großunternehmen aufzeigt.

### **5.5 Zusammenfassung und Konsequenzen für die westliche Hilfe**

Wie oben aufgezeigt, sind Strukturen, Systeme, Personal und Werte der Führungselite in Belarus derzeit nicht kompatibel mit reformorientierten Wirtschaftspolitiken. Insbesondere das paternalistisch-klientelistische Machtsystem stellt eine deutliche Reformbarriere dar. Ein kurzfristiger Wandel der Wirtschaftspolitik ohne Regimewechsel scheint vor diesem Hintergrund wenig wahrscheinlich. Andererseits schaffen der Transformationsprozeß auf der Mikroebene und die sich vertiefenden Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen auf lange Sicht die Voraussetzungen für eine Rückkehr zu Demokratisierung und Wirtschaftsreformen. Diese Einschätzung hat erhebliche Konsequenzen für die Ausrichtung westlicher Hilfsprogramme für Belarus. Die Vorhaben von IWF, Weltbank und Geberländern im Bereich wirtschaftspolitischer Regierungsberatung der Jahre 1994/95 waren von Beginn an zum Scheitern verurteilt. Die westlichen Geber, insbesondere die USA (USAID), die Europäische Union (Tacis) und Deutschland (Transform), haben spätestens nach dem Referendum Ende 1996 diese Unvereinbarkeit erkannt, ihre Vorhaben im Bereich Regierungsberatung abgebrochen bzw. deutlich reduziert und konzentrieren sich seitdem auf die Schaffung der institutionellen und personellen Voraussetzungen für einen langfristigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozeß. Dabei sind folgende Aktivitäten von besonderem Interesse:

#### *a) Förderung des Privatsektors:*

- Förderung von Klein- und Mittelunternehmen (EBRD, Transform, IFC);
- Restrukturierung von Unternehmen im Bereich der Leicht- und Bauindustrie (Transform);
- Kooperationsanbahnung zwischen belarussischen und deutschen Firmen (Transform);
- Aufbau von Verbands- und KMU-Förderstrukturen (IFC, USAID, Know-how-Fund, UNDP, Transform).

#### *b) Aus- und Weiterbildung:*

- Einrichtung neuer Studiengänge an staatlichen und nichtstaatlichen Hochschulen in den Bereichen Wirtschaft, Recht und Politik (TEMPUS, Eurasia);
- Praktika in deutschen Unternehmen (Transform);
- Aufbau eines Instituts für deutsche Rechts- und Wirtschaftsstudien an der Europäischen Humanistischen Universität (EHU) Minsk, geplante Einrichtung eines deutschen Managementstudienganges (DAAD);
- Einrichtung von MBA-Studiengängen (TACIS, EURASIA).

#### *c) Förderung von NGOs und freier Presse:*

- Aufbau von Unterstützungszentren für NGOs (Transform, USAID);
- Aus- und Weiterbildung für junge Politiker und NGO-Aktivisten (Transform, USAID);
- Verbreitung des Internet, insbesondere für NGOs (UNDP, Soros);

- Weiterbildung von Journalisten sowie Praktika im Ausland (Tacis, USAID, Transform, UNDP);
- lokale Selbstverwaltung (Transform, Tacis, OSZE, UNDP);
- Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte (Transform, USAID, OSZE).

d) *Förderung der politischen Facheliten im wirtschaftlichen Bereich:*

- Wirtschaftspolitischer Klub, Kapazitäts- und Netzwerkbildung durch regelmäßige Diskussionsforen, Runde Tische, Seminare und Herausgabe eines wirtschaftspolitischen Journals (Transform);
- Wirtschaftliche Policy-Beratung und Forschung (Tacis);
- Wirtschaftsforschungsprojekte (Soros);
- Praktika und Forschungsaufenthalte im westlichen Ausland (verschiedene);
- Aufbau von Netzwerken, insbesondere zu politischen Facheliten in Polen und Litauen.

