SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse: Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

Neumann, Matthias (Ed.); Pleines, Heiko (Ed.)

Sammelwerk / collection

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Neumann, M., & Pleines, H. (Hrsg.). (2002). *Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse: Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten* (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 36). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437545

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Forschungsstelle Osteuropa Bremen
Arbeitspapiere und Materialien

Nr. 36 - April 2002

Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse

Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

veranstaltet von

Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung

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

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 36: Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse
Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

April 2002

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Matthias Neumann, Heiko Pleines

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

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

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

© 2002 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: 0421-218-3687

Telefax: 0421-218-3269

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

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

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort 5

WAS IST UND WIE WAR TRANSFORMATION?

Vladimir Cvijanović
Beitrag zur Modellierung des Transformationsprozesses 7

Siniša Kušić
Gewinner und Verlierer der Transformation: System- und länderspezifische Ausgangsbedingungen, alternative Transformationspfade und EU-Integration 11

Michael König
Möglichkeiten einer umfassenden Transformationstheorie 16

Timm Beichelt
Politischer und wirtschaftlicher Wandel im postsozialistischen Europa: Kurze Bilanz nach einem Jahrzehnt Systemtransformation 21

WAS KENNZEICHNET DAS SCHEITERN EINER TRANSFORMATION?

Peter Wittschorek
Keine Macht den Parlamenten? – Gründung und Etablierung der neuen Verfassungsordnungen in den GUS-Staaten 28

Marion Zweckstetter
Autoritäres Regime und Demokratisierung in Kroatien 35

Nicole Gallina
Ist der ukrainische Transformationsprozeß noch zu konsolidieren? 38

Tina Kowall
Der Verlierer der ukrainischen Transformation: die Partei 41

Kerstin Zimmer
„Region Capture“ Strategie der regionalen Transformation in der Ukraine? 45

TRANSFORMATION UND ARBEITSMARKT

Dubravko Radić
Arbeitsmärkte in Transformationsländern:
Bestandsaufnahme und Bilanz nach dem Ende des Transformationsprozesses 50

Christian Fahrholz / Achim Kemmerling
Transition und Tertiarisierung:
Zu den realwirtschaftlichen Folgen eines unbalancierten Wachstums 56

Anne Schüttpelz
Beschäftigungspolitische Implikationen des EU-Beitritts 63

TRANSFORMATION DER LANDWIRTSCHAFT

Tatjana Thelen
Gewinner und Verlierer in der postsozialistischen Landwirtschaft
Das Beispiel einer ländlichen Gemeinde in Ungarn 68

Daniel Ursprung
Verlierer im rumänischen Landwirtschaftssektor 72

Peter Lindner
Das Vorbild Nižnij Novgorod:
Die Privatisierungskonzeption der Weltbank für den russischen Agrarsektor 78

Ludger Hinners-Tobrägel
Was bleibt? – Möglichkeiten der Nutzbarmachung ostdeutscher Erfahrungen bei der Umgestaltung landwirtschaftlicher Unternehmen für Tranformationsprozesse in anderen ehemals sozialistischen Ländern 83

NATIONALITÄTEN ALS GEWINNER DER DEMOKRATISIERUNG?

Krisztina Keller / Urs Zietan
Die Situation der ungarischen Minderheit in der Vojvodina nach der demokratischen Wende . 88

Kakhaber Dzebisaschwili
Nationalismus im postsowjetischen Georgien: Positive Kraft der Staatsbildung 92

RUSSISCHE REGIONEN. ALTERNATIVE PERSPEKTIVEN AUF GEWINNER UND VERLIERER

Jörn Grävingholt
Warum Rußlands Föderalismus nicht tot ist.
Ein Plädoyer gegen die Unterschätzung von Institutionen 97

Pawel Moshaew
Regionen Rußlands.
Gewinner und Verlierer im Transformationsprozeß im Zuge der Globalisierung 101

MACHT DIE EU TRANSFORMATIONSGEWINNER?

Karin Pieper
Gewinner oder Verlierer auf der regionalen Ebene? Regionalpolitik vor dem Hintergrund des Beitritts von Ungarn und Polen in die Europäische Union 106

Rusanna Gaber
Verlierer der Transformation in Mittelosteuropa 111

Andreas May
Polen – Beispiel einer gelungenen Transformation? 119

Rolf Peter / Volker Weichsel
Will Russia be excluded from or included into Europe by enlargement of the European Union? Explaining the development of a semi-permeable border 122

INTELLIGENZIJA IM WANDEL

Sabine Teubner
Die Diskurse russischer Transformationssubjekte im Gefüge des gesamtgesellschaftlichen Diskurses während der Zeit des Systemwandels, dargestellt an drei ausgewählten Dissidentengruppen des Samizdat 126

Sergej Laboda
Im Spannungsverhältnis zwischen dem alten „Erbe“ und neuen Impulsen.
Die Entwicklung des Hochschulwesens in Belarus in den 90er Jahren 129

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 133

Neuere Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa 136

Geleitwort

Seit 1996 finden in Brühl regelmäßig Tagungen für junge Osteuropa-Experten statt. Diese Veranstaltungen sollen Nachwuchswissenschaftlern aller Fachgebiete, die sich in ihren Arbeiten mit den aktuellen Entwicklungen im Osten Europas auseinandersetzen, ein Forum bieten, ihre Ideen und ihre Forschungsansätze vorzustellen und offen zu diskutieren. Veranstaltet werden die Tagungen vom Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde und der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

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

Es gilt auch festzuhalten, daß wir derzeit über eine große Zahl junger hochqualifizierter Wissenschaftler verfügen, die sich intensiv mit den gesellschaftlichen Prozessen in dieser Region befassen. Aufgrund der Öffnung der osteuropäischen Gesellschaften seit Mitte der 80er Jahre einerseits und des wachsenden Interesses der allgemeinen Sozialwissenschaften an der Region Osteuropa andererseits hat diese Generation für ihre Ausbildung fachlich, methodisch und sprachlich weit bessere Voraussetzungen vorgefunden, als dies bei früheren Expertengenerationen der Fall war. Es ist eine Chance für Politik, Wirtschaft und auch für die etablierte Wissenschaft, dieses Potential an qualifizierten Nachwuchskräften sinnvoll zu nutzen.

Wir wünschen den Teilnehmern der 10. Brühler Tagung ebenso fruchtbare Diskussionen wie bisher und hoffen, daß der vorliegende Band dazu beiträgt, den Erfahrungsaustausch auch über den engeren Kreis der unmittelbar Beteiligten hinaus zu fördern.

Prof. Dr. Wolfgang Eichwede

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

Dr. Harald Geiss

(Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung)

Vladimir Cvijanović

Beitrag zur Modellierung des Transformationsprozesses

Dieser Aufsatz besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil werden Elemente und Funktionsweisen des klassischen sozialistischen Systems beschrieben. Darauf aufbauend wird im zweiten Teil der Transformationsbegriff mit seinen wichtigsten Merkmalen skizziert und der daraus resultierende Prozeß erläutert. Der Aufsatz endet mit einem Fazit.

Aufbau des klassischen sozialistischen Systems

Die Struktur des klassischen Systems können wir mit fünf konstituierenden Elementen darstellen, die eine Kausalitätslinie formen:[1]

1. Souveräne Macht der kommunistischen Partei, Primat der offiziellen Ideologie
2. Dominante Position des Staatseigentums
3. Vorherrschaft der bürokratischen Koordination
4. Planwirtschaft, weiche Budgetschranken, paternalistisches Verhalten der Vorgesetzten, schwache Preisempfindlichkeit
5. Forciertes Wachstum, chronische Mangelwirtschaft, Arbeitskräftemangel und Arbeitslosigkeit am Arbeitsplatz.

Das klassische System ist unter den beschriebenen Kausalitäten eine gewisse Zeit lebensfähig, wird aber zunehmend durch ökonomische Probleme, öffentliche Unzufriedenheit, Verlust des Selbstvertrauens der Machthaber, usw. belastet. Mit der Zeit wurden die Probleme und Widersprüche des klassischen Systems deutlich und führten zu seinen Veränderungen.[2]

Das sozialistische System hat sich im Laufe der Zeit ständig verändert, um die Funktionsmängel zu beseitigen, die seit den 50er Jahren auftraten. Die Veränderungen waren in den einzelnen sozialistischen Ländern unterschiedlich und kamen in zwei Formen vor: **Vervollkommnungen** und **Reformen**. Vervollkommnungen verändern die konstituierenden Elemente des sozialistischen Systems nicht,[3] ein Beispiel dafür ist die Reorganisation von Ministerien, die sich aufspalten, oder fusionieren.[4] Unter Reformen des sozialistischen Systems verstehen wir Veränderungen in den einzelnen Elementen einer sozialistischen Wirtschaftsordnung,[5] bzw. Veränderung in den konstituierenden Merkmalen des Systems, „ohne das System aus der Familie der sozialistischen Systeme herauszunehmen.“[6] Reformen führten zwar zu Systemveränderungen, z.B. größerer Liberalisierung und Dezentralisierung der Wirtschaft, die Macht der kommunistischen Parteien, als das wichtigste konstituierende Merkmal des sozialistischen Systems, blieb dabei aber unberührt. Eine Wende innerhalb des Systems wird doch vollzogen. Diese **Wende**

---

[1] Vgl. Kornai, Janos: The Socialist System, Oxford, 1992, Schaubild 15.1, S. 361.

[2] Vgl. Kornai, Janos: The Socialist System, a.a.O, S. 383–395.

[3] Vgl. Kušić, Siniša: Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, Wiesbaden 2001, S. 15–16.

[4] Vgl. Kornai, Janos: The Socialist System, a.a.O, S. 398.

[5] Vgl. Kušić, Siniša: Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, a.a.O., S. 15.

[6] Kornai, Janos: The Socialist System, a.a.O, S. 388.

hat zwei Dimensionen: **Tiefe** und **Radikalität.**[7] Je näher die Wende den ersten Elementen der Kausalitätslinie ist (Punkt 1 und 2), desto tiefer ist sie, und umgekehrt. Radikalität bezieht sich auf die Intensität der einzelnen Veränderungen. Je dynamischer die Reformen werden, je tiefer und radikaler sie sich auf das System auswirken, um so mehr wird das klassische System aufgelöst und der Transformationsprozeß angestoßen.

Begriff der Transformation

Eine **Transformation** vom klassischen sozialistischen System zum marktwirtschaftlich demokratischen System fängt erst dann an, wenn das Monopol der kommunistischen Partei gebrochen ist. Das geschieht durch eine **Revolution**, mit der nach *Kornai* die kommunistische Partei von der Macht zu stürzen ist.[8] Revolution wird in diesem Kontext durch das Endergebnis definiert, nämlich das Aufheben der Macht der kommunistischen Partei. Aber schon die Reformen haben in einigen Ländern eine neue sozioökonomische Struktur geschaffen, die später zu einer Beschleunigung des Transformationsprozesses beigetragen hat.

„Die konkrete Definition des Begriffs „Transformation" variiert mit der methodologischen Position, der Problemdimension und ganz allgemein mit der sozialwissenschaftlichen Teildisziplin."[9] In den einzelnen sozialwissenschaftlichen Disziplinen wird der Begriff „Transformation" oft verschieden definiert: „In den Wirtschaftswissenschaften wird darunter der Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft verstanden, wohingegen der Begriff in den Politikwissenschaften Wechsel im politischen System bezeichnet."[10] Während eine eindeutige Begriffsdefinition werturteilsfrei nicht möglich scheint, ist das, was man im allgemeinen unter Transformation in Bezug auf die Umwandlung der osteuropäischen Gesellschaftssysteme versteht grundsätzlich unstrittig. Dabei werden Begriffe wie Transformation, Systemwechsel und Transition in der Fachliteratur als Synonyme benutzt.[11]

Unter Transformation versteht man einen Prozeß des gleichzeitigen Wandels des gesamten Gesellschaftssystems, der ökonomischen, politischen, rechtlichen und Verhaltensebene als gesellschaftliche Subsysteme.[12] Zwischen wirtschaftswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Theorien gibt es einen Unterschied hinsichtlich des Konzeptes der Transformation:[13] In den Wirtschaftswissenschaften geht man von der Annahme aus, daß wirtschaftliche Liberalisierung und Wachstum einer Demokratisierung vorausgehen. Politikwissenschaftliche Theorien hingegen setzen die Integrität des Staates, demokratische Regeln und die Beseitigung der sozialen, ethnischen und religiösen Klüfte einer Demokratisierung und Verwirklichung funktionsfähiger Märkte voraus. Im Kern geht es um den Aufbau von Institutionen. Darunter versteht man

---

[7] Vgl. Kornai, Janos: The Socialist System, a.a.O, S. 386–387.

[8] Vgl. Kornai, Janos: Highway and Byways, Cambridge, London 1995, S. 388.

[9] Boxberger, Gerald: Sozialpolitik und Transformationsprozesse: Kosten der polnischen Transformation und ihre Minderung über staatliche Sozialpolitik und Selbsthilfeinitiativen, Frankfurt am Main, 1997, S. 17.

[10] Ebenda, S. 17.

[11] Vgl. Kušić, Siniša: Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, a.a.O., S. 21.

[12] Vgl. Kušić, Siniša: *Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien,* a.a.O., S. 27. Vgl. auch Boxberger, Gerald: Sozialpolitik und Transformationsprozesse: Kosten der polnischen Transformation und ihre Minderung über staatliche Sozialpolitik und Selbsthilfeinitiativen, a.a.O., S. 18. Nach Boxberger bedeutet die Transformation einen gleichzeitigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Wandel.

[13] Vgl. Müller, Klaus: Countries in Transition. Entwicklungspfade der osteuropäischen Transformation. In: Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Jg. 51, 10/2001, S. 1146. Der Autor benutzt den Begriff „Transition".

unter anderem die Schaffung neuer Strukturen, Regeln, Zustimmungsverfahren und Verhaltensnormen, die das Verhalten der Menschen beeinflussen.[14]

Wir können vereinfacht schreiben: erfolgreiche Transformation = f(Ausgangslage, derzeitige Politik, Entwicklung und Interdependenzen zwischen den einzelnen Transformationsebenen, externe Faktoren).[15] Die Transformation als die Umgestaltung des gesamten gesellschaftlichen Systems kann erst dann beendet werden, wenn sich alle Transformationsebenen verändert haben, und zwar:[16]

- Wirtschaftliche Ebene: Von der Planwirtschaft zur demokratischen Marktwirtschaft
- Politische Ebene: Von einer Diktatur zur Demokratie
- Verhaltensebene: Vom Dogmatismus zum Relativismus
- Rechtsebene: Von einer parteiideologischen Rechtsordnung zur bürgerlichen Privatrechtsordnung.

Jede der vier Transformationsebenen muß starke Veränderungen erleben: **Auf der politischen Ebene** ist das die Schaffung eines demokratisch und rechtsstaatlich orientierten Gesellschaftssystems. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit soll die Bürger vor staatlichen Eingriffen schützen, und das Handeln des Staates basiert nun auf Recht. Die Rechte der Individuen und anderen Subjekte gegenüber dem Staat sind klar definiert und durchsetzbar, was zur Verselbständigung der Wirtschaft und Pluralismus der politischen Parteien und anderen Organisationen führt, die die Bürger nun freiwillig gründen können.[17] **Ökonomische Transformation** nach *Balcerowicz* umfaßt die folgenden drei Elemente:[18] makroökonomische Stabilisierung, mikroökonomische Liberalisierung der Preise und Märkte und fundamentale institutionelle Restrukturierung. Die existierenden Institutionen müssen verändert werden, wie etwa durch Privatisierung und Reform des Steuersystems, und neue Institutionen müssen geschaffen werden, wie z.B. eine Börse. **Auf der rechtlichen Ebene** müssen alte Gesetze außer Kraft gesetzt, neue Gesetze verabschiedet und an die Gesetze der EU und anderer internationaler Institutionen angenähert werden, deren Mitglied das Land ist. Das Gerichtswesen muß modernisiert werden. **Auf der Verhaltensebene** sind die Veränderungen deutlich langsamer und nicht so klar zu sehen wie auf den anderen Ebenen. Im Einzelnen umfassen Anpassungen auf der Verhaltensebene besonders Lernen über das Funktionieren des neuen Systems, Adaption der neue Denkweise, Wahrnehmung der neuen Verhältnisse in der Gesellschaft.

Es bestehen **Interdependenzen** innerhalb und zwischen den einzelnen Transformationsebenen, und dabei tauchen die Probleme der **Simultanität**, **Reihenfolge** und **Dauer** auf. Erfolgreiche ökonomische Transformation hängt von dem Entwicklungsgrad der Demokratie ab. Aber auch umgekehrt ist die ökonomische Transformation eine Voraussetzung für die Entwicklung der Demokratie.[19] Das Problem der Simultaneität zeigt sich bei der Abhängigkeit zwischen Privatisierung und Schaffung funktionsfähiger Märkte, weil das erste eine Voraussetzung für das zwei-

[14] Vgl. Boxberger, Gerald: Sozialpolitik und Transformationsprozesse: Kosten der polnischen Transformation und ihre Minderung über staatliche Sozialpolitik und Selbsthilfeinitiativen, a.a.O., S. 18.

[15] Dabei hat ein Transformationsland geringen bis keinen Einfluss auf die Ausgangslage und externe Faktoren.

[16] Vgl. Wolf, Michael: Transformation als Systemwechsel – eine modelltheoretische Annäherung. In: Hopfmann, Arndt; Wolf, Michael (Hrsg.): Transformation und Interdependenz. Beiträge zu Theorie und Empirie der mittel- und osteuropäischen Systemwechsel (Politische Soziologie, Band 12), Münster, 1998, S. 59. und vgl. Kušić, Siniša: *Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien,* a.a.O., S. 27.

[17] Vgl. Kušić, Siniša: Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, a.a.O., S. 29–31.

[18] Vgl. Balcerowicz, Leszek: Socialism Capitalism Transformation, Budapest, 1995, S. 155.

[19] Vgl. Schulz-Nieswandt, Frank: Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 254, Berlin 1997, S.75.

te ist, und umgekehrt.[20] Da nicht alle Reformen auf einmal eingeführt werden können, muß eine Reihenfolge einzelner Transformationsschritte gewählt werden.[21]

Fazit und Ausblick

Transformation haben wir in diesem Aufsatz als einen Prozeß definiert, der vom Punkt „klassisches sozialistisches System" zum Punkt „Marktwirtschaft und Demokratie" verläuft. Dieser Prozeß ist vielseitig, historisch bedingt und pfadabhängig. Die Transformation in den ehemaligen sozialistischen Ländern ist derzeit noch nicht zu Ende, weil sich die vier Transformationsebenen immer noch sehr deutlich verändern, und die gesellschaftlichen Systeme immer noch voller Widersprüche sind, die in den entwickelten Ländern Westeuropas in dieser Form und Intensität nicht zu bemerken sind. Allerdings wird der Prozeß heutzutage wegen der Annäherung an die EU beschleunigt und finanziell besonders von der EU unterstützt.

Literatur:

Arrow, Kenneth J.: Economic Transition: Speed and Scope. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 156, 2000.

Balcerowicz, Leszek: Socialism Capitalism Transformation, Budapest, 1995.

Boxberger, Gerald: Sozialpolitik und Transformationsprozesse: Kosten der polnischen Transformation und ihre Minderung über staatliche Sozialpolitik und Selbsthilfeinitiativen, Frankfurt am Main, 1997.

Kornai, Janos: Highway and Byways, Cambridge, London 1995.

Kornai, Janos: The Socialist System, Oxford, 1992.

Kušić, Siniša: Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, Wiesbaden 2001.

Müller, Klaus: Countries in Transition. Entwicklungspfade der osteuropäischen Transformation. In: Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Jg. 51, 10/2001.

Schulz-Nieswandt, Frank: Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 254, Berlin 1997.

Wolf, Michael: Transformation als Systemwechsel – eine modelltheoretische Annäherung. In: Hopfmann, Arndt; Wolf, Michael (Hrsg.): Transformation und Interdependenz. Beiträge zu Theorie und Empirie der mittel- und osteuropäischen Systemwechsel (Politische Soziologie, Band 12), Münster, 1998.

[20] Vgl. Kušić, Siniša: Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, a.a.O., S. 39.

[21] Arrow, Kenneth J.: Economic Transition: Speed and Scope. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 156, 2000, S. 14–15.

Siniša Kušić

Gewinner und Verlierer der Transformation: System- und länderspezifische Ausgangsbedingungen, alternative Transformationspfade und EU-Integration

Gibt es Gewinner und Verlierer der Transformation? Wenn ja, wer sind die Gewinner und Verlierer und anhand welcher Kriterien wird diese Einteilung vorgenommen? Inwieweit beeinflußt eine EU-Beitrittsperspektive die Durchsetzung notwendiger Reformen und somit auch den Erfolg der Transformation? Das vorliegende Paper untersucht mögliche Abhängigkeiten zwischen system- und länderspezifischen Ausgangsbedingungen und der ökonomischen und politischen Entwicklung in den einzelnen Staaten Ost-, Mittel- und Südosteuropas.

Problemstellung

Transformation bedeutet Umwandlung (aus dem Lateinischen: trans-formare). Wenn etwas umgewandelt werden soll, so muß der Ausgangszustand sowie der Endzustand bekannt sein. Ausgangszustand war das sozialistische System in seinen unterschiedlichen Ausprägungen (Kornai, 1992). Als Ziel der Transformation wurde zu Beginn der 90er Jahre immer wieder Marktwirtschaft und Demokratie ausgerufen. Unmittelbar nach dem Fall des Eisernen Vorhangs war die Hoffnung, diese Ziele zu erreichen, gleichermaßen in allen Transformationsstaaten vorhanden. Sehr schnell hat sich jedoch herausgestellt, daß die Chancen auf schnellen Wohlstand und demokratische Verhältnisse ungleich verteilt sind. Wenn wir heute, nach über einer Dekade seit Beginn des Umwandlungsprozesses, eine Bilanz ziehen und nach Gewinnern und Verlierern fragen, so muß untersucht werden, wer auf diesem Weg am weitesten vorangeschritten ist. Was aber sind die Größen, mit deren Hilfe wir diesen Prozeß messen können, welches sind die Kriterien der Klassifizierung?

In der ökonomischen Diskussion werden i.d.R. Größen wie das BIP, Investitionsraten, Arbeitslosenzahlen, Inflationsraten sowie die Handels- und Leistungsbilanz zu Hilfe gezogen, um anhand von Wachstumsraten, ausgeglichener Haushalte und Preisniveaustabilität eine Einteilung der betrachteten „Countries in Transition“ vorzunehmen. Als erfolgreich werden einstimmig die MOEL eingestuft, insbesondere Ungarn, Polen und Tschechien, weitaus schlechtere Noten bekommen osteuropäische Staaten wie Rußland und Ukraine (Post-sowjetische Mischwirtschaft) und südosteuropäische Staaten wie Rumänien, Bulgarien, Kroatien, BR Jugoslawien, Mazedonien und Albanien (Hirschhausen, 2001). Nicht weniger häufig wird bei der Frage nach Erfolg und Mißerfolg einfach die Einteilung der Transformationsstaaten in die erste bzw. zweite EU-Beitrittsgruppe als Maßstab herangezogen. Auch bei dieser Einteilung werden als erfolgreiche Transformationsstaaten regelmäßig Länder wie Ungarn, Slowenien, Polen, Tschechien und Estland genannt.

Wie aussagekräftig sind aber solche Kriterien, die Länder unterschiedlicher wirtschaftlicher, politischer, gesellschaftlicher wie kultureller Ausgangslage und Entwicklung miteinander vergleichen (Müller, 2001)? Um ein Verständnis für die unterschiedlichen Erfolge einzelner Transformationsstaaten zu bekommen und die gängige Einteilung möglicherweise zu relativieren, ist es notwendig weitere Aspekte zu berücksichtigen. So gibt es eine Reihe system- und länderspezifischer Einflußfaktoren, die sich auf die Entwicklungsfähigkeit eines Landes auswirken und als „Wettbewerbsvorteile“ im Transformationsprozeß bezeichnet werden können (North, 1989). Zu den wesentlichen Einflußfaktoren zählen neben historischen Erfahrungen mit marktwirtschaftlich-demokratischen Systemen der Grad der Industrialisierung der Transformationsstaaten und die räumliche Nähe zu westlichen Industriestaaten (Balcerowicz, 1995). Nur mit diesem

Hintergrund läßt sich eine gewisse Pfadabhängigkeit erkennen, die heute bestimmte Vorgänge bestimmt.

System- und länderspezifische Ausgangsbedingungen

Das sozialistische System als Ausgangspunkt impliziert zunächst, daß alle Transformationsstaaten zu einem bestimmten Zeitpunkt den Wettlauf zur Marktwirtschaft und Demokratie vom gleichen Startblock aus angetreten sind. Der zurückzulegende Weg war allerdings nicht für alle gleich lang. Das sozialistische System war kein monolithischer Block, vielmehr waren zu Beginn der Transformation unterschiedliche Ausprägungen des Systems in Ost- und Südosteuropa vorhanden. Dies ergab sich zum Teil aus frühzeitig begonnenen Reformen in Ungarn, Jugoslawien und später in Polen, die eine Wegbewegung vom klassischen sozialistischen System einleiteten, im Gegensatz zu Staaten wie der Sowjetunion, Bulgarien und der Tschechoslowakei, die bis in die 80er Jahre das klassische System weitestgehend beibehielten (Zentralisierung vs. Dezentralisierung).

Aber auch vor der kommunistischen Machtübernahme war die Ausgangslage der ost-, mittel- und südosteuropäischen Staaten unterschiedlich. Während Ungarn und die Tschechoslowakei bereits in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen erste Erfahrungen mit demokratisch-marktwirtschaftlichen Systemen sammeln konnten, auf die sie in der Transformationsphase zurückgreifen konnten, verfügen Länder wie Rußland, Belarus und die Ukraine über keine entsprechenden Erfahrungen; die Etablierung notwendiger Strukturen und Institutionen fällt dementsprechend deutlich schwerer. Ein weiterer Punkt betrifft den unterschiedlichen Grad der Industrialisierung sowie die räumliche Nähe zu etablierten Marktwirtschaften (Zentrum vs. Peripherie). Auch hier waren bereits frühzeitig große Unterschiede zwischen MOE und Südosteuropa festzustellen, so etwa zwischen der weitgehend industrialisierte Tschechoslowakei und Rumänien, Bulgarien und Albanien, die weit stärker landwirtschaftlich geprägt waren.

Bei der heutigen Einteilung der Transformationsstaaten in Gewinner und Verlierer sollte dieser Aspekt ebenso berücksichtigt werden wie der Grad der Öffnung der Märkte sowie der Umfang des Handels mit dem Westen in den 70er und 80er Jahren. Die Abschaffung des Außenhandelsmonopols etwa in Ungarn hat dazu geführt, daß Unternehmen ihre eigenen Absatzkanäle zu den westlichen Märkten aufbauen konnten. Diese Handelsbeziehungen waren mit Beginn der Transformation für die Umorientierung der ungarischen Wirtschaft von großer Bedeutung. Im Gegensatz dazu war die Tschechoslowakei trotz der Nähe zu Westeuropa weitestgehend abgeschottet, Beziehungen zu den westlichen Nachbarn waren bis Ende der 80er Jahre auf ein Mindestmaß beschränkt. Noch drastischer stellte sich die Lage in Albanien dar. Infolge der Autarkiebestrebung war das Land Ende der 80er Jahre von der internationalen Arbeitsteilung fast vollständig abgeschottet (Horn/Kušić, 2001).

Die Frage der ethnischen Auseinandersetzungen spielt bei der wirtschaftlichen Entwicklung im Transformationsprozeß möglicherweise eine ebenso große Rolle wie bei der Frage der politischen Stabilität, wie das Beispiel Jugoslawien zeigt. Aufgrund frühzeitiger Reformen in Richtung Dezentralisierung und Westausrichtung der Märkte hatte die SFR Jugoslawien Ende der 80er Jahre durchaus eine günstige Ausgangslage für den Wettlauf um Marktwirtschaft und Demokratie, die allerdings durch den Zerfall des Staatsgebildes und die anschließenden kriegerischen Auseinandersetzungen zunichte gemacht wurde. Die ethnischen Spannungen beeinflußten daher sowohl die politische wie die ökonomische Entwicklung der einzelnen Nachfolgestaaten. Eine Ausnahme stellt lediglich das ethnisch homogene Slowenien dar, welches den Zerfall Jugoslawiens größtenteils unbeschadet überstand.

Alternative Transformationspfade (Phasen der Transformation)

Zu Beginn der Transformation ging man noch davon aus, daß es ausreicht, die vorhandenen wirtschaftspolitischen Konzepte auf ganz Osteuropa anzuwenden. Insbesondere internationale Institutionen wie der IWF drängten auf eine schnelle Implementierung bekannter Instrumente, sah der Chefökonom Fischer in der Transformation doch nichts anderes als „...a return to a system that is well understood in the rest of the world“ (Fischer, 1994). Dementsprechend fiel das Credo notwendiger Reformmaßnahmen für alle Transformationsstaaten uniform aus: Sofortige Preis- und Außenhandelsliberalisierung, radikale Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung und Schaffung eines privaten Unternehmenssektors. Die negativen Ergebnisse der ersten Phase in nahezu allen Transformationsökonomien und der enorme Einbruch der Wirtschaftstätigkeit kam für viele überraschend, erst spät setzte sich die Erkenntnis durch, daß die Transformation einzigartige Vorgänge beinhaltet und daß bestimmte wirtschaftpolitische Maßnahmen nicht auf alle Transformationsökonomien gleichermaßen übertragbar sind (Streit, 1996).

Während in der ersten Phase der Transformation (1990–1994) noch weitgehend alle Transformationsökonomien gleichermaßen von negativen Auswirkungen wie Einbruch der Wirtschaft, Anstieg der Arbeitslosigkeit, steigenden Inflationsraten betroffen waren, war die zweite Phase (1995–1998) zunehmend durch Stabilisierung und Divergenz gekennzeichnet. Die unterschiedlichen Transformationskonzepte (Schock vs. Gradualismus) und Privatisierungsansätze (Verkauf vs. Verschenken) führten zu divergenten Transformationsverläufen; Fragen nach Rechtsystemen, institutionellen Rahmenbedingungen und der Infrastruktur rückten in den Vordergrund (Melo/Gelb, 1996/Nuti, 1999). Vor allem waren unterschiedliche Ergebnisse als Folge der gewählten Privatisierungsstrategie festzustellen. So waren Ungarn und Estland besonders erfolgreich beim Verkauf der Unternehmensanteile gegen dringend benötigte Devisen. Die Entscheidung, die Unternehmen nur durch Verkaufsmethoden zu privatisieren, führte vor allem zu einem Zufluß an Auslandskapital und in der Folge zur Restrukturierung der Unternehmen durch strategische Investoren, was sich insbesondere im deutlichen Anstieg der Produktivität widerspiegelt. Demgegenüber führte die anfangs gelobte Voucher-Privatisierung nicht zu den erwarteten Resultaten. Als Beispiel kann Tschechien herangezogen werden. Hier konnte zwar die Eigentumsumwandlung mit Hilfe kostenlos verteilter *Voucher* relativ schnell durchgeführt werden, allerdings ohne die erhofften Auswirkungen auf Restrukturierung und Kapitalzufluß. Als ebenfalls weniger Effektiv zeigten sich Formen von Insider-Privatisierung (Management buyout (MBO) bzw. Employee buyout (EBO)) in Rußland und Kroatien (Kušić, 2001).

Die zweite Phase der Transformation zeigte aber auch, daß Erfolg bzw. Mißerfolg im Transformationsprozeß wesentlich von der Zielsetzung und Kapazität der „transformatorischen Elite“ abhängt (Tschechien vs. Slowakei und Slowenien vs. Kroatien). Ebenso wichtig erwies sich der gesellschaftliche Konsens über notwendige Reformmaßnahmen und eine durchsetzungsstarke Regierung. In diesem Zusammenhang spielt die Frage der politischen Kontinuität sowie der Grad der Radikalität – der *state desertion* – ein Rolle. Demnach verlief die polnische, ungarische und tschechische Rezession moderat gegenüber der in anderen ost- und südosteuropäischen Staaten, weil hier die Staatsapparate zur Umsetzung notwendiger markwirtschaftlicher Reformen handlungsfähig blieben, während in Rußland, der Ukraine und einigen Nachfolgestaaten Jugoslawiens die Auflösung des staatlichen Systems die Grenzen zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und kriminellen Organisationen verwischt hat (Müller, 2001). Die Transformationsphase ab 1998 ist gekennzeichnet durch verstärkte Reformen auf institutioneller Ebene und der Angleichung an marktwirtschaftliche Strukturen westeuropäischen Typs. Zahlreiche neuere Publikationen bezeichnen daher die Transformation generell als beendet und führen als Begründung an, die charakteristischen Eigenschaften der Volkswirtschaften auf Mikro- und Makroebene seien nicht mehr von den Altlasten sozialistischer Systeme geprägt, statt dessen rückten länder-, regionen- und sektorspezifische Probleme in den Vordergrund (Hirschhausen, 2001). Für einige MOEL trifft dies sicherlich zu, zahlreiche Transformationsökonomien Ost- und Südost-

europas haben weiterhin mit dem Erbe sozialistischer Systeme zu kämpfen (formelle vs. informelle Institutionen), so daß ein generelles Ende der Transformation zum jetzigen Zeitpunkt fragwürdig erscheint.

Zusammenhang von Transformationserfolg und EU-Integration

Der Beitritt zur Europäischen Union war seit Beginn der Transformation eines der wichtigsten politischen Ziele der neugewählten Regierungen in Osteuropa. Für einige auserwählte Transformationsstaaten eröffnete sich bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Beitrittsperspektive (Polen, Ungarn, Tschechien), während für andere bis heute die Türen der EU verschlossen bleiben. Die Kandidaten der ersten Stunde haben mit finanzieller und beratender Hilfe seitens der EU (PHARE/Heranführungsphase) weitreichende Veränderungen auf institutioneller Ebene vollzogen. Die Aussicht einer EU-Mitgliedschaft half dabei mit, die notwendigen aber schmerzhaften Reformen auf der politischen Ebene durchzusetzen. Für die frühe Einstufung dieser Länder als Beitrittskandidaten haben neben ökonomischen Kriterien sicherlich auch historische, geographische und kulturelle Bindungen zu Westeuropa eine Rolle gespielt. Wenn wir in diesem Zusammenhang die EU-Integration als Fortführung bzw. Intensivierung der Transformation betrachten, dann kann festgestellt werden, daß in der Folgezeit für diese Länder die Anpassungskosten zwischen der EU und den Beitrittskandidaten aufgeteilt wurden. Ost- und südosteuropäische Staaten, denen zunächst keine Beitrittsperspektive eröffnet wurde, und die von den meisten EU-Fonds ausgeschlossen waren, mußten den Transformationsweg in der zweiten Hälfte der 90er Jahre alleine gehen und die Kosten der Transformation alleine tragen, wodurch der politische, ökonomische und institutionelle Graben zwischen Beitrittskandidaten erster Stunde und den übrigen Transformationsländern weiter vergrößert wurde (König/Kušić, 2002).

Fazit und Ausblick

Die oben beschriebenen gängigen Kriterien eignen sich dazu, den jeweiligen Stand der Reformen und den makroökonomischen Zustand der Transformationsökonomien zu beschreiben. Für die Beurteilung des Transformationserfolges eigenen sich diese Kriterien weniger. Welchen Gehalt hätte etwa die Aussage, bei der Transformation wäre Ungarn erfolgreicher als Albanien? Von Gewinnern und Verlierern der Transformation zu sprechen ist angesichts ungleicher Startbedingungen, unterschiedlich langer Transformationswege und ungleicher politischer, gesellschaftlicher und kultureller Einflüsse wenig aussagekräftig. Wichtige Fragen, die sich für die Zukunft ergeben sind daher folgende: Wie kann der Weg zur Marktwirtschaft und Demokratie für diejenigen Transformationsstaaten erleichtert werden, die auch in Zukunft keine Perspektive zu einem EU-Beitritt haben?

Literatur:

Balcerowicz, Laszek (1995): Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest.

Fischer, Stanley (1994): Russia and the Soviet Union then and now, in: Hrsg. Blanchard, Oliver, The Transition in Eastern Europe.

Hirschhausen, Christian (2001): The Process and the End of Systemic Transformation, DIW Berlin.

Horn, Annette/Kušić, Siniša (2001): Chancen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie für Albanien, in: Südosteuropa Mitteilungen, Jg. 41, Heft 1, S. 50–61.

König, Michael/Kušić, Siniša (2002): Kurs auf die EU – Von der Transformation zur Integration, in: Transformation und Systemvergleich, Working Papers Nr. 13, (Hrsg.) Tamas Bauer, J. W. Goethe-Universität Frankfurt/M.

Kornai, Janos (1992): The Socialist System, Oxford.

Kušić, Siniša (2001): Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien, Wiesbaden.

Leipold, Helmut (2000): Die Osterweiterung als Prüfstein für die Reformfähigkeit der EU, in: Osterweiterung und Transformationskrise, Hrsg. G. Nutzinger (2000), Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 277, Berlin, S. 51–83.

Melo, M./Gelb, A. (1996): A Comparative Analysis of Twenty-Eight Transition Economies in Europe and Asia. Post-Soviet Geography and Economics, Vol. 37, No. 5, S. 265–286.

Nuti, Domenico (1999): Comparative Economics after the Transition. Economic Systems, Vol. 23, No. 2, S. 155–159.

Müller, Klaus (2001): Countries in Transition. Entwicklungspfade der osteuropäischen Transformation. In: Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Jg. 51, Nr. 10.

North, Douglass (1989): Institutional Change and Economic History; Final Remarks, in: JITE, Vol. 145, No 1, pp. 238–245.

North, Douglass (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.

Streit, Manfred/Mummert, Uwe (1996): Grundprobleme der Systemtransformation aus institutionenökonomischer Perspektive, Jena.

Michael König

Möglichkeiten einer umfassenden Transformationstheorie

Die unterschiedliche politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Entwicklung der osteuropäischen Staaten in den vergangenen zehn Jahren in ihrem ganzen Ausmaß theoretisch zu erfassen, ist für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften immer noch eine Herausforderung. Es ist der Versuch, einen vermeintlich abgeschlossenen, historischen Prozess zu standardisieren, seine einzelnen Elemente und Bausteine zu erkunden, seine Auswirkungen auf die betroffene Gesellschaft zu untersuchen und daraus allgemeingültige, intersubjektiv überprüfbare und werturteilsfreie Aussagen abzuleiten. Ein Jahrzehnt nach den politischen und daraus folgenden wirtschaftlichen Umbrüchen in den MOE-Ländern mangelt es immer noch an einschlägigen empirischen Beispielen und umfassenden Transformationsmodellen.[1] Die vielfältigen und vernetzten Fragestellungen lassen eine kohärente theoretische Antwort unmöglich erscheinen. Zwar hat sich in den 90er Jahren die Transformationsforschung als neuer interdisziplinärer Forschungszweig herausgebildet; es ist aber bis heute nicht gelungen, die Transformationsproblematik in eine geschlossene Theorie zu führen. Der Versuch, politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Phänomene der Transformation zu untersuchen, mündete und mündet in einer Vielzahl von Partialanalysen und Fallstudien.[2]

Dieser Aufsatz gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die klassische und die neoklassische ökonomische Theorie mit ihren wesentlichen Methoden, zentralen Fragestellungen und aktueller Weiterentwicklung vorgestellt sowie deren Beitrag zur Transformationstheorie diskutiert. Im zweiten Teil wird die „kybernetische Systemtheorie“ als alternativer, fachübergreifender Ansatz zur Erklärung des Transformationsprozesses erläutert. Im dritten und letzten Teil soll die Praxistauglichkeit der diskutierten Ansätze untersucht werden. Wie sinnvoll ist eine umfassende Transformationstheorie, was vermag sie zu leisten und was sind ihre Alternativen?

Transformationstheorie aus Sicht des Ökonomen

Im 20. Jahrhundert wurde hauptsächlich die neoklassische Ökonomie als theoretische Grundlage wirtschaftswissenschaftlicher Modelle verwendet. Im Gegensatz zur Klassik, bei der individuelles Handeln vor dem Hintergrund der Zugehörigkeit zu einer Klasse betrachtet wird (Methode und zentrale Fragestellung ergeben sich aus der Integration der Preis- und Verteilungstheorie in eine Theorie sozialer Klassen), ist bei der neoklassischen Theorie vor allem die konsequente Anwendung des methodologischen Individualismus[3] und die Annahme rational handelnder Individuen (homines oeconomici), die auf Grundlage subjektiver Nutzenkalküle auf Märkten agieren, Ausgangspunkt ökonomischer Modellbildung.[4] Klassik und Neoklassik sind *per se* nicht geeignet, den Transformationsprozess zu beschreiben und verstehen sich als „[...] Wissenschaft von den Verhaltensweisen und vom Handeln von Menschen in Bezug auf die

---

[1] Als Synonym für „umfassend“ kann im Sinne dieser Arbeit auch „interdisziplinär“ verwendet werden. Beide Ausdrücke beziehen sich auf eine unzureichende fachübergreifende theoretische Integration der Transformationsforschung in wirtschaftwissenschaftliche, politologische und soziologische Literatur und die mangelnde Bereitschaft die Ergebnisse der Nachbardisziplinen zur Kenntnis zu nehmen, geschweige denn in der eigenen Modellbildung zu berücksichtigen. Vgl. Müller, Klaus (2001), S. 1148.

[2] Nicht zuletzt deshalb, weil der Transformationsprozess in den MOE-Ländern nicht abgeschlossen ist und eine umfassende Theoriebildung, auf umfassender empirischer Basis, erst mit Abschluss der Transformation zu erwarten ist. Vgl. Kollmorgen, Raj (1994), S. 381.

[3] Der methodologische Individualismus sagt aus, daß bei der Beschreibung wirtschaftlicher Vorgänge von dem Handeln der Individuen ausgegangen wird. Dieser Begriff ist vom politischen Individualismus abzugrenzen. Dieser geht von allgemeinen Obersätzen aus und stellt eine Reihe von praktischen Behauptungen auf. Der methodologische Individualismus hingegen behauptet nichts und hat keine besonderen Voraussetzungen.

[4] Vgl. Feess-Dörr, Eberhard (1992), S. 30–98.

Lösung des Allokationsproblems der Ressourcen sowie der Distribution der Erzeugung zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse [...]“.[5] Sie stellen ökonomische Phänomene in einen preistheoretischen Kontext und bewerten sie gemäß der Werttheorie. Beide Theorien sind weniger Erklärungen der wirtschaftlichen Systeme, in deren Zeit sie entstanden sind, sondern eher deren Resultat und deren Legitimation. Sie scheiden somit zur Erklärung des Transformationsprozesses aus.[6]

Mit der Institutionenökonomie entwickelte sich die Neoklassik weiter. Die traditionelle Institutionenökonomie entstand aus der Vernachlässigung der Rolle von Institutionen seitens der klassischen und neoklassischen Theorie und betonte die Notwendigkeit, bei der Erklärung wirtschaftlicher Prozesse institutionelle Strukturen zu berücksichtigen.[7] Die daraus hervorgegangenen theoretischen Modelle werden zur Partialanalyse politischer, wirtschaftlicher und soziokultureller Phänomene der Transformation auf Mikroebene verwendet.[8] Obwohl mit Hilfe der Institutionenökonomie fachübergreifende Theoriebildung, wie z.B. die Property-Rights- und die Public-Choice-Theorie, möglich wurde, vermochte sie es bis heute nicht, eine umfassende, interdisziplinäre Modellbildung auf Makroebene herbeizuführen, mit deren Hilfe der Transformationsprozess in seiner Gesamtheit theoretisch erklärt werden könnte. Dazu bedarf es der Entwicklung interdisziplinärer Modelle und fachübergreifender Ansätze weit über die Sicht des Ökonomen hinaus.

Transformationstheorie als interdisziplinärer Ansatz

Einen umfassenden, interdisziplinären Ansatz zur Erklärung des Transformationsprozesses der MOE-Länder liefert die kybernetische Systemtheorie.[9] Der Unterschied zu den beschriebenen ökonomischen Modellen, die unter Prämissen in fest definierten Gedankenräumen entstehen, besteht darin, daß sich die Modellbildung in der kybernetischen Systemtheorie durch die Integration des Fachwissens verschiedener Wissenschaften vollzieht. Untersuchungsgegenstand sind komplexe Systeme, „[...] deren Analogien im Aufbau, in der Struktur und in dem Verhalten zu ergründen sind.“[10] Die Systeme bestehen aus einzelnen, miteinander vernetzten Elementen. Wird ein Element des Systems beeinflusst, wirkt sich das auch auf die anderen Elemente des Systems aus. Regelkreisen zwischen den einzelnen Elementen eines Systems ist die große Fehlertoleranz von Systemen zu verdanken. Sie sorgen dafür, daß von außen kommende Störgrößen aufgefangen und bis zu einem bestimmten Maße, ohne Eingriffe der Systemumwelt, ausgeglichen bzw. integriert werden. Mit anderen Worten, Abweichungen vom System lösen Rückkopplungen zur Wiederherstellung des vorausgegangenen Zustands aus. Je stabiler Systeme sind, um so größer ist ihre Fähigkeit, von außen kommende Störgrößen durch negative Rückkopplungen zu neutralisieren bzw. das System stabil zu halten (z.B. Entwicklung eines Tiefdruckwirbels). Weist ein System keinen stationären Zustand aus, entfernt es sich autokatalytisch (selbstbeschleunigend) durch positive Rückkopplungen aus dem jeweiligen Zustand. Diese Entwicklung führt zwangsläufig zum Zusammenbruch des Systems (z.B. nicht kontrollierte Verbrennungsprozesse).[11]

---

[5] Jochimsen, Reimut/Knobel, Helmut (1971), S. 13.

[6] Vgl. Henry, J. F. (1990), S. X.

[7] Für eine ökonomische Systematisierung des Institutionenbegriffs vgl. Wellesen, Iris (1994), S. 5 f.; Zur Auslegung des Institutionenbegriffs in der Soziologie vgl. Vanberg, Viktor (1982), S. 32 f.

[8] Vgl. Vanberg, Viktor (1983), S. 53; Vgl. auch Gäfgen, Gérard (1983), S. 19.

[9] Der Terminus Kybernetik kann als Wissenschaft von Wirkungsgefügen definiert werden. Vgl. dazu Kühne, Olaf (2001), S. 150.

[10] ebenda

[11] Vgl. Kühne, Olaf (2001), S. 151.

Aus kybernetisch-systemtheoretischer Sicht führten systemimmanente Fehlsteuerungen innerhalb des sozialistischen Systems und seiner Subsysteme zum Zusammenbruch des Systems. Da im sozialistischen System negative, systemstabilisierende Rückkopplungen (Wahlen, Konsumentensouveränität) nicht möglich waren, entfernte es sich zunehmend aus dem Gleichgewichtszustand und zersetzte sich damit selbst. Mit Beginn des Transformationsprozesses löste sich die sozialistische Systemstruktur auf – zu Gunsten eines demokratisch-marktwirtschaftlich geregelten Systems mit funktionaler Differenzierung der verschmolzenen Systeme Politik, Wirtschaft und Soziokultur sowie deren Subsystemen. Rückkopplungsmechanismen zwischen den einzelnen Elementen der Systeme und Subsysteme sowie deren Umwelt wurden möglich, induzierten einen ständigen Lernprozess aller beteiligten Akteure und unterstützten den Transformationsprozess. Ein System, das durch lineare Abhängigkeiten der Mikro- und Mesoebene von der Makroebene gekennzeichnet war, wurde abgelöst von einem vernetzten, demokratisch-marktwirtschaftlichen System mit zirkulären Abhängigkeiten der Systeme und Subsysteme.[12]

Was leistet eine umfassende Transformationstheorie?

Das besondere Phänomen der Transformation besteht aus der Gleichzeitigkeit der Änderungen aller Ebenen eines Gesellschaftssystems und seiner länderspezifischen Ausprägungen.[13] Eine umfassende Transformationstheorie müsste nicht nur diese Simultanität der Änderungen berücksichtigen, sondern auch die länderspezifischen Besonderheiten in das Transformationsmodell einbeziehen.[14] Es ist zu befürchten, daß ein solches Modell zu abstrakt würde und keine praktischen Implikationen daraus abgeleitet werden könnten. Eine umfassende Transformationstheorie wäre zu komplex, zu theoretisch und wahrscheinlich nicht anwendbar.[15]

Der Versuch, eine umfassende Transformationstheorie aus Sicht des Ökonomen mit dem ihm vertrauten Instrumentarium zu entwickeln, scheitert nicht nur an der begrenzten interdisziplinären Sichtweise, sondern auch am Gegenstand der Nationalökonomie.[16] Fehlleistungen bei der Beurteilung gerade jüngster Entwicklungen sowie zunehmende Schwierigkeiten mit hoch aggregierten Modellen werfen die Frage auf, ob die Grenzen, unter denen man üblicherweise Ökonomie versteht, richtig gezogen worden sind oder wie weit sie zu ziehen sind.[17] Es ist anzunehmen, daß ohne eine Erweiterung dieser Modellgrenzen fachübergreifende Phänomene, wie z.B. der Transformationsprozess, nur teilweise, jedoch nicht in ihrer Gesamtheit erklärt werden können. Die vorgestellte kybernetische Systemtheorie kann als Versuch einer umfassenden Theoriebildung und theoriegeleiteten Interpretation des Transformationsprozesses angesehen werden. Der Ansatz bietet eine neue Qualität der Betrachtungsweise von Transformationsprozessen. Seine Besonderheit besteht in der fachübergreifenden Interpretation des Prozesses der Transformation in Ost- und Südosteuropa mit Hilfe systemtheoretischer Überlegungen auf Makroebene und deren Komplementierung durch akteurs- und handlungstheoretische Ansätze auf Meso- und Mikroebene.[18] Aber auch diesem „Totalmodell“ sind Grenzen gesetzt, denn es berücksichtigt nicht die länderspezifischen Besonderheiten der ehemals sozialistischen Staaten Ost- und Südosteuropas.

---

[12] Vgl. Kühne, Olaf (2001), S.153–168.

[13] Ein weiteres Merkmal des Transformationsprozesses ist seine historisch einmalige Komplexität. Vgl. Boxberger, Gerald (1997), S. 17.

[14] Vgl. Boxberger, Gerald (1997), S. 24.

[15] Länderspezifische Transformationsmodelle könnten zwar auf Basis umfassender empirischer Modelle erstellt werden, doch ist die Datenlage in den betreffenden MOE-Ländern immer noch mangelhaft.

[16] Zum Gegenstand der Nationalökonomie vgl. Woll, Artur (1993), S. 3–8.

[17] Vgl. Boettcher, Erik (1983), S. 7 f.

[18] Die interdisziplinäre Vorgehensweise besteht aus der Integration ökonomischer, politikwissenschaftlicher und soziologischer Aspekte in das kybernetische Modell.

Theorien, aus denen keine positiven Rückschlüsse auf die Realität gezogen werden können, sind praktisch nicht zu gebrauchen. Es fehlt demnach nach wie vor an einer brauchbaren, umfassenden Transformationstheorie, die es vermag, den Wechsel sozialistischer Systeme in demokratisch-marktwirtschaftliche Systeme zu beschreiben und aus sich heraus allgemeingültige, intersubjektiv überprüfbare und werturteilsfreie Aussagen abzuleiten. Dieses auf Makroebene für den gesamten Transformationsprozess zu leisten wird nur dann gelingen, wenn umfassende empirische Erkenntnisse über den „Prozess" selbst vorliegen bzw. eruiert werden können. Hierzu müsste der Transformationsprozess jedoch abgeschlossen sein.[19]

Literaturverzeichnis

Aymo, Brunetti/Gregory, Kisunko/Beatrice Weder: Institutions in Transition. Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries, World Bank Policy Research Working Paper, No. 1809, Washington D.C. 1997.

Boettcher, Erik: Der Neue Institutionalismus als Teil der Lehre von der Neuen Politischen Ökonomie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, hrsg. von Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk, Bd. 2, Tübingen 1983, S. 1–15.

Boxberger, Gerald: Sozialpolitik und Transformationsprozess: Kosten der politischen Transformation und ihre Minderung über staatliche Sozialpolitik und Selbsthilfeinitiativen, Frankfurt am Main 1997.

Feess-Dörr, Eberhard: Eine Einführung in die klassische und klassisch-neoricardianische Preis- und Verteilungstheorie, Marburg 1992.

Gäfgen, Gérard: Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, hrsg. von Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk, Bd. 2, Tübingen 1983, S. 19–49.

Henry, J. F.: The making of neoclassical economics, Boston 1990.

Jochimsen, Reimut/Knobel, Helmut: Zum Gegenstand und zur Methodik der Nationalökonomie, in: Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, hrsg. von Reimut Jochimsen und Helmut Knobel, Köln 1971.

Kollmorgen, Raj: Auf der Suche nach Theorien der Transformation. Überlegungen zu Begriff und Theoretisierung der postsozialistischen Transformationen, in: Berliner Journal für Soziologie, Nr.3, Berlin 1994.

Kühne, Olaf: Transformation und kybernetische Systemtheorie, in: Osteuropa Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Stuttgart 2001, Heft 2, S. 148 bis 170.

Müller, Klaus: Countries in Transition, in: Osteuropa Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, Stuttgart 2001, Heft 10, S. 1146–1167.

Vanberg, Viktor: Markt und Organisation, Tübingen 1982.

Vanberg, Viktor: Der individualistische Ansatz zu einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, hrsg. von Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk, Bd. 2, Tübingen 1983, S. 50–69.

[19] Versteht man unter dem Begriff der Transformation nur die wirtschaftliche Liberalisierung, könnte man zu der voreiligen Schlussfolgerung kommen, der Transformationsprozess sei zu Ende. Bei einer umfassenderen Betrachtung der Transformation und der verbundenen Phänomene, wie sie auch von Müller (2001) gewählt wird, kommt man zum Schluss, daß die „Transition" immer noch nicht abgeschlossen sein kann, solange ein bestimmtes Maß an institutioneller Zuverlässigkeit, politischer Stabilität, Rechtssicherheit und Korruptionsbekämpfung erreich ist. Vgl. Müller, Klaus (2001), S. 1153–1155; Vgl. Aymo, Brunetti/Gregory, Kisunko/Beatrice Weder (1997).

Wellesen, Iris: Institutionelle Neuerung und politischer Prozess, Hamburg 1994.

Woll, Artur: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München 1993.

Timm Beichelt

Politischer und wirtschaftlicher Wandel im postsozialistischen Europa: Kurze Bilanz nach einem Jahrzehnt Systemtransformation

Beim Blick auf die Empirie der postsozialistischen Systemtransformation bietet sich heute ein längst nicht mehr so unübersichtliches Feld wie noch vor wenigen Jahren. Beschränkt man sich auf den europäischen Raum, bestehen drei Großregionen mit jeweils unterschiedlichen Charakteristika. Die Staaten Mitteleuropas befinden sich auf dem Weg in die Europäische Union; ihre Akteure streben die Umgestaltung ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme nach dem Modell des westlichen Wohlfahrtsstaates in seinen verschiedenen Ausgestaltungsformen an (Esping-Andersen 1990). Im europäischen Teil der GUS kristallisiert sich dagegen eine bestimmte Unterform der „defekten Demokratie“ (Merkel 1999a) heraus. Während formal demokratische Institutionen bestehen und auch einigermaßen kompetitive Wahlen stattfinden, wird innerhalb der politischen Systeme zunehmend auf autokratische Herrschaftsmethoden gesetzt, während in der wirtschaftlichen Sphäre von marktwirtschaftlichen Elementen, nicht jedoch von ausgebildeten Marktwirtschaften gesprochen werden kann.

Die dritte Region umfaßt die Staaten Südosteuropas: Albanien, Bulgarien, Bosnien-Hercegovina, Jugoslawien, Kroatien, Makedonien und Rumänien. Die Entwicklungspfade sind hier weniger einheitlich. Das hängt mit dem Zerfall der Bundesrepublik Jugoslawien zusammen, ist aber auch auf unterschiedliche historische Vermächtnisse und nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Regimetypen zu sozialistischen Zeiten zurückzuführen. Bulgarien und Rumänien streben – der Antrag auf EU-Beitritt weist dies aus – dem Weg der mitteleuropäischen Staaten nach. Kroatien könnte einen ähnlichen Pfad einschlagen. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Jugoslawien und Makedonien erscheinen in ihren politischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie z.T. sogar in ihrer Staatlichkeit wenig gefestigt. Diese Staaten befinden sich noch in der „heißen“ Phase der Transformation, was eine Bilanzierung vorschnell erscheinen läßt.

Bei der Vierteilung des europäischen Kontinents in West-, Mittel-, Ost- und Südosteuropa handelt es sich allerdings nur um eine oberflächliche Übersichtlichkeit. Zum einen fließen in Einteilungen dieser Art allzu leicht normative Prämissen, ohne deren Hinterfragung sich keine bestandfesten wissenschaftlichen Urteile fällen lassen (vgl. Kovacs 2001). Zum anderen ist jede Bilanzierung der postsozialistischen Transformationsprozesse an Konzepte gebunden, die in sich mehrdimensional sind. Es gibt nicht „die“ Demokratie oder „das“ Wirtschaftsmodell, an deren Verwirklichung sich Erfolg oder Mißerfolg des Transformationsprozesses abgleichen ließen (vgl. z.B. Held 1996).

Daher sollen im folgenden einige Indikatoren betrachtet werden, die die Veränderungen aus der Perspektive der kommunistischen Systeme verdeutlichen können. Für die politische Sphäre kommen Kriterien in Frage, die Veränderungen im Vergleich zu den Herrschaftsregimes des real existierenden Sozialismus markieren (Tabelle 1).

Tabelle 1: Indikatoren für demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa,[1] Stand: 2001

	Manipulations-freie Wahlen	*Medienfreiheit*	*Keine Verstöße gg. politische Grundrechte*	*Selbstbindung der Regierenden an die Verfassung*
Albanien	½	½	½	½
Belarus	0	0	0	0
Bosnien-Hercegovina	½	½	0	0
Bulgarien	1	1	1	½
Estland	1	1	1	1
Jugoslawien	0	½	0	0
Kroatien	½	½	½	½
Lettland	1	1	1	1
Litauen	1	1	1	1
Makedonien	½	½	½	½
Moldova	1	½	½	½
Polen	1	1	1	1
Rumänien	1	½	1	½
Rußland	½	½	½	½
Slowakei	1	1	1	1
Slowenien	1	1	1	1
Tschechien	1	1	1	1
Ukraine	½	½	½	½
Ungarn	1	1	1	1

Legende: 1 = Kriterium überwiegend erfüllt, ½ = teilweise erfüllt, 0 = überwiegend nicht erfüllt.

Ein Überblick über diese Indikatoren verrät die Existenz einiger interessanter Fälle, die zwischen etablierte Kategorien fallen. In den europäischen GUS-Staaten mit der gewissen Ausnahme von Belarus hat sich zum Beispiel in den letzten Jahren ein spezifischer Regimetyp herausgebildet. Hier werden Wahlen mit harten Bandagen zwischen Clans ausgefochten. Die Wahlsieger halten nicht allzu viel von Opposition und einer kritischen (Medien)-Öffentlichkeit. Beide verfügen dennoch mindestens in den großen Städten über nicht unbedeutende Ressourcen. Ansonsten wird die politische Herrschaft im großen und ganzen auf der Basis einer gültigen Verfassung gemanagt, wobei das formal bestehende System der *checks and balances* durch Querverbindungen zwischen den politischen Institutionen häufig gebrochen ist. Die politischen Regimes in der europäischen GUS lassen sich als kompetitive Wahloligarchien mit halbautoritären Zügen charakterisieren, und mit dieser Bezeichnung ist auch eine gewisse Nähe der offeneren Regimes in Moldova, Rußland und der Ukraine auf der einen Seite zum autokratischeren Bela-

[1] Zur Beurteilung der Manipulationsfreiheit von Wahlen werden Berichte der OSZE (*Office of Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) sowie anderer wahlbeobachtender Organisationen herangezogen. Die Klassifizierung der Medienfreiheit orientiert sich am *Press Freedom Survey 2001* von *Freedomhouse*. Die Einteilung bzgl. der politischen Grundrechte und der Selbstbindung der Regierenden an die Verfassung geschieht auf der Grundlage einer eigenen Langzeitbeobachtung (vgl. Beichelt 2001), u.a. mit Stützung auf die Länderberichte im *East European Constitutional Review*.

rus auf der anderen Seite signalisiert. Auch hier erscheint der Grad der autokratischen Machtausübung jedenfalls nicht mehr so hoch wie zu sowjetischen Zeiten (Bulhakaw 2001).

Eine andere Gruppe ergibt sich mit den südosteuropäischen Ländern Bulgarien, Rumänien sowie vielleicht der Slowakei (Baer 2001) und Kroatien. Hier sind ebenfalls regelmäßig wiederkehrende heftige Auseinandersetzungen zwischen z.T. clanhaftigen politischen Gruppen zu beobachten. Insgesamt sind Konflikte jedoch stärker durch die Parteiensysteme institutionalisiert. Wahlkämpfe um das Präsidentenamt wurzeln anders als in Rußland oder der Ukraine bei den politischen Kräften auf der parlamentarischen Ebene. Darüber hinaus unterscheiden sich die Länder dieser Gruppe von den europäischen GUS-Staaten vor allem durch eine insgesamt offenere Herrschaftspraxis. Die ungleich regulärere Durchführung von Wahlen und die (weitgehende) Gewährung von Medienfreiheit lassen eine größere Nähe dieser Untergruppe in Südosteuropa zu den etablierten Demokratien des westlichen Europa erkennen.

Die Untergruppen postsozialistischer politischer Regimes werfen generell die Frage auf, mit welchen Begriffen die politische Landschaft Gesamteuropas zu erfassen ist. In der Transformationsforschung wurde lange davon ausgegangen, die Regimes würden sich über kurz oder lang zu Demokratien entwickeln. Tatsächlich sind jedoch „hybride Regimes“ entstanden, bei denen zumindest im Fall der europäischen GUS-Staaten wenig für einen fortdauernden Systemwandel spricht (vgl. die konzeptionellen Beiträge in Bendel/Croissant/Rüb 2001). Bei bestimmten Untergruppen der Länder im postsozialistischen Europa weist somit der Weg zu einer tiefgreifenden Analyse der politischen Systeme in eine falsche Richtung, wenn sich immer wieder auf das Modell der liberalen Demokratie und die Kriterien Robert Dahls (1989) bezogen wird.

Auf der anderen Seite lassen sich viele Merkmale der politischen Transition schlecht in alternativen Begriffen ausdrücken. Die sozialistischen Regimes waren durch einen eingeschränkten Herrschaftszugang, eine bestenfalls semipluralistische Herrschaftsstruktur und nicht zuletzt eine repressive Herrschaftsweise gekennzeichnet (vgl. Merkel 1999b: 23-67). Wesentliche Elemente zur Überwindung dieser freiheitseinschränkenden und häufig auch ineffizienten Herrschaftselemente bestanden in freien Wahlen, der Gewährung politischer Rechte und der Selbstbindung der (frei gewählten) Herrscher an Verfassungsrecht – allesamt Elemente der liberalen Demokratie. Deshalb sollte in der Transformationsforschung eine Trennung zwischen normativem und analytischem Vorgehen eingehalten werden. Das Funktionieren vieler postsozialistischer Regimes kann häufig besser verstanden werden, wenn auf Referenzmodelle verzichtet wird. Wenn es jedoch um die Frage geht, in welche Richtung sich die Transformationsstaaten entwickeln sollen, kann auf das Vorbild der liberalen Demokratie kaum verzichtet werden.

Bei einer Bilanzierung der wirtschaftlichen Transformation kommen eine Reihe von Indikatoren in Frage. Ein bekanntes und immer wieder erweitertes Konzept liegt von Seiten der *European Bank of Reconstruction and Development* (EBRD) vor. In den jährlich erscheinenden *Transition Reports* werden dabei Noten auf einer zehnteiligen Skala von den Werten 1 (geringe Transformationsfortschritte) bis 4+ („typical advanced industrial economies“) in verschiedenen Bereichen wie Privatisierung, Außenhandel und Infrastruktur vergeben. Zahlreiche Untersuchungen aus diesem Umfeld haben belegt, daß ein Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Einsetzens wirtschaftlicher Reformen, deren Sequenzierung und dem Erfolg der wirtschaftlichen Transformation besteht (vgl. u.a. Quidde 1996; Beyer 2001).

Einige Indikatoren, die einen Überblick über die wirtschaftliche Transformation ermöglichen, sind in Tabelle 2 zusammengestellt. Die Indikatoren beruhen nicht auf einer Analyse der Gegebenheiten in den einzelnen Volkswirtschaften, entsprechen also nicht den „Noten“ der EBRD. Vielmehr handelt es sich um Makroindikatoren, mit Hilfe derer die Ergebnisse der wirtschaftlichen Steuerung besichtigt werden können. Um einen Vergleich zu ermöglichen, wurden die Werte der Indikatoren in eine Rangfolge gebracht. Dieser besagt, daß es keine Transformationsökonomie gibt, die in allen Belangen besser abschneidet als in den Nachbarstaaten. Ein einigermaßen überraschender Befund, da zumindest in der Tagespresse häufig von „Spitzenreitern“

z.B. bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt die Rede ist! Der Blick in Tabelle 1 läßt erkennen, daß auch in den mitteleuropäischen Staaten spezifische Probleme fortbestehen: z.B. die hohe Inflation in Ungarn, das überaus schwache Wachstum in Tschechien, die starke Zunahme der Arbeitslosenquoten in Estland und Polen. Insgesamt stehen jedoch die Staaten Mitteleuropas besser da, was die Tiefe des wirtschaftlichen Einbruchs und auch das durchschnittliche Wachstum in den letzten Jahren angeht.

Tabelle 2: Indikatoren für den Erfolg der wirtschaftlichen Transformation

	Wirtschaftliche Transformation seit 1989						*Dynamik des Transformationsprozesses in den letzten fünf Jahren*			
	BIP 2000 (1989 =100)		*Durchschnittliche Inflation in % 1997–2001*		*Durchschnittliche Arbeitslosenquote in % 1997–2000*		*Durchschnittliches Wachstum des BIP in Prozentpunkten 1997–2001*		*Entwicklung der Arbeitslosenquote in Prozentpunkten 1997–2000*	
Albanien	(4)	103	(11)	11.6	(16)	16.9	(5)	4.6	(8)	-0.3
Belarus	(7)	85	(17)	131.9	(2)	2.4	(1)	6.3	(6)	-0.7
*Bosnien-Hercegovina***		n.a.		n.a.		38.8		13.4		+3.1
Bulgarien	(12)	71	(10)	10.2*	(14)	15.0	(12)	1.8	(14)	+4.2
Estland	(8)	83	(6)	6.6	(8)	11.5	(3)	5.2	(13)	+4.1
*Jugoslawien***		47		48.4		26.2		1.3		+1.5
Kroatien	(9)	80	(4)	5.1	(11)	12.8	(10)	3.0	(16)	+6.2
Lettland	(14)	64	(3)	4.1	(12)	13.9	(2)	5.3	(3)	-1.6
Litauen	(13)	65	(2)	3.5	(13)	14.2	(9)	3.3	(10)	+1.3
Makedonien	(10)	77	(1)	3.2	(17)	33.8	(13)	1.6	(1)	-3.9
Moldova	(17)	33	(14)	20.2	(1)	1.9	(16)	-0.5	(6)	-0.7
Polen	(1)	127	(9)	9.9	(10)	11.8	(6)	4.3	(17)	+6.4
Rumänien	(10)	77	(16)	67.9	(7)	10.4	(17)	-1.8	(11)	+1.6
Rußland	(15)	63	(15)	34.1	(8)	11.5	(10)	3.0	(4)	-1.5
Slowakei	(4)	103	(8)	8.6	(15)	16.3	(8)	3.5	(15)	+5.6
Slowenien	(2)	114	(7)	8.0	(4)	7.3	(7)	4.1	(9)	+0.1
Tschechien	(6)	98	(5)	6.0	(5)	7.7	(15)	0.5	(12)	+3.6
Ukraine	(16)	42	(13)	18.0	(3)	3.6	(14)	1.5	(4)	-1.5
Ungarn	(3)	104	(12)	12.3	(6)	10.2	(4)	4.7	(2)	-2.6

* Bulgarien 1998–2001; die Hyperinflation von 1997 bleibt somit außen vor.
** Bosnien-Hercegovina und Jugoslawien werden wegen ihrer besonderen Umstände (Jugoslawienkriege, faktische Zweistaatlichkeit in Bosnien-Hercegovina) beim Ranking nicht berücksichtigt.

Quelle: EBRD Transition Report 2001: 59, 61 sowie 106ff.

Anders herum läßt sich mit den europäischen GUS-Staaten eine Gruppe ausmachen, die beim Wachstum und bei der Inflation unterdurchschnittlich abschneidet. Dies gilt allerdings nicht für Belarus, welches zumindest nominell nicht das gleiche wirtschaftliche Desaster hat erleben müssen wie seine größeren Nachbarstaaten Rußland und Ukraine. Ein Teil dieser Stabilität ist

allerdings durch eine hohe Inflation erkauft, die auf Dauer das Niveau der realen Einkommen massiv senkt. Aber immerhin ist der Einbruch der Gesamtwirtschaft wesentlich geringer ausgefallen als in allen GUS-Staaten mit der Ausnahme Usbekistans (EBRD 2001: 59). Auch wenn statistische Daten im nach wie vor planwirtschaftlich organisierten Belarus nicht im Nennwert interpretiert werden dürfen, muß doch die Frage gestellt werden, warum die blockierte Transformation der weißrussischen Wirtschaft so viel bessere Ergebnisse hervorbringt als in den Nachbarstaaten, wo sich westliche Berater die Klinke in die Hand gaben und trotz aller Negativbilanzen bis heute nach radikalen Reformen rufen (vgl. Aslund 2001).

Eine weitere Besonderheit der europäischen GUS-Staaten – diesmal mit Ausnahme Rußlands – ist die vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit. Dies wurde in den noch weitgehend vom Staat beherrschten arbeitsintensiven Sektoren durch ein Niedrighalten der Reallöhne und häufig durch Zahlungsrückstände bei den Löhnen erkauft. Es herrscht also eine beträchtliche verdeckte Arbeitslosigkeit. Die Beschäftigten wurden in den Betrieben gehalten, um sie wenigstens an den Sozialleistungen der Unternehmen teilhaben zu lassen (Knogler 2002: 3). Die auf einen freieren Arbeitsmarkt setzende Politik vieler mitteleuropäischer Staaten ist somit bei nominal höheren Arbeitslosenquoten ehrlicher. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß osteuropäischen Staaten der Weg offengestanden hätte, nach dem Motto der Philips-Kurve höhere Arbeitslosigkeit gegen mittelfristig einsetzendes Wirtschaftswachstum einzutauschen. Wie Jan Wielgohs (2001: 157–159) am Beispiel der Privatisierungspolitik belegt hat, müssen vielmehr mehrere Bedingungen – er nennt u.a. den Wahlsieg der Opposition bei den ersten freien Wahlen, partikularismushemmende Institutionen sowie eine schlüssige Sequenzierung der Reformschritte – zusammenkommen, damit günstige Reformergebnisse zu erwarten sind (vgl. auch Fish 1998; Hellman 1998; Beyer 2001).

Gibt es nun eindeutige Gewinner und Verlierer der politischen und wirtschaftlichen Transformation? Auf der Makroebene ganzer Staaten ist diese Frage nicht einfach zu beantworten. Die Rhetorik vom „Selbstbestimmungsrecht der Völker“, die die Wendejahre 1989/1991 beherrscht hatte (vgl. Rupnik 1990), ist nicht mehr unbedingt zeitgemäß. Regiert wird heute zunehmend „jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1998), und die Schicksale ganzer Staaten sind nicht mit den Ergebnissen von Politik aus Sicht der Bürger gleichzusetzen. Ob sich ganze Staaten heute pauschal in einer besseren Situation befinden als zu Vorwendezeiten, hängt in der politischen Sphäre vom Grad der Überwindung spezifischer real existierender sozialistischer Übel – Verletzung von Menschenrechten, Beschneidung politischer Freiheiten, Repression etc. – ab. Dem entgegenzustellen sind jedoch einige positive Eigenschaften sozialistischer Regimes, insbesondere ein hohes Maß an Gleichheit sowie ein durch die Regime vermitteltes Gefühl sozialer Sicherheit. Daß nicht alle Bürger die mit dem Transformationsprozeß verbundenen Veränderungen begrüßen, beweist ein hohes Potenzial an Protestwählern rechts und links im politischen Spektrum (Ishiyama 1998; Beichelt/Minkenberg 2002).

Dies weist ganz generell auf die Notwendigkeit, sich bei der Bilanzierung der Transformationsprozesse auf die subnationale Ebene zu begeben. Die Grenzen zwischen den Verlierern und Gewinnern der postsozialistischen Transformationsprozesse verläuft nicht zwischen den Staaten, sondern häufig genug zwischen „oben und unten“ (Berlin 2002). Während auf der Makroebene einzelne Staaten in politischer und mittlerweile auch wirtschaftlicher Hinsicht insgesamt recht gut dastehen, wachsen die regionalen und sozialen Disparitäten innerhalb dieser Staaten (siehe Melo/Gelb 1996; Milanovic 1998 sowie die Beiträge von Gaber und Moshaew in diesem Band). Perspektivisch werden es die EU-Beitrittskandidaten unter den Transformationsstaaten sicherlich leichter haben, diesen Nebenbedingungen der postsozialistischen Transformation entgegenzutreten.

Zitierte Literatur:

Aslund, Anders, 2001: The Advantage of Radical Reform. In: Journal of Democracy, vol. 12, no. 4, S. 42–48.

Baer, Josette, 2001: Boxing and Politics in Slovakia: 'Meciarism' - roots, theory, practice. In: Democratisation, vol. 8, no. 2.

Beichelt, Timm, 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske+Budrich.

Beichelt, Timm / Minkenberg, Michael, 2002: Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften. Entstehungsbedingungen und Erklärungsmodell. In: Osteuropa, vol. 52, no. 3/2002, S. 247–262.

Bendel, Petra / Croissant, Aurel / Rüb, Friedbert (Hrsg.), 2001: Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen. Opladen: Leske + Budrich (im Erscheinen).

Berlin, 2002: Wand eines Hauses auf dem ehemaligen Todesstreifen, Köpenicker Straße.

Beyer, Jürgen, 2001: Jenseits von Gradualismus und Schocktherapie – Die Sequenzierung der Reformen als Erfolgsfaktor. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Gelegenheit und Entscheidung: Politics und policies erfolgreicher Transformationssteuerung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 169–190.

Bulhakaw, Valer (Hrsg.), 2001: The Political System of Belarus and the 2001 Presidential Election. Minsk: Analytical Group.

Dahl, Robert A., 1989: Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.

EBRD, 2001: Transition Report 2001. Energy in Transition. London: European Bank for Reconstruction and Development.

Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.

Fish, M. Steven, 1998: The Determinants of Economic Reform in the Post-Communist World. In: East European Politics and Societies, vol. 12, no. 1, S. 31–78.

Held, David, 1996: Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.

Hellman, Joel S., 1998: Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. In: World Politics, vol. 50, S. 203–234.

Ishiyama, John T., 1998: Strange bedfellows: explaining political cooperation between communist successor parties and nationalists in Eastern Europe. In: Nations and Nationalism, vol. 4, S. 61–85.

Knogler, Michael, 2002: Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen in den EU-Beitrittskandidaten. München: Working Paper des Osteuropa-Instituts München Nr. 235.

Kovacs, Janos Matyas, 2001: Westerweiterung: Zur Metamorphose des Traums von Mitteleuropa. In: Transit, no. 21, S. 3–20.

Melo, Martha de / Gelb, Alan, 1996: A Comparative Analysis of Twenty-Eight Transition Economies in Europe and Asia. In: Post-Soviet Geography and Economics, vol. 37, no. 5, S. 265–285.

Merkel, Wolfgang, 1999a: Defekte Demokratien. In: Wolfgang Merkel / Andreas Busch (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 361–381.

Merkel, Wolfgang, 1999b: Systemtransformation. Opladen: Leske+Budrich.

Milanovic, Branko, 1998: Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy. Washington, D.C.: World Bank.

Quidde, Gunther, 1996: Indikatoren der Systemtransformation. Ein vergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Privatisierung in 26 Staaten. Mainz: Dissertation.

Rupnik, Jacques, 1990: Eisschrank oder Fegefeuer. Das Ende des Kommunismus und das Wiedererwachen der Nationalismen in Europa. In: Transit, no. 1, S. 132–141.

Wielgohs, Jan, 2001: Varianten erfolgreicher Privatisierungspolitik – Die Konditionierung und Steuerung der Unternehmensprivatisierung in Estland, Polen und der Tschechischen Republik. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Gelegenheit und Entscheidung: Politics und policies erfolgreicher Transformationssteuerung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 93–168.

Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt: Suhrkamp.

Peter Wittschorek

Keine Macht den Parlamenten? – Gründung und Etablierung der neuen Verfassungsordnungen in den GUS-Staaten

Die Reformansätze der Perestrojka in den letzen Monaten der UdSSR, der Übergang vom Sowjetsystem zu einer gewaltenteiligen Staatsordnung, die Entmachtung des Monopols der kommunistischen Partei und die Liberalisierung des Wahlrechts markierten das Ende des „sozialistischen Parlamentarismus", in welchen den Volksvertretungen allenfalls „eine Reihe formeller Gemeinsamkeiten mit den entsprechenden Erscheinungen in den westlichen Demokratien" zu bescheinigen war (Lammich 1977: 11). Jetzt aber entstanden die Voraussetzungen für eine über den rein nominellen Charakter hinausgehende Durchsetzung des Prinzips der Volkssouveränität in einer repräsentativ-demokratischen Ordnung und begannen entsprechende umfassende Modifikationen der parlamentarischen Strukturen. Dennoch sind die Parlamente in den – inzwischen als *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS) nur noch lose miteinander verbundenen – Nachfolgerepubliken nur als wenig bedeutende und überzeugende politische Institutionen wahrzunehmen. Am deutlichsten in der gesamten postsozialistischen Transformationswelt dominiert vielmehr formal, d.h. im Rahmen der inzwischen entstandenen präsidialen bzw. präsidial-parlamentarischen Verfassungsordnungen, sowie real die selbst erst im Zuge der Perestrojka entstandene Institution der Präsidentschaft (Küpper 2000, Rüb 2001). Zudem geht die auffallend schwache Bedeutung und Leistung der GUS-Parlamente einher mit einer erschreckenden „asymmetric divergence" in der Gesamtbilanz der postsozialistischen Demokratisierungsprozesse: „While Central and Eastern Europe makes progress, former Soviet societies are going nowhere." (Rose 1997: 107).

Um den im Systemvergleich aufkommenden Eindruck, wonach die Parlamente der GUS-Staaten die eindeutigen „Verlierer" der Systemtransformation sind, eingehender zu beleuchten, bietet sich nach dem Ende des „Jahrzehnts der großen postsozialistischen Verfassungserneuerung in Osteuropa" (Roggemann (Hrsg.) 1999: 41) eine Analyse der parlamentarischen Mitwirkung an diesen Prozessen als aussagekräftige Forschungsfrage an: Zum einen hatten die GUS-Parlamente als Akteure Anteil an diesen für die demokratische Konsolidierung in Transformationsstaaten mitentscheidenden Vorgängen, zum anderen standen sie als im Umbruch befindliche Institutionen selbst vielfach in deren Mittelpunkt. Ihr Stellenwert in diesem allgemein als „Machtkampf" zwischen Gewalten, Eliten und einzelnen Protagonisten zu charakterisierenden Prozeß (Beyme 1994: 234) läßt sich in drei Schritten untersuchen: Anhand der Mitwirkung der Parlamente bei der Schaffung der ersten, auch ihre Strukturen mitbestimmenden postsowjetischen Verfassungen, ihrem Einfluß auf die Stabilität dieser neu entstandenen Ordnungen und Strukturen sowie ihrer neu verankerten Rolle für zukünftige Verfassungsänderungen.

Systemtransformation und Verfassungsgebung

Zwar bestand mit den fast identischen sowjetischen Grundgesetzen der (ehemaligen Teil)Republiken ein gemeinsamer Ausgangspunkt, doch wurden die jeweiligen Entwicklungen durch die vielschichtigen Krisen infolge des Regimekollapses, des Zerfalls der Union bzw. der zunehmenden Verselbständigung der Republiken sowie der zahlreich aufgekommenen wirtschaftlich-sozialen, ethnisch-religiösen oder machtpolitischen Spannungen immer mehr überlagert. Die Republikverfassungen, die bereits mit den von Moskau angestoßenen Reformen in Bewegung geraten waren, gerieten vermehrt unter Druck, teilweise sogar in einen regelrechten Strudel von Änderungen oder Ergänzungen. Aufgrund der zunehmenden Unzulänglichkeit die-

ser Ordnungen für den Aufbau und die Etablierung modifizierter institutioneller Gerüste sowie auch wegen der enormen symbolischen Bedeutung eines solchen Aktes im Staatsbildungsprozeß wuchs somit allerorts die Nachfrage nach einer neuen, eigenständigen Verfassung.