Neben staatlicher Unterstützung sind auch eine Vielzahl von westlichen Stiftungen in Belarus tätig, die ähnliche Ziele und Strategien verfolgen wie die staatliche Hilfe, z.B. die Soros-Stiftung, Center for International Private Enterprise, Central East European Law Initiative of the American Bar Association, Westminster Foundation for Democracy, Eurasia Foundation, die Friedrich-Ebert-Stiftung u.a. Während die Förderung insbesondere aus den USA innerhalb der letzten Jahre ausgebaut wurde, wurden die deutschen Mittel sowohl für das Transform-Programm als auch den Stiftungsbereich deutlich gekürzt. In diesem Zusammenhang kann der deutschen Osteuropapolitik eine gewisse Kurzsichtigkeit nicht abgesprochen werden. Nur durch die Unterstützung des langfristigen Transformationsprozesses auf der Mikroebene wird es gelingen, die Ergebnisse der harten Restauration aufzuweichen, Voraussetzungen für den politischen Dialog und das Sammeln politischer Erfahrungen zu schaffen und somit Belarus wieder an Europa heranzuführen. Der sich in letzter Zeit vollziehende Wertewandel in der Bevölkerung, der langsame, jedoch stetige Aufbau der Zivilgesellschaft, die Zunahme der kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Westen und der Anpassungsdruck durch die wirtschaftliche Situation geben hier Anlaß zur Hoffnung. Dennoch benötigt der Westen Beharrungsvermögen und einen langen Atem bei seiner Hilfe, denn "most institution building moves slowly. Where institution building (and not mere constitution writing) is concerned, time is measured in decades."<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> R. Putnam, Making Democracy Work, Princeton 1993, S. 184.

**Kirk Mildner**

## **Belarus: Critical Considerations on the Politics and Economics of the Lukashenka Regime**

Bericht des BIOst Nr. 12/2000

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

Economic globalization, international agreements and the delegation of competences to supra-national organisations such as the WTO or the European Central Bank have led to a noteworthy inter-dependence and ensuing harmonisation of national political activities. However, this process is not uniform, and some national states are proving resistant to harmonisation. One particular instance of this is Belarus, which has achieved distinction among the transforming states of Eastern Europe by reverting to authoritarian structures and by the absence of economic reforms. On the basis of Belarussian economic policy, the present study attempts to explain why the Lukashenka regime has up to now shown little ability to learn and why the experiences made in neighbouring countries have had little or no impact on the economic-policy decision-making process in Belarus.

#### *Findings*

1. Since 1994, Belarus has been following a path of its own which could also be called a "hard restoration". Belarus is at the bottom of the table in all comparative studies on the progress of economic reform in the European transforming states. The standard of living of the people is declining, the currency is in tatters, the industrial base is exhausted, and the agriculture is in a deplorable condition. Furthermore, more and more experts are leaving the country for the USA, Israel and Germany, but also for Moscow, Kiev and Prague.
2. Despite applying in some cases hefty incentive and sanction instruments, none of the potential exporters of politics (IMF, World Bank, EU, Poland, Lithuania, Russia, non-governmental players) have managed to make any significant impact on the economic policies of the Lukashenka regime. What is particularly noteworthy in this context is the absence of any political transfer from Russia to Belarus.
3. Even if the Belarussian economy was particularly strongly integrated into the Soviet economic system, Belarus nevertheless appeared to share a wide range of congruent problems with other transforming states. Thus, the Lukashenka regime's unwillingness to learn cannot be attributed to a fundamentally different problem situation.

4. The main reason for the Belarussian unwillingness to learn is the lack of compatibility between the policies on offer and the institutions (structures, systems, cadres and values) of the Lukashenka regime.
5. The President's mistrust of the classical economic-policy institutions in Belarus has led to these being either a) completely disempowered (Parliament), b) restricted to executive functions (Economics and Finance Ministries) or c) incorporated into the presidential power system (Central Bank). Also, new Lukashenka institutions such as the Control Service and the Security Council were set up and occupy key positions in the political economy of the country. These are complemented by semi- and illegal "grey" institutions which form a *second polity* that exercises crucial influence on economic decisions without themselves having any constitutional or democratic legitimation.
6. Lukashenka's style and procedures and his institutions are characterised by four basic concepts: a) autocracy, b) paternalism and clientelism, c) rent seeking and d) populism and police-state control. Here it is evident that the President's economic policy is not geared towards a return to a planned economy but rather towards using state control and the corruption immanent in the system to incorporate the country's economy into the presidential power system, to finance the power apparatus, and to ensure the loyalty of the clans with which the President has surrounded himself.
7. Since it is doubtful whether the Lukashenka regime is capable of learning at all, the prospects of a change in economic policy in Belarus depend above all on a) the time horizon for a change of regime, b) the transformation process at the micro-level, c) the development of relations between Belarus and the West, and d) relations with Russia.
8. Despite oppressive sanctions and the regime's systematic fight against the evolution of civil-society structures, an unstoppable transformation and modernization process is under way at the micro-level in Belarus that is creating conditions conducive to the country's returning to democracy and a market economy in the long term. One indicator of the transformation process going on at the micro-level is the measurable shift in values especially among the Belarussian youth.
9. The West should assist the transformation process in Belarus above all by fostering relations between the EU member countries and Belarus (at the levels of the expert elites, the economy, education, humanitarian aspects). Particular importance in this context attaches to technical assistance, which could also incorporate activities by Belarus' immediate neighbours to the west, Poland and Lithuania.