Verfassungsänderungen bzw. derartige Totalrevisionen oblagen nach den noch gültigen Sowjetbestimmungen ausschließlich den jeweiligen Volksvertretungen – ein grundsätzlich am unteren Ende der formalen Legitimationsskala möglicher Verfassungsgebungen stehendes „‚demokratietheoretisch bedenkliches' Verfahren" (Merkel 1999: 149). Allerdings kann dieser Weg nach den Erkenntnissen der Transformationsforschung bei noch schwachen demokratischen Traditionen und zusätzlichen krisenhaften Umstände infolge eines Regimekollapses durchaus dem formal vorzuziehenden verfassungsgebenden Akt des Volkes (*pouvoir constituant*) – durch Beauftragung einer nach demokratischen Regeln speziell hierfür eingerichteten Versammlung sowie gegebenenfalls ergänzender Bestätigung des Ergebnisses durch die Bevölkerung – überlegen sein. Die Legitimität einer solchen vom Parlament implementierten Ordnung hängt, abgesehen von der Frage ihrer längerfristigen Akzeptanz in der Bevölkerung und ihrer Bewährung, dann in erster Linie davon ab, wieweit das als Verfassungsgeber fungierende Parlament bereits auf demokratischen Fundamenten basiert, welchen Einfluß es auf die zur Abstimmung kommenden Entwürfe hat und auf welche Mehrheiten sich die Entscheidung letztlich stützt (Beyme 1994: 233–237, Böckenförde 1994, Brunner 1995, Elster 1994, Merkel 1999: 148–155, Roggemann (Hrsg.) 1999: 60f.).

Auch das Plebiszit, ein dem Sowjetsystem ehemals fremder, mit den Souveränitätsbewegungen jedoch schnell zu großer *Popularität* gekommener Mechanismus, welcher in repräsentativen Ordnungen gerade in Verfassungsfragen durchaus als direkt-demokratische Ergänzung zur Vervollkommnung des Prinzips der Volkssouveränität anerkannt ist, bedarf genauerer Nachfragen (Gallagher 2000, Gebhardt 2000, Sasaki 1996). Kritisch zu betrachten ist nicht nur die Problematik der inhaltlichen Überforderung der abstimmungsberechtigten Bürger, die auch in dem mit allen erdenklichen Kommunikations- und Verfahrensmechanismen ausgestatteten Idealfall einer reinen „Referendumsdemokratie" besteht (Sartori 1997: 127–133). In weniger eingespielten und von erstarkenden Exekutivkräften geprägten Demokratien gewinnen zudem die zahlreichen Manipulationsmöglichkeiten an Bedeutung, angefangen von der Auswahl der zur Abstimmung kommenden Vorlagen über die Bereitstellung dazugehörender Informationen und die Steuerung der Diskussion bis zur Durchführung des Urnengangs und dem Umgang mit dem Ergebnis. Vor allem bei einer „Popularratifikation der Totalrevisionen bestehender Verfassungen" besteht die große Gefahr, daß die Abstimmung von taktischen Erwägungen der herrschenden Machtgruppe überlagert wird, welche sich hiermit im Gegensatz zum Gebrauch „direkt-demokratischer Institutionen im Kontext langfristig etablierter stabiler repräsentativ-demokratischer Verfassungsstaaten" ihren Einfluß auf pseudolegitimatorische Weise sichert (Gebhardt 2000: 15).

Erste Schritte im Machtkampf der Gewalten

Ursprünglich hatten in allen Republiken die im Laufe des Jahres 1990 unter zumindest in Ansätzen liberalisierten Bedingungen neu gewählten Volksvertretungen mit qualifizierter 2/3-Mehrheit über die neuen postsowjetischen Grundgesetze zu entscheiden. Aber schon bei den vorbereitenden Beratungen wurden die Volksvertreter zunehmend von den ursprünglich aus ihrer Mitte hervorgegangenen und allmählich die vom Parteiapparat hinterlassenen Machtpositionen ausfüllenden Präsidialexekutiven beeinflußt. Die ersten neuen Verfassungen konnten vergleichsweise zügig, da ohne große Diskussionen durch die weiterhin kaum pluralistische Elemente aufweisenden Parlamente der zentralasiatischen Republiken Turkmenistan (Mai 1992), Usbekistan (Dezember 1992), Kasachstan (Januar 1993) und Kirgisistan (Mai 1993) implementiert werden. Etwas verzögert folgte der Parlamentsbeschluß in Belarus (März 1994), wo es immerhin zuvor zu Kontroversen zwischen unterschiedlichen Lagern vor allem um die Einführung des Präsidentenamts gekommen war. Übereinstimmend wurde in allen Fällen auf größere Modifikationen bei der Struktur der Parlamente und auf vorgezogene Neuwahlen ver-

zichtet bzw. wurden großzügige Übergangsregelungen festgeschrieben, was Bedeutung und Legitimation der neuen Ordnungen nochmals stark relativierte.

Sehr viel deutlicher fielen hingegen die strukturellen Änderungen im Hinblick auf die parlamentarischen Institutionen in denjenigen Republiken aus, deren erste postsowjetischen Verfassungsordnungen zwar ebenfalls durch die Parlamente verabschiedet wurden, welche hierfür jedoch aufgrund erneuter, nicht zuletzt speziell zu diesem Zweck anberaumter Wahlen unter erheblich demokratischeren Bedingungen besonders legitimiert waren: Moldawien (Juli 1994), Georgien (August 1995)[1] und Ukraine (Juli 1996). Die jeweiligen Volksvertretungen haben somit nicht nur einen größeren Einfluß auf ihre eigene zukünftige Gestalt und Rolle nehmen, sondern sich auch insgesamt als gewichtige und ernst zunehmende politische Institutionen behaupten können – auch wenn etwa die Verchovna Rada der Ukraine, wo es zu besonders intensiven Auseinandersetzungen gekommen war und sich der Abschluß länger als in allen anderen GUS-Staaten hingezogen hatte, mit ihrer fehlenden Kompromißfähigkeit durchaus große Schwächen offenbart hatte.

In den übrigen Republiken wurde die Verfassungsgebung dagegen mittels von den Präsidenten initiierter Referenda mehr oder weniger an den Parlamenten vorbei abgeschlossen. Besondere Signalwirkung besaß die Entwicklung in Rußland, wo das zerstrittene Parlament nach monatelangen Auseinandersetzungen um die neue Ordnung vom Präsidenten in einem gegen die geltende Rechtslage verstoßenden, wegen der Beendigung der ausweglosen Situation jedoch als „‚legitimer' Staatsstreich" (Bos 1996: 192) geltenden Gewaltakt aufgelöst worden war. Dem folgte ein Entwurf aus der Feder einer Präsidentenkommission, der unter großem Zeitdruck und ohne Berücksichtigung sonstiger Alternativen von der Bevölkerung angenommen wurde (Dezember 1993). Etwas weniger dramatisch, jedoch letztlich einen vergleichbaren Ansatz aufweisend vollzog sich die Ausschaltung der parlamentarischen Opposition in Armenien durch verfassungsrechtlich bedenkliche Kniffe des Präsidenten und die anschließend dem Restparlament abgerungene Zustimmung zu einem Referendum über einen einzigen, vom Präsidenten unterstützten Verfassungsentwurf (Juli 1995). Beide Fälle zeichneten sich zudem dadurch aus, daß sich die zeitgleich mit der Annahme der neuen Verfassungen gewählten Parlamente erheblich, in Rußland sogar wesentlich von ihren Vorgängerinstitutionen unterschieden. Weniger einschneidend fielen die Änderungen der Strukturen der Volksvertretungen in Tadschikistan und Aserbaidschan aus, wo die Parlamente in ihren verfassungsgebenden wie auch in allen anderen Aktivitäten durch heftige, die Staatswesen insgesamt erschütternde kriegerische Ereignisse beeinträchtigt wurden. Unter Ausnutzung der Ausnahmesituationen legten die jeweils selbst nur im Verlauf der Wirren an die Macht gekommenen Präsidenten den teilweise stark reduzierten Parlamentariern – in Aserbaidschan sogar einem vom Präsidenten speziell hierfür aus ihrem Kreis geschaffenen Gremium – ihre eigenen Entwürfe zur freilich bedeutungslosen Billigung und dann anschließend der Bevölkerung zur Akklamation vor (November 1994 bzw. November 1995).

Fehlende Stabilität für Parlamente und Ordnungen

Auch nach der ersten Etappe war und ist für die GUS-Staaten kaum eine staatsrechtliche Konsolidierung zu konstatieren, da deren Verfassungen aufgrund der vielen, zu den größten Hypotheken zählenden „ungelösten Konflikte zwischen präsidialer Machtausübung und parlamentarischer (Mit)Entscheidungskompetenz" (Roggemann (Hrsg.) 1999: 55) von einem mitunter sehr umfangreichen Wandel geprägt geblieben sind, welcher vornehmlich die Ausgestaltung der parlamentarischen Strukturen einschließlich der Regelungen hinsichtlich ihrer Wahl und ihrer

[1] Zunächst hatten die durch einen Militärputsch an die Macht gekommenen Machthaber die vorsowjetische Verfassung von 1921 wieder eingeführt, die in zentralen Punkten zwischenzeitlich vom nochmals neu gewählten Parlament revidiert worden war.

Beziehungen zu den anderen Gewalten zum Gegenstand hat.[2] Beachtlich ist u.a., daß in einigen Fällen sogar eine nochmalige Totalrevision durchgeführt wurde, sowie die Tatsache, daß solche Entscheidungen immer seltener durch die Volksvertretungen sondern durch von den Präsidenten initiierte Plebiszite herbeigeführt wurden. Besonders eindrucksvoll war die Entwicklung in Kasachstan, wo eine wenn nicht von der Exekutive inszenierte dann von ihr zumindest bereitwillig akzeptierte und noch verzögerte Parlamentsvakanz vom Präsidenten erfolgreich dazu genutzt wurde, der Bevölkerung eine zweite neue Verfassung, mit jetzt völlig veränderten parlamentarischen Strukturen vorzuschlagen (August 1995). Ebenfalls durch Instrumentalisierung von Volksabstimmungen in parlamentarischen Schwächephase traten außerdem in Kirgisistan (drei Referenda Oktober 1994, Februar 1996 und Oktober 1998) sowie in Belarus (November 1996) faktisch neue Grundgesetze mit stark modifizierten parlamentarischen Strukturen in Kraft. Lediglich die per Plebiszit erfolgte Revision der Verfassung Tadschikistans (September 1999) entsprach einer etwas anderen Logik, da das Verfahren nach mehrjährigen Bürgerkriegskämpfen unter internationaler Vermittlung zwischen den gegnerischen Parteien ausgehandelt worden war. Aber auch in diesem Fall hatte das Parlament, durch die Ereignisse außerordentlich geschwächt, an dieser für seine eigene Struktur maßgeblichen Entscheidung wesentlich weniger Anteil als der Präsident. Von besonderer Brisanz war auch die ohne Parlamentsbeschluß erfolgte zeitweise Abwandlung der Verfassungsrealität durch die vom Volk „gebilligte“ Verlängerung der Wahlperioden der Präsidenten Usbekistans (Dezember 1993), Turkmenistans (Januar 1994) und Kasachstans (April 1995). Während der Potentat in Turkmenistan nach einer von einem willenlosen Parlament einstimmig angenommenen Verfassungsänderung inzwischen sogar auf Lebenszeit regiert (Dezember 1999), erfolgte die in Usbekistan ein zweites Mal vorgenommene Verlängerung der Wahlperiode des Präsidenten erneut durch ein vom Parlament lediglich noch umgesetztes Plebiszit (Januar 2002). Außerdem hat die dortige Volksvertretung derzeit eine weitreichende Revision ihrer eigenen Strukturen in Arbeit, die von der Bevölkerung ebenfalls bei dieser vom Präsidenten initiierten Abstimmung beschlossen worden war. Solche Vorgänge verdeutlichen die in mehreren GUS-Republiken trotz der gelegentlichen formalen Mitwirkung der Parlamente am Verfassungswandel insgesamt äußerst schwache Position dieser Institutionen und relativiert gleichzeitig die wenigen formal zwar durch die Parlamente implementierten, im wesentlichen jedoch von den Präsidenten gesteuerten Verfassungsänderungen, welche kleinere Veränderungen auch für die eigenen Strukturen bedeuteten (Usbekistan: Dezember 1993, Kasachstan: Oktober 1998).

Keinerlei Revisionen erfuhren bisher die postsowjetischen Grundgesetze Aserbaidschans, Armeniens, Rußlands sowie der Ukraine, in Georgien ist lediglich eine kleine vom Parlament beschlossene Änderung der Sperrklausel für Parlamentswahlen zu verzeichnen (Juli 1999). Der Eindruck von Stabilität trügt jedoch, denn überall wurde ebenfalls bereits Reformbedarf gerade bezüglich der Beziehung zwischen Legislative und Exekutive deutlich und konnten – außer im ersten Fall – auch schon konkretere Schritte in Richtung eines Verfassungswandels beobachtet werden: In Georgien und Armenien liegen seit mehreren Monaten detaillierte, vornehmlich die parlamentarischen Strukturen betreffende Pläne der Präsidenten vor, weitere Entscheidungen wurden bisher nur durch aktuelle Krisen bzw. in Armenien auch durch die zusätzliche Kontroverse um einen Alternativvorschlag der parlamentarischen Opposition für das notwendige Referendum verzögert. Für Georgien gilt zusätzlich die Besonderheit, daß aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Staatsbildung bereits in der derzeitigen Verfassung eine zukünftige Revision einschließlich der Umgestaltung der parlamentarischen Strukturen vorgesehen ist. Diese stehen auch in der Ukraine zur Disposition, seitdem sich der Präsident mittels eines konsultativen Referendums eine breite Unterstützung für weitreichende Verfassungsänderungen eingeholt hat (April 2000). Allerdings ist die eine 2/3-Mehrheit im Parlament erfordernde Umsetzung bisher gescheitert, was einerseits eine relative Stärke der Volksvertretung in Verfassungsfragen verdeutlicht und den Nutzen derartiger Abstimmungen in Frage stellt, andererseits aber auch eine

[2] Die selteneren sonstigen Verfassungsrevisionen bleiben hier unberücksichtigt.

fortdauernde Konfliktgefahr in sich birgt. Am weitesten fortgeschritten ist schließlich die Weiterentwicklung der Ordnung in Rußland, wo ebenfalls die Gestaltung der parlamentarischen Strukturen im Zentrum der Diskussionen steht, die Deputierten bisher jedoch mit eigenen Initiativen an den hohen parlamentarischen Hürden für Verfassungsänderungen scheiterten (v.a. Oktober 1998) und die Präsidialmacht diesen Weg gleich ganz gemieden hat. Sie schuf im Sommer 2000 vielmehr am Parlament vorbei Fakten, als sie durch mehrere Einschnitte in die Verwaltungsstrukturen der Föderation die vertikale Machtverteilung „hart am Rand einer Verfassungsänderung" (Schneider 2000: 5) umordnete und damit zumindest indirekt Einfluß auf die föderale Parlamentskammer (Föderationsrat) nahm.

Als beachtenswerte Ausnahme ist die Entwicklung der Verfassung Moldawiens hervorzuheben, wo bereits zwei Präsidenten ihre Wiederwahlchancen nicht zuletzt dadurch verspielt haben, daß sie eine Revision zu Lasten des Parlaments angeregt hatten, damit aber im Plenum unerwartet deutlich gescheitert waren. Zuletzt ergriffen die Abgeordneten dann selbst die Initiative und beschlossen eine weitreichende Änderung, die in erster Linie das nunmehr fast völlig vom Parlament abhängige Präsidentenamt im Visier hatte (Juli 2000). Allerdings geben die Staatskrise durch die zum Jahreswechsel 2000/2001 im Parlament gescheiterte Einigung auf einen neuen Präsidenten sowie die von einer großen Abgeordnetenmehrheit mitgetragenen autoritären Züge der derzeitigen Regierung Anlaß zu Zweifeln an der Stabilität der Ordnung dieser Republik, die zumindest noch bis vor kurzem „als einzige [in der GUS] mit einem parlamentarischen Regierungssystem" aufgefallen war (Neukirch 2000: 324).

Zukünftige Verfassungsänderungen mit oder ohne Parlamente

Nach den heute gültigen Regelungen für Verfassungsänderungen in den GUS-Staaten stehen zwar allen Parlamenten Mitwirkungsrechte zu, doch fallen diese sehr unterschiedlich aus.[3] Am schwächsten sind sie zweifellos in Belarus, Kasachstan und Kirgisistan, deren am Parlament vorbei revidierte Grundgesetze zwar formale Mitwirkungsmöglichkeiten vorsehen, welche jedoch aufgrund einiger die Entscheidungskompetenz der Präsidenten stärkende Vorkehrungen Makulatur sind: Jeglicher demokratischer Tradition entgegen steht alleine schon das Fehlen der Möglichkeit für die Parlamentarier in Belarus und Kasachstan, eigene Initiativen einzubringen. Auf Initiative der Präsidenten, jedoch ohne Anhörung des Parlaments können dagegen in allen drei Staaten Verfassungsrevisionen direkt von der Bevölkerung beschlossen werden. Modifikationen durch die Parlamente haben dafür nur wenig Bedeutung, denn entweder sind davon wie in Belarus alle Fragen der Gestaltung der staatlichen Gewalten und der Machtverteilung zwischen ihnen ausgeschlossen oder es sind hierfür wie in Kasachstan und Kirgisistan ein ausdrücklicher Präsidentenbeschluß und eine überdurchschnittliche 3/4-Mehrheit im Plenum erforderlich.

Als Normalfall für Verfassungsrevisionen ist das Plebiszit in Armenien, Aserbaidschan[4] und Tadschikistan vorgesehen, wobei im Unterschied zu den vorgenannten Beispielen auch den Parlamenten ein gewisser nicht ganz unbedeutender Einfluß verbleibt, da sie – im Fall von Auseinandersetzungen mit dem Präsidenten gegebenenfalls mit 2/3-Mehrheit – ebenfalls entsprechende Initiativen ergreifen können. Kritisch zu bewerten ist wiederum für Aserbaidschan und Tadschikistan, daß die Parlamentarier die von den Präsidenten anberaumten Referenda in keinerlei Weise beeinflussen können – lediglich in Armenien ist für diesen Fall ihre Zustimmung mit wenn auch für Verfassungsfragen recht niedriger absoluter Mehrheit vorgesehen.

[3] Ewigkeitsklauseln und Sonderbestimmungen – soweit sie nicht Fragen der Struktur der Parlamente aufgreifen – bleiben unberücksichtigt.

[4] Für alle die Legislative und Exekutive betreffenden Teile – die übrigen sind zwar durch das Parlament, bei Präsidentenveto allerdings nur mit 3/4-Mehrheit, zu ändern.

Ausschließlich durch Parlamentsbeschluß werden schließlich die Grundgesetze der übrigen GUS-Staaten geändert,[5] während den Exekutivstrukturen lediglich die Möglichkeit der Einbringung von Entwürfen sowie die Pflicht zur Ausfertigung der Änderungsgesetze mit allenfalls aufschiebendem (da keine nochmals höheren Hürden für die parlamentarischen Zurückweisung erforderlich machendem) Vetorecht verbleiben. Auch hier bestätigt sich nochmals das aus der Reihe fallende Gewicht des Parlaments Moldawiens, wo dem mittlerweile von den Abgeordneten gewählten Präsidenten nicht einmal mehr ein Initiativrecht verblieben und zudem – wie auch in Rußland – kein Präsidentenveto vorgesehen ist. Daß für die exklusive Verfassungsgebung durch die Parlamente in Georgien, Moldawien, Rußland (in der Staatsduma), Turkmenistan, der Ukraine und Usbekistan die qualifizierte 2/3-Mehrheit erforderlich ist, unterstreicht die Bedeutung der Verfassungsfragen, ohne unrealistische Hürden aufzustellen. In Rußland wird dieses Verfahren durch die im betonten föderalen Charakter des Staates begründete Regelung ergänzt, daß Verfassungsänderungen vom Föderationsrat sogar mit 3/4-Mehrheit sowie zusätzlich von den Gesetzgebungsorganen von mindestens zwei Drittel der derzeit 89 Subjekte gebilligt werden müssen.

Bedenken trotz aller formaler Suprematie der Parlamente sind jedoch besonders in Turkmenistan und Usbekistan angebracht, wo große, u.a. von der OSZE dokumentierte Zweifel an deren demokratischen Fundamenten und an ihrer Unabhängigkeit von den autokratischen Präsidenten bestehen. In der erstgenannten Republik wäre der Einfluß der Abgeordneten im Konfliktfall zudem dadurch beschränkt, daß alle Entwürfe zunächst von einem Sondergremium, in welchem sie selbst nur eine Minderheit stellen, beraten und gebilligt werden müssen, und daß eine verbindliche Regelung für die Ausfertigungspflicht des Präsidenten fehlt. Und auch die Vorgänge in Rußland und der Ukraine, wo die Präsidenten zuletzt recht unverhohlen an den Verfassungsordnungen gerüttelt haben, wobei der eine wie dargestellt teilweise erfolgreich war und der andere mit seiner Absicht, durch das konsultative Referendum (April 2000) auch die generelle Möglichkeit von Verfassungsänderungen per Plebiszit vorzubereiten, nur am Verfassungsgericht gescheitert war, deuten in Richtung einer bedenklichen Aushöhlung der parlamentarischen Suprematie.

Transformationsverlierer

Die verfassungsgebende Rolle der Parlamente der GUS-Staaten ist während der zurückliegenden Transformationsjahre trotz aller formalen und realen Kompetenzen unterschiedlich stark beschränkt geblieben. In den am deutlichsten autoritär geprägten Republiken, in Zentralasien und in Belarus, haben die Volksvertretungen überhaupt keinen ernsthaften Einfluß auf maßgebliche Verfassungsfragen erlangt. Für die übrigen Republiken fällt die Bilanz zwar weniger drastisch aus, doch sind deren Volksvertretungen nach diesem Gesichtspunkt ebenfalls zum größten Teil als Transformationsverlierer auszumachen. Dies gilt vor allem im Vergleich zu den Präsidialexekutiven, die selbst erst neu entstandenen sind und sich nicht zuletzt bei der Verfassungsgebung schnell als eigenständige Kraft etablieren konnten, aber auch mit Blick auf die in etablierten Demokratien übliche Praxis, an die sich die Volksvertreter in anderen postsozialistischen Transformationsstaaten durchaus angenähert haben.

Diese ernüchternde Bewertung spiegelt das für die Anfangsphase besonders kennzeichnende, vielfach aber noch bis heute fortdauernde Unvermögen der GUS-Parlamente wider, verantwortungsvoll an der Gestaltung der postsowjetischen Ordnungen mitzuwirken. Daß ihre Schwäche überwiegend durch von der Präsidialmacht instrumentalisierte Plebiszite kompensiert und dabei noch verstärkt wird, ist für die Etablierung und Konsolidierung der Demokratie in diesem Raum allerdings ebenso abträglich wie die Tatsache, daß ihre Strukturen selbst häufig Objekt solchen

[5] In Rußland und in der Ukraine ist für die Revision einiger grundsätzlicher Bestimmungen ein Referendum vorgesehen, dessen Vorbereitung jedoch an ein qualifiziertes Parlamentsvotum (3/5- bzw. 2/3-Mehrheit) gebunden ist.

an ihnen vorbei realisierten Wandels sind. Am wenigsten gilt diese Einschätzung noch für Georgien, wo zumindest ein hoffnungsvoller Aufbruch zu beobachten war, und die Ukraine, deren Parlament sich durch eine erfolgreiche Zähigkeit im Verfassungsgebungsprozeß sowie die Zurückweisung des fragwürdigen Referendums ausgezeichnet hat, sowie vor allem für Moldawien, das aufgrund der beeindruckenden Suprematie des Parlaments in Verfassungsfragen bisher am meisten aus der Reihe gefallen ist. Aber auch diese Volksvertretungen haben sich in schwierigen Zeiten erst noch weiter zu behaupten.

Literatur

Beyme, Klaus von 1994: *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt a. M.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1994: *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, in: Preuß, Ulrich K. (Hrsg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a. M.: 58–80.

Bos, Ellen 1996: *Verfassunggebungsprozeß und Regierungssystem in Rußland*, in: Merkel, Wolfgang e.a. (Hrsg.) 1996: *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen*: 179–211.

Brunner, Georg 1995: *Verfassunggebung in Osteuropa*, in: Osteuropa-Recht: 258–279.

Elster, Jon 1994: *Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen*, in: Preuß (Hrsg.), a.a.O.: 37–57.

Gallagher, Michael 2000: *Referendums: Europe*, in: Rose, Richard (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Elections*, London e.a.: 263–266.

Gebhardt, Jürgen 2000: *Das Plebiszit in der Repräsentativen Demokratie*, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): *Direkte Demokratie*, Berlin: 13–26.

Küpper, Herbert 2000: *Starke Männer, Patriarchen oder Staatsnotare? Die Stellung des Staatspräsidenten in den Verfassungssystemen Osteuropas*, in: Osteuropa: 1083–1096.

Lammich, Siegfried 1977: *Grundzüge des sozialistischen Parlamentarismus*, Baden-Baden.

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

Neukirch, Claus 2000: *Eine Zwischenbilanz zur Umgestaltung des moldauischen Regierungssystems*, in: WGO – Monatshefte für Osteuropäisches Recht: 324–327.

Roggemann, Herwig (Hrsg.) 1999: *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin.

Rose, Richard 1997: *Where Are Postcommunist Countries Going?*, in: Journal of Democracy: 3, 92–108.

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

Sartori, Giovanni 1997: *Demokratietheorie*, hrsg. v. Rudolf Wildenmann, Darmstadt.

Sasaki, Ritsuko 1996: *Referenda – a Double-Edged Sword of Democracy*, in: Transition: 26, 41–45.

Schneider, Eberhard 2000: *Putins Rezentralisierungsinitiativen*, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien: 29.

Marion Zweckstetter

Autoritäres Regime und Demokratisierung in Kroatien

Der Transitionsprozeß der Republik Kroatien unterscheidet sich von anderen Ländern Osteuropas insofern, als das oberste Ziel nicht die Demokratisierung des politischen Systems, sondern die Schaffung eines ethnisch homogenen Staates war.[1] Die Demokratisierung war lediglich Mittel zum Zweck. Staatspräsident Franjo Tuđman leitete zwar die Demokratisierung ein, seine Auffassung von verfassungsgesetzlicher Theorie und Praxis verlieh dem politischen System der Republik Kroatien jedoch eindeutig autoritäre Züge. Der Tod Tuđmans im Dezember 1999, die Wahlniederlage der HDZ und die Siege der Oppositionsparteien bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Anfang 2000 ermöglichten es, Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung nochmals aufzugreifen bzw. zu vollenden. Bezeichnend war die Verfassungsänderung vom November 2000, die das semipräsidentielle zugunsten eines parlamentarischen Regierungssystems abschaffte, wodurch der Staatspräsident entmachtet und die Abgeordnetenkammer aufgewertet wurde.

Liberalisierung und pluralistische Öffnung Kroatiens

Um den Demokratisierungsprozeß in der Republik Kroatien analysieren zu können, muß ein Blick auf die Geschichte, das politische Geschehen und die ökonomischen Gegebenheiten Jugoslawiens geworfen werden. Bereits in den 1960er Jahren kam es zwischen den reicheren nördlichen und den ärmeren südlichen Teilrepubliken zu Spannungen. Diese gipfelten im „kroatischen Frühling“, dem die Verfassung von 1974 und die Jahre der „kroatischen Stille“ folgten. Die wirtschaftlichen und ethnischen Konflikte zwischen den Teilrepubliken nahmen aber auch nach der Verfassung von 1974 und der Föderalisierung des Staates kein Ende. Sie wurden bald nicht mehr nur auf Staatsebene, sondern auch auf Republiksebene geführt. Es bestanden also neben den Spannungen zwischen dem Bundesstaat und den Republiken auch die Spannungen zwischen den Republiken selbst. Die Slowenen, Kroaten und Bosnier vertraten sezessionistische und nationalistische Positionen. Die Serben und die anderen Teilrepubliken und Provinzen des Südens hingegen waren unitaristisch eingestellt und standen einer weiteren Föderalisierung negativ gegenüber.[2]

Schließlich hinterließ der Tod Titos 1980 ein Machtvakuum, das keiner seiner Nachfolger zu füllen vermochte. Durch die Selbstblockade des SKJ (Bund der Kommunisten Jugoslawiens) auf dem XIV. Parteikongreß im Januar 1990 war die Bundespartei de facto entmachtet.[3] Die Aufspaltung des SKH (Bund der Kommunisten Kroatiens) und das Erscheinen des Serben Milošević auf der Bildfläche 1987 zogen eine Liberalisierung und pluralistische Öffnung Kroatiens nach sich. Aus den Vorgründungswahlen, den ersten freien Wahlen in Kroatien im April und Mai 1990, ging Tuđmans Partei, die HDZ (Kroatische Demokratische Union), als Sieger hervor.

---

[1] Rüb, Friedbert W., 2001: Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Wiesbaden: 206 – 207.

[2] Die Ausführungen bis zu Titos Tod basieren auf Steindorff, Ludwig, 2001: Kroatien. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Regensburg: 190 – 209 und Cohen, Lenard J., 1997: Embattled democracy: postcommunist Croatia in transition, in: Dawisha, Karen/Parrott, Bruce (Hrsg.): Politics, power, and the struggle for democracy in South-East Europe, Cambridge: 69 – 121.

[3] Reuter, Jens, 1992: Jugoslawien: Zerfall des Bundesstaats. Systemwechsel und nationale Homogenisierung in den Teilrepubliken, in: Mommsen, Margareta (Hrsg.): Nationalismus in Osteuropa. Gefahrvolle Wege in die Demokratie, München: 118 – 142.

Von nun an standen Nationalismus und Politisierung von Ethnizität in Kroatien auf der Tagesordnung.[4]

Verankerung des Semipräsidentialismus

Es mußte nun, nach den Vorgründungswahlen, die noch innerhalb des staatsrechtlichen Rahmens der SFRJ (Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien) abgehalten wurden, die Demokratie konstituiert und eine neue Verfassung erarbeitet werden. Da das politische Leben geprägt war von der Erringung der nationalen Unabhängigkeit und den Konflikten mit den Serben, war die Konstituierung sehr schwierig. Hinzu kam das „Dilemma der Gleichzeitigkeit", denn die Transitionen von Politik und Wirtschaft verliefen parallel. All diese Faktoren trugen dazu bei, daß sich die autoritären Elemente, die bereits während der Vorgründungswahlen und kurz danach sichtbar wurden, ebenfalls auf die Phase der Konstituierung des politischen Systems niederschlugen. Die Lage Kroatiens machte einen starken Staatspräsidenten notwendig. Einmal an der Macht, wurde auch schon sichtbar, welches Amtsverständnis Tuđman vertrat. Er griff in jegliche politischen Prozesse ein und hatte alle Fäden in der Hand. Er verfolgte seine eigenen Interessen und beeinflußte maßgeblich den Prozeß der Verfassunggebung. Neben ihm gab es nur wenige Akteure, die zu Wort kamen. Dies hatte zur Folge, daß die Verfassunggebung kaum auf demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien gründete. Das Volk und mit ihm die Minderheiten blieben ausgeschlossen. Die Verfassung wurde innerhalb nur weniger Monate erarbeitet und verabschiedet. Der Zeitfaktor mag zwar damit entschuldigt werden, daß wegen der Kriegswirren eine neue Verfassung so schnell wie möglich erlassen werden mußte. Allerdings war dies auch im Sinne von Tuđman, der schließlich sein Amt, das er seit Juli 1990 innehatte, gesichert sehen wollte.[5]

In normativer Hinsicht lässt sich an der Verfassung kaum Kritik üben, es muß aber betont werden, daß der Staatspräsident gestärkt aus der Verfassung hervorging und ihm mehrere Lücken geboten wurden, die er auszunutzen wußte. Beispielsweise die fehlende Festlegung auf ein Wahlgesetz, das erst vor den jeweiligen Wahlen durch die Abgeordnetenkammer verabschiedet werden sollte. Tuđman und die HDZ konnten fast im Alleingang das Wahlsystem, den Zeitpunkt der Wahlen und einige andere für sie günstigen Faktoren bestimmen. Außerdem konnte Tuđman bei der Ausübung seiner Befugnisse verschiedene Gremien zu Rate zu ziehen. Er bildete ein inneres Kabinett und entmachtete damit die Regierung weitestgehend.[6]

Die faktische Machtposition von Staatspräsident Tuđman

Die Zeit der Ablösung vom alten Regime und der Konstituierung der neuen Demokratie ist ein Zustand der Normlosigkeit und Normunsicherheit. Im Normalfall hätte dieser nun beendet sein sollen. Die Institutionen hätten künftig darauf angewiesen sein müssen, sich an normativen Grundvoraussetzungen zu orientieren.[7] Gerade dies war aber unter Tuđman nicht immer der Fall. Er besaß das außerordentliche Talent, die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen und ihre

---

[4] Nohlen und Kasapović unterscheiden zwei Wahltypen, die Vorgründungswahlen und die Gründungswahlen. Die Vorgründungswahlen sind die ersten freien Wahlen auf substaatlicher Ebene, also in der Teilrepublik Kroatien, die 1990 im formal-rechtlichen Sinne noch zur SFRJ gehörte. Die Gründungswahlen sind die ersten Wahlen auf staatlicher Ebene, nach dem Sturz des alten Regimes. In Kroatien fanden die Gründungswahlen im August 1992 statt. Nohlen, Dieter/Kasapović, Mirjana, 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa: Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen, Opladen: 43 – 46.

[5] Rüb 2001: 205 – 213 und Kregar, Josip/Smerdel, Branko/Simonović, Ivan, 1991: Die Verfassung der Republik Kroatien: Politische Rahmenbedingungen und grundlegende Probleme, in: Marko, Joseph/Borić, Tomislav (Hrsg.): Slowenien – Kroatien – Serbien. Die neuen Verfassungen, Wien u. a.: 212 – 214.

[6] Kregar/Smerdel/Simonović 1991: 215, 232 und 246.

[7] Merkel, Wolfgang, 1999: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen: 143.

Lücken so zu interpretieren, handzuhaben und auszuweiten, daß sie ihm stets zum Vorteil gereichten.

Die starke Stellung eines Staatspräsidenten mißt sich in erster Linie an seinem Verhältnis zu den anderen Staatsorganen. Gerade die Regelung, daß sich Tuđman bei der Ausführung seiner Befugnisse auf einen Präsidialrat und andere Körperschaften stützen konnte, trug zur Lahmlegung der Regierungsarbeit und Aufhebung des Prinzips der Gewaltenteilung bei. Das Parlament ging bereits aus der Verfassung geschwächt hervor, denn es hatte kein Recht auf Mitsprache bei der Regierungsbildung. Es wurde zur Marionette degradiert, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament bestand nur auf dem Papier. Schließlich diente das Parlament als Sammelbecken, aus dem Tuđman seine Helfer und Helfershelfer rekrutierte.

Die Dominanz des Staatspräsidenten ist stets in Korrelation mit der starken Stellung seiner Partei zu sehen, die er aufzuwerten versuchte. Denn zum einen brauchte er den Rückhalt der HDZ, deren Vorsitzender er war. Zum anderen benötigte die HDZ einen starken Staatspräsidenten, um ihre Ziele verwirklichen zu können. Um ihre Machtpositionen zu untermauern, bedienten sich das Staatsoberhaupt und die HDZ folgender Mittel: Sie machten sich die Konfliktlinien zwischen den Parteien zunutze. Tuđman und die HDZ beriefen sich vor allem vor den Wahlen darauf, daß sie das Land in die Unabhängigkeit führten und den Krieg gegen die Serben gewannen. Ferner beeinflußten sie die Wahlen, indem sie sowohl den Typ des Wahlsystems als auch den Zeitpunkt der Wahlen festlegten. Von großer Bedeutung war ebenso die Tatsache, daß sich aus der HDZ immer mehr eine Art Staatsapparat entwickelte, der den Rückgriff auf Sicherheit, Justiz und Medien allein für sich beanspruchte.[8]

Demokratisch legitimierter Autoritarismus

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Verfassung vom 22. Dezember 1990 in normativer Hinsicht dem Standard westlich etablierter Demokratien entsprach. Durch zahlreiche Lücken wurde allerdings die Machtposition des Staatspräsidenten aufgewertet. Seine Interpretation und Handhabung der Verfassung und ihrer Lücken führten zu einer Akkumulation von Macht, die an autoritäre politische Systeme erinnert. Staatspräsident Tuđman wurde zu einer autokratischen Autorität innerhalb der kroatischen Demokratie. Das politische System der Republik Kroatien degenerierte unter Tuđman zu einem „demokratisch legitimierten Autoritarismus".

Die neue kroatische Führung, die die alten Kader des kommunistischen Regimes 1990 ersetzte, übernahm von diesem autoritäre Methoden der Herrschaftsausübung.[9] Alle drei Phasen der Transition wurden nur unvollständig durchlaufen. Es liegt nun an der neuen politischen Elite, die Anfang 2000 an die Macht kam, Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung nochmals aufzugreifen, zu vertiefen und zu vervollständigen. Der entscheidende Schritt in Richtung Demokratie wurde mit den Verfassungsänderungen vom 9. November 2000 und 28. März 2001 getan. Das semipräsidentielle wurde zugunsten eines rein parlamentarischen Systems mit nur einer Kammer abgeschafft.

---

[8] Duverger, Maurice, 1980: A new political system model: semi-presidential government, in: European Journal of Political Research 8: 166 und Rüb 2001: 301.

[9] Bei seiner Typologisierung politischer Systeme geht Merkel deduktiv vor. Er legt das Kriterium der „politischen Herrschaft" zugrunde und unterteilt dieses in weitere sechs Klassifikationskriterien. Von autoritären Systemen ist die Rede, wenn (1) die Herrschaftslegitimation Gehorsam der Bürger unter Berufung auf Mentalitäten wie z. B. Nationalismus abverlangt; (2) der Herrschaftszugang durch ethnisch, religiös oder machtpolitisch eingeschränktes Wahlrecht erfolgt; (3) das Herrschaftsmonopol einer Kontrolle durch demokratisch legitimierte Institutionen nicht unterzogen wird; (4) die Herrschaftsstruktur auf die Exekutive beschränkt ist und Gewaltenhemmung sowie Gewaltenkontrolle nicht gegeben sind; (5) der Herrschaftsanspruch so groß ist, daß Menschen- und Grundrechte mißachtet oder außer Kraft gesetzt werden; (6) die Herrschaftsweise nicht in Übereinstimmung mit verfassungsmäßigen und rechtsstaatlichen Prinzipien erfolgt. Merkel 1999: 25 und 34 – 35.

Nicole Gallina

Ist der ukrainische Transformationsprozeß noch zu konsolidieren?

Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die Determinanten für die Reform ukrainischer Staatsstrukturen bzw. auf den Aufbau eines funktionsfähigen Staates als Bedingung für eine Konsolidierung des Transformationsprozesses.

Nach der Unabhängigkeit der Unionsrepubliken der Sowjetunion waren die neuentstandenen Staaten gezwungen, die überkommenen Institutionen und Strukturen den neuen Begebenheiten anzupassen. Mit dem staatlichen Umbau sollte vor allem den Erfordernissen an die Demokratisierung des politischen Systems entsprochen werden. Während die Konstruktion der formalen politischen Elemente relativ schnell voranschritt, erwies sich der Schritt zu der Konsolidierung eines demokratischen Systems als weitaus schwieriger. Dazu kam der schleppende Umbau der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Strukturen.

Im Fallbeispiel Ukraine handelt es sich um einen komplexen Transformationsprozeß, der durch eine vierfache Herausforderung gekennzeichnet ist – es geht darum eine Nation zu bilden, den Staat aufzubauen und eine Demokratie einzuführen sowie die Wirtschaft zu transformieren (vgl. Kuzio 2001: 174). Durch die Vielfältigkeit dieser Aufgaben ist die Transformation bisher schleppend verlaufen. Das politische System gibt sich formaldemokratisch, verfügt aber über ausgeprägte autoritäre Züge. Erschwerend kommt die wirtschaftliche Situation des Landes dazu. Der Zerfall der Sowjetunion brachte die Volkswirtschaft an den Rand des Zusammenbruchs, und nach langjähriger Depression ist erst in den letzten zwei Jahren ein leichtes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen.

Doch ist die wohl wichtigste Komponente in diesem Komplex der Aufbau eines funktionsfähigen Staates. Die Staaten der Region, in denen der sogenannte Transformationsprozeß als gescheitert angesehen werden kann, haben es nicht geschafft, effiziente und angemessene Staatsstrukturen aufzubauen.

Dies ist vor dem Hintergrund der Annahme zu sehen, daß erst der Staat die Voraussetzung für Entwicklung durch entsprechende Rahmenstrukturen schafft. In der entwicklungspolitischen Diskussion herrscht heute die Übereinstimmung, daß schlechte Regierungsführung (governance) eine der Hauptursachen von Unterentwicklung ist. Bedingungen für Entwicklung allgemein und die positive Einwirkung von staatlichen Strukturen im speziellen sind äußere und innere Sicherheit sowie Rechtsstaatlichkeit.

Für den erfolgreichen Verlauf der Transformation zu einer Demokratie und Marktwirtschaft ist somit ein effizienter Staat bzw. das vorherige erfolgreich verlaufende state-building eminent wichtig. Als wichtigste Komponenten eines state-building werden vor allem eine verläßliche öffentliche Verwaltungsstruktur und funktionsfähige Institutionen bezeichnet.

Der Ukraine ist es bisher nicht gelungen, die entsprechenden Staatsstrukturen durchzusetzen. Zwar verfügt das Land über ausdifferenzierte Regierungs- und Verwaltungsstrukturen und über eine Bevölkerung, welche zum großen Teil am politischen Prozeß teilnimmt. Aber autoritäre und undurchschaubare Entscheidungsfindungen oder die fehlende politische Kontrolle der Verwaltung sind auch ein Charakterzug des Staates. Vor allem fehlt es an professionellen Verwaltungsbeamten und einer klaren Rolle für die Bürokratie im politischen Prozeß.

Die staatlichen Strukturen waren nach der Unabhängigkeit einem transformationsbedingten Auflösungs- und Umbauprozeß unterworfen. Das Ergebnis ist, daß dieser ‚schwache' Staat, dessen sich verschiedene Macht- und Interessengruppen bemächtigt haben, unfähig ist, eine Konsolidierung des Transformationsprozesses zum Allgemeinwohl herbeizuführen.

So ist zu fragen, unter welchen Umständen ein Aufbau entsprechender staatlicher Strukturen möglich und welche informelle Unterstützung dazu nötig ist; auch wenn das System am Ende vielleicht eine eigenständige Form haben wird, die nicht unbedingt westlichen Demokratie- oder Wirtschaftsmodellen folgt.

Vorrangig soll eine Reform von Staatsstrukturen die Entstehung von Strukturen unterstützen, die einer Entwicklung des Landes förderlich sind. Im Fallbeispiel ist dabei eine Entwicklung gemeint, die den Schwerpunkt auf regionale Entwicklung legt.

Zum einen ist dies bei heterogenen Wirtschaftsstrukturen und heterogenem Staatsverständnis wie in der Ukraine besonders sinnvoll. Hier sei nur kurz auf die Entwicklungsunterschiede zwischen verschiedenen ukrainischen Regionen hingewiesen, wobei meist der Ost-West Gegensatz als Beispiel angeführt wird. Entsprechend des heterogenen Aufbaus des Landes sollten die Staatsstrukturen konzipiert sein, um eine Entwicklung des Landes im Rahmen der Gegebenheiten maximal zu unterstützen. Es sollte also möglichst ein dezentralisierter Aufbau angestrebt werden.

Die Schaffung von effizienten staatlichen Strukturen hängt dazu zu einem sehr großen Teil von den Beziehungen von Zentrum und Peripherie ab. Das betrifft nicht nur die institutionalisierten Beziehungen, sondern vor allem die Beziehungen auf der Ebene von Vertrauensstrukturen und Netzwerken. In einem System, welches nicht genügend transparent ist und wo Verantwortlichkeiten unklar sind, verlagert sich die Entscheidungsfindung auf informelle Kanäle; der Staat ist keine relativ unabhängige Macht mehr, welcher seine Regeln durchsetzen kann.

In diesem Zusammenhang ist die Diskussion um die Relevanz von Sozialkapital beim Aufbau von staatlichen Strukturen und bei dem Einfluß auf jene zu sehen. Sozialkapital wird hier verstanden als soziale Netzwerke mit ökonomischen, kulturellen und sozialen Kapitalien, die der Einzelne, bzw. eine Gruppe zur Verfolgung von Interessen und zur Festigung der Positionen aktivieren kann (Bourdieu 1983: 183). Der Schwerpunkt liegt hier auf der Rolle, die der Staat in diesem Komplex einzunehmen hat. Angesichts der Schwäche des Staates gewinnen soziale Netzwerke an Bedeutung, ersetzen in bestimmten Bereichen staatliche Funktionen und untergraben staatliche Autorität. So muß der Staat auf regionaler Ebene gestärkt werden, da sonst informelle Strukturen seine Rolle einnehmen. Maßnahmen zur Dezentralisierung von Staatsfunktionen und das daraus resultierende Verhalten von Strukturen an der Peripherie sind wichtige Aspekte, die in diesem Prozeß zu berücksichtigen sind.

Einen großen Beitrag zur Stärkung des Staates, oder zu einer Reform in dem Sinne, daß aus einem ‚schwachen Staat' ein ‚starker Staat' wird, können in diesem Sinne funktionierende Zentrum-Peripherie Beziehungen beitragen. In einem Forschungsvorhaben der Universität Fribourg soll die Untersuchung dieser Beziehungen auch zeigen, inwiefern die schwache Rolle des Staates ausgenutzt wurde und was für eine Funktion und Bedeutung informelle Strukturen eingenommen haben.

Als die wichtigsten Einflußfaktoren für eine Staatsreform lassen sich die folgenden Punkte zusammenfassen. Zum einen sind es staatliche Traditionen oder das historische Erbe, welche eine Auswirkung auf die Reform haben. Dazu kommen institutionelle Faktoren bzw. die institutionelle Infrastruktur und der Prozeß des state-building. Weiter sind Einstellungen und das Selbstverständnis von politischen Eliten auf verschiedenen staatlichen Ebenen, hauptsächlich auf regionaler und zentraler Ebene, relevant. Schließlich sind die jeweiligen Netzwerke sowie Macht- und Vertrauensstrukturen, die von den Akteuren aufgebaut wurden, um die Beziehungen entsprechend ihren Vorstellungen zu gestalten und zu lenken, ein wichtiger Einflußfaktor für die Reform.

In diesem Zusammenhang wird die Hypothese aufgestellt, daß der Erfolg der politischen und wirtschaftlichen Institutionenreform zum großen Teil von der Art der Vertrauensstrukturen an

der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft abhängt. Die Beziehung zwischen diesen beiden Bereichen sind ein Schlüsselfaktor für den erfolgreichen Reformverlauf.

Wenn die Widerstände bzw. Probleme konkret erfaßt werden sollen, muß die Mikroebene mit ihren Vertrauensstrukturen, informellen und formellen Machtstrukturen analysiert werden. So sollte unter anderem gefragt werden, wie politische und ökonomische Akteure die formalen Regeln anwenden, und inwieweit sie sich eigene geschaffen haben, um ihre Ziele zu erreichen. Die Klassifizierung der jeweiligen Beziehungen kann schließlich zu einer ersten Einschätzung über das Einflußpotenzial auf regionale Entwicklung und allgemein auf Staatsreform führen.

Um abschließende Aussagen zu treffen, müssen soziale und institutionelle Strukturen, die eine Staatsreform hintertreiben oder begünstigen, identifiziert werden. Eine Herausforderung besteht in der Verbindung der ‚weichen' Faktoren des Sozialkapitals mit den ‚harten', institutionellen Faktoren, der Erkennung von Schnittstellen und Identifikation von gegenseitigen Einflüssen. Eine Analyse dieser Art zeigt die Bedeutung von verschiedenen Faktoren für das Scheitern bzw. die Behinderung des Transformationsprozesses.

Eine Konsolidierung des Transformationsprozesses unter praktischen Gesichtspunkten ist nur unter der Bedingung möglich, daß der Wille besteht, die negativen Aspekte mit Hilfe informeller und formeller Strukturen zu verändern. Dazu ist es nötig, daß die wichtigsten Akteure ihre sozialen Praktiken und Verhaltensweisen ändern und gegenseitiges Vertrauen aufbauen. Nur so kann ein umfassendes Reformkonzept und eine organisierte Reform zustande kommen – von dieser Stufe ist der Transformationsprozeß in der Ukraine allerdings noch weit entfernt.

Ausgewählte Literatur:

Bourdieu, P., 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, R. (Hg.): Soziale Ungleichheiten, Sonderband 2 von Soziale Welt, Göttingen, S. 183f.

Heady, Ferrel, 1996: Public Administration: A Comparative Perspective, New York: Marcel Dekker.

Hesli, Vicki L., 1995: Public Support for the Devolution of Power in Ukraine: Regional Patterns, in: Europe-Asia Studies, S. 91–121, Vol. 47, No. 1.

Kuzio, Taras (ed.), 1998: Dynamics of Post-Soviet Transformation. Contemporary Ukraine, New York: M.E. Sharpe.

Kuzio, Taras / Kravchuk, Robert S. / D'Anieri, Paul (Hg.), 1999: State and Institution Building in Ukraine, New York: St. Martin's Press.

Kuzio, Taras, 2001: Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple? in: Politics, Vol. 21, No. 3, S.168–177.

Nemiria, Grigory, 2000: Regionalism: An Underestimated Dimension of State-Building, in: Wolchik, Sharon, L. / Zviglyanich, Volodymyr: Ukraine. The Search for a National Identiy, Lanham: Rowman and Littlefield, S. 183–197.

Solchanyk, Roman, 1994: The Politics of State Building: Centre-Periphery Relations in Post-Soviet Ukraine, in: Europe-Asia Studies, Vol. 46, No. 1: 47.

Zon, Hans van, 2001: Neo-Patrimonalism as an Impediment to Economic Development: The Case of Ukraine, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, Vol. 17. No. 3, September, S. 71–95, Frank Cass: London.

Tina Kowall

Der Verlierer der ukrainischen Transformation: die Partei

„Moderne Demokratien sind ohne politische Parteien nicht denkbar. Ohne sie kann Politik in hoch differenzierten Gesellschaften nicht effektiv gestaltet werden“.[1] Was E.E. Schattschneider bereits 1942 als Grundvoraussetzung für demokratische Systeme benannte, gewinnt im Zuge der Systemtransformationen im post-kommunistischen Osteuropa neue Aktualität. Die Transformationsforschung mißt der Entwicklung der Parteiensysteme in den jungen Systemen eine bedeutende Rolle für die Konsolidierung der Demokratie bei.[2]

Das demokratische System der Ukraine ist noch nicht konsolidiert. Tatsächlich kennzeichnet es sich u.a. durch ein rudimentär entwickeltes Parteiensystem. Im vorliegenden Dissertationsprojekt wird die Frage nach den Gründen der frappierenden Schwäche der Parteien gestellt. Es wird dabei ein Zusammenhang zwischen dem Zustand des Parteiensystems und den Interessensgruppen gesehen, die aus der Transformation als dominierende Kräfte hervorgegangen sind.

Folgende These liegt der Untersuchung zugrunde: Aus dem Transformationsprozeß ist „die Partei an sich“ als Verlierer hervorgegangen. Im neu entstandenen System agiert sie nicht mehr als politischer Akteur im Auftrag gesellschaftlicher Gruppen, sondern ohne Verankerung in der Gesellschaft als quasi-wertneutraler Träger von Fremdinteressen. Die im Hintergrund stehenden wirtschaftspolitischen Interessensgruppen, die Gewinner der Transformation, nutzen die Parteien als Instrument zur Einflußnahme auf die politische Willensbildung.

Die Parlamentswahlen am 31. März 2002 in der Ukraine haben bestätigt, daß die einzelnen Parteien von sich aus nicht die nötige Kraft aufbringen, durch ein klares programmatisches Profil landesweit eine Wählerschaft anzusprechen und über die 4%-Hürde den Einzug in das Parlament, die Werchowna Rada (WR), zu schaffen. Zu sehr sind sie von der Anziehungskraft einzelner Parteiführer und der Unterstützung wirtschaftspolitischer Interessengruppen abhängig, die den kostspieligen Wahlkampf finanzieren und ihnen den Zugang zu den Medien ermöglichen.

Ihre Schwäche wurde bei der Wahl stark durch die Bildung von Wahlblöcken verdeckt, die sich zum Teil intern durch unterschiedlichste ideologische Ausrichtungen kennzeichneten. Dadurch konnten einigen von ihnen zwar der Einzug ins Parlament gelingen, ob die Bündnisse in der kommenden Legislaturperiode Bestand haben werden, ist allerdings fraglich.

Drei der sechs Parteien, die die 4%-Hürde genommen haben sind Wahlbündnisse.

Mit der Mehrheit der Sitze – nach Auszählung der Direktwahlmandate – ist der propräsidentielle Block „Für die Einheit der Ukraine“ ins Parlament eingezogen. Er setzt sich aus fünf Parteien zusammen, die zwar machtpolitische Differenzen und Konkurrenzen aufweisen, sich jedoch alle der „Partei der Macht“ zuordnen lassen: Partei der Regionen, Werktätige Ukraine, Demokratische Volkspartei, Partei der Industriellen und Unternehmer, Agrarier.

Der zweite Block ist das quasi-oppositionelle Bündnis „Unsere Ukraine“ unter der Führung des Ex-Premierministers Wiktor Juschtschenko. Ihm gehören über 10 Parteien aus dem ganzen Landesgebiet an, deren politische Ausrichtung teilweise größte Differenzen aufweist. Als inte-

---

[1] E.E. Schattschneider, zit. nach Merkel, W. / Sandschneider, E., Systemwechsel 3 – Parteien im Transformationsprozeß, Leske+Budrich, Opladen, 1997.

[2] siehe u.a. Merkels Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung, ebd., S. 11. Hier wird die These aufgestellt, daß „Parteien, ihre politischen Handlungsstrategien, sowie Wesen und Funktionsweise des Parteiensystems“ die Konsolidierung aller vier Ebenen (1. konstitutionelle Konsolidierung, 2. repräsentative Konsolidierung, 3. Verhaltenskonsolidierung der potentiellen Vetoakteure, 4. Konsolidierung der Bürgergesellschaft) beeinflussen.

grierende Kraft wog Juschtschenkos Popularität weit mehr als programmatische Inhalte. Juschtschenko hat während des Wahlkampfes nicht offiziell Opposition zu Kutschma bezogen.

Der dritte Block ist das gleichnamige Bündnis um die „Vaterland"-Führerin Julia Timoschenko. Der Block ist aus dem „Forum der nationalen Rettung" hervorgegangen, das unter Timoschenkos Leitung im Zuge des Skandals um die Ermordung des Journalisten Gongadse als Oppositionsbündnis gegen Kutschma gegründet worden war. Es besteht aus vier Parteien, die sich alle in Opposition zum Präsidenten verstehen: Sobor, die ukrainische Republikanische Partei, die ukrainische sozial-demokratische Partei, Vaterland.

Als vierte Kraft sind die Vereinigten Sozialdemokraten SDPU(u) in die WR eingezogen. Diese pro-präsidentielle Oligarchengruppe um Wiktor Medwetschuk stützt ihre Macht auf den großen Medieneinfluß, den die Partei durch führende Mitglieder genießt.

Kommunisten und Sozialisten haben bei den Wahlen am 31. März 2002 starke Einbußen erlitten. Sie werden im Zuge der vorliegenden Untersuchung nicht weiter beachtet, da sie als Nachfolgeparteien der Kommunisten eine gesonderte Rolle einnehmen.[3]

Sowohl der Verlauf des dreimonatigen Wahlkampfes als auch der Ausgang der Wahl sind symptomatisch für das Wesen des ukrainischen Parteiensystems, das von zwei Hauptkräften bestimmt wird: dem Staatsapparat um Präsident Leonid Kutschma und den finanzstarken Wirtschaftskräften.

Ganz massiv hat Präsident Kutschma für den Wahlkampf Verwaltungsstrukturen und Ressourcen mobilisiert, um oppositionelle Kräfte zu blockieren und dem pro-präsidialen Wahlbündnis „Für die Einheit der Ukraine" zum Sieg zu verhelfen. Gleichzeitig haben sich mächtige Wirtschaftlobbys durch die Zahlungen hoher Summen und Gewährleistung des Medienzugangs für einzelne Parteien deren zukünftige Loyalität gesichert. Andere haben durch die Gründung von Parteien im Vorfeld des Wahlkampfes versucht, ihre Einflußmöglichkeiten zu vergrößern. Die starken Interessensgruppen haben sich dabei die offenkundige Schwäche und rudimentäre Ausbildung des Parteiensystems zu Nutze gemacht.

Dem Parteienpluralismus fehlen gesellschaftliche Konfliktlinien, die unterschiedliche Strömungen in der Gesellschaft ausdrücken. Die Parteien unterscheiden sich in erster Linie durch ihr Verhältnis zum Präsidenten und nicht durch die Repräsentation verschiedener Gesellschaftsgruppen. Die Partei-Wähler Bindung geht gegen Null. Daß sie über keine gesellschaftliche Verankerung verfügen, macht sie für die Infiltration durch wirtschaftsorientierte Interessengruppen, die die Parteien für ihre Zwecke mißbrauchen, besonders anfällig. Der Einsatz zahlreicher erfahrener russischer „Imagemaker" während des Wahlkampfes weist auf die große Bedeutung strategischer Aspekte für den Wahlerfolg hin.

Vor diesem Hintergrund läßt sich erklären, daß Parteien immer häufiger aus dem Nichts entstehen und „von oben" in den Wettbewerb um größtmögliche politische Einflußnahme eingebracht werden. Gerade im Vorfeld von Wahlen werden Parteien gegründet und in kürzester Zeit mit Hilfe aufwendigster Strategien und enormem finanziellem Input zu scheinbar parlamentstauglichen Organisationen aufgebaut. Ziel ist es dabei nicht, die Interessen der Wähler, sondern der „Partei-Schöpfer" im Parlament zu vertreten. Dieses Vorgehen wird dadurch erleichtert, daß die Parteien mit Ausnahme der Kommunisten und Sozialisten keine landesweit ausgebaute Organisationsstruktur besitzen. Sie sind in der Regel regionale Parteien, die ohne äußere Einflußnahme oder das Eingehen von überparteilichen und oft gegensätzlichen Bündnissen keine Chance auf Erreichen der 4%-Hürde hätten.

[3] tol.cz.(Transition Oline, 3.–8.), April, www.kpnews.com, http://www.mirror-weekly.com/ie/projects/1/; Varfolomeyev, O., Whose Ukraine, Transition Online, 14.3.2002.

Weiteres Kennzeichen ist die marginale Rolle der Parteien im Parlament, das immer noch eine „stabile Strukturierung [...] auf der Basis von Parteien“[4] vermissen läßt. Nicht Parteizugehörigkeit, sondern eine variable Mehrheit aus überparteilichen Interessen bestimmt die Richtung der Politik und den Bestand der Regierung. Die Fraktionsbildung im Parlament unterliegt starken Schwankungen und kennzeichnet sich durch besonders hohe Fluktuation und zahlreiche Parteiwechsel von Abgeordneten.

Die dargelegte Schwäche des Parteiensystems und die geringe gesellschaftspolitische Rolle der Parteien untermauert die oben genannte These, nach der die Parteien an sich die Verlierer der Transformation darstellen. Ein Teil der Untersuchung soll sich auf die Erkenntnisse der Transformationsforschung stützen. Als „wichtigste politische Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat in modernen Demokratien“[5] stellt sie Parteien in das Zentrum ihres Interesses. Die Forschung wird von der Idee geleitet, daß die Parteien eine besondere Rolle für den Fortgang der demokratischen Konsolidierung spielen. In welche Richtung sie die Konsolidierung des demokratischen Systems beeinflussen, sehen die Autoren durch unterschiedlichste Ursachen in ihrer Genese, Gestalt und gesellschaftlichen Verankerung (Merkel, Kitschelt,[6] Segert,[7] von Beyme,[8] Elster/Offe/Preuss[9] u.a.) begründet.

Ziemer[10] teilt die Parteien nach ihrem Ursprung in drei verschiedene Gruppen: historische Parteien, Nachfolgeparteien der Kommunistischen Partei (KP) und solche, die aus der Opposition gegen die KP entstanden sind. Dieser Ansatz ist für das ukrainische Parteiensystem nicht anwendbar, das sich vor allem aus jüngeren Parteien zusammensetzt, die einen anderen Ursprung haben als einen gesellschaftlichen. Der Ansatz vernachlässigt das Phänomen der „von oben“ durch Interessengruppen gezielt kreierten Parteien. Diese Vorgehensweise hat sich jedoch als ein Hauptmerkmal des ukrainischen Parteiensystems entwickelt.

Merkel betont die Art und Verlaufsform des Transformationskonflikts, die Existenz historischer Parteiensysteme, zentrale politische Institutionen, klientelistische Verteilungstraditionen und die „cleavage“-Struktur als bestimmende Determinante für die entstehenden Parteiensysteme.[11]

Segert sieht bestimmende Merkmale für die Parteiensysteme in der Art des vorangegangen Systemwechsels und weist dem Vollzug des Elitenwechsels eine entscheidende Rolle zu.[12]

Passend bezeichnet Beyme die Parteien Protopartei, Pseudopartei und Kartellpartei.[13] Er stellt Parameter auf, die über die Konsolidierungsfähigkeit eines Parteiensystems entscheiden:[14] 1. Extremismus und Polarisierung, 2. cleavage-Struktur, 3. Trennung von territorialer und funktio-

---

[4] Bos, E., Das politische System der Ukraine in: Ismayer, W. (Hg.), Titel unbekannt, noch nicht erschienen.

[5] Merkel / Sandschneider 1997, S. 9, zit. nach Morlino, L., Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe, in: Gunther, R./Puhle, H.-J./Diamandouros, P.N. (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation, Baltimore/London, 1995.

[6] Kitschelt, H, The Formation of Party Systems in Eastern Central Europe, in: Politics and Society (20) 1992; Ders. u.a. (Hrsg.), Post-communist Party Systems, Cambridge/New York, 1999.

[7] Segert, D., Parteien und Parteiensysteme in der Konsolidierung der Demokratien Osteuropas, in: Merkel/Sandschneider (Hrsg.), Systemwechsel 3, Leske+Budrich, Opladen, 1997.

[8] Beyme von, K., Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel/Sandschneider (Hrsg.), Systemwechsel 3, Leske+Budrich, Opladen, 1997a.

[9] Elster, J./Offe, C./Preuss, U.K., Institutional Design, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1998.

[10] Ziemer, K., Die Entwicklung neuer Parteiensysteme, in: Ders. (Hrsg.), Die Neuorganisation der politischen Gesellschaft, Berlin Verlag, 2000, S. 77–100.

[11] Merkel, a.a.O., S. 338.

[12] Segert, a.a.O., S. 76.

[13] Beyme von, K., Parteiensysteme in Osteuropa – eine Einführung, in: Segert, Stöss, Niedermayer (Hrsg.), Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen, 1997 b, S. 13–36.

[14] Beyme von, K., Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel/Sandschneider (Hrsg.), Systemwechsel 3, Leske+Budrich, Opladen, 1997 a, S. 23–56.

naler Interessenrepräsentation, 4. innerparteilicher Faktionalismus, 5. Wählerfluktuation, 6. Möglichkeiten zur Bildung regierungsfähiger Koalitionen. In den Punkten 2, 4, 5, 6 weist das ukrainische System große Defizite auf, womit die Konsolidierungsfähigkeit deutlich in Frage gestellt wird.

Die ukrainischen Parteien entsprechen nicht den Anforderungen einer konsolidierten Demokratie. Sie sind weit davon entfernt als Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat zu agieren. Das Maß, wie sie von machtpolitischen Interessen bestimmt werden, bestärkt die Annahme, daß die Parteien an sich gar nicht der maßgebliche Akteur sind, sondern Mittel und Zweck im Wettbewerb der Interessen. Ihre programmatische Schwäche macht sie zu austauschbaren Instrumenten. Alles deutet darauf hin, daß Interessensgruppen, die im Hintergrund die Fäden ziehen, konstanter in ihrem Bestand sind als die Parteien selbst. Wenn Parteien dennoch als „Transmissionsriemen“ agieren, dann zwischen Staat und wirtschaftlichen Interessensgruppen.

Kerstin Zimmer

„Region Capture“ Strategie der regionalen Transformation in der Ukraine?

Der Transformationsprozeß in der Ukraine hat ein neo-patrimoniales Regime (Roth 1987) hervorgebracht. Dieses macht bestimmte Gruppen zu Gewinnern und andere zu Verlierern (Hellman 1998).

In der altindustriellen Region Donezk sind die Gewinner die regionalen Machteliten. Verlierer ist die Bevölkerung, die unter dem wirtschaftlichen Niedergang und zunehmender Korruption leidet. Zudem werden bestimmte Akteure, wie Gewerkschaften, durch die regionalen Machtgruppen im Sinne der Systemlogik marginalisiert oder kooptiert und instrumentalisiert.

Interviews mit lokalen Entscheidungsträgern und Vertretern von Interessensgruppen[1] sowie zusätzliche Informationen geben Aufschluß über Ressourcen und Kräfteverhältnisse der regionalen Machtelite und ihre Strategien. Ferner informieren sie über Versuche einzelner unabhängiger Akteure, sich zu wehren oder sich dem Einfluß der Mächtigen zu entziehen.

Zwei Aspekte von „region capture“ sind Gegenstand des Artikels: (1) das symbiotische Verhältnis politischer und ökonomischer Kern-Akteure, welche die Region beherrschen und (2) die Schwäche gesellschaftlicher Akteure.

Die wahren Herren der Region

In Donezk trifft man auf einen geschlossenen Kreis von Akteuren, der die formale Trennung von politischer und ökonomischer Sphäre aufhebt. Die Clans und Netzwerke umfassen sowjetische Nomenklatura sowie neue mächtige regionale Wirtschaftsakteure:

> *Diese alte Elite wird noch lange Zeit bestehen. .... Die Elite, besonders die Donezker, ist nicht nur eine Abstraktion. ... [Sie] ist ... ein Kreis von Leuten, die einander gut kennen. Sie kennen einander nicht aufgrund von Visitenkarten, sie kennen sich und sie arbeiten zusammen. Sie sind wie die Bergsteiger, sie gehen in einer Gruppe: wenn einer den Gipfel erreicht, werden die anderen ihm nachfolgen. Und schon sind sie wieder da. Sie verlieren einander nicht, sie haben persönliche Beziehungen. Sogar wenn sich heute ihre Wege trennen: einer bleibt im Aufsichtsrat, andere in der Administration und wieder andere im Parlament, nichtsdestoweniger bleiben sie immer vereint.*[2]

Für den flüchtigen Beobachter besteht der Kern der Akteure aus politisch-administrativen Entscheidungsträgern auf regionaler und lokaler Ebene. Die wahren Machthaber sind jedoch hinter dieser Fassade verborgen. Formal umfassen sie finanzindustrielle Gruppen (FIGs), deren Macht sich auf intransparente Eigentumsverhältnisse und enge Verbindungen zu politischen Patronen auf allen Ebenen stützt. Einige Akteure genießen gleichwohl direkte Präsenz im Zentrum als Abgeordnete oder Leiter von Schlüsselministerien.

Nachdem der Einfluß des „Donezker Clans“ auf nationaler Ebene 1996 gebrochen wurde, festigt sich seit 1998 seine Macht auf regionaler Basis und das gesamtstaatliche Gewicht der Donezker Machteliten steigt. Das aus dem Gashandel stammende Finanzkapital durchdringt und vereinnahmt andere Sektoren: Stahl, Kohle, Stromproduktion, Banken, Lebensmittelverarbei-

---

[1] Die Feldforschung wurde 1999 und 2000 durchgeführt im Zusammenhang des von Prof. Melanie Tatur geleiteten und von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes „Lokale und regionale Akteure und Institutionen in der regionalen Entwicklungspolitik in Polen, Rumänien, der Ukraine und Ungarn“.

[2] Interview mit einem Professor für Philosophie, Donezk 1999.

tung, Medien. FIGs haben vertikal integrierte Strukturen entlang der Produktionsketten „Kohle-Koks-Metall“ und „Kohle-Energiegewinnung-Elektrizität“ geschaffen und betrachten die staatseigene Kohleindustrie nur als eine Möglichkeit der Kostenreduzierung für die lukrativere exportorientierte Metallindustrie.

2001 kam es zur Gründung einer regionalen „Partei der Macht“: der „Partei der Regionen“, deren Mitglieder zu drei Vierteln aus dem Donbass stammen. Im März 2001 bildete sich zudem eine neue Parlamentsfraktion „Regionen der Ukraine“, deren Mitglieder meist starke politische und wirtschaftliche Bindungen in der Region Donezk haben. Während der Parlamentswahlen 2002 gehörte die Partei dem Kučma-treuen Wahlblock „Für eine geeinte Ukraine“ an. Präsident Kučma begünstigte den Einfluß der Donbass-Elite in Kiew, unter anderem durch die Berufung zweier Minister (Finanzen und Energie) aus dem Kreis der Kern-Akteure der Region. Bei den Parlamentswahlen 2002 gewann der Wahlblock fast alle Direktmandate aus der Region. Im regionalen Parlament stellt die „Partei der Regionen“ 105 von 180 Abgeordneten.

Die regionale Machtelite kontrolliert die politische Infrastruktur und begrenzt den politischen Wettbewerb, indem sie Konkurrenten bedroht und/oder kooptiert. Öffentliche Institutionen werden de facto für private Geschäfte eingenommen. Gesellschaftliche Organisationen werden gegründet, um andere Gruppen zu marginalisieren und die Entstehung authentischer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu unterbinden.

Gewerkschaften im Donbass

Trotz hoher Mitgliedszahlen und der Fähigkeit, Redistributionsforderungen durchzusetzen, sind die Gewerkschaften schwach. Im Donbass wird das an den Bergarbeitergewerkschaften deutlich, deren Machtlosigkeit sich zum Teil als sowjetisches Erbe verstehen läßt, aber ebenso der Dominanz anderer Akteure geschuldet ist. Die Schwäche der Gewerkschaften führt zu ihrer Marginalisierung und Instrumentalisierung sowie zur Reproduktion ihrer eigenen Machtlosigkeit.

Ukrainische Gewerkschaften sind – vereinfacht gesehen – in zwei Gruppen gespalten: die postsowjetischen und die viel kleineren unabhängigen Gewerkschaften, die zum Teil aus der Streikbewegung 1989–1991 hervorgegangen sind. Im Kohlesektor sind das vor allem die Gewerkschaft der Arbeiter der Kohleindustrie (Profsojuz rabočich ugol'noj promyšlennosti Ukrainy, PRUP) sowie die Unabhängige Bergarbeitergewerkschaft der Ukraine (Nesavisimyj profsojuz gornjakov Ukrainy, NPGU).

Strukturelle Schwächen

Als Ort von Kontrolle und Selbstverwirklichung prägten sowjetische Betriebe das Leben und die Identität der Arbeiter. Sowjetischer Paternalismus war kein „Managementstil“, sondern integraler Bestandteil des Wirtschaftssystems. Er eröffnete den Arbeitern monopolitischen Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen, so daß das persönliche Wohlergehen an den Arbeitsplatz geknüpft war. Der Parternalismus war jedoch nicht verregelt, sondern persönlich, partikularistisch und willkürlich (Ashwin 1998). Das Kollektiv bestimmte das Leben und der Betrieb diente zugleich der Inkorporierung und Atomisierung der Arbeiterschaft. Jedoch war es ein entfremdeter, symbolischer Kollektivismus, denn das Kollektiv wurde von oben dekretiert und kam nicht durch Selbstorganisation der Arbeiterschaft zustande. Die Arbeiter waren von der Betriebsleitung abhängig, von der sie die Verteidigung der Belegschaft gegen Gefahren von außen erwarteten. Zugleich individualisierten sich Strategien innerhalb des Betriebes (Ashwin 1998). Obwohl Löhne zentral festgelegt wurden, hatten auf Betriebsebene einzelne Kategorien von Arbeitern (aufgrund der Mangelwirtschaft und des Plan-Drucks) individuelle Verhandlungsspielräume. Diese Fragmentierung und Atomisierung der Arbeiterschaft verhinderte Assoziierungen, und die wenigen aussichtsreichen Versuche wurden unterdrückt.

Die Gewerkschaften waren ebenfalls von oben geschaffen und die ihnen unterstellten Einheiten waren faktisch Teil des Betriebsmanagements, dessen Aufgaben die Verteilung sozialer Dienstleistungen sowie die Sicherstellung der Planerfüllung umfaßten.

Trotz der Mobilisierungsphase 1989–1991 blieben die Gewerkschaften schwach. Die Gründe unterscheiden sich strukturell für die alten und neuen Gewerkschaften.

Die alten Gewerkschaften als Rechtsnachfolger der sowjetischen „Transmissionsriemen" erstrebten die Sicherung des Vermögens der sowjetischen Gewerkschaften und des sozialen Sicherungssystems. Heute sind die Renten- und Sozialversicherung zwar in staatlicher Hand, die alten Gewerkschaftsstrukturen behielten aber die Kontrolle über die Sozialversicherung, die faktisch auf Betriebsebene blieb. Dies erklärt auch die Loyalität zur Regierung, denn der rechtliche Status des Eigentums der Föderation der Gewerkschaften ist nicht eindeutig gesichert (Kubicek 2000).

Die post-sowjetischen Gewerkschaften bestreiten ihr Budget nur zweitrangig aus Mitgliedsbeiträgen, der größte Teil stammt aus Wirtschaftstätigkeit, die auf dem Anlagevermögen fußt. Ein sich selbst reproduzierender Apparat erlaubt es den Funktionären, unabhängig von den Interessen der Mitglieder eigene Ziele zu verfolgen. Ihren politischen Status erlangen sie durch Formen von Tripartismus. Da Lohnbildung jedoch primär in den Betrieben stattfindet und tripartistische Vereinbarungen kaum umgesetzt werden, sind Gewerkschaften faktisch nicht an der Lohnbildung beteiligt.

Auf Betriebsebene gelang es den Gewerkschaften nicht, ihre Unabhängigkeit vom Management zu erreichen. Die Steigerung der Produktion sowie Verbesserung der Arbeitsdisziplin bleiben zentrale Aufgaben. Die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens im Betrieb reproduziert die Schwäche der Gewerkschaften und ihre Entfremdung von den Mitgliedern. Sie bleiben vorwiegend die Sozial- und Wohlfahrtsabteilung einer autoritär-paternalistischen Betriebsverwaltung. Interviews mit Funktionären von PRUP auf Betriebsebene zeigten, daß sie ihre Rolle weiterhin in der Vermittlung von Reisegutscheinen und sozialen Dienstleistungen sehen.

Da die alten Gewerkschaften Arbeiter und Management umfassen, berauben sie sich der Vertretung von Klasseninteressen. Statt dessen treten Betriebsinteressen in den Vordergrund. Während einer Bergwerksbesichtigung erzählte der Chefingenieur von der bevorstehenden Demonstration (aufgrund der Lohnrückstände) vor dem Gebäude der Oblast-Verwaltung und fügte hinzu: „Wir werden auch dort sein." In den meisten Fällen haben das Management und die Gewerkschaft ihren gemeinsamen „Feind" und/oder Ziel von Lobbyarbeit im Staat gefunden, der den Kohlesektor weiter subventionieren soll.

Neue Gewerkschaften wie die NPGU zählen heute zu den marginalisierten Akteuren. Ihre Anführer stammen nicht aus Nomenklatura-Kreisen, sonder aus der Arbeiterschaft selbst. Management-Personal ist von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Die NPGU sieht ihre Strategie vor allem in der rechtlichen Sphäre und betrachtet Streiks als Protestmittel. Es handelt sich um einen „Mitgliederverein", der jedoch nur in begrenztem Maße die greifbare Hilfe leisten kann, die (potentielle) Mitglieder erwarten. Die NPGU leidet an der mangelnden Assoziationsfähigkeit der Arbeiterschaft, die meist in Kategorien von Betriebsinteressen und nicht in Klasseninteressen denkt. Dies wird auch außerhalb des Kohlesektors deutlich. Ein Privatunternehmer berichtete vom Versuch der Gründung einer Gewerkschaft in seinem Betrieb:

> *Sie kamen zu mir und sagten: „Laß uns eine Gewerkschaft gründen. Sie kamen zu mir – dem Arbeitgeber – mit dem Vorschlag, eine Gewerkschaft zu gründen. Ich sagte: „Leute, nein, ich widerspreche Euch nicht. Wenn Ihr wollt, dann gründet eine Gewerkschaft. Aber wie kann ich daran teilnehmen, wie kann ich die Gewerkschaft gründen, die gegen mich kämpfen soll?" „Nein", sagten sie, „das ist nicht der Grund. Warum sollten wir kämpfen? Du bist ein prima Kerl. ... Wir werden eine Gewerkschaftsorganisation sein,*

um 1% der Löhne einzuziehen, und dann transferieren wir das Geld an unsere Organisation und wir können das Geld irgendwie verwenden."

Instrumentalisierung und Marginalisierung

Die Schwäche der Gewerkschaften und die Rolle von Direktoren und staatlichen Einrichtungen zeigte sich in den beiden bedeutenden Streikwellen seit der Unabhängigkeit: Der Bergarbeiterstreik im Sommer 1993 entstand spontan und wurde von den Direktoren genutzt und übernommen. Nicht die Bergarbeiter, sondern die Direktoren formulierten die wirtschaftlichen Forderungen und erhielten die größten Zugeständnisse seitens der Regierung. Die politischen Forderungen der Streikenden waren nur negativer Natur (Absetzung all jener, die für die bisherige Politik verantwortlich zeichneten), beinhalteten jedoch kein eigenes Programm. Weder die Streikkomitees noch die NPGU konnte institutionelle Formen bereitstellen, die der Interessenartikulation dienten (Borisov/Clarke 1994).

1996 initiierte die NPGU aufgrund der Lohnrückstände einen Streik, der sich in einen Massenprotest verwandelte. Die Regierung beendete den Streik durch Zahlung eines Monatslohns und schloß eine Vereinbarung über die Tilgung der ausstehenden Löhne mit der PRUP, obwohl diese gar nicht am Streik beteiligt war. Drei führende Gewerkschafter der unabhängigen Gewerkschaft wurden verhaftet und 42 wurden angeklagt. Außerdem wurden der PRUP 1,1 Mio. Dollar überwiesen, die in der Folge von den Funktionären gestohlen wurden. Im Sommer 1998 versuchte die PRUP, ihre unabhängigen Konkurrenten in ihrer Arbeit zu stören und erfuhr erneut Unterstützung durch die Regierung sowie die Beförderung einiger ihrer Anführer (Dauderstädt 1999).

Durch selektive „Geschenke" untergräbt die Regierung die Solidarität der Arbeiter. Im Kohlesektor wird dies verstärkt durch das staatliche Schließungsprogramm, das Bergwerke – je nach Überlebensfähigkeit – in vier Kategorien einteilt. Das Abschneiden der jeweiligen Zeche hängt auch von der Verhandlungsstärke und den Kontakten des Direktors ab. Durch seinen „Kampf" bestätigt er die Erwartung des Kollektivs nach Verteidigung des Betriebs.

Die Machtlosigkeit der Gewerkschaften wird durch die Dominanz staatlicher Akteure verschärft, die die unabhängige Tätigkeit der Organisationen unterbinden. Ein Mitarbeiter der Oblast-Verwaltung schilderte die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften in Kategorien von paternalistischer Inklusion und Instrumentalisierung:

Wenn sie ... Aktionen organisieren, informieren sie zuerst uns als lokale Behörden. Sie teilen uns mit, wann sie hierherkommen, um zu streiken. Wir arbeiten vor allem mit den Gewerkschaftsfunktionären. Wir laden sie ein, sie tragen uns ihre Forderungen und Bedürfnisse vor. Es gibt ein Protokoll ...: was wir tun und was sie tun. Dann erfüllt jeder seine Aufgaben. Vor zwei Wochen versammelten wir die Direktoren der Bergwerke und die Vorsitzenden der Gewerkschaftskomitees, um den Haushalt für das kommende Jahr zu entwickeln. Wir unterbreiten unsere Forderungen und Anliegen dem Energieministerium, dem Präsidenten, der Regierung, dem Parlament. Aus unserer Sicht schreiben ... wir, daß die Kohleindustrie mindestens vier Milliarden Grivna im kommenden Jahr benötigt. ... Hier finden wir Gemeinsamkeiten. Wenn wir sehen, daß der Stillstand der Bergwerke negativ ist, dann bitten wir darum, solche Aktionen einen Tag lang durchzuführen und nicht eine Woche lang. ... Ja, es ist notwendig zu streiken. Wir verstehen, daß es manchmal notwendig ist, der Regierung, dem Parlament und dem Präsidenten zu zeigen, daß es Probleme in der Kohleindustrie gibt und geben wird.

Funktionäre der NPGU in Donezk beschrieben ihre prekäre Lage. Die post-sowjetische Gewerkschaft – in Zusammenarbeit mit und manipuliert durch lokale Behörden – versucht, die unabhängige Gewerkschaft zu marginalisieren:

Sie reagieren einfach nicht auf unsere Angebote, sie wollen nicht mit uns kooperieren – sie fürchten uns. Sie wissen, daß sie sich vor den Behörden kompromittieren, wenn sie mit uns in Kontakt treten. ... Anfangs haben sie versucht, uns zu überwachen, uns zu kontrollieren. Aber von Beginn an hat sich unsere Gewerkschaft entschlossen gezeigt, keine [faulen] Kompromisse einzugehen, ... Wir sind tolerante Leute, wir können Kompromisse finden, wenn ... es der Sache dient. ... Aber ... wir werden keine direkt verbrecherischen, betrügerischen Übereinkünfte treffen. Und das unterscheidet uns von dieser Gewerkschaft [PRUP]. Es macht sie wütend, deshalb knirschen sie mit den Zähnen, wenn sie mit uns reden. ... Und es gibt alle Arten von miesen Tricks: falsche Anhörungen, Betrug – all das wird getan, um Informationen über uns zu verfälschen. Wo wir nicht präsent sind, können die Leute nichts über uns erfahren, ... oder sie erfahren es in einer verzerrten Weise.

Der Vorsitzende der NPGU, Michael Volinec, fühlt sich verfolgt, regionale Funktionäre wurden bedroht (Deutschlandradio 2002). Ein weiteres Beispiel für den Umgang der regionalen Administration mit Gewerkschaften ist der „Fall Pivovarov". Jurij Pivovarov ist Vorsitzender der Gewerkschaft „Solidarität", unter deren Streikführung im August 2000 etwa 10.000 Leute unter anderem die Absetzung des Gouverneurs forderten. Kurz darauf wurde Pivovarov der Veruntreuung von Gewerkschaftsgeldern angeklagt (UCEPS 2001).[3]

Fazit

Die Überwindung der Schwäche der Gewerkschaften ist zweifelhaft, da mächtige Akteure und der von ihnen kontrollierte Staat kein Interesse an starken gesellschaftlichen Akteuren haben und sich so die Schwäche reproduziert.

Literatur:

Ashwin, Sarah (1998): Endless Patience. Explaining Soviet and Post-Soviet Social Stability, in: Communist and Post-Communist Studies 2, S. 187–98

Borisov, Vadim / Clarke, Simon (1994): Reform and Revolution in the Communist National Park? in: Capital and Class 53, S. 9–14

Dauderstädt, Michael (1999): Gewerkschaften und Arbeitsmarkt in Osteuropa und Zentralasien, Politikinformation Osteuropa Nr. 79 (Friedrich Ebert Stiftung)

Deutschlandradio (2002): Gesichter Europas. Sendung über das Donbass, 23.02.2002

Hellman, Joel (1998): Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post Communist Transitions, in: World Politics 1, S. 203–34

Kubicek, Paul (2000): Unbroken Ties. The State, Interest Associations, and Corporatism in Post-Soviet Ukraine, Ann Arbor

Roth, Günther (1987): Politische Herrschaft und persönliche Freiheit, Frankfurt

UCEPS (Ukrainian Centre for Economic & Political Studies) (2001): The Trade Union Movement in Ukraine: The State, Problems and Prospects, in: National Security and Defence 8 (20)

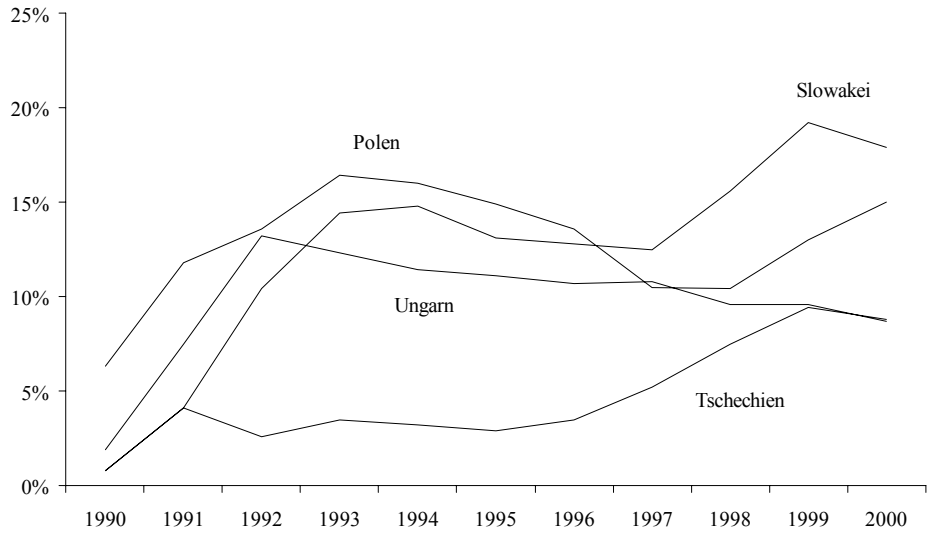
[3] Im Grunde ist es irrelevant, ob die Vorwürfe gerechtfertigt sind: die Regionalverwaltung sorgte in dem Moment für eine Anklage, als sich die Gewerkschaft ihr gegenüber kritisch verhielt. Nach eigenen Angaben unterhielt Pivovarov bereits früher eine Liste von Korruptionsvorwürfen gegenüber den traditionellen Gewerkschaften und Behörden (Kubicek 2000).

Dubravko Radić

Arbeitsmärkte in Transformationsländern: Bestandsaufnahme und Bilanz nach dem Ende des Transformationsprozesses

Eines der Hauptprobleme, mit denen Transformationsländer zu kämpfen haben, ist zweifellos eine hohe Arbeitslosigkeit (vgl. dazu *Abbildung 1*). Eine seit 1997 durchgeführte jährliche Befragung im Rahmen des sog. Transformationsbarometers Osteuropa[1] zeigt, daß diese objektive Gegebenheit auch subjektiv von der Bevölkerung wahrgenommen wird. Die Frage, ob die Arbeitslosigkeit im Laufe der nächsten Jahre steigt, wird von einer beträchtlichen Zahl mit ja beantwortet (vgl. *Tabelle 1*). Ebenso beträchtlich ist die Zahl derer, die einen Verlust ihres Arbeitsplatzes befürchten (vgl. *Tabelle 2*).

Abbildung 1: Arbeitslosenrate in verschiedenen Transformationsländern



Quelle: J. SVEJNAR: "Labor Markets in the Transitional Central and East European Economies", in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Volume 3, Amsterdam u.a. 1999, S. 2815 und Business Central Europe Database.

Tabelle 1: „Arbeitslosigkeit wird im Laufe der nächsten Jahre steigen."

Land	**1997**	**1998**	**1999**
Tschechien	68%	80%	88%
Ungarn	53%	34%	46%

Quelle: W. FRANZEN, „Zehn Jahre Transformationsprozeß: Empirische Ergebnisse zur unterschiedlichen Entwicklung in Tschechien und Ungarn", in: Osteuropa-Wirtschaft, 2/2000, S. 121–139, hier: S. 132.

[1] Vgl. dazu auch W. Franzen: „Zehn Jahre Transformationsprozeß: Empirische Ergebnisse zur unterschiedlichen Entwicklung in Tschechien und Ungarn", in: Osteuropa-Wirtschaft, 2/2000, S. 121–139.

Tabelle 2: „Erwarte Arbeitsplatzverlust innerhalb der nächsten zwei Jahre."

Land	**1997**	**1998**	**1999**
Tschechien	11%	17%	19%
Ungarn	14%	9%	15%

Quelle: W. FRANZEN, a.a.O., S. 132.

Diese Erwartungen machen sich in einer zunehmenden Zukunftsangst und Unzufriedenheit mit dem Reformprozeß bemerkbar (vgl. *Tabelle 3*). Hinzu kommt ein Verdruß mit der derzeitigen Regierung und eine abnehmende Bereitschaft, im Zuge des Transformationsprozesses weitere Opfer auf sich zu nehmen.

Tabelle 3: „Unzufriedenheit mit dem Reformprozeß"

Land	**1997**	**1998**	**1999**
Tschechien	78%	84%	87%
Ungarn	84%	71%	76%

Quelle: W. FRANZEN, a.a.O., S. 133.

Mit diesen wenigen empirischen Beispielen sollte versucht werden, einen Eindruck über die Befindlichkeit der Bevölkerung einiger ausgewählter Transformationsländer zu geben. Verglichen mit dem System der Zentralverwaltungswirtschaft, in der jeder ein verfassungsmäßiges Recht auf Arbeit hatte,[2] die Beschäftigungsquote hoch, eine offene Arbeitslosigkeit unbekannt und eine heutzutage schmerzlich vermißte soziale Sicherheit gegeben war, fällt die hohe Arbeitslosigkeit im Zuge der Transformation noch schwerer ins Gewicht. Zudem muß darauf hingewiesen werden, daß eine bestimmte Arbeitslosigkeit innerhalb von Marktwirtschaften immer existieren wird. Der Erfolg des Transformationsprozesses und die Unterstützung durch die Bevölkerung hängen somit entscheidend von einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt ab.

Im folgenden werden wir einen kurzen Abriß über die Gründe geben, die zu der aktuellen Situation auf den Arbeitsmärkten in Transformationsländern geführt haben. Diese Gründe umfassen immanente Schwächen des bisherigen Systems der zentralen Verwaltungswirtschaft (ZVW), die im Zuge der Transformation dann offen zu Tage traten. Wir werden dabei versuchen, empirische Evidenz für die von uns vorgetragenen Argumente aufzuführen, insbesondere über die Determinanten der Arbeitsnachfrage und der Lohnfindung. Bei all dem sind wir versucht, gemeinsame Muster in der Entwicklung verschiedener Transformationsländer zu erkennen und nicht, diese miteinander zu vergleichen.

Arbeitsmärkte im Transformationsprozeß

1990 bis 1991 begann der Transformationsprozeß in den meisten ehemaligen ZVW Mittel- und Osteuropas. Der Zusammenbruch des alten Systems führte zu einem makroökonomischen Schock, der schonungslos alle systemimmanenten Schwächen offenlegte. Die zentrale Kontrolle, Planung und Lenkung der gesamten Wirtschaft verhinderte, daß sich Preise für knappe Ressourcen auf freien Märkten bilden konnten und hatte auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Das Ziel von Unternehmen der ZVW bestand nicht in der Maximierung ihrer Gewinne, sondern in der Planerfüllung und -übererfüllung, die ihnen Prämien und Auszeichnungen sicherte. Um

[2] In der UdSSR z.B. verbrieft in Artikel 118 der Verfassung von 1936. Vgl. dazu M. FÜLLSACK: „Von der vollbeschäftigten zur arbeitslosen Gesellschaft? Zur Lage auf dem postsowjetischen Arbeitsmarkt in Rußland", in: Osteuropa, 11–12/1999, S. 1197–1209.

dies zu erreichen, meldeten die Unternehmen der staatlichen Planungsbehörde niedrigere Kapazitäten und einen höheren Bedarf an Produktionsfaktoren, ohne Rücksicht auf dadurch verursachte Kosten.

Dieses Verhalten führte zu einer generellen Unmöglichkeit, konsistente Wirtschaftspläne für eine ganze Volkswirtschaft zu erstellen. Folge war ein chronischer Mangel an Ressourcen jedweder Art. Um dem vorzubeugen wurde eine *exzessive Faktornachfrage* nach allen Produktionsfaktoren, insbesondere auch nach dem Faktor Arbeit betrieben, was zu einer hohen Arbeitsintensität und einer niedrigen Faktorproduktivität führte. Schätzungen gehen davon aus, daß in den 80er Jahren die Arbeitsproduktivität in Mittel- und Osteuropa nur ein Drittel der Produktivität der OECD-Länder erreichte.[3]

Ein weiteres Problem bestand in dem *Lohnfindungsprozeß*. Löhne bildeten sich nicht aufgrund des Zusammenspiels von Arbeitgeber, Arbeitnehmer und dem Staat, sondern wurden durch zentrale Planungsinstanzen festgelegt. Dabei wurde nicht die Produktivität des Faktors Arbeit berücksichtigt, sondern eine möglichst hohe Nivellierung der Einkommen verfolgt.[4]

Der starke Einfluß der Arbeitnehmer bei der Lohnbildung, ohne entsprechendes Gegengewicht auf Arbeitgeberseite, zusammen mit einer weichen Budgetschranke, die immer wieder eine Kreditfinanzierung bereits unrentabler Unternehmen ermöglichte, waren verantwortlich für eine Politik der Lohnzuwächse, die nicht durch entsprechende Produktivitätsentwicklungen gerechtfertigt gewesen wäre. Folge dieses Verhaltens war eine preisgestoppte Inflation, die in Folge der Transformation schließlich nicht weiter aufgehalten werden konnte.

Bei dem Lohnfindungsprozeß wurden auch nicht verschiedene Qualifikationsstufen der Arbeit berücksichtigt, was u.a. zu einem mangelnden Anreiz führte, durch zusätzliche *Qualifikation* die Produktivität der eigenen Arbeitskraft und somit das Einkommen zu steigern.[5]

Die administrativ unterdrückte Inflation schlug sich nach Freigabe der Preise in erheblichen Preissteigerungen und einem Sinken der Reallöhne nieder (vgl. *Abbildung 2*).

Der Wegfall der bisherigen Märkte (der RGW wurde 1990 aufgelöst), die starke Konkurrenz auf den Weltmärkten und der makroökonomische Transformationsschock verursachten insbesondere in dem aufgrund von Autarkiebestrebungen aufgeblähten industriellen Sektor einen drastischen Produktionsrückgang (vgl. *Abbildung 3*).

Die Anpassung an marktwirtschaftliche Verhältnisse hatte natürlich auch Auswirkungen auf die Beschäftigung. Während seit Mitte der 90er Jahren wieder ein Wachstum der Produktion zu beobachten ist, so daß man in diesem Zusammenhang auch von einem *J-Kurven-Effekt* im Hinblick auf die Produktionsentwicklung spricht,[6] ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt eine andere. Vor der Transformation herrschte, zumindest offiziell, Vollbeschäftigung. Mit Beginn der Transformation stieg die Arbeitslosenrate dramatisch an und verharrt seitdem immer noch auf hohem Niveau (vgl. dazu *Abbildung 1*). Dem J-Kurven-Effekt auf der Produktionsseite steht somit ein *U-Kurven-Effekt* bei der Beschäftigung entgegen, wobei es fraglich ist, ob jemals wieder Vollbeschäftigung erreicht werden kann.

---

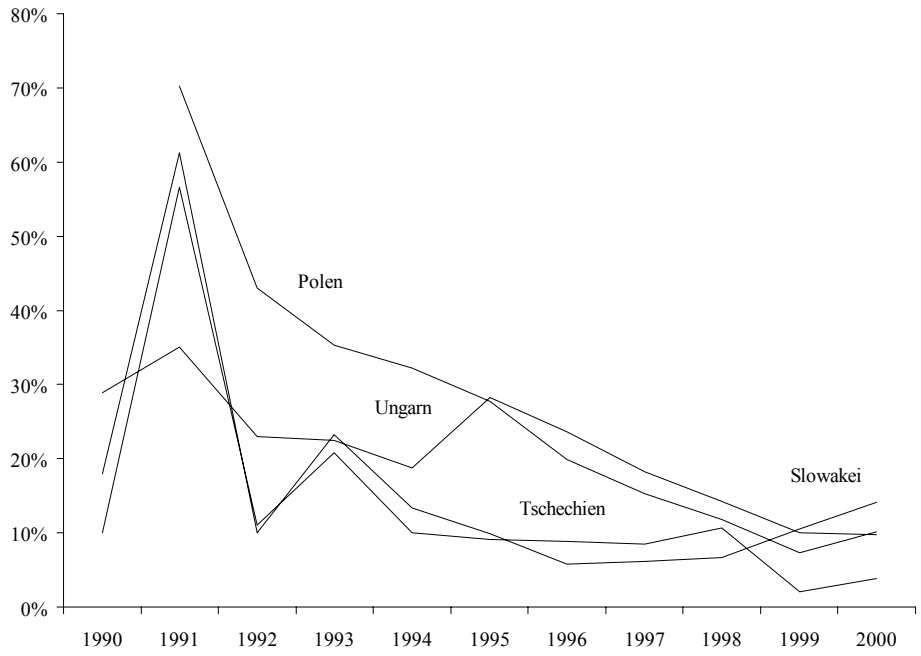
[3] R. JACKMAN und M. RUTKOWSKI: „Labor Markets: Wages and Employment“, in: N. BARR (Hrsg.): Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond, Oxford 19943, S. 127.

[4] In einer empirischen Studie von BASU ET. AL. von 1995 (siehe dazu: J. SVEJNAR, a.a.O.) wurden in diesem Zusammenhang Umsatzelastizitäten von Löhnen ermittelt. Dabei stellte sich in der Tat ein geringer Zusammenhang zwischen den Umsätzen einzelner Betriebe und deren ausbezahlten Löhnen heraus, der jedoch mit eintretender Transformation wieder zunahm.

[5] Vgl. J. SVEJNAR (1999), S. 2835–2839.

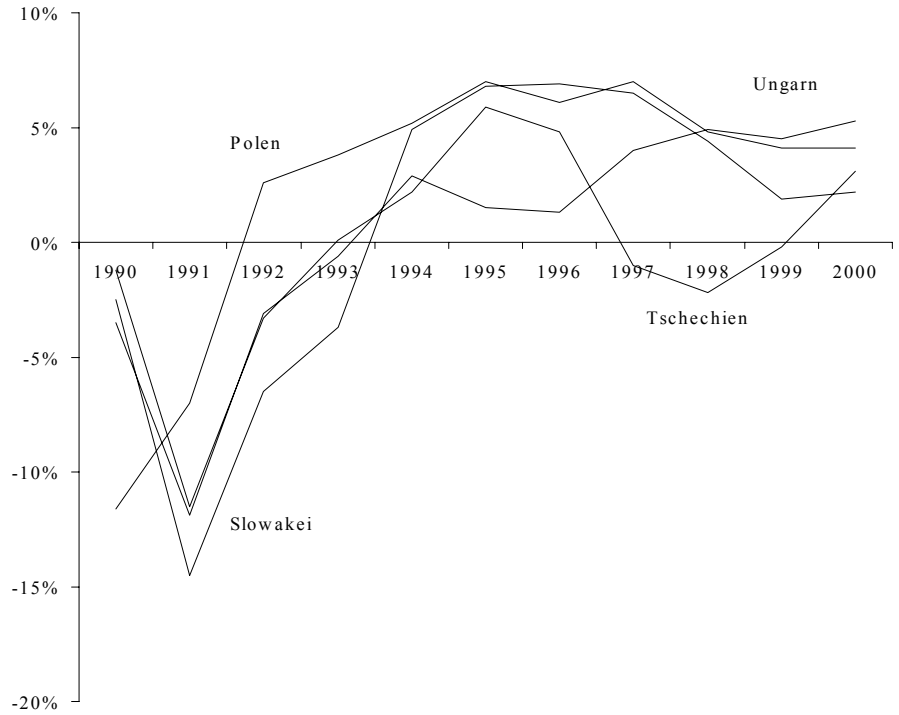
[6] Vgl. dazu W. KLEIN: „Der Arbeitsmarkt in den Visegrád-Staaten“, in: Osteuropa-Wirtschaft, 3/1996, S. 211.

Abbildung 2: Entwicklung der Inflationsrate (Konsumentenpreisindex)



Quelle: J. SVEJNAR, a.a.O., S. 2814 und Business Central Europe Database.

Abbildung 3: Veränderung des realen Bruttosozialprodukts (in Prozent)



Quelle: J. SVEJNAR, a.a.O., S. 2814 und Business Central Europe Database.

Wir haben oben bereits darauf hingewiesen, daß der Lohn nahezu unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Betriebes festgelegt wurde und daß diese Sensitivität im Laufe der

Umstellung auf marktwirtschaftliche Gegebenheiten erheblich zugenommen hat. Ebenso kann gezeigt werden, daß die *Arbeitsnachfrage* während des alten Systems der ZVW insensitiver war im Hinblick auf Veränderungen des Umsatzes und Lohnes als während des Transformationsprozesses.[7]

Diese steigende Sensitivität der Arbeitsnachfrage zusammen mit einem dramatischen Produktionseinbruch führte schließlich zu dem beobachteten Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesen Ländern. Der Zwang, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen operieren zu müssen, legte die verdeckte Arbeitslosigkeit offen.

Als vorsichtiges *Fazit* kann festgehalten werden, daß es trotz erheblicher Unterschiede dennoch gemeinsame Muster innerhalb der sog. Visegrád-Staaten gibt.[8] Die zentrale Planung und Lenkung der gesamten Wirtschaft führte zu einer Fehlallokation auch des Faktors Arbeit. Das vom Staat garantierte Recht auf Arbeit bewirkte eine ineffiziente Arbeitshortung innerhalb der Betriebe und eine sinkende Arbeitsproduktivität.

Ein weiteres Problem ehemaliger ZVW war ihre mangelnde Innovationskraft. Zwar war der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (*FuE*) vor der Transformation hoch und überschritt z.T. sogar den Anteil mancher westeuropäischer Länder, jedoch machten sich diese hohen Aufwendungen nicht, wie man erwarten würde, auch in höheren Wachstumsraten bemerkbar.[9]

Wie in allen anderen Bereichen, so wurde auch FuE in ZVW zentral geplant und vorgegeben. Eigenständige Forschung in den Betrieben fand nicht statt. Internationale Kooperationen, die die einheimische Forschungsarbeit hätten befruchten können, gab es ebenfalls nicht. Die Folge war ein langsamer technischer Fortschritt, eine geringe Produktivität und somit eine schlechte Ausgangslage, um der internationalen Konkurrenz trotzen zu können.

Nach der Umstellung auf marktwirtschaftliche Bedingungen zeigen die ehemaligen Staatsbetriebe mittlerweile ein ähnliches Muster in ihrem Verhalten wie ihre westeuropäischen Konkurrenten. Mit dem Wegfall früherer Märkte, einer schwachen Position auf den Weltmärkten und infolgedessen einer sinkenden Produktion, sank auch die Nachfrage nach Arbeit und bewirkte einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die einseitige Ausrichtung der Wirtschaft, mit einem zu hohen Beschäftigtenanteil in den an Bedeutung verlierenden Sektoren Landwirtschaft und Industrie, verstärkte diese negative Entwicklung.

Fazit: Gewinner und Verlierer

Nachdem wir die Gründe offengelegt haben, die zu der derzeitigen Situation auf den Arbeitsmärkten in Transformationsländern geführt haben, wollen wir im folgenden versuchen, die Gewinner und Verlierer dieses Prozesses zu identifizieren.

Die niedrigen Abflüsse von Arbeitslosigkeit in Arbeit und die Tatsache, daß die meisten Beschäftigungsbewegungen zwischen verschiedenen Beschäftigungen stattfinden, haben dazu geführt, daß der Pool an Langzeitarbeitslosen immer größer und homogener wurde. Betrachtet man die Situation in verschiedenen Transformationsländern, können einige stilisierte Fakten abgeleitet werden:[10]

---

[7] Vgl. dazu J. SVEJNAR, a.a.O., S. 2816–2830.

[8] Unser Ziel ist es, diese gemeinsamen Muster herauszuarbeiten. Der aufmerksame Leser wird jedoch feststellen, daß Länder wie Polen oder Ungarn schon während des alten Systems „marktähnlicher" reagierten als Tschechien oder die Slowakei.

[9] Vgl. dazu M. PAASI: „Efficiency of Innovations Systems in the Transition Countries", in: Economic Systems, 3/1998, S. 217–234.

[10] Vgl. dazu C. ALLISON und D. RINGOLD: „Labor Markets in Transition and Eastern Europe", 1996, Washington.

- Insbesondere junge, unter 25 Jahre alte, und gering qualifizierte Menschen sind von Arbeitslosigkeit betroffen.
- Das Geschlecht spielt keine bedeutende Rolle hinsichtlich des Erfolgs auf dem Arbeitsmarkt.
- Die restriktivere Ausgestaltung der Rentensysteme hat zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote auch bei älteren Arbeitnehmern geführt.
- Angehörige ethnischer Minderheiten sind ebenfalls überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit bedroht.

Eine zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit ist dabei mit einer zunehmenden Verarmung der entsprechenden Bevölkerungsgruppen verbunden, insbesondere im Zeichen sinkender Staatshaushalte und einem Zurückfahren von Instrumenten der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik.

Der Transformationsprozeß und die westeuropäische Integration der Visegrád-Staaten sind unumkehrbar. Im Zuge dieses Prozesses kommen jedoch noch erhebliche Belastungsproben auf diese Länder zu. Die ungünstige Wirtschaftsstruktur wird die strukturelle Arbeitslosigkeit erhöhen und zu einer erhöhten Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den Sektoren zwingen. Ein Großteil der Arbeitslosigkeit ist derzeit jedoch auf eine mangelnde Nachfrage zurückzuführen. Verbesserte Bedingungen für ein stärkeres Wirtschaftswachstum können auf mittlere Frist zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Sie umfassen insbesondere die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingung, die Anreize für ausländische Investoren darstellen, mit ihren Direktinvestitionen auch die Beschäftigung zu steigern. Kurzfristig wird die Bevölkerung dieser Länder jedoch noch auf eine harte Probe gestellt.

Christian Fahrholz / Achim Kemmerling

Transition und Tertiarisierung: Zu den realwirtschaftlichen Folgen eines unbalancierten Wachstums

Wachstumsunterschiede in einzelnen Sektoren osteuropäischer Länder werden bislang v.a. als monetäres Problem gesehen. So prophezeit der nach Balassa (1964) und Samuelson (1964) benannte Balassa-Samuelson (BS) Effekt, daß die Inflationsraten in Osteuropa durch Wachstum signifikant steigen werden. Die realwirtschaftlichen Effekte von Produktivitäts- und Wachstumsdifferentialen einzelner Sektoren sind hingegen seltener Gegenstand wissenschaftlicher Analyse. In Westeuropa werden diese Effekte jedoch seit langem im Rahmen der Debatte um Tertiarisierung ernst genommen. Der vorliegende Beitrag versucht, diese Lücke durch die Anwendung eines Modells zur Deindustrialisierung (Baumol 1967) auf mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) zu schließen.

Es wird die Hypothese aufgestellt, daß die Probleme des BS-Effekts bei dynamischer Betrachtung weniger in überhöhter Inflation als vielmehr in geringerem Beschäftigungswachstum bestehen. Insbesondere Dienstleistungen mit geringer Produktivität werden in homogenen Arbeitsmärkten durch relative Preissteigerungen vom Markt gedrängt. Der Dienstleistungssektor ist dadurch nicht in der Lage, durch ‚Transitionsschocks' entstandene Arbeitslosigkeit signifikant zu reduzieren. In den folgenden Abschnitten wird zunächst der BS-Effekt dargestellt, um ihn danach mit der Diskussion um Deindustrialisierung zu verbinden. Anhand der Entwicklung sektoraler Beschäftigung in vier Transitionsökonomien wird die These des Beitrags veranschaulicht. Abschließend werden die Konsequenzen für die Osterweiterung der EU skizziert.

Der Balassa-Samuelson-Effekt

Der BS-Effekt ist im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung als inflationärer Impuls in den Beitrittsländern vielfach diskutiert worden (z.B. Szapáry 2001, Sinn/Reutter 2001, Begg et al. 2001)[1]. Die BS-Hypothese unterstellt, daß steigende Produktivitäts- und Wachstumsraten im Zuge der anstehenden Erweiterung zu einem Anstieg des Preisniveaus in den entsprechenden Ländern führen. Die erwarteten Produktivitätszuwächse treten in Folge einer Liberalisierung und (internationalen) Marktöffnung auf. Diese Produktivitätszuwächse werden innerhalb der MOEL relativ zu ihren Haupthandelspartnern im Euroraum höher ausfallen.[2] Aber der Produktivitätszuwachs fällt maßgeblich auf den Sektor handelbarer Güter (T-Sektor). Der Produktivitätsanstieg geht mit Einkommenszuwächsen einher, d.h. einem Anstieg der Löhne. Soweit die Löhne im T-Sektor ansteigen, werden diese durch die gestiegene Produktivität aufgefangen, so daß sich kein Effekt auf die Preise für handelbare Güter zeitigt. Jedoch bleibt der Lohnanstieg nicht auf den T-Sektor beschränkt, sondern führt parallel zu einem entsprechenden Lohnzuwachs im Sektor nicht-handelbarer Güter (NT-Sektor).

Bei der BS-Hypothese wird unterstellt, daß die Arbeitsmobilität zwischen den Sektoren vollkommen ist. Deshalb sind Unternehmen im NT-Sektor gezwungen gleich hohe Löhne wie im T-Sektor anzubieten. Weil die Produktivitätszuwächse im NT-Sektor hinter denen im T-Sektor zurückbleiben, werden die höheren Lohnkosten auf die (Konsumenten-)Preise umgelegt. Während die Inflationsraten in den MOEL im T-Sektor sich durch den Wettbewerb auf dem Weltmarkt-Preisniveau in etwa einpendeln werden, gilt entsprechendes nicht für den NT-Sektor, da diese nur sehr eingeschränkt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Folglich würde

[1] Das Phänomen ist auch innerhalb der Mitgliedsländer der gegenwärtigen EWU beobachtet worden (ECB 1999:43).

[2] Der Effekt wird noch durch einen erwarten Netto-Kapitalimport in den MOEL verstärkt (Agénor 1998).

das allgemeine Preisniveau in den MOEL stärker ansteigen als innerhalb der gegenwärtigen EWU.

Der BS-Effekt kann durch folgende schematische Darstellung (Gl. 1) veranschaulicht werden.[3] Das inländische Preisniveau (p) steigt relativ zum internationalen Preisniveau (p*) je stärker, desto weiter die Wachstumsraten der Produktivitäten der Bereiche handelbarer und nicht-handelbarer Güter (r_T bzw. r_{NT}) auseinander klaffen. Außerdem steigt das relative Preisniveau, je größer der Anteil der Beschäftigten im NT-Sektor im Verhältnis zur Beschäftigung im T-Sektor ist. Im BS-Modell ist das Arbeitsangebot in der jeweiligen Ökonomie über die Zeit hinweg konstant. Wie der folgende Abschnitt jedoch zeigen wird, ist diese Einschränkung zu stark, denn die relativen Preisveränderungen wirken auf die Beschäftigungsentwicklung in beiden Sektoren zurück. Eine entsprechende Restriktion für Kapital gilt nicht: der Zugang zum internationalen Kapitalmarkt ist frei.[4]

Gleichung 1:

$$p\text{-}p^* = f[(r_T\text{-}r_{NT}), (l_{NT}\text{-}l_T)],$$
$$(+) \qquad (+)$$

Daraus folgt, daß der Anstieg der Relativpreise im Inland (d.h. der reale Wechselkurs des Inlands) auf einen vergleichsweise höheren Produktivitätszuwachs im T-Sektor gegenüber dem NT-Sektor zurückgeht. Dementsprechend wird geschlußfolgert, daß die Inflationsraten in osteuropäischen Ländern mit hohen Wachstumsraten höher ausfallen.

Nach unserem Kenntnisstand sind die realwirtschaftlichen Aspekte des BS-Modells bisher kaum diskutiert worden. Dies liegt nicht zuletzt in dessen Annahmenstruktur begründet. Eine im Hinblick auf die Frage der Tertiarisierung notwendige Berücksichtigung von Einkommens- und Preiselastizitäten soll im folgenden die realwirtschaftlichen Konsequenzen zu erklären suchen.

Die realwirtschaftlichen Konsequenzen eines unbalancierten Wirtschaftswachstums

Wie wirken sich die Effekte des BS-Modells auf die Realwirtschaft und v.a. auf den Arbeitsmarkt aus? Wenn man die binnenwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung unterschiedlicher Sektoren aus dem BS-Modell ableiten will, bietet es sich an, auf das Standardmodell der Debatte um Deindustrialisierung in entwickelten Ökonomien zurückzugreifen (Baumol 1967).[5]

Aus Gründen der Kompatibilität zum BS-Modell muss eine wesentliche Einschränkung vorgenommen werden: Der T-Sektor umfasst ausschließlich den Industrie- bzw. hochproduktiven Bereich. Umgekehrt sind nicht-handelbare Güter beschränkt auf den Bereich wenig produktiver Produkte, welche überwiegend dem Dienstleistungssektor zugewiesen werden können. Diese Annahme ist zwar rigide, macht aber für den Fall der Transitionsländer Sinn, da letztere zumindest vorläufig ihre kompetitiven Vorteile eher im kapitalintensiven Industriebereich als in Sektoren mit niedrigerer Produktivität ausschöpfen (Boeri 2001). Wird zudem der Agrarsektor zu den NT-Sektoren hinzugezählt, lässt sich das Baumol-Modell einerseits logisch an das BS-Modell anschließen und kann andererseits auf Osteuropa übertragen werden. Eine schematische Darstellung in leicht veränderter Version sieht wie folgt aus (Gl. 2):

---

[3] Die folgende (logarithmische) Darstellung ist angelehnt an Asea/Cordon (1994:193f.) und Obstfeld/Rogoff (1996:211f.). Durch * wird das Ausland gekennzeichnet, welches hier einem MOEL entspricht.

[4] Eine Diskussion der theoretischen Annahmen findet sich z.B. bei Strauss (1998). Für empirische Hinweise auf die Wirksamkeit des BS-Effekts s. EZB (ECB 1999:42). Nach Habermaier und Mesquita gilt die BS-Hypothese sowohl für Industrie- als auch Transitionsländer (1999; s. auch Alexius/Nilsson 2000).

[5] Für neuere Anwendungen des 'models of unbalanced growth' siehe Inman (1985) sowie Tronti et al. (2000).

Gleichung 2:

$$l_{NT} = f[(r_T - r_{NT}), r_T, H_{T+NT}]$$

$$(-) \quad (+) \quad (-)$$

mit l_{NT} als Veränderungsrate der Beschäftigten im Bereich NT-Güter, dem Differential aus den unterschiedlichen Wachstumsraten der Produktivität in den Sektoren handelbarer und nichthandelbarer Güter (r_T bzw. r_{NT}) und dem Homogenitätsgrad des Arbeitsmarktes (H_{T+NT}).

Die Gleichung lässt sich nach Baumol folgendermaßen interpretieren: Steigt die Produktivität im T-Sektor stärker als im NT-Sektor, werden die Produkte des letzteren relativ betrachtet teurer. Die Begründung hierzu läuft analog zum BS-Effekt. Jedoch kommt es, wenn eine normale Preiselastizität unterstellt wird, auch zu einem Rückgang der Nachfrage nach Produkten und letztlich der Beschäftigung dieses Sektors. Dies soll durch das negative Vorzeichen des ersten Faktors in der Funktion (r_T-r_{NT}) zum Ausdruck gebracht werden. Es kann aber auch zu einem gegenläufigen Effekt kommen, wenn der Produktivitätsschub r_T zu höherem Einkommen führt. Mit steigendem Einkommen nimmt nach Fourastié (1969) die Nachfrage nach Dienstleistung bzw. NT-Produkten zu; es kommt zum „unersättlichen Hunger nach Tertiärem“.[6] Das Vorzeichen vor dem Wachstumsimpuls durch r_T ist daher positiv. Die Quintessenz dieses Modells ist, daß die Beschäftigungsentwicklung im Gegensatz zur BS-Hypothese auf den Preiseffekt reagiert.

Eine wesentliche Vereinfachung des Modells ist die Modellierung eines atomistischen Arbeitsmarktes ohne institutionelle Regelungen.[7] Insbesondere ist aber zu fragen, wie sich das Lohnverhandlungssystem auf Schlüsselgrößen wie z.B. die Lohnspreizung auswirkt. Neben hohen Sozialbeiträgen ist die mangelnde Lohnspreizung in Westeuropa einer der Faktoren, die Dienstleistungsbeschäftigung gerade im Niedriglohnsektor maßgeblich beeinflussen (Scharpf 2000). Dieses Problem soll mit dem Homogenitätsgrad (H_{T+NT}) des Arbeitsmarktes charakterisiert werden: Je höher die Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den beiden Sektoren, und je stärker sich die Lohnverhandlungen beider Sektoren abstimmen, desto geringer dürfte das Wachstum der Beschäftigung im Dienstleistungssektor ausfallen. Das Vorzeichen vor H_{T+NT} ist daher negativ. Die empirische Tauglichkeit eines Modells, welches aus einem internationalen Preiseffekt (Gl.1) und einem nationalen Beschäftigungseffekt (Gl.2) besteht, kann nun anhand einiger Fallbeispiele diskutiert werden.

Die sektoralen Gewinner und Verlierer der Transition

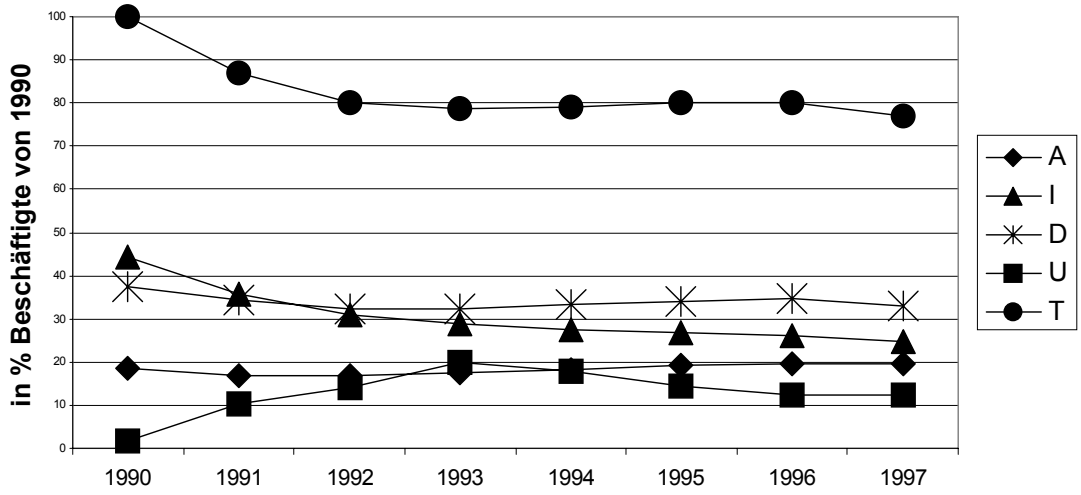
Das ursprüngliche Modell von Baumol ermittelt das Verhältnis von Beschäftigten im NT- zum T-Sektor und ist daher empirisch schwierig zu interpretieren. Das Problem lässt sich umgehen, indem man zusätzlich noch die Veränderung der Gesamtbeschäftigung berücksichtigt. Im folgenden soll anhand von vier Ländern die Beschäftigungsentwicklung in den Sektoren Landwirtschaft (A), Industrie (I) und Dienstleistungen (D) untersucht werden. Die Grafen 1 – 4 stellen die Ergebnisse für Bulgarien, die tschechische Republik, Polen und die russische Föderation dar.[8] Die Werte sind Prozentzahlen im Verhältnis zur totalen Beschäftigung des Basisjahres 1990. Zusätzlich sind die Entwicklungen der totalen Beschäftigung (T) und der Arbeitslosigkeit (U) aufgeführt.

[6] Für die Nachfragestruktur in Osteuropa s. Boeri (2001). Generell ist die Fourastié-Hypothese mit Skepsis aufgenommen worden, da empirisch der Preiseffekt zu überwiegen scheint (s. Grömling et al. 1998:254).

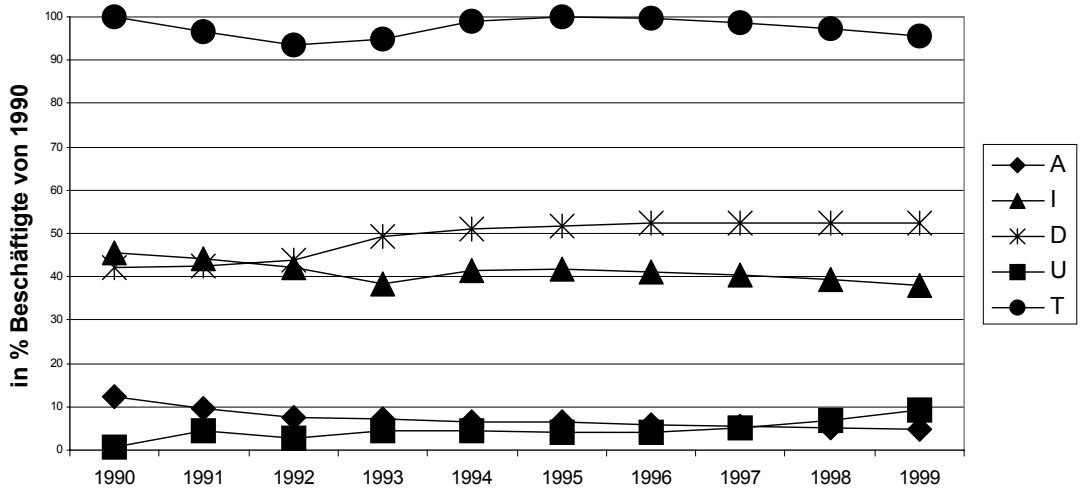
[7] Für eine kritische Diskussion des Baumol-Modells s. Tronti et al. (2000:71ff.).

[8] Datenquelle: ILO (2001)

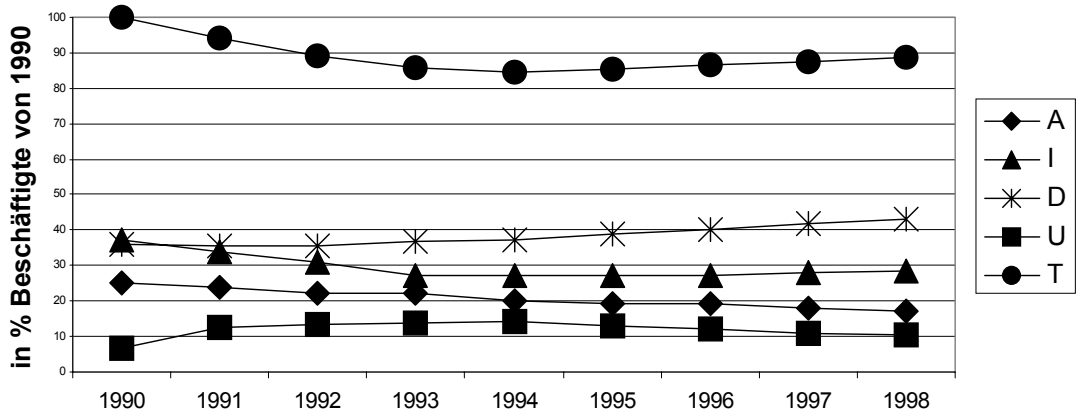
Graf 1: Beschäftigungsentwicklung Bulgarien



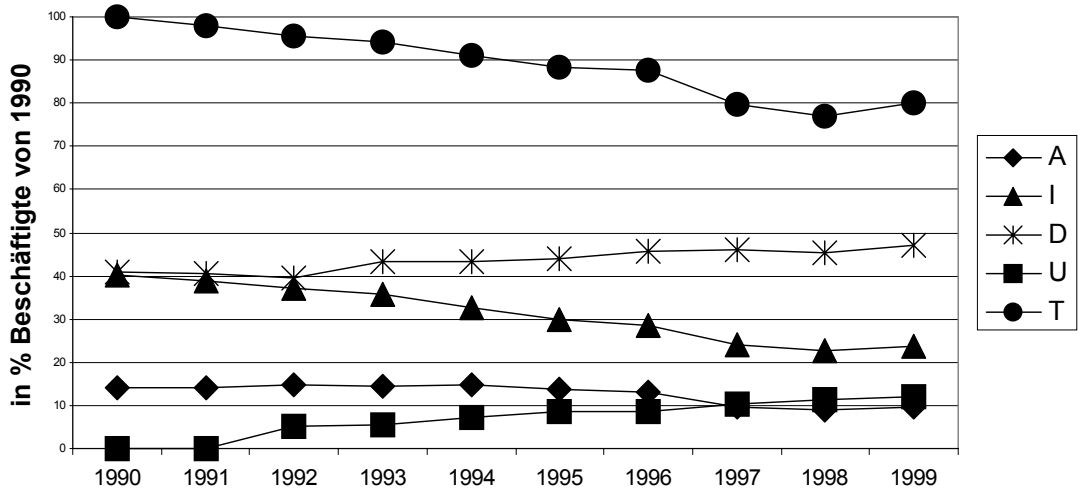
Graf 2: Beschäftigungsentwicklung tschechische Republik



Graf 3: Beschäftigungsentwicklung Polen



Graf 4: Beschäftigungsentwicklung Russische Föderation



Die vier Länder unterscheiden sich in der sektoralen Beschäftigungsentwicklung deutlich voneinander. In Bulgarien ist die Gesamtbeschäftigung bis 1998 um mehr als ein Fünftel gefallen, während die Arbeitslosigkeit 1993 bei 20 Prozent kulminierte. Allenfalls der Landwirtschaftsbereich verzeichnet ein kleines Plus an Beschäftigung, in Industrie und Dienstleistungssektor hingegen sinkt die Beschäftigtenzahl. Durch die massive Rezession konnte sich kein Nachfragewandel zugunsten von Dienstleistungen einstellen. Zudem zog die (relative) Preis- und Lohnkostensteigerung auch den Dienstleistungsbereich nach unten.

Die tschechische Republik galt zu Beginn als die erfolgreichste Transitionsökonomie. Dies machte sich auch durch eine nahezu konstante Beschäftigtenzahl bemerkbar. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist die tschechische Ökonomie jedoch ins „Stottern“ geraten: die Arbeitslosigkeit stieg, während das Sozialprodukt schrumpfte. Konnte zunächst der Dienstleistungssek-

tor noch freigewordene Beschäftigte des Industriesektors aufnehmen, hat sich die Zunahme der im Dienstleistungssektor Beschäftigten nunmehr drastisch verlangsamt.

Die polnische Volkswirtschaft wies in den 90ern z.T. hohe Wachstumsraten auf. Zu Beginn wirkte sich die Transition in Polen stärker auf die Beschäftigung aus als in der tschechischen Republik. Hingegen stieg in der zweiten Hälfte der 90er die Beschäftigung sowohl im Industrie- wie auch im Dienstleistungssektor wieder. Der Zuwachs blieb allerdings deutlich unter der Veränderung des Sozialprodukts.

In der russischen Föderation fiel die Produktion besonders drastisch. Dies machte sich sowohl in der Gesamtbeschäftigung als auch im Industriesektor bemerkbar. Das leichte Ansteigen der Beschäftigtenzahl im Dienstleistungssektor ging mit einer merklichen Zunahme der Lohn- und Einkommensspreizung einher (z.B. Hölscher 2001) und deutet darauf hin, daß die relativen Preise und die zugrundeliegenden Löhne sich zu ungunsten des Dienstleistungssektors entwikkelt haben.

Als Fazit lässt sich feststellen, daß in keinem der Länder der Dienstleistungssektor die Lücken schließen konnte, welche in der Beschäftigung durch die Transitionsschocks auftraten. Allenfalls der russische Dienstleistungssektor mag hier eine Ausnahme sein, freilich um den Preis einer gestiegenen gesellschaftlichen Ungleichheit. In allen übrigen Ländern wurde die Dynamik des Dienstleistungssektors durch die Logik des Baumol-Modells gebremst, während der Preisauftrieb gerade in Polen und der tschechischen Republik – entgegen den Vorhersagen des BS-Modells – deutlich nachgelassen hat.

Ausblick auf die Osterweiterung

Es gibt daher deutliche Anzeichen, daß die monetäre Wirkung des BS-Modells (Inflation) geringer, die reale Folge (reduzierte Beschäftigungsdynamik) stärker als erwartet ausfällt. Die Osterweiterung der EU wird die dargestellte Problematik eines stagnierenden Dienstleistungssektors noch verstärken. Zweierlei Gründe sprechen nach Boeri (2001) für eine Reduktion der Wachstums- und Beschäftigungschancen. Erstens müssen sich die Wechselkurse in der Vorbereitung auf dem Beitritt immer stärker an den Euro angleichen. Tendenziell höhere Preissteigerungen in Osteuropa können dadurch nicht mehr durch den Wechselkurs ausgeglichen werden. Zweitens müssen die Beitrittskandidaten eine Reihe von EU-Standards übernehmen. Unter diesen sind auch zahlreiche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen, welche dazu führen, daß die Lohnstückkosten in Osteuropa merklich steigen dürften. Dies bedeutet eine doppelte Erosion der Wettbewerbsfähigkeit und der sektoralen Flexibilität der Transitionsökonomien. Während es gängige Auffassung von Ökonomen ist, daß die Arbeitsmärkte Westeuropas durch die Währungsunion und die Osterweiterung flexibler werden (Bolle/Jacobsen 2001; Burda 1999), sind die Analysen im Bezug auf osteuropäische Arbeitsmärkte – zumindest kurzfristig – wesentlich pessimistischer. Die Analyse von sektoralen Beschäftigungstrends kann zeigen, worin ein wichtiger Grund für diesen Skeptizismus zu suchen ist.

Bibliographie

Agénor, Pierre R. 1998. The Surge in Capital Flows: Analysis of 'Pull' and 'Push' Factors. In: International Journal of Finance and Economics 3, 1, 39–57.

Alexius, Annika und Jonny Nilsson. 2000. Real Exchange-rates and Fundamentals: Evidence from 15 OECD Countries. In: Open Economies Review, 11, 4, 383–97.

Asea, Patrick K. und W. Max Corden. 1994. The Balassa-Samuelson Model: An Overview. In: Review of International Economics 2, 3, 191–200.

Balassa, Bela. 1964. The purchasing power parity doctrine: a reappraisal. In: Journal of Political Economy 72, 584–596.

Baumol, William J. 1967. Macroeconomics of Unbalanced Growth. The Anatomy of Urban Crisis. In: American Economic Review 57, 416–426.

Begg, David; Barry Eichengreen; László Halpern; Jürgen von Hagen und Charles Wyplosz. 2001. Sustainable Regimes of Capital Movement in Accession Countries. CEPR Final Report (first draft).

Bolle, Michael, Jacobsen, Hanns-D. 2000. New Risks Ahead: the Eastward Enlargement of the Eurozone. Intereconomics 36, 6, 298–304.

Boeri, Tito. 2000. Varities, Jobs and EU Enlargement. William Davidson Institute Working Paper No. 301.

Burda, Michael. 1999. Mehr Arbeitslose – Der Preis für die Ostererweiterung? Zur Auswirkung der EU-Erweiterung auf die europäischen Arbeitsmärkte im Osten und Westen. In: Hoffmann, Lutz. Hg. Die Erweiterung der EU. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Bd. 274 (Beiheft 9). Berlin: Duncker& Humblot, 79–101.

ECB. 1999. Inflation Differentials in a Monetary Union. ECB Monthly Bulletin October 1999, 36–45.

Fourastié, Jean. 1969. Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln: Bund-Verlag.

Grömling, Michael, Lichtblau, Karl, Weber, Alexander. 1998. Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung. Köln: Dt. Instituts-Verlag.

Hölscher, Jens. 2001. Income Distribution and Convergence in the Transition Process. In: Halle Institute for Economic Research Discussion Paper No. 141.

ILO (2001): Key Indicators of the Labour Market 2001–2002, CD-Rom Version.

Inman, Robert P. 1985. ed. Managing the Service Economy. Prospects and Problems. Cambridge et al.: CUP.

Obstfeld, Maurice und Kenneth Rogoff. 1996. Foundations of International Macroeconomics. Cambridge, MA: MIT Press.

Samuelson, Paul. A. 1964. Theoretical notes on trade problems. In: Review of Economics and Statistics 23, 1–60.

Scharpf, Fritz W. 2000. The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: Journal of European Public Policy 7, 190–228.

Sinn, Hans-Werner und Michael Reutter. 2001. The Minimum Inflation Rate for Euroland. NBER Working Paper 8085. URL: http://www.nber.org/papers/w8085.pdf

Strauss, Jack. 1998. Relative Price Determination in the Medium Run: The Influence of Wages, Productivity, and International Prices. In: Southern Economic Journal 65, 2, 223–244.

Szapáry, György. 2001. Transition Countries' Choice of Exchange-rate Regime in the Run-Up to EMU Membership. In: Finance & Development 38, 2, 26–29. URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/06/szapary.htm

Tronti, Leonelli, Sestini, Roberta, Toma, Andrea. 2000. Unbalanced Growth and Employment in the Services. In: Anxo, Dominique, Storrie, Donald. Eds. The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe. Final Draft Report 2000, 59–82.

Anne Schüttpelz

Beschäftigungspolitische Implikationen des EU-Beitritts

Beschäftigungsreformen in Transformationsländern

Beschäftigungspolitik – verstanden als Gesamtheit aller Maßnahmen, die den Beschäftigungsstand beeinflussen – verklammert wirtschafts- und sozialpolitische Problemstellungen. Im Kontext der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa läßt sie sich an einer Schnittstelle politischer, wirtschaftlicher und sozialer Transformationsprozesse verorten: gleichzeitig müssen in den Transformationsländern die Strukturen dieses neuen Politikfeldes selbst aufgebaut, funktionsfähige Arbeitsmärkte als Handlungsarenen etabliert und die Wirtschaftstransformation mit geeigneten Maßnahmen sozial flankiert werden.

Die Reichweite der beschäftigungspolitischen Umgestaltung in den Transformationsländern wird deutlich, wenn man die Ausgangssituation vor 1989 ins Gedächtnis ruft. Die planwirtschaftlichen Beschäftigungssysteme waren gekennzeichnet durch niedrige und langsam wachsende Löhne, geringe Lohndifferenzen, gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftemangel bei Überbeschäftigung in den Betrieben (*labour-hoarding*), geringe regionale Mobilität der Arbeitskräfte und nahezu 100%ige Mitgliedschaft in den offiziellen Gewerkschaften (vgl. Kornai 1995). Ein weiteres entscheidendes Charakteristikum war die enge Verknüpfung der Arbeitswelt mit der Sozialpolitik, die auf zwei Säulen beruhte (vgl. Götting 1998). Zum einen garantierte der sozialistische Staat eine sichere Beschäftigung und ein existenzsicherndes Arbeitseinkommen („Verwirklichung des Rechts auf Arbeit"). Die maximale Integration der erwerbsfähigen Bevölkerung in das Beschäftigungssystem (Vollbeschäftigung) war das Gegenstück einer extensiven Wachstums- und Industrialisierungspolitik. Zum anderen waren die staatlichen Sozialleistungsprogramme eng mit der Erwerbsarbeit verzahnt, die Betriebe spielten eine wichtige Rolle bei der Organisation und Verteilung sozialer Dienstleistungen und der Alltagsbedarf wurde stark subventioniert.

Hieran läßt sich bereits erkennen, daß die institutionelle Reform der Beschäftigungs- und Sozialpolitik ein unerläßlicher und zentraler Bestandteil der Transformation zur Marktwirtschaft sein mußte. Übergreifende Ziele waren eine an Wettbewerbsbedingungen orientierte Vermittlung von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften (d.h. der Aufbau funktionierender Arbeitsmärkte) sowie die Entkoppelung von Sozial- und Beschäftigungssystemen (Trennung der sozialen Sicherung vom Produktionsprozeß). Der Reformbedarf bestand also vor allem darin, die staatliche Kontrolle über Löhne und Verteilung der Arbeitskräfte abzubauen und statt dessen die Akteurslandschaft auf den Arbeitsmärkten auszudifferenzieren (Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen). Des weiteren mußten die gesetzlichen Grundlagen für Tarifverhandlungen und Arbeitsverträge an marktwirtschaftliche Bedingungen angepaßt sowie das Sozialsystem komplett umgebaut werden.

Legacies, Strategies…

Für eine Analyse solcher beschäftigungspolitischer Transformationsprozesse bietet es sich zunächst an, auf allgemeinen Erkenntnissen (und Problemen) der Transformationsforschung aufzubauen. Die empirische Beobachtung, daß sich in den Transformationsländern zentrale politische und wirtschaftliche Institutionen je nach Vorgeschichte und „ererbten" Voraussetzungen unterschiedlich entwickelten, verhalf hier relativ schnell dem Begriff der Pfadabhängigkeit (*path dependency* bzw. *institutional legacies*) zum Durchbruch (vgl. Stark/Bruszt 1998; Grabher/Stark 1997; für einen Überblick Bohle 2000). Der Aufbau von Märkten erfordert danach die Implementierung komplementärer Institutionensysteme in den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen, wobei die Reformpolitik notwendig auf den vorhandenen institutionellen Struk-

turen aufsetzen und daher entsprechend länderspezifisch angepaßt sein muß. Diese Sichtweise entspricht der institutionellen Perspektive in der Arbeitsmarkttheorie, nach der Arbeitsmärkte grundsätzlich als sozial konstruierte Systeme aufgefaßt werden, die weniger über den Preis (Lohn) als über ineinander greifende Institutionen (der industriellen Beziehungen, des Sozial- und Bildungssystems usw.) gesteuert werden (vgl. Schmid/ Schömann 1994). Dabei können unterschiedlich gestaltete Beschäftigungssysteme vergleichbare Ergebnisse hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte erbringen („institutionelle Äquivalenz").

Gerade am Beispiel der Arbeitsmärkte läßt sich daher auch zeigen, daß die konkreten Reformstrategien im wesentlichen von ordnungspolitischen Präferenzen der maßgeblichen Akteure bzw. der politischen Kräfteverteilung zwischen ihnen bestimmt wurden. Institutionelle Reformen (und Modelltransfer) waren häufig nicht das einzige und vordringlichste Politikproblem im Arbeitsmarktbereich. Vielmehr wurde Beschäftigungspolitik auch, und z.T. möglicherweise primär, als eine wichtige Komponente des Designs der Wirtschaftsreformen verstanden, mit der Aufgabe, deren soziale Kosten zu minimieren. Solche „gradualistischen Kompromisse" – in Abweichung von der propagierten liberalen Schocktherapie – sind aus Perspektive evolutionärer, eher sozialwissenschaftlich orientierter Pfadabhängigkeitsansätze[1] einerseits historisch (aus den übernommenen Sozialstrukturen) erklärbar. Andererseits legten sie auch die Voraussetzungen für spezifische sozioökonomische Entwicklungspfade und Transformationsergebnisse der betreffenden Länder. Überblick 1 versucht in grober Form, den Zusammenhang zwischen beschäftigungspolitischen Strategien und Reformergebnissen (am Beispiel der Beschäftigungsentwicklung) für die erste Phase der Transformation zu verdeutlichen. Die beschäftigungspolitischen Extrempositionen beziehen sich dabei auf das Vorhandensein oder eben Nicht-Vorhandensein (höchst unterschiedlicher!) Bestrebungen, das Vollbeschäftigungsziel auch unter Transformationsbedingungen nicht völlig aus den Augen zu verlieren (vgl. Godfrey/Richards 1997).[2]

Überblick 1: Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktentwicklung

	Starker Beschäftigungsrückgang	Eher geringer Beschäftigungsrückgang
„guaranteed employment" approach	Slowakei, Polen	Tschechien, Rumänien, Slowenien
Liberale Arbeitsmarktstrategie	Bulgarien, Ungarn	

...and Integration

Ein weiterer zentraler Aspekt der Transformation der MOE-Staaten ist die Europäisierung. Die forcierte Integration in die Weltwirtschaft bzw. die regionale Integration im Rahmen der EU wurden als wichtiger Einflußfaktor für osteuropäische Entwicklungen lange Zeit von der Transformationsforschung vernachlässigt. Der internationale ökonomische und politische Kontext entfaltet jedoch durchaus Anpassungszwänge und Wirkungen auf die MOE-Transformationsprozesse, die allerdings mit den spezifischen Situationen der jeweiligen Länder interagieren. So ist es offensichtlich, daß die Entwicklungspfade der EU-Beitrittskandidaten durch die Orientierung auf ein gemeinsames Ziel homogener verlaufen als z.B. die in den Nach-

[1] Vgl. Bohle 2000:33: „Die osteuropäischen Transformationen werden als offene Prozesse analysiert, in denen durch die Interaktion der sozialistischen Hinterlassenschaften mit den unterschiedlichen nationalen Transformationsstrategien historisch neue Formen des Kapitalismus entstehen."

[2] Beschäftigungsorientierte Politik kann dabei z.B. in der Erschwernis von Entlassungen und Firmenbankrotts, allgemein verzögerter Restrukturierung der Wirtschaft, einer starken aktiven Arbeitsmarktpolitik oder diversen Kombinationen bestehen. Vergleichende Daten zur Beschäftigungsentwicklung in MOE finden sich z.B. in European Commission 1998 und 2001.

folgestaaten der Sowjetunion. Für die EU-Kandidatenländer lassen sich die relevanten Einflüsse der weltwirtschaftlichen Ordnung weitgehend als Europäisierung bzw. EU-Integration konkretisieren (vgl. Grabbe 1999).

Der Anpassungsdruck an das westeuropäische Institutionensystem hat sich für die MOE-Länder in diesem Prozeß ständig erhöht und ist im Rahmen der EU-Heranführungsstrategie (*pre-accession strategy*) besonders ausgeprägt. In der gegenwärtigen Vorbereitungsphase gibt es einen gewissen Druck zur Restrukturierung ihrer Arbeitsmärkte, der vor allem über vier „Kanäle" verläuft: a) die Übernahme des *acquis communautaire* (d.h. der gesamten EU-Gesetzgebung) durch die Beitrittsländer, der u.a. das Kapitel „Sozialpolitik und Beschäftigung" sowie weitere arbeitsmarktrelevante EU-Regelungen enthält, b) die Bewertung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Märkte durch die EU, die auch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Setzungen betrifft, c) die Auswirkungen der Restriktionen in anderen Politikbereichen, z.B. der Währungs- und Haushaltspolitik, d) die antizipierten Arbeitsmarktwirkungen einer vollständigen EU-Integration in Form eines beschleunigten Strukturwandels.

Die in diesem Zusammenhang in MOE zu implementierenden Reformen betreffen die gesetzliche Ebene, u.a. das Arbeitsrecht und die Arbeitsschutzvorschriften, vor allem aber die institutionellen Strukturen, etwa die Gewerbeaufsicht, den sozialen Dialog und die Arbeitsverwaltung. Alle im Rahmen der EU-Integration erforderlichen Anpassungen sind nationalspezifisch und werden über die so genannten Beitrittspartnerschaften als dem zentralen Pfeiler der Heranführungsstrategie und über die jährlich erneuerten „Nationalen Programme für die Übernahme des Acquis" (*National Plans for Adoption of the Acquis* – NPAA), die kurz- und mittelfristige politische Prioritäten sowie institutionellen Reformbedarf festlegen, konkretisiert. Auch finanzielle Förderung aus dem Phare-Programm richtet sich nach den NPAAs.

Ein prägnantes Beispiel für die Einflußnahme der EU auf die nationale Beschäftigungspolitik der Beitrittskandidaten stellt die 1998 lancierte Europäische Beschäftigungsstrategie dar (vgl. European Commission 1999; Knogler 2001). Sie gehört zum gemeinschaftlichen Besitzstand und muß daher von den Transformationsländern übernommen werden. Während die bisherigen EU-Mitgliedsländer im Rahmen dieser Strategie lediglich jährliche Aktionspläne (*National Action Plan for Employment*) aufstellen, über deren Umsetzung sie der Europäische Kommission berichten, welche aber letztlich keine Einflußmöglichkeiten auf die jeweilige Beschäftigungspolitik hat, werden die Beitrittsländer einem weitgehend von der Kommission gesteuerten Prozeß der beschäftigungspolitischen Beurteilung unterzogen (*Employment Policy Review*). Ziel ist die Anpassung der MOE-Arbeitsmarktstrukturen an die EU-Politik. Daher sind an der Erstellung der entsprechenden Pläne der Beitrittsländer Experten der Europäischen Kommission beteiligt, u.a. im Rahmen der dem Phare-Programm zugehörigen Verwaltungspartnerschaften (*Twinning*). Ergebnis ist ein formales Abkommen zwischen EU und Beitrittsland (*Joint Assessment Paper*), das die zu implementierenden Politiken festlegt und Teil des NPAAs wird. Die Beschäftigungspolitik jeden Landes wird schließlich als Bestandteil der EU-Fortschrittsberichte auf ihre Umsetzung überprüft.

Zentrale Fragen und vorläufige Hypothesen

Wenn man die EU-Osterweiterung als Etappe bzw. Bestandteil des Institutionenwandels der beteiligten MOE-Länder begreift, ist der Transformationsprozeß dort keineswegs zu Ende. Die Untersuchung beschäftigungspolitischer Implikationen des EU-Beitritts, die sich für die konkreten historischen Entwicklungen und den damit zusammenhängenden Interaktionen der relevanten Akteure im Feld interessiert, sollte unter zwei Voraussetzungen stattfinden: Zum einen sollte die Transformation als ergebnisoffener Prozeß analysiert werden, in dem staatliche und die im Prozeß entstehenden weiteren Akteure des Politikfeldes im Rahmen eines z.T. durch sie selbst veränderten Institutionensystems Entscheidungen über Reformen verschiedener Reichweiten treffen. Zum anderen sind für diesen Prozeß nicht nur nationale Erbschaften (*legacies*) und Poli-

tiken (*strategies*) relevant, sondern eben auch externe Beziehungen, d.h. die Frage, wie die Art und Weise der Re-Integration MOEs in die internationalen polit-ökonomischen Strukturen den internen Wandel beeinflußt (*integration*). In der Dissertation soll daher untersucht werden, wie und mit welchen Ergebnissen nationale und EU-Einflüsse für die Gestaltung des Politikfeldes zusammenspielen: Überwiegen konvergente Entwicklungstendenzen durch die EU-Integration oder Divergenzen aufgrund nationaler Pfadabhängigkeiten? Und: Auf welche Weise nimmt die EU im Erweiterungsprozeß Einfluß auf die MOE-Beschäftigungspolitik?

Grundlegende Hypothese ist, daß die EU für die Beitrittskandidaten selbst in einem Politikbereich handlungsrelevant wird, der als a) allgemein stark national determiniert und b) nur sekundär bedeutsam für den Integrationsprozeß gilt. Läßt sie sich bestätigen, wäre dies zum einen ein starker Beleg für die Europäisierungsthese, d.h. die zunehmende Bedeutung der supranationalen (EU-) Ebene für nationale Politik. Zum anderen könnte mit einer Untersuchung dieses praktisch unerforschten Feldes ein Beitrag zu der theoretischen Frage der Funktionsweise des Mehrebenensystems EU geleistet werden.

Unter der Annahme, daß es nach einer ersten Phase der Beschäftigungsreformen in den Transformationsländern nun seit 1998 (dem Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie und gleichzeitigem Bedeutungszuwachs der Beschäftigungspolitik in der EU[3]) eine zweite Phase institutioneller Reformen der MOE-Arbeitsmärkte gibt, die noch wesentlich stärker vom (west-) europäischen Sozialmodell beeinflußt ist, stelle ich folgende Arbeitshypothesen zur Diskussion:

1. Die Integration der MOE-Arbeitsmärkte in die EU ist mit deutlichen institutionellen (beschäftigungspolitischen) Veränderungen in den Beitrittsländern verbunden.
2. Diese Veränderungen haben eine gemeinsame Richtung, im Sinne einer De-Nationalisierung der Beschäftigungssysteme: Der Nationalstaat gibt Regelungskompetenzen ab, Institutionen und Akteure sind zunehmend auf a) vor allem supranationale, aber b) auch z.B. regionale und sektorale Zusammenhänge orientiert (Europäisierung, Dezentralisierung und Privatisierung von Arbeitsmarktstrukturen).
3. Diese Entwicklungen laufen tendenziell auf einen veränderten Typus Beschäftigungspolitik hinaus, die Richtung ist allerdings noch offen: Wird sich in Zukunft statt national-wohlfahrtsstaatlich organisierter Arbeitsmärkte eher ein residuales (neoliberales) oder ein europäisch-wohlfahrtsstaatliches Sozialmodell durchsetzen (vgl. Brusis 1999)? Letzteres würde auch eine Weiterentwicklung des Politikfeldes auf EU-Ebene voraussetzen (vgl. Tidow 1998).

Literatur

Bohle, Dorothee 2000: Europas neue Peripherie: Polens Transformation und transnationale Integration (Dissertation), Berlin.

Brusis, Martin 1999: Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell? Die EU und die sozialpolitischen Reformen in Mittel- und Osteuropa, In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 114, 29. Jg., Nr. 1, S. 73–94.

European Commission 1998: Employment in Europe. Jobs for people – people for jobs: turning policy guidelines into action, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

European Commission 1999: Enlargement and Civil Society. 1999 Conference Proceeding, Brussels: The European Commission – Directorate General for Enlargement.

[3] Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU entfaltet zunehmend Relevanz für Restrukturierungen in den Mitgliedsländern (vgl. Falkner 1998, Goetschy 1999, Europäische Kommission 2001).

European Commission 2001: Employment and Labour market in Central European Countries, No. 1, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

Europäische Kommission 2001: Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU 1999–2001: Arbeit, Zusammenhalt, Produktivität, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Falkner, Gerda 1998: EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community, London and New York: Routledge.

Goetschy, Janine 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development, In: European Journal of Industrial Relations, Vol. 5, No. 2, S. 117–137.

Götting, Ulrike 1998: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen: Leske+Budrich.

Grabbe, Heather 1999: Transnational Relations and Developing Models of Capitalism: The Political Economy of Integrating in Central and Eastern Europe into the EU (Paper for the ECPR 27th Joint Sessions of Workshops, Mannheim).

Grabher, Gernot/ Stark, David (Hg.) 1997: Restructuring networks in post-socialism. Legacies, linkages and localities, Oxford: Oxford University Press.

Knogler, Michael 2001: Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung (Osteuropa-Institut München Working Papers, Nr. 228), München.

Kornai, János 1995: Das sozialistische System. Die politische Ökonomie des Sozialismus (Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Köln, Band 29), Baden-Baden.

Schmid, Günther/ Schömann, Klaus 1994: Institutional Choice and Flexible Coordination. A Socioeconomic Evaluation of Labor Market Policy in Europe, In: Schmid, Günther (Hg.): Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance, Armonk und London, S. 9–57.

Stark, David/ Bruszt, László 1998: Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe, Cambridge: Cambridge University Press.

Tidow, Stefan 1998: Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes – Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Nr. 18), Marburg: FEG.

Tatjana Thelen

Gewinner und Verlierer in der postsozialistischen Landwirtschaft Das Beispiel einer ländlichen Gemeinde in Ungarn

Ziele und Folgen der Privatisierung in der Landwirtschaft

Die Privatisierung der Landwirtschaft verfolgte eine doppelte Zielsetzung. Einerseits sollten durch die Beseitigung kollektiver Strukturen marktwirtschaftlich erfolgreiche Unternehmensformen gestärkt werden. Andererseits verfolgte die Privatisierung auch die moralische Zielsetzung der Wiedergutmachung vergangenen Unrechts. Mehr als bei allen anderen wirtschaftlichen Sektoren stand in der Transformation der Landwirtschaft die Frage der „historischen Gerechtigkeit" im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion.

Die Privatisierung führte jedoch nicht zum erwünschten Aufschwung; vielmehr kam es zur größten Agrarkrise seit den 1930er Jahren. Statt einer Modernisierung bewirkten die Reformen einen starken Rückgang im Einsatz technischer und chemischer Hilfsmittel und einen Einbruch in der Produktivität (Harcsa, Kovách und Szelény 1998). Zusätzlich gingen die meisten Arbeitsplätze im Agrarsektor verloren und der Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung sank stetig.[1] Diese Entwicklungen bilden den Hintergrund für die Frage nach den Gewinnern und Verlierern der Transformation in der Landwirtschaft, die anhand des konkreten Beispiels von Mesterszállás, einer ländlichen Gemeinde in Ungarn, gestellt wird.[2] Zunächst soll jedoch kurz der rechtliche Rahmen der Privatisierung skizziert werden.

Die Bodenprivatisierung in Ungarn

Das oben angesprochene Ziel der Kompensation vergangenen Unrechts führte zu einer Bevorzugung vormals enteigneten Besitzes. Für enteignetes Land sah das Gesetz 25 von 1991[3] die Ausgabe eines Entschädigungspapiers im Wert von 1000 Forint pro im Sozialismus enteigneter „Goldkrone"[4] Land vor. Diese Gutscheine konnten dann u.a. in Landversteigerungen eingesetzt werden. Entscheidend für die Umsetzung waren Rahmenbestimmungen, wie z. B. die Festlegung des Mindestpreis pro Goldkrone auf 500 Forint. Durch diese Bestimmung konnte bei Einigung der Teilnehmenden der Wert des eigenen Landes verdoppelt werden.[5]

Neben Entschädigungsland wurde auf zwei weitere Arten Boden in Privatbesitz überführt. Das „Mitgliedsland", das bei Eintritt in die LPG eingebracht worden war, wurde neu vermessen und im Verhältnis 1:1 ausgegeben. Hier bestand also keine Möglichkeit zur Wertsteigerung. Das

---

[1] Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft sank von 17,1% 1990 auf 7,2% 1998. Die Produktivität z.B. bei Weizen sank von fünf Tonnen auf drei Tonnen pro ha und die Lebensmittelproduktion insgesamt in den Jahren 1991 bis 1994 um fast 30% (Csite und Kovách 2000: 14f; Csáki 1994: 617, KSH 1996: 20, 153).

[2] Die Darstellung beruht auf einer insgesamt 12-monatigen Feldforschung in den Jahren 1999 und 2000. Als Methoden wurden u.a. teilnehmende Beobachtung und verschiedene Interviewtechniken eingesetzt.

[3] Dieses Gesetz war das wichtigste einer Reihe von Gesetzen, Regierungsverordnungen und Gerichtsbeschlüssen, die sich mit Entschädigung und Privatisierung von Kollektiveigentum befaßten. Chronologisch zusammengestellt sind sie in Petri (1998).

[4] Goldkrone (aránykorona) bezeichnet eine Einheit zur Bewertung von Bodenqualität.

[5] So erhielt man pro enteigneter Goldkrone ein Papier im Wert von 1000 Forint, dafür konnte aber Boden im Wert von zwei Goldkronen erworben werden, wenn sich die Beteiligten vor der Auktion einigten.

„Teilhaberland“ wurde an alle Mitglieder und Angestellten der LPG ohne eigenen Landbesitz ausgegeben. Es handelt sich meist um kleine Flächen zwischen 1–3 ha im Wert von 20–30 Goldkronen. Beide Kategorien wurden von einer Kommission in der LPG zugeteilt, d.h. auf die Lage konnte kaum Einfluss ausgeübt werden

Die Schwerpunktlegung der Gesetzgebung auf enteigneten und ererbten Besitz hatte zwei Folgen. Zum einen sind die meisten der neuen Landbesitzer heute Rentner, denn sie verfügten über die meisten Entschädigungsansprüche und Mitgliedsland. Zum andern wurden durch die Verdoppelung die ehemals wohlhabenden Familien begünstigt. Beides spiegelt sich auch auf der lokalen Ebene, wie im folgenden deutlich wird.

Gewinner und Verlierer der Privatisierung in Mesterszállás

Mit der Umsetzung der Entschädigungs- und Genossenschaftsgesetze entwickelte sich auch in Mesterszállás eine, für die Transformationsländer typische, Besitzstruktur mit einem Großbetrieb (die Nachfolgegesellschaft der ehemaligen LPG, seit Sommer 1999 im Konkursverfahren), einigen größeren selbständigen Betrieben und vielen kleinen Nebenerwerbslandwirtschaften. Die neuen `privaten´ Bauern lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen. Fünf Familien wirtschaften auf 100–300 ha, ca. weitere zehn Familien auf Flächen von 15–80 ha, während der Rest der 497 registrierten Kleinstproduzenten auf kleineren Einheiten tätig ist. Die Betriebe einer Größenordnung von über 100 ha sind wahrscheinlich lebensfähig, einige der etwas kleineren evtl. ausbaufähig, während die meisten der Kleineren deutlich unter der gegenwärtigen Agrarkrise leiden. Welche sozialen Gruppen konstituieren nun die `Gewinner´ und `Verlierer´? Da die meisten Darstellungen dieser Prozesse auf die Gewinner fokussieren, werden im folgenden drei soziale Gruppen von `Verlierern´ hervorgehoben.

Ehemals arme Bauern als Verlierer

Auf lokaler Ebene war ein Ergebnis der rechtlichen Vorgaben die Reproduktion von Teilen der vorsozialistischen bäuerlichen Elite. Im konkreten Verlauf der Privatisierung fanden in Mesterszállás vor den Versteigerungen Treffen statt, auf welchen die Verteilung des Landes besprochen wurde. Diese Absprachen ermöglichten, daß alles Land zum Mindestpreis von 500 Forint verteilt wurde, d.h. alle Teilnehmenden verdoppelten den Wert ihres Landes.[6]

Unter denjenigen, die in Mesterszállás aus der Privatisierung des Landes erfolgreich hervorgegangen sind, ist die Gruppe der ehemaligen wohlhabenden Bauern überrepräsentiert. Vier der Produzenten auf über 100 ha stammen aus vormals als „Kulaken“ qualifizierten Bauernfamilien.[7] Die Gruppe der Produzenten mittlerer Größenordnung setzt sich ausnahmslos aus ehemals wohlhabenden Familien zusammen. Sie hatten die meisten Ansprüche geerbt und konnten diese dann durch das lokale Verfahren der Absprachen verdoppeln.

Verlierer sind ehemalige Kleinstbauern- und Tagelöhnerfamilien. Diese beurteilen die Entwicklung dementsprechend häufig negativ. So sagte z.B. eine 52-jährige Witwe: „Die alten Kulaken kommen zurück“ (Interview Nr. 40, 18.07.00). Andere äußern sich weniger heftig, fühlen sich aber, da auch der „freiwillige“ Eintritt in die LPG als Zwang erlebt wurde, zu Unrecht bestraft.

Die soziale Reproduktion der vormals besitzenden Bauern ist allerdings nur partiell. Nur ein kleiner Teil der ehemals reichen Bauern ist heute erfolgreich als Unternehmer tätig. Entschei-

[6] Über den Verlauf der Landauktionen gibt es keine Daten, aber ungarische Agrarsoziologen gehen davon aus, daß in ca. 70% aller Fälle keine echten, sondern abgesprochene Versteigerungen stattgefunden haben (Harcsa, Kovách und Szelényi 1998: 224).

[7] Über 100 Hektar bewirtschaften ebenfalls zwei ältere Herren, die nicht aufgeführt wurden, da sie nur pro forma Unternehmer sind und mit Hilfe der LPG wirtschaften, bzw. seit dem Konkurs dazu übergehen, ihr Land zu verpachten. Beide stammen ebenfalls aus sog. Kulakenfamilien.

dend war die ehemalige Klassenzugehörigkeit für die Basis des Kapitals an Boden, die Umsetzung hing entscheidend von sozialem Kapital aus sozialistischen Zeiten ab.[8] Die späteren Unternehmer gehörten entweder der Gemeindeverwaltung (Bürgermeister) oder der LPG-Führung an und waren Anfang der 1990er Jahre Mitglieder der verschiedenen mit der Landprivatisierung befassten Kommissionen. Nur diese Personen verfügten über ausreichende und verläßliche Informationen, um ihren rechtlichen Vorteil für den Aufbau erfolgreicher Betriebe nutzen zu können. Die kleineren Produzenten sind von den Nachteilen des neuen Wirtschaftssystems stärker betroffen, da ihnen Mittel und Möglichkeiten zu einer lohnenden Produktion und Vermarktung fehlen.

Junge Familien als Verlierer

Ein weitere Folge der rechtlichen Vorgaben war die Verteilung des Landes an überwiegend alte Menschen. Junge Familien verfügen daher heute selten über eigenes Land, bzw. nur über kleine Flächen „Teilhaberland". Gleichzeitig haben sie andere, „sozialistische" Zugangsrechte zu Produktionsmitteln, wie etwa die Haushaltsparzelle der LPG, billiges Saatgut, sichere Vermarktung etc. verloren. Junge Familien sind daher damit konfrontiert, nicht mehr in Eigenverantwortung arbeitsintensive Gemüsepflanzen und Futterpflanzen anbauen zu können. Ihre kleinen Flächen könne sie ohne Hilfe der LPG nicht bewirtschaften und der Futterkauf ist zu teuer, um die Mast lohnend zu machen. Sie müssen daher häufig die Tier- insbesondere die Schweinemast aufgeben.

Andere versuchen Land der älteren und damit besitzenden Generation von der LPG in die eigene Bearbeitung überführen. Sie sind dann angewiesen auf Kooperation mit den Eltern, meist dem Vater. Manche Väter übergeben ihren Söhnen Boden, manche nicht. Es gibt Streitigkeiten über Entscheidungskompetenzen, in denen sich die Söhne meist (wieder) ihren Vätern, den Eigentümern anpassen müssen. In einer Familie entschied der Vater beispielsweise gegen den Wunsch seines Sohnes und dessen Frau für Einführung der Kälbermast in die Familienwirtschaft.

Daß hier die Entscheidungskompetenz der Väter betont wird, deutet die geschlechtsspezifische Beteiligung an der Privatisierung und nachfolgenden privaten Produktion an, die Frauen auf lange Sicht ebenfalls zu Verlieren in der Transformation werden läßt.

Die Frauen als Verlierer

In der Literatur zur Transformation der Landwirtschaft gibt es m.E. ein auffälliges Desinteresse an der Rolle der Frauen. Es scheint stillschweigend davon ausgegangen zu werden, daß Frauen darin keine Rolle spielen. Aber selbst wenn dies so sein sollte, bleibt die Frage nach den Gründen und Folgen dieser Entwicklung.

Anders als die ehemals armen Bauern und die junge Generation hatten Frauen die gleichen Entschädigungsansprüche wie Männer. Es hätte also die Möglichkeit bestanden, daß Frauen als landwirtschaftliche Unternehmerinnen tätig werden, zumal dafür heute kein „Sitzen auf dem Traktor" mehr nötig ist, da diese Aufgaben an andere Unternehmer delegiert werden können. Trotzdem gibt es in Mesterszállás keine weibliche landwirtschaftliche Unternehmerin. Auch die Akteure auf den Versteigerungen und den verschiedenen mit der Privatisierung befassten Kommissionen waren ausnahmslos männlich. Schon ihre Entschädigungsansprüche ließen Frauen zum weitaus größten Teil von den männlichen Mitgliedern der Familie klären.[9]

---

[8] Zu einer Interpretation der Entwicklung in den Kapitalbegriffen von Bourdieu siehe Thelen 2001.

[9] In der durchgeführten Erhebung gaben 23 Frauen an, persönlich über Entschädigungsansprüche verfügt zu haben. In der Mehrzahl der Fälle (18) übernahm ein männliches Familienmitglied die Aufgabe, diese umzusetzen. Vier Frauen verkauften ihre Gutscheine. Im Gegensatz dazu ließ kein Mann seine Ansprüche durch ein weibliches Familienmitglied klären.

Dieser freiwillige Rückzug wird unter der weiteren Entwicklung des zunehmenden Verlusts von Arbeitsplätzen und einem Rückgang der „typisch weiblichen“ landwirtschaftlichen Produktion zu sozialistischen Zeiten (intensive Produktion auf der Haushaltsparzelle) zu einem ökonomischen Nachteil. Dies war Anfang der 1990er Jahre sicherlich so für die Frauen nicht absehbar, wirkt sich jedoch langfristig auch auf die Familienstrukturen aus.

Zusammenfassung: Gewinner und Verlierer in der postsozialistischen Landwirtschaft

Als Gewinner der Privatisierung der Landwirtschaft zeichnen sich ehemals reiche und mittlere Bauern ab, die im Sozialismus in die Führungsebenen der LPG-en aufgestiegen waren. Sie verfügten über genügend Boden und geeignete Informationen um sich zu einem günstigem Zeitpunkt selbständig zu machen. Während sie den Wert ihres Grundbesitzes verdoppeln konnten, erhielten andere Mitglieder der Genossenschaften ihren ererbten Landbesitz im Verhältnis 1:1 zurück. Dies ist einer der Gründe für die bessere Position, in der sich ehemalige Großbauern für einen Start in die private Landwirtschaft befanden.

Die Bevorzugung ererbten Eigentums hatte eine weitere fast automatische Konsequenz: die neuen Landbesitzer sind überwiegend im Rentenalter. Junge Familien, die in Sozialismus selbständig von ihren Einkünften leben konnten, sind heute wieder von der Kooperation mit den Eltern abhängig, weil diese über den Zugang zur Ressource Land verfügen. Die dritte Gruppe von Verlierern sind die Frauen. Sie waren nicht rechtlich benachteiligt, haben aber dennoch ihre Ansprüche auf Land durch Männer in der Familie regeln lassen. Entscheidungen werden nun zunehmend wieder von den „alten Männern“ in der Familie getroffen.

Literaturangaben

Csáki, Cs.: *Merre tart Közép-Kelet-Európa mezôgazdasága?*, Közgazdasági Szemle, XLI. évf., Nr. 7.–8., 1994: 606–620.

Csite, A. und Kovách, I.: A falusi társadalom alakulása a rendszerváltozás folyamán, Manuskript, Budapest, 2000.

Harcsa, I.; Kovách, I. und Szelényi, I.: *The Price of privatization: The post-communist transformational crisis of the Hungarian agrarian system*, in: Szelényi, I. (Hg.): `Privatizing the Land – Rural political economy in post-communist societies´, Routledge: London, 1989.

KSH: Statistical Handbook of Agriculture and Food Industry of Hungary 1995, Budapest 1996.

Petri, E. (Hg.): *Kárpótlás és Kárrendezés Magyarorzságon 1989–1998*, Országos Kárpotlási és Kárrendezési Hivatal, Ungarn, 1998.

Thelen, T.: Post-socialist Entrepreneurs in rural Hungary: Social Continuity and Legal Practice in Mesterszállás, Acta Ethnographica Hungarica, 46 (3–4), 2001: 315–342.

Daniel Ursprung

Verlierer im rumänischen Landwirtschaftssektor

Im vorliegenden Beitrag wird kurz die Lage der rumänischen Landwirtschaft nach 1989 geschildert und gezeigt, welche Auswirkungen die Agrarpolitik auf die ländliche Bevölkerung hat. Danach wird aufgrund eines neuen Subventionsgesetzes für die Landwirtschaft diskutiert, welche Perspektiven dieses für die bisherigen Verlierer im ländlichen Raum bietet.

Von der sozialistischen Landwirtschaft zur Subsistenzwirtschaft

Die Umstellung in der rumänischen Landwirtschaft nach 1989 weist als charakteristisches Merkmal auf, daß neben der Weiterexistenz ineffizienter staatlicher Großbetriebe aufgrund der Verteilung von Boden kaum überlebensfähige Klein- und Kleinsthöfe entstanden, die schon die rumänische Landwirtschaft der Zwischenkriegszeit gekennzeichnet hatten. Unter kommunistischer Führung kam es zu einer Dreiteilung der Landwirtschaft: 1.) Staatsfarmen (Întreprinderi agricole de stat, IAS), deren Land dem Volk gehörte, umfaßten 1989 knapp 30% des landwirtschaftlichen Bodens b) Kooperativen (Cooperative agricole de producție, CAP), deren Land nominell denjenigen gehörte, die es in die Kooperative eingebracht hatten (1989: rund 60%) und 3.) private Produktionsformen (insbesondere in Hügel- und Berggebieten, 1989 ca. 10%).[1] Nach 1989 wurde mit dem Grundbesitz-Gesetz 18/1991[2] die Basis gelegt für die Privatisierung der IAS und der CAP: Die Organisierung der Staatsfarmen IAS blieb weitestgehend bestehen, ehemalige Landeigentümer wurden mit Anteilsscheinen an den entsprechenden Betrieben entschädigt. Das Land der Kooperativen jedoch wurde den ehemaligen Eigentümern zurückerstattet, so daß sich inzwischen rund 86% des Landes in Privatbesitz befinden.[3]

Somit kam es zur Entstehung einer privaten Landwirtschaft, wobei zwei Arten von Vereinigungen entstanden sind: solche mit legalem Status (meist Fortführung der ehemaligen Kooperativen CAP) sowie solche ohne legalen Status (freiwillige Zusammenschlüsse meist im Familien- und Bekanntenkreis zur genossenschaftsähnlichen Bearbeitung). Den größten Teil der privaten Landwirtschaft, nämlich knapp die Hälfte, machen jedoch individuelle Haushalte aus mit einer durchschnittlichen Größe von gerade einmal knapp 2,5 Hektaren, die zudem in mehrere Parzellen zersplittert sind. Die enorme Zersplitterung der privaten Landwirtschaft zeigt sich daran, daß rund 90% der Privatbetriebe über nur gerade bis zu 5 ha Land verfügen. Die Verzögerung der Vergabe von Besitztiteln (die zum Teil auch nach 10 Jahren noch nicht abgeschlossen ist), sowie rechtliche Einschränkungen des Verkaufs und der Verpachtung als auch die praktische Unmöglichkeit, Kredite aufzunehmen erschwerten die Entstehung eines Landmarktes und damit die Entstehung größerer Betriebe.[4] Die geringe Größe ist neben verankerten Wirtschaftsmentalitäten ein Hauptgrund für die Unterkapitalisierung der Betriebe; an Kredite kommen sie nur sehr schwer heran und wenn, dann zu hohen Zinsen.[5] Zugleich ist aber der Zugang zu Infrastruktur (Traktoren, Lagermöglichkeiten, Transport- und Vermarktungswege etc.) sehr teuer, da Monopole aus der sozialistischen Zeit bestehen blieben.[6] Auch Mißbrauch führte dazu, daß die Infrastruktur der Landwirtschaft verkam. Als im Sommer 2000 große Gebiete des Landes von einer

---

[1] Swain & Vincze 2001, S. 178.

[2] Legea fondului funciar. Veröffentlicht in: Monitorul Oficial nr. 37, 20. 2. 1991 und im Internet: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=7996.

[3] Schrieder, Munz & Jehle 2000, S. 1221.

[4] Swain & Vincze 2001, S. 178–180, Schrieder & Heidhues 2000, S. 13; Davis & Gaburici 1999, S. 845–846, Hollis 1999, S. 393–396 und Rieser 1997, S. 94.

[5] Breitschopf 2000.

[6] Davis & Gaburici 2000 S. 61–62, 69.

Dürre betroffen waren, offenbarte sich das Ausmaß, in welchem in den Jahren zuvor Bewässerungsanlagen entwendet worden waren: vielerorts war es nicht möglich, die Kulturen durch Bewässerung zu retten.

In der Folge ist ein Rückschritt zu archaischen Anbaumethoden zu beobachten. Von Pferden oder Ochsen gezogene Pflüge oder der Einsatz von Großfamilien zur manuellen Ernte auf den Feldern haben nach 1989 wieder verstärkt Einzug ins ländliche Leben Rumäniens gehalten. Diese Tendenz zu einer verstärkten Subsistenzwirtschaft ist zwar nicht allein für Rumänien charakteristisch. In Rumänien ist das Problem jedoch um so akuter, als der Anteil der ländlichen Bevölkerung selbst im osteuropäischen Vergleich mit (1992) 45.7% an der Gesamtbevölkerung hoch ist.[7]

Unter diesen Bedingungen ging die landwirtschaftliche Produktion Rumäniens nach 1989 zurück und das traditionelle Agrarland Rumänien war teilweise auf Importe angewiesen, woran eine kleine Schicht von Importeuren (die oft über enge Kontakte zu den politischen Entscheidungsträgern verfügen) verdienten.

Die eigentlichen Staatsbetriebe IAS waren vorerst von einer Privatisierung ausgenommen worden. Trotz ihrer Ineffizienz wurden sie durch Subventionen und andere indirekte Formen staatlich unterstützt.[8] Auch der Zusammenschluß in den neuen Vereinigungen mit rechtlichem Status, als eine Fortführung der Kollektiven, wurde von der Regierung gefördert. Das Interesse der damaligen Machthaber bei der Ausarbeitung des Gesetzes 18/1991 war es, kein starkes Kleinbauerntum entstehen zu lassen. Dagegen sollte weiterhin auf die staatlichen Großbetriebe für die Sicherung der einheimischen Lebensmittelproduktion gesetzt werden.[9] Insgesamt zeichnet es sich also ab, daß in den ersten Jahren der Transformation, als die Grundlagen für die weitere Entwicklung gelegt wurden, die politischen Entscheidungsträger die sozialistische Landwirtschaft nach Möglichkeit erhalten wollten. Die Privatisierung und vor allem die Landverteilung hatte nicht zuletzt populistischen Charakter.

Die Entstehung von kaum überlebensfähigen Klein- und Kleinstbetrieben trifft verschiedene Regionen unterschiedlich. Ein Vergleich des durch Existenz einer bedeutenden Schwerindustrie sowie naturräumlicher Gegebenheiten benachteiligten Kreises Karasch-Severin mit dem wirtschaftlich begünstigteren benachbarten Kreis Temesch zeigt auf, daß die Subsistenzbetriebe gerade in benachteiligten Gebieten ein Rettungsanker für große Bevölkerungsschichten sind. Zum Teil ist auch Migration aus wirtschaftlich durch Betriebsschließungen (v.a. im Bergbau) benachteiligten Regionen zurück in die Heimatgebiete festzustellen.[10] Die Landwirtschaft absorbiert einen Teil der durch die Umstrukturierung der Industrie arbeitslos und durch die Landverteilung zu Landeigentümern gewordenen Bevölkerungssegmente und stellt somit einen klassischen Fall der versteckten Arbeitslosigkeit dar. Dies wurde dadurch gefördert, daß Familien mit 2 ha Land in der Ebene bzw. 4 ha Land in Berggebieten nach dem Gesetz als landwirtschaftliche Betriebe angesehen wurden und demnach kein Recht auf Arbeitslosenunterstützung genossen.[11] In anderen Fällen dient die Landwirtschaft bloß als zusätzlicher Nebenerwerb, indem das eigene Land selbst in der Freizeit oder von Dritten stellvertretend bearbeitet wird.[12] Auch was die Altersstruktur und den Bildungsgrad betrifft, weisen die ländlichen Gebiete einen überdurchschnittlich hohen Anteil an benachteiligter Bevölkerung auf: es leben eher alte und eher wenig gebildete Leute auf dem Lande.[13] Die Unterschiede im Bildungsbereich gegenüber städti-

[7] Pop & Benedek 1997, S. 115–116.

[8] Schrieder & Heidhues 2000, S. 12.

[9] Cartwright 2000a.

[10] Rieser 1997 und Turnock 2001, S. 161.

[11] Swain & Vincze 2001, S. 176.

[12] Heller 1998, S. 663, 677–678.

[13] Davis & Gaburici 1999, S. 847–849.

schen Gebieten dürften durch die verschlechterten Bedingungen des Unterrichtswesens auf dem Lande in Zukunft noch zunehmen.[14]

Insgesamt zeigt es sich, daß die große Anzahl der Kleinbetriebe der privaten Landwirtschaft keinen zukunftsträchtigen Wirtschaftszweig darstellen, sondern schlicht den einzigen Ausweg aus der Not darstellen. Dabei wird an schon unter dem Sozialismus erprobte Muster angeknüpft, wo insbesondere während der Krise der 1980er Jahre nebenher mit den aus der Zwischenkriegszeit übernommenen archaischen Methoden für eine bescheidene Verbesserung der eigenen Versorgung angebaut wurde.[15] Angesichts der fehlenden Alternativen zur Subsistenzwirtschaft in wirtschaftlich sowieso benachteiligten Zonen besteht jedoch die Gefahr, daß sich dieser Zustand der Rückständigkeit auf Dauer etabliert bzw. durch den gestiegenen Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen verstärkt und nicht bloß eine provisorische Lösung ist, welche hilft, die wirtschaftlich schweren Zeiten zu überbrücken. Damit droht die Gefahr, daß sich Entwicklungsunterschiede noch vertiefen. Alternativen zur Landwirtschaft und diesbezügliche Ressourcen und Know-how fehlen gerade in den benachteiligten Regionen, die durch einen hohen Anteil von Subsistenzbetrieben gekennzeichnet sind. Ein Markt ist deshalb dort kaum vorhanden und die Arbeitsteilung verharrt auf sehr bescheidenem Niveau, außerlandwirtschaftliche Betriebe sind noch sehr selten. Die Entwicklung von privaten außerlandwirtschaftlichen Betrieben jedoch spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des ländlichen Raumes.[16] Der Grossteil der Bevölkerung ist darauf angewiesen, auf dem eigenen Hof mit archaischen Mitteln das Überleben zu sichern. Gerade diese Isolierung, das Fehlen eines eigentlich öffentlichen Lebens, in welchem das Individuum als Bürger auftritt, konkurriert mit den Idealen einer Bürgergesellschaft und der wirtschaftlichen Modernisierung, wie sie Rumänien anstrebt.[17]

Somit läßt sich festhalten: die Landwirtschaft bzw. der ländliche Raum ist aus verschiedenen Gründen, nicht zuletzt wegen der verfolgten Politik, in die Lage gekommen, einen großen Teil an Verlierern des Transformationsprozesses absorbieren zu müssen. Dies und die noch aus sozialistischer Zeit geerbten strukturellen Probleme der Landwirtschaft verhinderten, daß diese die Rolle eines produktiven Wirtschaftssektors zur Sicherung der Binnenversorgung mit Lebensmitteln übernehmen konnte.

Neue gesetzliche Regelungen der Subventionierung der Landwirtschaft

Angesichts dieser Tatsache fragt es sich, ob staatliche Unterstützungen für die Subsistenzbetriebe sinnvoll sind. Die Subventionen für die Landwirtschaft schwankten, gemessen an den gesamten Staatsausgaben, in den 1990er Jahren, mit durchschnittlich rund 6% der Staatsausgaben für den Zeitraum 1990–1998 und Höchstwerten von 10,2% bzw. 9,2% in den Wahljahren 1992 und 1996 sowie Tiefstwerten von 3% bzw. 0,9% in den Jahren 1997–1998. Bis 1996 profitierten sämtliche Arten von landwirtschaftlichen Betrieben von Subventionen entsprechend dem Gesetz Nr. 83/1993 betreffend der Unterstützung der landwirtschaftlichen Produzenten. Nach dem Regierungswechsel von Ende 1996 wurden die Subventionen auf Privatbetriebe beschränkt und insgesamt stark reduziert.[18] Im Jahr 2000 wurde die Subventionierung (mittels Coupons) umgestellt: die Subventionen (ab 50 Aren) kamen nicht mehr den Landeigentümern zugute, sondern

[14] Miroiu et. al. 1998, S. 145–148.

[15] Pasti, Miroiu & Codiţa 1997, S. 49.

[16] Albert et. al., v.a. S. 50–55.

[17] Pasti, Miroiu & Codiţa 1997, S. 57–59.

[18] Văcărel 2001, S. 219–224.

denen, die es tatsächlich bearbeiteten, womit eine sinnvollere Verwendung der Staatsgelder erreicht wurde in Fällen, wo Land unbestellt blieb oder verpachtet wurde.[19]

Das Problem der Zersplitterung des Landes sowie die kleine Größe der landwirtschaftlichen Betriebe wurde auch auf nationaler Ebene von den Akteuren als Grundproblem erkannt. Als Lösung wurde unter anderem ins Auge gefaßt, den Zusammenschluß zu größeren Betriebseinheiten zu fördern. Subventionen sollten zudem gezielt an Betriebe mit Aussichten auf wirtschaftlichen Erfolg gerichtet werden.[20] In diese Richtung zielt denn auch die Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 108/2001 betreffend die landwirtschaftlichen Betriebe, welche mit Änderungen von beiden Parlamentskammern im Spätherbst 2001 angenommen worden ist und nach der Promulgation durch den Präsidenten am 8. April 2002 als Gesetz Nr. 166/2002 in Kraft treten kann. Nach dem neuen Gesetz sollen Subventionen in Zukunft nur noch ab einer gewissen Betriebsgröße vergeben werden. So wurde für den Pflanzenbau in der Ebene eine Mindestbetriebsgröße von 110 ha, für solche im Hügelgebiet von 50 ha und in Berggebieten von 25 ha festgelegt (Artikel 5 alin. 1). Betriebe, welche diesen Anforderungen genügen, sollen in Zukunft in den Genuß von finanziellen Erleichterungen „nach dem Modell der in den Staaten der Europäischen Union praktizierten“ kommen (Artikel 5 alin. 2). Landwirtschaftliche Familienbetriebe [welche die gesetzliche Mindestgröße nicht erreichen, D.U.] kommen in den Genuß von kostenlosen Beratungsdiensten (Artikel 13 alin. 2).[21]

Mit der Festlegung der Mindestgrößen für landwirtschaftliche Betriebe, die von Subventionen profitieren können, wird vor allem bezweckt, Anreize für die Kleinbetriebe zu schaffen, sich zusammenzuschließen. Zumindest teilweise soll so den negativen Effekten der bisherigen Agrarpolitik, der Entstehung von unrentablen, kapitalschwachen Kleinbetrieben mit extensiver Wirtschaftsweise, entgegengetreten werden. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus ist es auch sinnvoll, diejenigen Betriebe zu fördern, deren Aussicht auf eine gewinnbringende Produktion am besten sind – insbesondere im Hinblick auf die angestrebte EU-Mitgliedschaft Rumäniens. Dennoch ist es gerade vor dem Hintergrund der EU-Integration ähnlich wie auch im polnischen Fall, aufgrund der fast doppelt so hohen ländlichen Bevölkerung aber um so augenfälliger, wohl unvermeidlich, auch längerfristig einen beträchtlichen Anteil an semi-Subsistenzbetrieben aufrechtzuerhalten, um Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden.[22]

Mit Blick auf die bisherigen Verlierer der Transformation im ländlichen Bereich, die große Mehrheit der Subsistenzwirtschaft betreibenden Familienhaushalte, sind die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung durch die neuen gesetzlichen Bestimmungen jedoch ambivalent. Es ist ein Trugschluß davon auszugehen, daß Zusammenschlüsse zu größeren Betrieben alleine eine Effizienzsteigerung herbeiführen. So zeigt sich, daß die die ehemaligen Kooperativen weiterführenden Assoziationen mit rechtlichem Status weniger effizient produzieren als Familienbetriebe, denn ihre Mitglieder sind vielfach Landbesitzer, die ihr Land nicht selber bearbeiten können oder daran kein Interesse haben: alte Leute, abwesende, in der Stadt wohnende Besitzer und solche, denen die Mittel für die eigene Bearbeitung fehlen.[23] Die Entstehung eines freien Landmarktes ist jahrelang von staatlicher Seite behindert worden und es entstand ein informeller

[19] Cartwright 2000b, S. 7.

[20] Heller 1999, S. 98–103.

[21] Zum Text des Gesetzes 166/2002: Dringlichkeitsverordnung Nr. 108/2001, veröffentlicht in: Monitorul Oficial Nr. 352, 30. 6. 2001 und im Internet: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=28429 mit den Änderungen und Ergänzungen des Parlamentes vom 18.12. 2001: http://www.cdep.ro/proiecte/2001/500/90/1/cd591.pdf. Die Veröffentlichung des Gesetzes Nr. 166/2002 im Amtsblatt und damit die Inkraftsetzung stand zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Beitrages (10.4.2002) unmittelbar bevor; zum Verlauf des Gesetzgebungsprozesses: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/cd.proiect?idp=2761.

[22] Pouliquen 1999, v.a. S. 255.

[23] Sabates-Wheeler 2001 und Verdery 1998, S. 163–164.

Markt für den Verkauf und die Verpachtung von Land. Ein freier Landmarkt aber ist zentral für die effiziente Verteilung und Nutzung von Ressourcen.[24]

Daß diese Konzentration der Landwirtschaft nun von oben gelenkt werden soll, offenbart einmal mehr das Unbehagen der rumänischen Regierungen, den Staat effektiv aus der Wirtschaft zurückzuziehen und die Vorstellung, gewünschte Effekte auf rein administrativem Weg erreichen zu können. Daß sich auf diesem administrativen Weg eine ganze Palette an Möglichkeiten von politischer Einflußnahme, administrativer Willkür und Korruption eröffnet, hat sich in anderen Bereichen zur Genüge gezeigt. Aus den bisherigen Erfahrungen ist zu erwarten, daß wenig Rücksicht auf die Verlierer der Transformation im ländlichen Raum, die große Anzahl der Subsistenzbetriebe, genommen wird. Die geographische Dispersion, die fehlende gewerkschaftliche Organisation, die soziale Isolation und der durch den Subsistenzcharakter bedingte Mangel an effizienten Druckmitteln gegenüber der Regierung im Vergleich zu Industrie- und Bergarbeitern bedingen ein vernachlässigbar kleines Protest- und Streikpotential bei gleichzeitig hohen Stimmenanteilen in ländlichen Gebieten für die seit Ende 1989 mit Unterbrechung von 1996–2000 die Regierung stellende Partei der ehemaligen Nomenklatura. So steht zu befürchten, daß ein großer Teil der bisherigen Verlierer im ländlichen Raum sich auch weiterhin auf der Verliererseite der Transformation befinden wird.

Literatur:

Albert, Francis et. al. (o.J., ca. 1998): Die Entwicklung des ländlichen Raumes in Rumänien. Die Dörfer des Banates auf dem Weg zur Multifunktionalität. Eine Fallstudie der außerlandwirtschaftlichen Betriebe in Westrumänien. Stuttgart.

Breitschopf, Barbara 2000: Gaps between supply and demand of rural finance at the small and medium scale private farm level. In: Schrieder, Gertrud & Heidhues, Franz: Romania – Rural finance in transition economies. Frankfurt a. M. et. al., S. 105 – 119 (= Development economics and policy, Bd. 14).

Cartwright, Andrew 2000a: Against „Decollectivisation“: land reform in Romania, 1990–1992 Perspective. (Max Planck Institute for social anthropology working paper No. 4, Halle/Saale). http://www.eth.mpg.de/pubs/Working%20Paper%204.pdf

Cartwright, Andrew 2000b: State law and the recognition of property in rural Romania. (Max Planck Institute for social anthropology working paper No. 10, Halle/Saale). http://www.eth.mpg.de/pubs/Working%20Paper%2010.pdf

Davis, Junior R. & Hare, Paul G. 1997: Reforming the System of rural finance provision in Romania: some options for privatisation and change. In: Quarterly journal of international agriculture 36, no. 3, S. 213–234.

Davis, Junior R. & Gaburici, Angela 1999: Rural finance and private farming in Romania. In: Europe-Asia Studies, Vol. 51, No. 5, S. 843–869.

Davis, Junior R. & Gaburici, Angela 2000: The economic activity of private farms in Romania during transition: just how competitive are they? In: Schrieder, Gertrud & Heidhues, Franz: Romania – Rural finance in transition economies. Frankfurt a. M. et. al., S. 39–72 (= Development economics and policy, Bd. 14).

Heller, Wilfried 1998: Binnenmigration und Probleme des ländlichen Raumes im postsozialistischen Rumänien. In: Südosteuropa 47, Nr. 12, S. 659–684.

Heller, Wilfried 1999: Innenansichten aus dem postsozialistischen Rumänien. Sozioökonomische Transformation, Migration und Entwicklungsperspektiven im ländlichen Raum. Berlin.

[24] Davis & Hare 1997, S. 219 und Cartwright 2000b.

Hollis, Wendy 1999: Democratic consolidation in Eastern Europe. The influence of the Communist legacy in Hungary, the Czech Republic, and Romania. Boulder (=East European Monographs, No. 529).

Miroiu, Adrian et. al. 1998: Învăţământul românesc azi. Studiu de diagnoză. Iaşi.

Pasti, Vladimir; Miroiu, Mihaela & Codiţa, Cornel 1997: România – starea de fapt. Vol. I. Societatea. Bucureşti.

Pop, Grigor P. & Benedek, Jozsef 1997: Die Verteilung und Entwicklung der kleinen Dörfer in Rumänien. In: Grimm, F.-D. & Roth, K.: Das Dorf in Südosteuropa zwischen Tradition und Umbruch. München, S. 112–128.

Pouliquen, Alain 1999: L'élargissement agricole de l'Union européenne à l'Est: les surplus de main-d'oeuvre contre les surplus de produits. In: Revue d'études comparatives Est-Ouest 30, no. 1, S. 233–259.

Rieser, Hans-Heinrich 1997: Regionale Differenzierung der Transformationsprozesse in der Landwirtschaft – dargestellt am Beispiel der beiden Banater Kreise Karasch-Severin und Temesch. In: Grimm, F.-D. & Roth, K.: Das Dorf in Südosteuropa zwischen Tradition und Umbruch. München, S. 87–111.

Sabates-Wheeler, Rachel 2001: Land reform and farm choice in Romania. In: Problems of post-communism 48, no. 4, S. 27–37.

Schrieder, Gertrud & Heidhues, Franz 2000: Transition and rural finance. In: Dies.: Romania – Rural finance in transition economies. Frankfurt a. M. et. al., S. 3–18 (= Development economics and policy, Bd. 14).

Schrieder, Gertrud R.; Munz, Jürgen & Jehle, Raimund 2000: Rural regional development in Transition economies: the case of Romania. In: Europe-Asia Studies, Vol. 52, No. 7, S. 1213–1235.

Swain, Nigel & Vincze, Mária 2001: Agricultural restructuring in Transylvania in the post-communist period. In: Light, Duncan & Phinnemore, David (Hg.): Post-communist Romania. Coming to terms with transition. New York.

Turnock, David 2001: Regional inequalities and regional development in post-communist Romania. In: Light, Duncan & Phinnemore, David (Hg.): Post-communist Romania. Coming to terms with transition. New York.

Văcărel, Iulian 2001: Politici fiscale şi bugetare în România. 1990–2000. Bucureşti.

Verdery, Katherine 1998: Property and power in Transylvania's decollectivization. In: Hann, C. M. (Ed.): Property relations. Renewing the anthropologcal tradition. Cambridge.

Peter Lindner

Das Vorbild Nižnij Novgorod: Die Privatisierungskonzeption der Weltbank für den russischen Agrarsektor

Versuch einer Bewertung acht Jahre nach der Implementierung

Als Präsident Jelzin im Dezember 1991 alle landwirtschaftlichen Kollektivbetriebe verpflichtete, sich bis zum 1. Januar 1993 als Privatunternehmen neu registrieren zu lassen, zielte dies auf eine grundsätzliche Restrukturierung und nicht nur auf einen formalen Wechsel der Rechtsform der Betriebe ab. Angesichts der Tatsache, daß zu diesem Zeitpunkt keine klaren Leitlinien für den Reformprozeß existierten, ist es jedoch nicht verwunderlich, daß dieser nur sehr schleppend vorankam. Die Initiative des damaligen Gouverneurs von Nižnij Novgorod, Boris Nemcov, in Zusammenarbeit mit der „Internationalen Finanzkooperation" (IFC) und dem Moskauer Agrarinstitut ein Privatisierungsmodell für den Agrarsektor zu erarbeiten, war deshalb ein folgerichtiger Schritt zur Behebung dieses Defizits. Über die daraus resultierende Konzeption, die zwischen Herbst 1993 und Frühjahr 1994 in fünf Pilotbetrieben umgesetzt und anschließend in Form eines „Privatisierungshandbuchs" (*International Finance Corporation/The Overseas Development Administration* 1995) mit einer Auflage von 25.000 Exemplaren publiziert wurde, sind seither heftige Diskussionen entbrannt. Häufig wird dabei nur unzureichend zwischen „Privatisierung im allgemeinen", der „konkreten Privatisierungskonzeption", die auf die Aufteilung der Betriebe in kleinere Einheiten abzielte, und „privatisierungsunabhängigen Rahmenbedingungen" unterschieden, und das „Nižnij Novgorod-Modell" wurde zum pauschal verwendeten Symbol für westliche Einmischung, soziale Ungerechtigkeit und Zerstörung der russischen Landwirtschaft. Im folgenden soll demgegenüber der Versuch unternommen werden, die für die Privatisierung der fünf Pilotbetriebe im Gebiet Nižnij Novgorod *spezifischen* Entwicklungen acht Jahre nach der Restrukturierung auf der Grundlage eigener Feldarbeiten einer kritischen Bewertung zu unterziehen.

Die Privatisierungskonzeption der Weltbank: Ziele und Umsetzung

Die Privatisierungs- und Restrukturierungskonzeption der Weltbank stellt keinesfalls eine Alternative zu den von Jelzin angeordneten Reformen dar, sondern gibt diesen einen konkreten Inhalt und Rahmen. Zugrunde liegt die Annahme, daß das Gefühl, „Eigentümer" zu sein – das russische Wort „chozjajn" paßt hier besser, da es sowohl die eigentums*rechtliche* Bedeutungskomponente als auch „sich kümmern" bzw. „Management" als *Tätigkeit* beinhaltet – letztendlich zu höherer ökonomischer Effektivität führt. Darauf bezogen lassen sich sechs Ziele unterscheiden, von denen sich die ersten drei unmittelbar auf die soziale Institution „Privateigentum" beziehen, während die übrigen in erster Linie auf betriebswirtschaftliche Aspekte einer effektiveren Organisation der Produktion abzielen:

- Abschaffung kollektiven Eigentums durch Verteilung des Bodens und des Betriebsvermögens.
- Etablierung unterschiedlicher Formen von Privateigentum auf der Grundlage freier Entscheidungen der Betroffenen.
- Förderung privatbäuerlicher Betriebe als tragender Säule der russischen Landwirtschaft.[1]

1 Diese Zielsetzung kommt als grundsätzliche Intention in einigen Publikationen zum Ausdruck, die im „Umfeld" des Restrukturierungsprojektes entstanden (vgl. LERMAN 2001), ist jedoch kein expliziter Bestandteil des von der Weltbank veröffentlichten „Privatisierungshandbuches" (*International Finance Corporation/The Overseas Development Administration* 1995).

- Trennung der bislang unter dem Dach der Kollektivbetriebe vereinten wirtschaftlichen, sozialen und politisch-administrativen Funktionen.
- Aufspaltung der Großbetriebe in kleinere Einheiten.
- Einführung eines freien Bodenmarktes.

Um diese Ziele zu erreichen, mußte zum einen der im Besitz des Betriebes befindliche Boden, zum anderen das Anlage- und Umlaufvermögen an die Dorfbewohner verteilt werden. Erst dadurch wurden diese wirklich in die Lage versetzt, alleine oder gemeinsam neue Unternehmen zu gründen.

- *Bodenbesitz:* Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Betriebes wurde durch die Zahl der Beschäftigten einschließlich der Rentner und „vorübergehend abwesender Personen“ (Militärdienst, betriebsfinanzierte Ausbildung, ...) dividiert und jeder erhielt eine Urkunde, die das entsprechende Landeigentum – normalerweise in Größenordnungen zwischen drei und fünf Hektar – bestätigte. Gleichzeitig wurde das gesamte zu verteilende Land nach seiner Güte bewertet, die resultierende „Punktezahl“ (z.B. „70.000“) durch die Anzahl der Berechtigten (z.B. „500 Personen“) dividiert und das Ergebnis (z.B. „140 Punkte“) ebenfalls auf der Urkunde vermerkt. Dann wurde eine Auktion organisiert, auf der die einzelnen Ackerparzellen, Wiesen und Weiden zur Versteigerung angeboten wurden, wobei jedem Teilnehmer maximal die auf seiner Landurkunde eingetragene Punktezahl als Versteigerungseinsatz zur Verfügung stand. Genau wie bei der Versteigerung des Betriebsvermögens (s.u.) fanden sich in der Praxis bereits vor der Auktion Gruppen von Interessierten zusammen, die ihre „Punkte“ gemeinsam verwendeten, um das für die Gründung eines neuen Betriebes nötige Land zu ersteigern. Die meisten der zur Disposition stehenden „Versteigerungseinheiten“ wären für einen einzelnen Bieter ohnehin viel zu teuer gewesen.
- *Betriebsvermögen:* Der Prozeß der Verteilung des Betriebsvermögens verlief ähnlich. Jeder Beschäftigte erhielt Berechtigungsscheine über eine bestimmte Summe, die proportional zu seinem Lebenszeitverdienst im Betrieb war. Dieses „fiktive Geld“ konnte dann in einer großen Auktion, auf der das gesamte Anlage- und Umlaufvermögen – Gebäude, Wege und Maschinen ebenso wie Vieh oder Lagerbestände – zur Disposition stand, verwendet werden, um konkrete Gegenstände zu ersteigern.

Die Erarbeitung gerechter, juristisch korrekter und mit vertretbarem Aufwand auch praktikabler Verfahrensweisen zur Versteigerung von Grundbesitz und Vermögen stellt selbstverständlich nur die formale Grundlage der Privatisierung und Restrukturierung dar. In der Realität erwies sich der gesamte Prozeß einerseits als sehr einfach, andererseits aber als höchst langwierig und kompliziert. Denn insofern man den Aspekt der „Privatisierung“ als „Neuordnung der Eigentumsrechte“ zum Maßstab nimmt, ergaben sich wirklich kaum Probleme und die Konzeption kann als weitestgehend erfolgreich bewertet werden. Bezieht man sich jedoch auf „Restrukturierung“ als Auflösung der umfassenden sozialen Institution „Kollektivbetrieb“, die das Leben ihrer Mitglieder vom Kindergarten bis zur Rente regelte und entsprechende Muster von Sozial- und Arbeitsbeziehungen in den dörflichen Gemeinschaften generierte, kann die Neuverteilung der Vermögenswerte bestenfalls als einleitender Schritt gesehen werden.

Das „Modell Nižnij Novgorod“ – Erfolgsrezept für die russische Landwirtschaft?

Im Hinblick auf eine Bewertung des Nižnij Novgoroder Reformmodells ist zuallererst die Frage zu stellen, worin sich dieses vom Restrukturierungsverfahren in anderen russischen Kollektivbetrieben unterschied. Da „die“ russischen Kollektivbetriebe keineswegs eine homogene Masse darstellen, läßt sich diese Frage auch nicht pauschal beantworten. Es werden jedoch sehr wohl drei Charakteristika deutlich, die in dieser Kombination und Ausprägung in anderen Betrieben kaum anzutreffen sind. Einschränkend gilt für alle drei, daß sie keineswegs Ausdruck eines

„völlig anderen“ Privatisierungs- und Restrukturierungsverständnisses sind, sondern nur besondere Akzente setzten und spezifische Umsetzungsmechanismen implementieren:

- Die Vorbereitung der Auktionen, die damit verbundene Bewertung aller Vermögensgegenstände und des Grundbesitzes sowie die Verteilung von „Versteigerungsguthaben“ und schließlich die Durchführung der Auktionen selbst gewährleisteten eine höhere *Informiertheit und Involviertheit* der Dorfbevölkerung. Bis zu einem gewissen Grad wurde dadurch ein neues Eigentumsbewußtsein geweckt, auch wenn dies bei weitem nicht für alle Betriebsmitarbeiter und v.a. Rentner zutrifft.
- Die Tatsache, daß Listen aller zur Versteigerung anstehenden Landparzellen und Vermögensgegenstände bereits im Vorfeld veröffentlicht wurden und sich Gruppen von Interessierten zusammenfanden, die gezielt bestimmte Einheiten im Hinblick auf die Gründung eines neuen Unternehmens erwarben, bedeutete eine echte *Re-Allokation der verfügbaren Ressourcen*, auch wenn an diesem Prozeß meist nur wenige dominierende Persönlichkeiten aktiv beteiligt waren.
- Die Gründung neuer Unternehmen nach den Versteigerungen führte zu einem realen *Wandel der Betriebsstrukturen* im Hinblick auf Rechtsformen, Betriebsgrößen und Modelle interner Betriebsorganisation. Allerdings war die Gesamtzahl der neu entstandenen Unternehmen meist ziemlich gering, und nicht selten spielte eines davon die dominierende Rolle des „Kolchosnachfolgers“, so daß auch dieser Effekt begrenzt blieb.

Die Bewertung der Auswirkungen dieser Veränderungen auf die wirtschaftliche Effizienz ist aus verschiedenen Gründen nur sehr schwer möglich. Verläßliche Zahlen aus der sowjetischen Zeit sind kaum verfügbar, die reorganisierten Betriebe modifizierten ihre Anbauspezialisierungen, bestimmte Aufgaben im Hinblick auf die dörfliche Infrastruktur hat inzwischen die Gemeindeverwaltung übernommen, ehemals zentralisierte staatliche Dienstleistungen in anderen Bereichen sind dafür weggefallen, und das gesamte Marktumfeld hat sich geändert, so daß ein einfacher Vergleich mit der Situation vor den Reformen anhand wirtschaftlicher Indikatoren wenig aussagekräftig ist. Die zweite mögliche Herangehensweise, anstatt des „vorher-nachher-Vergleichs“ eines konkreten Kollektivbetriebes eine repräsentative Auswahl reformierter und nicht reformierter Unternehmen eines Gebietes zeitgleich gegenüberzustellen, erweist sich als gleichermaßen schwierig. Zwar zeigt Tabelle 1, daß zwischen 1993 (vor den Reformen) und 1995 (nachher) die Differenz zwischen restrukturierten und nicht restrukturierten Betrieben in Bezug auf Indikatoren wie den Erlös oder Gewinn pro Beschäftigter zugenommen hat, aber eine Zunahme von Disparitäten – „die Reichen wurden noch reicher, die Armen noch ärmer“ – ist derzeit in allen russischen Landwirtschaftsbetrieben unabhängig von Art und Umfang der durchgeführten Reformmaßnahmen zu beobachten.

Tab. 1: Vergleich restrukturierter und nicht restrukturierter Betriebe im Gebiet Nižnij Novgorod

	restrukturierte Betriebe	**nicht restrukturierte Betriebe**	**Differenz in %**
1993:			
Erlös pro Beschäftigter in Tsd. Rubel	806	551	146
Gewinn pro Beschäftigter in Tsd. Rubel	357	245	146
1995:			
Erlös pro Beschäftigter in Tsd. Rubel	6217	3874	160
Gewinn pro Beschäftigter in Tsd. Rubel	3103	892	348

Quelle: Stroev 2001: 219.

So bleibt denn als wichtigstes Ergebnis die Tatsache festzuhalten, daß die wirtschaftliche Situation eines Unternehmens vor Einleitung der Reformen der am stärksten mit dem derzeitigen Zustand korrelierende Faktor ist – ein Faktum, das die Bedeutung der Reorganisation stark relativiert.

Faßt man das Bewertungskriterium weiter und bezieht sich nicht nur auf „wirtschaftliche Effizienz", sondern in einem umfassenderen Sinn auf das angestrebte „Eigentumsbewußtsein", so lassen sich auf der Grundlage mehrmonatiger Feldarbeiten in einem der reformierten Betriebe sieben mögliche Ausgangspunkte für eine weitere Diskussion in thesenhafter Form zusammenfassen:

1. Die Bewertung des Restrukturierungsmodells darf sich nicht auf quantifizierbare Faktoren wie Eigentums- und Betriebsstrukturen oder wirtschaftliche Effizienz beschränken, sondern ist auch als Problematisierungs-, Bewußtwerdungs- und Informationsmaßnahme zu verstehen, die im Idealfall bei allen Involvierten Interesse für Privatisierungsfragen weckt. Etwas überzogen ließe sich formulieren: Restrukturierung als „Prozeß", und nicht nur deren „Ergebnisse", ist bereits als Teilziel des Gesamtprojektes zu sehen.
2. In der Praxis wird der konkrete Verlauf der Restrukturierung von nur wenigen Personen gelenkt, denen meinungsbildender Einfluß innerhalb der Dorfgemeinschaft zukommt. Der Versuch, die Reorganisation als technisch-neutrale Unterstützungsmaßnahme zu verstehen, die den „Mehrheitswillen" der Betroffenen umsetzt, ist deshalb fragwürdig. Auch auf die Gefahr hin, nachträglich für die negativen Folgen verantwortlich gemacht zu werden, sollten die externen Organisatoren der Restrukturierung das steuernde Potential bewußt nutzen und diese stärker als normativen Prozeß verstehen, der auf „bestimmte" (s. These 4) Betriebsstrukturen hinwirkt.
3. Im Hinblick auf die sich neu entwickelnden Strukturen zeigt sich, daß privatbäuerliche Betriebe nirgends in nennenswerter Zahl entstanden sind, wofür es sowohl wirtschaftlichrationale als auch soziale bzw. traditionelle Gründe gibt. Es macht deshalb wenig Sinn, eine privatbäuerliche Struktur als vorrangiges Ziel der Reformen anzustreben.
4. Neue Impulse scheinen in erster Linie von mittelgroßen Unternehmen mit zwischen 15 und 40 Beschäftigten auszugehen, wohingegen ein dominierendes Großunternehmen von allen Beteiligten als Nachfolger des ehemaligen Kollektivbetriebes wahrgenommen wird und auch so agiert.
5. Eine Restrukturierungskonzeption ist sicherlich überfordert, wenn sie als vollständiger Ersatz für eine sinnvolle Agrarpolitik verstanden wird. Dennoch wurde sowohl bei der Reorganisation als auch bei der Agrarpolitik insgesamt bislang zu wenig auf das „Transformationspotential" der persönlichen Nebenerwerbswirtschaft geachtet. In bezug auf das eigene Haus und die dazugehörige Anbaufläche sind Privateigentum und „eigenverantwortliches Management" bereits seit langem institutionalisiert und die Möglichkeit einer schrittweisen Marktintegration dieser Tätigkeiten wurde weitestgehend ausgeblendet.
6. Ein grundsätzliches Problem der Konzeption ist der diskretionäre Charakter der Restrukturierung. Die Re-Allokation der Ressourcen findet im wesentlichen nur einmal zu einem festgesetzten Zeitpunkt statt, während sich danach an den Eigentums- und Vermögensverhältnissen unabhängig von der wirtschaftlichen Effizienz der einzelnen Betriebe nur wenig ändert. Dies ist nur begrenzt dem Projekt selbst anzulasten, und die Integration von „Kontinuitätsmechanismen" ist in der Praxis sicherlich schwer umsetzbar, aber Einzelmaßnahmen wie z.B. die Ausweisung der Bodenparzellen aller Teilhaber in natura wären ein Schritt in die richtige Richtung und würden die Entstehung eines freien Bodenmarktes erleichtern.
7. Die Diskussion um die Verallgemeinerbarkeit der Erfahrungen aus der Restrukturierung der ersten fünf Betriebe im Gebiet Nižnij Novgorod führt m.E. in die Irre, da sie von unrealistischen Voraussetzungen ausgeht. Aus finanziellen Gründen ist es undenkbar, daß der im Mo-

dellprojekt geleistete Input an Vorarbeiten, Information und Beratung für alle ca. 27.000 russischen Landwirtschaftsbetriebe bereitgestellt wird. Damit aber ist zu erwarten, daß – beispielsweise ohne Beteiligung externer Berater – eine ganz andere Macht- und Interessenkonfiguration steuernden Einfluß auf die konkrete Umsetzung der Konzeption nehmen kann.

Literatur

International Finance Corporation/The Overseas Development Administration (Hg.). 1995. Land privatization and farm reorganization in Russia. Washington.

Lerman, Zvi. 2001. A decade of land reform and farm restructuring: What Russia can learn from the world experience. In: Quarterly Journal of International Agriculture 40 (2001/1). S. 5–28.

Stroev, E.S. (Hg.). 2001. Mnogoukladnaja agrarnaja ėkonomika i rossijskaja derevnja (seredina 80-ch – 90-e gody XX stoletija). Moskva.

Ludger Hinners-Tobrägel

Was bleibt? – Möglichkeiten der Nutzbarmachung ostdeutscher Erfahrungen bei der Umgestaltung landwirtschaftlicher Unternehmen für Tranformationsprozesse in anderen ehemals sozialistischen Ländern

Das Land Sachsen-Anhalt fördert ein Projekt mit dem Titel „Übertragbarkeit der Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen in Ostdeutschland auf die Gestaltung der Transformationsprozesse in mittel- und osteuropäischen Ländern“. Es wird von Ludger Hinners-Tobrägel, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle, und Jürgen Heinrich, Landwirtschaftlichen Fakultät Halle-Wittenberg (IAA), geleitet. Weitere MitarbeiterInnen sind Ulrich Fiege und Raushan Bokusheva vom IAMO sowie Michael Schenk vom IAA. Ferner wirken die ausländischen Partner Prof. Varga, Wirtschaftswissenschaftliche Universität Budapest; Prof. Zietara, Landwirtschaftliche Universität Warschau; Prof. Mickiewicz und Dipl.-ing. Senczyszyn, Fakultät für Ökonomie und Ernährung, Szczecin, mit. Das Projekt läuft seit September 2000 und wird im November 2002 abgeschlossen. Nachfolgend werden die Zielsetzung dieses interdisziplinären Projektes und vorläufige Ergebnisse vorgestellt.

Zielsetzung

Die Umgestaltung der landwirtschaftlichen Unternehmen im Zuge der Transformation begann in Ostdeutschland einige Zeit früher als in den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE). Dies gilt verstärkt für Anpassungsreaktionen auf den Beitritt zur EU, den einige der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) anstreben. Daher ist es das übergeordnete Ziel des Forschungsvorhabens zu untersuchen, ob und in wie weit die Erfahrungen mit der Umgestaltung in Ostdeutschland und das hier gesammelte Wissen auf die Länder Mittel- und Osteuropas übertragen werden können, um den Prozeß der Umgestaltung dort zu unterstützen. Um den Wissenstransfer zu verbreitern, werden internationale Workshops durchgeführt, auf denen Landwirte, Wissenschaftler und Experten aus der Verwaltung, der Beratung und dem Kreditgewerbe aus verschiedenen MOEL zusammenkommen, um über ihre Erfahrungen mit der Transformation des Agrarsektors zu berichten und die Ergebnisse der Workshops in ihre künftige Arbeit einfließen zu lassen.

Struktur des Projektes

Das Projekt gliedert sich in drei Teile. Im ersten wird der Verlauf der Transformation in den neuen Bundesländern auf der Ebene landwirtschaftlicher Unternehmen untersucht. Der zweite Teil widmet sich der gleichen Fragestellung für Polen und Ungarn. Im dritten Teil wird eine Synopse der beiden Forschungsstränge versucht. Dabei steht die Frage der Übertragbarkeit erfolgreicher Maßnahmen von einem Land auf ein anders im Vordergrund. Für jeden Teil wurde bzw. wird ein Workshop mit den o.g. TeilnehmerInnen durchgeführt.

Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Unternehmen in den neuen Bundesländern

Ziel der durchzuführenden Untersuchungen ist es, die Transformationsprozesse in ihrer Komplexität zu erfassen und deren Wirkungen auf Betriebs- und Regionsebene in den neuen Bundesländern abzuschätzen, um Hinweise für die Ausgestaltung des Umgestaltungsprozesses in den MOE-Ländern ableiten zu können.

Der Untersuchungsschwerpunkt zur Umgestaltung landwirtschaftlicher Unternehmen in den neuen Bundesländern liegt einerseits auf der Beschreibung des Wandels der Unternehmen im Entwicklungsverlauf. Dazu werden u.a. die nachfolgenden Kennzahlen und ihre Veränderungen seit 1990 erhoben:

- Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe
- Betriebsgröße und Entwicklungstendenz der Betriebsgrößen
- Rechtsform
- Arbeitskräfteausstattung
- Produktionsprogramm (Spezialisierung und Diversifizierung)
- Intensität, Naturalerträge und -leistungen,
- Fremdkapitaleinsatz
- Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumspotentiale.

Andererseits ist die Überprüfung von Erfolgs- und Effizienzkennzahlen der Unternehmen im Zeitablauf vorgesehen. Dabei sind Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen den bereits im ersten Schritt untersuchten Größen und den Erfolgskennzahlen der Unternehmen zu analysieren. Gleichzeitig werden auch die Auswirkungen auf die Erfolgskennzahlen ermittelt, die von veränderten Rahmenbedingungen ausgehen, wie

- Markt- anstelle von Planwirtschaft (Freiheit der Produktionsentscheidungen)
- EU-Marktordnungen
- Ausgleichszahlungen (Preisbruch, EU-Agrarreform)
- Förderprogramme
- rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. Landwirtschaftsanpassungsgesetz).

Hierfür wird ein Modell zur Wirkungsanalyse von Politikvarianten auf „typische“ landwirtschaftliche Unternehmen erarbeitet. Dieses Modell bildet die Basis für Untersuchungen auf der Betriebsebene sowohl in Sachsen-Anhalt als auch mit entsprechenden Datenanpassungen in Polen und Ungarn. Diverse agrarpolitische Ansätze zur Gestaltung der Rahmenbedingungen, z.B. direkte oder investive Förderungsmaßnahmen oder spezielle Marktregulierungen, können damit am Modell in ihren Auswirkungen auf die verschiedenen Betriebsformen geprüft und die sich ergebenden Handlungsfreiräume in Optimierungsrechnungen ermittelt werden.

Am Beginn der Arbeit an diesem Projektteil stand ein Workshop, zu dem Vertreter aus der landwirtschaftlichen Praxis, der Beratung, der Agrarverwaltung, der Banken und der Wissenschaft in Halle zusammenkamen. Sie diskutierten positive und negative Erfahrungen aus zehn Jahren Transformation in der Landwirtschaft der neuen Bundesländer. Es wurden die Themenblöcke Recht und Institutionen, Agrarförderung und Finanzierung sowie Anpassungsreaktionen landwirtschaftlicher Betriebe an sich verändernde Rahmenbedingungen diskutiert.

Die Umgestaltung landwirtschaftlicher Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren wurde von den TeilnehmerInnen zwar differenziert aber im Mittel mit „gut“ beurteilt. Der Zwang zum Abbau des Personalbestandes sei in den Dörfern verstanden worden. Allerdings gingen die Ansichten zum Wegfall der Flächenprämien auseinander: Einerseits wurde auf die Gefahr des Brachfallens (Brandenburg) hingewiesen; anderseits trauten sich einige anwesende Landwirte auch ohne Flächenprämien eine erfolgreiche Landwirtschaft zu. Denn ohne Flächenprämien gingen die Pachtpreise runter. Auch die Rübenquote nutze vor allem den Landeigentümern und der Verarbeitungsindustrie, weniger den Bewirtschaftern. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht eine arbeitskraftbezogene Förderung einer flächenbezogenen Subventionierung vorzuziehen sei. Außerdem wurde bemängelt, daß die Tierproduktion hinsichtlich ihrer finanziellen Förderung im Vergleich mit der Pflanzenproduktion in den NBL (neuen Bundesländern) benachteiligt worden sei und weiter werde.

Die Schaffung und Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Rechtssystems wurde von den TeilnehmerInnen als notwendige Bedingung zur Vermeidung von Verhaltensunsicherheiten bei

unternehmerischen Entscheidungen erachtet. Andernfalls drohten chaotische Zustände, wie Beispiele aus Osteuropa zeigten. Zudem wurde betont, daß die Wirksamkeit der Agrarförderung eng mit angemessenen Verwaltungsstrukturen verknüpft sei.

Aus der Feststellung, daß der Betriebserfolg ganz überwiegend von den unternehmerischen Fähigkeiten der Betriebsleitung und nicht von der Rechtsform oder der Betriebsgröße abhänge, wurde gefolgert, daß in der Landwirtschaft vorrangig die Aus- und Weiterbildung gefördert werden müsse. Kontrovers diskutiert wurde, ob Gewinne eher durch Spezialisierung oder durch Beteiligung an der Wertschöpfungskette gesteigert werden könnten.

Es wurde schließlich die Frage aufgeworfen, ob die gängigen Begriffe zur Beschreibung landwirtschaftlicher Betriebsformen nicht längst überholt seien. So könne man kaum noch von einer Genossenschaft sprechen, wenn deren Mitglieder regelmäßig saisonbedingt zum Arbeitsamt geschickt würden.

Verlauf der Transformation im Agrarbereich in Polen und Ungarn

Gäste des IAMO aus den MOEL, die durch Exkursionen einen kleinen Einblick in die Landwirtschaft in den neuen Ländern gewonnen haben, stellen häufig, plakativ wiedergegeben, die Fragen: „Wie habt Ihr es hinbekommen, daß es der Landwirtschaft hier so gut geht?“ und „Können wir das bei uns auch so erreichen?“ Zur Beantwortung dieser einfach anmutenden, aber sehr komplexen Fragen versucht das Forschungsvorhaben, einen kleinen Beitrag zu leisten. Dabei geht es nicht darum, Wege zu erforschen, wie die MOEL den Ist-Zustand in den neuen Ländern erreichen können. Denn wenn schon umstritten ist, ob die heutige Situation optimal ist, so wird der Status-quo keinesfalls in 10 bis 15 Jahren als anzustrebendes Ziel gelten können. Vielmehr erscheint sinnvoll, Maßnahmen zu untersuchen, welche die Unternehmensführungen befähigen, sich rasch an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, wie beispielsweise nach einem Beitritt zur EU.

Im ersten Teil des Projektes sind erfolgreiche politische Maßnahmen und einzelbetriebliche Anpassungsreaktionen identifiziert worden. Im zweiten Teil geht es darum, diese Maßnahmen auf ihre Eignung für den Einsatz in Transformationsländern zu untersuchen. Diese Aufgabe setzt zunächst voraus, die empirische Datenlage, die insbesondere auf mikroökonomischer Ebene in vielen Ländern sehr dürftig ist, zu verbessern. Dazu werden über die für Ostdeutschland genannten Kennzahlen hinaus folgende sektorale und betriebswirtschaftliche Charakteristika zusammengetragen:

- Stand der Privatisierung und der Eigentumsverhältnisse (Ausgestaltung und Verbreitung), Rechtsbeziehungen innerhalb der Unternehmen (de jure und faktisch)
- Umfang der Tauschwirtschaft
- Umfang des Fremdkapitaleinsatzes und Zugang zu Fremdkapital, Entwicklung der Liquidität.

Neben dieser empirischen Zielsetzung besteht das zweite Forschungsinteresse darin, wie bereits angesprochen, politische Rahmensetzungen und einzelbetriebliche Anpassungen, die sich in Ostdeutschland bewährt haben, auf ihre Eignung für die Untersuchungsländer zu überprüfen. Dabei darf nicht außer Acht bleiben, daß sich die agrarpolitischen Zielsetzungen innerhalb der MOEL und insbesondere im Vergleich zu Deutschland erheblich unterscheiden. Mit Hilfe des gleichen Modellansatzes wie in Ostdeutschland werden die Auswirkungen der politischen Szenarien und betrieblichen Strategien auf die genannten betriebswirtschaftlichen Charakteristika beleuchtet. Diese Analyse stellt kleine Bausteine für eine noch in den Anfängen befindliche Theorie der Transformation bereit.

Auch die Arbeit an diesem Projektteil wurde durch einen Workshop eröffnet. Zum Austausch von Erfahrungen aus zehn Jahren Umgestaltung landwirtschaftlicher Unternehmen trafen sich 40 AgrarökonomInnen und WissenschaftlerInnen verwandter Fachrichtungen aus Polen, Ungarn

und Deutschland. Ziel dieser Veranstaltung war es, bei der Gestaltung der Transformationsprozesse durch wechselseitiges Lernen in einem Land unterlaufene Fehler in Zukunft und in anderen Ländern zu vermeiden und positive Entwicklungen auf ihre Allgemeingültigkeit hin zu prüfen und zu einer weiteren Verbreitung zu verhelfen.

Es wurden die Themenblöcke „Die Transformation landwirtschaftlicher Unternehmen im Überblick", „Aufbau von Institutionen", „Agrarförderung" sowie „Anpassungsreaktionen landwirtschaftlicher Betriebe an sich verändernde Rahmenbedingungen" diskutiert. Nach einem historischen Bericht über den Verlauf der Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern, in Polen und in Ungarn konzentrierte sich der Erfahrungsaustausch auf die Bewertung der Entwicklung und des Erreichten. Dabei fanden besonders länderspezifische agrarpolitische Maßnahmen und der erfolgreiche Verlauf betrieblicher Anpassungsprozesse großes Interesse. Es wurden Agrarkreditprogramme und das Beratungswesen in Polen sowie Maßnahmen zur Ordnung des ungarischen Agrarmarktes vorgestellt.

Wenig Verständnis unter den agrarökonomischen Fachleuten fand das Zerschlagen von Großbetrieben Anfang der neunziger Jahre in Ungarn. Dieser Prozeß sei weniger aus ökonomischen, sondern vielmehr aus ideologischen Erwägungen vorangetrieben worden. Hinsichtlich der Förderfähigkeit und -würdigkeit bestimmter Agrarstrukturen gingen die Meinungen der TeilnehmerInnen deutlich auseinander. Während unter Bezugnahme auf Erfahrungen in den neuen Bundesländern festgestellt wurde, daß unter der Zielsetzung der Erhaltung und Steigerung der Wirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Betriebe eine nach der Betriebsgröße oder der Rechtsform differenzierte Förderung nicht ratsam sei, wurde, besonders mit Blick auf Ungarn, auch auf den sozialpolitischen Beitrag des Agrarsektors hingewiesen und das Konzept einer „sozialen Landwirtschaft" eingeführt. Agrarpolitik sei, so ein Diskussionsbeitrag, letzten Endes nichts anderes als eine spezielle Form der Sozialpolitik. Gerade die Beschäftigungseffekte, die durch die Fortführung von Haus- oder Nebenwirtschaften entstünden, sprächen für eine besondere Würdigung dieser Betriebsform. Allerdings sei es unbedingt erforderlich, deren Merkmale in Abgrenzung zu kommerziellen Betriebsformen klar zu bestimmen und auch die Verflechtung zwischen Betriebs- und Haushaltseinheit zu erfassen.

Was bleibt?

In diesem Projektteil werden die Erfahrungen mit den einzelnen Politiken (des Staates und der Unternehmen) für Ostdeutschland sowie Polen und Ungarn gegenübergestellt und ihre Auswirkungen bei einer Anwendung in den Untersuchungsländern analysiert. Aus der Zusammenschau der Ergebnisse für Ostdeutschland und die MOEL wird abgeleitet, welche Erfahrungen und Regeln einen allgemeingültigen Charakter besitzen und daher übertragbar sind und welche Regeln als spezifisch und nicht übertragbar zu betrachten sind.

Es hat sich herausgestellt, daß als spezifisch für Deutschland z.B. solche Erfahrungen und Regelungen anzusehen sind, die im Zusammenhang mit der Übernahme des Rechtssystems der Bundesrepublik in den neuen Ländern stehen, weil damit im Gegensatz zu allen Transformationsländern sofort Rechtssicherheit bestand. Ähnliches gilt für die umfangreiche finanzielle Unterstützung des Strukturwandels (Beihilfen, zinsverbilligte Kredite, soziales Netz, außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten, usw.) und seine soziale Abfederung in Ostdeutschland. Ebenfalls haben allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie z.B. die Festlegung des Wechselkurses der Mark der DDR zur D-Mark eine herausragende Rolle bei der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft gespielt. Dadurch blieb den ostdeutschen Landwirten eine Jahre währende galoppierende Inflation erspart, die ihre östlichen Kollegen sehr behindert hat.

Die Auswirkungen dieser allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Entscheidungen auf den Transformationsverlauf der ostdeutschen Landwirtschaft müssen besonders berücksichtigt werden. Bei der Beurteilung der Eignung agrarpolitischer Maßnahmen aus den neuen Bun-

desländern für den Einsatz in Transformationsländer werden diese sehr unterschiedlichen, allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmen stets zu beachten sein.

Auch zu diesem abschließenden Projektteil wird ein Workshop organisiert, der am 29. und 30.09.02 in Halle stattfindet und den Titel „Landwirtschaftliche Unternehmen in der Transformation – Parallelen und Divergenzen in Ostdeutschland, Polen und Ungarn“ trägt. Die Schirmherrschaft hat Staatsminister Rolf Schwanitz, Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder übernommen.

Das Ziel des Workshops besteht darin, neueste ökonomische, insbesondere betriebswirtschaftliche und institutionenökonomische Forschungsergebnisse zur Umgestaltung landwirtschaftlicher Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern vorzustellen und zu diskutieren sowie Schlussfolgerungen für die Fortführung der Transformationsprozesse abzuleiten. ÖkonomInnen verschiedener Fachrichtungen werden die Entwicklungen in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Bereichen im Ländervergleich beleuchten.

Der Workshop richtet sich außer an WissenschaftlerInnen an politische EntscheidungsträgerInnen sowie VertreterInnen von Interessenverbänden und Agrarverwaltungen aus MOEL. Er soll ein länderübergreifendes Forum bieten, um relevante Aspekte der Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen aus ökonomischer, politischer und administrativer Sicht zu diskutieren. Nähere Informationen stellt die Webseite www.iamo.de bereit.[1]

[1] Anmeldungen können erfolgen bei: Michael Schenk, Institut für Agrarökonomie & Agrarraumgestaltung, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, D-06099 Halle (Saale), Telefon: +49 345-55-22369, Fax: +49 345-55-27109, Email: schenk@landw.uni-halle.de

Krisztina Keller / Urs Zietan

Die Situation der ungarischen Minderheit in der Vojvodina nach der demokratischen Wende

Minderheiten in Mittel- und Osteuropa: Das ist seit jeher ein konfliktbeladenes Thema. Leben diese Minderheiten zudem noch in Krisengebieten – oder solchen, die es bis vor kurzem noch waren – dann gestaltet es sich besonders schwer, ein Zusammenleben zu organisieren, bei dem jeder seine Rechte wahrnehmen kann und seine Identität und Kultur leben kann. Ein Beispiel sind die Ungarn,[1] die in der Vojvodina im Norden Jugoslawiens leben.

Der nordjugoslawischen Provinz Vojvodina mit einer Fläche von 21.680 Quadratkilometern und etwa 2 Millionen Einwohnern räumte die jugoslawische Verfassung aus dem Jahre 1974 weitgehende Rechte ein. In der sozialistischen Zeit genoß die Autonome Provinz Vojvodina, ebenso wie das Kosovo, eine so weitgehende Selbstständigkeit, daß sie einem Gliedstaat ähnelte.[2] Die Rechte der Minderheiten wurden formal anerkannt und eine proportionale politische Vertretung der Minderheiten gewährleistet. Durch die Änderung der serbischen Verfassung vom 24. März 1989 wurde die Selbstverwaltung der Autonomen Provinzen jedoch bereits stark eingeschränkt und deren Parlamente aufgelöst. Die neue serbische Verfassung vom 28. September 1990 gewährte dem Kosovo und der Vojvodina nur noch ein Minimum an Selbständigkeit. Insgesamt schaffte sie einen stark zentralisierten Nationalstaat, was sich für Minderheiten ungünstig auswirkte, denn sie garantierte ihnen lediglich individuelle, jedoch keine kollektiven Minderheitenrechte.[3]

Bei der letzten offiziellen Volkszählung 1991 bekannten sich in der Vojvodina 340.946 Bewohner als Magyaren und stellten dort mit 16,9 Prozent die größte Minderheit. Im Vergleich zu früheren Zählungen war jedoch ein starker Rückgang zu verzeichnen. Bereits zwischen 1961 und 1971 ging die Zahl der Magyaren um knapp 5 Prozent, zwischen 1971 und 1981 um knapp 10 Prozent zurück und die Volkszählung von 1991 zeigte eine weitere Schrumpfung um mehr als 11 Prozent. Die Ursachen für den Rückgang der Vojvodina-Ungarn sind vielfältig – die wirtschaftliche, politische, psychologische sowie natürliche Assimilation führte großteils zur Aufgabe bzw. zum Verlust ihrer Identität als Magyaren. In den 90er Jahren hingegen gab es für die Vojvodina-Ungarn neben der Verfolgung durch serbische Behörden und der Angst vor der Rekrutierung zur jugoslawischen Armee vor allem wirtschaftliche Gründe, ihre Heimat – meist in Richtung Ungarn – zu verlassen.[4]

Politisch waren die Vojvodina-Ungarn ab 1990 zunächst nur in einer einzigen Partei organisiert: dem Demokratischen Verband der Ungarn in der Vojvodina (Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége, VMDK), der sich damals für eine Modifizierung der Minderheitenrechte und die Einführung der Personalautonomie einsetzte und bereits 1995 ein Autonomiekonzept für die

---

[1] Die übliche wissenschaftliche Terminologie benutzt den Begriff „Ungar" üblicherweise für die Staatsbürger Ungarns. Ist in diesem Beitrag von „Vojvodina-Ungarn" die Rede, so ist dies mit dem Begriff „Vojvodina-Magyaren" gleichzusetzen, also der Bezeichnung für diejenigen, die zur nationalen Gruppe der Ungarn gehören.

[2] Herbert Küpper, Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München, 1998, S. 334.

[3] Vgl. Jugoslawische Verfassung (27. April 1992), Präambel und Artikel 1, 2, 11, 15, 20, 42 und 45–50; Serbische Verfassung (28. September 1990), Artikel 1, 6, 8, 9 (Abs. 1), 13, 32 (Abs. 3), 41, 49, 108 (Abs. 1f.), 109, 110 (Abs. 1) und 112, http://www.uni-wuerzburg.de/law/sr__indx.html, 22. 6. 2000.

[4] Vgl. István Valihora, "Vonják ki a magyar sorkatonákat Koszovóból" ("Die ungarischen Soldaten müssen aus dem Kosovo zurückgerufen werden"), in: Magyar Szó, 12. Mai 1998, S. 1.

Provinz vorlegte.[5] Im Laufe des Jahres 1994 hat sich vom Demokratischen Verband der Ungarn in der Vojvodina der Bund der Ungarn in der Vojvodina (Vajdasági Magyar Szövetség, VMSZ) abgespalten, der sich 1995 als eigenständige Partei konstituierte. Der Bund der Ungarn in der Vojvodina findet bei den Wählern den größeren Zuspruch und ist nach den Wahlen im Jahre 2000 als einzige ungarische Partei im jugoslawischen (zwei Abgeordnete) und im serbischen Parlament (sechs Abgeordnete) vertreten. Im Abgeordnetenhaus der Vojvodina ist er mit 17 und der Demokratische Verband der Ungarn in der Vojvodina mit einem Abgeordneten vertreten. Heute gibt es neben den zwei erwähnten großen noch vier kleinere Parteien unter den Ungarn, die allerdings nicht in der Lage sind, sich unter einem gemeinsamen Dach zusammenzuschließen.

Die Situation der Magyaren in der Vojvodina wurde in den vergangenen Jahren vor allem durch den Kosovo-Konflikt und den darauf folgenden Machtwechsel geprägt. Die Rolle ihres Mutterlandes im Kosovo-Krieg war auf Grund zweier Punkte eine besondere: Zum einen wurden Angriffe gegen ein Land geflogen, in dem eine große Zahl von Magyaren lebt. Zum anderen begannen die Kämpfe nur knapp zwei Wochen nach Ungarns Beitritt in die NATO und das Land ist das einzige Mitglied der Allianz, das eine gemeinsame Grenze mit Jugoslawien hat. Im März 1999 sprachen sich ca. 60 Prozent der ungarischen Bevölkerung für die Angriffe aus und lediglich 31 Prozent waren dagegen.[6] Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, daß der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán zu Beginn der Angriffe deutlich gemacht hatte, daß wegen der besonderen Umstände keine ungarischen Soldaten an den Kampfhandlungen teilhaben sollten und zudem die Vojvodina von den Angriffen verschont bleiben sollte. Es sei oberstes Ziel Ungarns gewesen, die Vojvodina-Ungarn nicht zu gefährden. Die Vojvodina konnte jedoch von der NATO nicht zur Schutzzone erklärt werden, da anderenfalls Jugoslawien seine Waffen und Soldaten dort unbehelligt hätte unterbringen können.

Innerhalb der ungarischen politischen Parteien herrschte weitgehende Einigkeit über die Frage der Angriffe und auch die rechtsextreme Partei der Ungarischen Wahrheit und des Ungarischen Lebens (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP), die seinerzeit gegen den NATO-Beitritt gestimmt hatte, nutzte die Situation zunächst nicht für ihre Stimmungsmache aus. Doch bereits im April 1999 trat der MIÉP-Vorsitzende István Csurka mit der Idee an die Öffentlichkeit, den nördlichen Teil der Vojvodina an Ungarn anzuschließen, für den Fall, daß nach dem Krieg das Kosovo von Jugoslawien losgelöst werde. Er erntete aus allen anderen Parteien und von den Vojvodina-Ungarn heftige Kritik für diesen Vorschlag, der für die Vojvodina-Ungarn nur schädlich sein konnte.[7]

Den zwei großen ungarischen Parteien in der Vojvodina ist es mit Unterstützung von Experten aus Ungarn am 5. Juli 1999 gelungen, eine einheitliche Autonomiekonzeption vorzulegen. Diese "Vereinbarung über die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Vojvodina und den nationalen Gemeinschaften der Vojvodina – Entwurf"[8] sieht drei Formen der Autonomie vor: die territoriale Autonomie, die lokale Autonomie und die personelle Autonomie. Territoriale Autonomie bedeutet in diesem Zusammenhang, daß der Status der Vojvodina als Autonome Provinz, der in den neunzigen Jahren lediglich im Namen bestehen geblieben ist, wieder hergestellt werden soll. Zudem soll durch die lokale Autonomie in den Teilen der Provinz, wo eine Bevölkerungsgruppe die Mehrheit stellt, dieser ein gesondertes Selbstbestimmungsrecht zugestanden werden. In diesem Zusammenhang sollen in den neun Städten bzw. Kreisen, in denen

5 Vgl. "Új vajdasági magyar önkormányzati koncepció" ("Neue Selbstverwaltungskonzeption der Vojvodina-Ungarn"), in: Magyar.Nemzet, 11. März 1995, S. 3.

6 Vgl. "Nach dem NATO-Angriff", in: Der Neue Pester Lloyd, 31. März 1999, S. 1

7 Vgl. "Csurka verlangt Grenzrevision", in: Der Neue Pester Lloyd, 9.6.1999, S. 2.

8 "Agreement on the Political and Legal Rights of Vojvodina and the National Communities of Vojvodina – Draft". Im Folgenden: "Draft"; Anmerkung: Nach der Trennung des VMSZ von dem VMDK, arbeiten die Parteien seit dem 28. Mai 1999 in Autonomiefragen auf Grund einer Vereinbarung wieder zusammen.

eine magyarische Mehrheit besteht, regionale Minderheitenselbstverwaltungen eingeführt werden, die auf dieser Ebene die Rechte der Magyaren durchsetzen sollen und sich aus direkt gewählten Repräsentanten und einem ausführenden Organ zusammensetzen sollen.[9] In den anderen Teilen soll das Konzept der personellen Autonomie zum Tragen kommen, die eine freie Entfaltung der Muttersprache, des Unterrichtswesens, der Medien und Kultur garantieren soll. Die personelle Autonomie soll durch frei gewählte Nationalräte einer jeden Minderheit durchgesetzt werden, wobei die Magyaren bereits am 20. August 1999 einen provisorischen Nationalrat gegründet haben.

Der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán bekannte sich am 23. Juni 1999 zu dem Autonomie-Entwurf und kündigte an, die Regierung werde die Konzeption im Ausland vertreten und bekannt machen.[10] Gábor Horváth, Pressesprecher des ungarischen Außenministeriums, erläuterte: "Diese Konzeption geht mit Grundprinzipien der europäischen Entwicklung wie der Subsidiarität und der Regionalisierung einher. Es ist aber auch eindeutig, daß die Autonomiebestrebungen nur im Prozeß der allgemeinen Demokratisierung Jugoslawiens verwirklicht werden können.[11]

Das serbische Parlament hat am 4. Februar 2002 über die teilweise Wiederherstellung der 1989 entzogenen Autonomie der Vojvodina entschieden. Demnach wurden im sogenannten "Omnibusgesetz" 24 Themengebiete, unter anderem die Rentenversicherung, das Unterrichtswesen, die Wasserwirtschaft, die Kultur, der Umweltschutz und das Gesundheitswesen an die Vojvodina zurückdelegiert. Ein kritischer Punkt: Die Vojvodina hat kein Recht, selbständig Steuern einzunehmen und kann über ihre Natur- und Mineralschätze nicht bestimmen. Sie hat bis jetzt nur versprochen bekommen, daß sie für die neuen Aufgaben genügend zusätzliches Geld aus Belgrad bekommen wird. Bei der Abstimmung haben nicht nur die Serbische Sozialistische Partei und die Serbische Radikale Partei mit Nein gestimmt, die Angelegenheit hat auch das regierende, aus 18 Parteien bestehende Demokratische Oppositionsbündnis Serbiens stark gespalten. Einige Parteien des Bündnisses haben sich bei der Abstimmung enthalten, u. a. die Abgeordneten der größten Partei des Bündnisses, die vom jugoslavischen Präsidenten Vojislav Kostunica geführte Demokratische Partei Serbiens.

Die Parteien aus der Vojvodina haben die Entscheidung zwar begrüßt, aber gleichzeitig erklärt, daß sie diese Regelung nur für eine Übergangsregelung halten. Ihr Ziel ist es, die Autonomie in der neuen serbischen Verfassung vollständig zu sichern. Sie setzen sich weiterhin für die Verwirklichung ihrer dreiteiligen Autonomiekonzeption ein.

Das Omnibusgesetz zeigt, daß es immer mehr politische Kräfte in Serbien gibt, die sich zur Dezentralisierung der Macht bekennen. Sie haben nach den großen Niederlagen Serbiens eingesehen, daß die Krisen im ehemaligen Jugoslawien nur durch Demokratisierung und Dezentralisierung zu lösen sind. Bei diesem Sinneswandel ist ein wichtiger Punkt, daß für die Serben feststeht, daß die Vojvodina nicht verlorengehen wird, sondern weiterhin ein stabiler Teil ihres Landes bleibt. Auf der anderen Seite gibt das Omnibusgesetz die vormals gewährten Rechte nur teilweise zurück. Finanzielle Fragen werden darin gar nicht festgeschrieben und außerdem kann das serbische Parlament das gesamte Gesetz jederzeit mit einfacher Mehrheit wiederrufen.

Doch das Gesetz nützt auch den Minderheiten in der Vojvodina, weil die Entscheidungen dadurch näher an sie herankommen. Sie werden weitaus mehr Einfluß auf die in der Vojvodina getroffenen Entscheidungen haben, als auf die in Belgrad. Konkret heißt dies, daß ab jetzt über das Schulsystem, die Kultur und die Medien der Minderheiten in der Vojvodina entschieden

[9] Vgl. "Draft" , S. 50f.

[10] Vgl. Anna Danó, "A személyi autonómia idõszerû ("Die Personalautonomie ist zeitgemäß"), in: Népszabadság, 24. 6. 1999.

[11] Vgl. András Németh, "Vajdaság: Vissza az autonómiát" ("Vojvodina: Zurück mit der Autonomie"), in: HVG, 31. 6. 1999, Nr. 30, S. 10.

wird. Die Direktoren der Minderheitsschulen werden dort benannt und nicht in Belgrad. Die Schulprogramme bestimmt die Minderheit selbst, genau wie über die Gründung neuer ungarischsprachiger Schulen und Kulturhäuser und deren finanzielle Unterstützung. Nicht zuletzt liegt es nun in der Hand der magyarischen Minderheit, selbst über die offizielle Nutzung der Muttersprache zu bestimmen.

Kakhaber Dzebisaschwili

Nationalismus im postsowjetischen Georgien: Positive Kraft der Staatsbildung

Bei der Analyse der Auflösung der Sowjetunion und ihrer Konsequenzen herrscht in wissenschaftlichen Aufsätzen ein ausgeprägter Pluralismus der Meinungen. Eindeutig ist aber, daß der Zusammenbruch des Imperiums für die meisten Politiker und „Sowjetologen" unvorhersehbar war und deswegen ganz überraschend kam. So genannte „Kremlinologen"[1] sahen alle politischen Prozesse im Staat als Ergebnis interner Machtkämpfe im Kreml. Die „Kulturalisten-Nationalisten" betonten die tiefen kulturellen und nationalen Unterschiede zwischen den Nationalitäten in der Sowjetunion. Die „Sozialökonomen" verwiesen auf den umfassenden sozialökonomischen Niedergang des sowjetischen Systems. Die letzten beiden Ansätze waren komplementär, da die von ihnen betrachteten Probleme und ihre Argumente das Bild der Auflösung der UdSSR vervollkommnen und gleichzeitig die Entstehung neuer postsowjetischen Nationen und Staaten beleuchten.

Die Anhänger der „nationalistischen" Theorie behaupteten, daß in der Sowjetunion die Probleme der Nationalitäten ungelöst blieben und darüber hinaus wegen der falschen Nationalitäten- und Regionalpolitik weiter verschärft wurden. Diese These scheint nur teilweise zu stimmen. Realistischer wäre, Nationalismus als einen der Faktoren zu betrachten, der zusammen mit der ökonomischen Katastrophe und der politischen Liberalisierung des Systems zum Zusammenbruch der Sowjetunion beigetragen hat. Der Sinn des Systems und seine Überlebensstrategie basierten auf seinem totalitären Charakter. Nur eine Diktatur konnte das gesamte sowjetische Gebilde zusammenhalten und alle „Widersprüche" sowohl im Bereich des sozial-politischen Lebens der Gesellschaft als auch in der Wirtschaft bis zu einem gewissen Zeitpunkt gewaltsam verdecken. Damit ergibt sich die Frage, bis wann die Sowjetunion in ihrer totalitären Form durchhalten konnte, ob ihre innere wachsende ökonomische Ineffizienz und die kulturellen Unterschiede zwischen den Völkern sich zu einer solcher Dimension entwickeln konnten, daß die Union nicht mehr zusammenhalten würde. Und schließlich – warum geschah der Zerfall des Imperiums so schnell, nachdem das politische Klima im Staat unter Gorbatschow relativ liberal geworden war.[2]

Anderseits wirft Geller Gorbatschow vor, er habe während seiner gesamten Regierungszeit nur zweitrangige Reformen durchgesetzt und gar keine echte Umwandlung des Staates gewollt. Nach Gellers Meinung hatte Gorbatschow gar keine Strategie und seine Amtsperiode ähnelte mehr einem ständigen, ziellosen Hin und Her.[3] Dem stimmen auch Keiser und Zaslavsky zu, die auf die Widersprüchlichkeit der Politik Gorbatschows hinweisen, nämlich auf die Unvermeidlichkeit der Erosion des Staates aufgrund der Nationalitätenpolitik und der im Grunde schon

---

[1] Auf den Fehler der westlichen Wissenschaftler weißt Leonid Luks in seinem Buch „Geschichte Russlands und der Sowjetunion: von Lenin bis Jeltsin" (Verlag Friedrich Pustet, Regensburg 2000) hin, in dem er manchen Autoren vorwirft, daß sie ihre Aufmerksamkeit mehr auf das Politbüro und innerparteiliche Prozesse als auf die fundamentalen gesamtstaatlichen Veränderungen gerichtet hätten.

[2] Manche russische Wissenschaftler, wie z.B. L.M. Timofeev, sehen als Ursachen der ökonomischen Ineffizienz und des Zusammenbruchs des sowjetischen Systems selbst die antilogische Natur der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft und dabei vor allem den Verzicht auf Privateigentum, d.h. auf human-menschliche Motivation, und die daraus resultierende „gesunde Reaktion" der Menschen – die Schattenwirtschaft, die nach der partiellen Liberalisierung des politischen Systems Chaos und Krise gebracht hat. (Sovetskoe Obšestvo: vozniknovenie, razvitie i istoričeskij final, II, Apogej i Krach Stalinizma. Moskau, RGGU 1997)

[3] Ebd.

falschen wirtschaftlichen Strategie (falls es überhaupt eine solche Strategie gab).[4] Allerdings ist klar, daß Gorbatschow die Gefahr des Untergangs gespürt hat, aber nicht verstehen wollte, daß jede Art der Demokratisierung und Liberalisierung nur zum Untergang eines Staates führen konnte, dessen Fundament der Totalitarismus war.

Der amerikanische Professor M. Malia schrieb in seinem Artikel „Konec Utopii", es habe keine Ressourcen mehr gegeben, die sowjetische Gesellschaft zum Zeitpunkt der Perestroika „von oben" wiederum gewaltsam zu gestalten. Der Totalitarismus habe sich erschöpft und die Deideologisierung, zusammen mit der Delegitimation des Systems habe den Trend nur bekräftigt und zur völligen Krise geführt.[5]

Peripherie als Beschleunigung des Zerfalls – der georgische Nationalismus

Wichtig ist aber, daß es in der sowjetischen Gesellschaft neben der tiefgehenden Ethnisierung der unionsbildenden Nationalitäten und ihrer Kulturen auch – ähnlich wie in Jugoslawien – Bestrebungen zur Schaffung einer gemeinsamen „sowjetischen Nation" gab. Diese Ambivalenz kennzeichnete die sowjetische Nationalitätenpolitik während der gesamten Existenz der UdSSR und führte schließlich zu einer wachsenden Abgrenzung der Ethnien innerhalb des Staates, insbesondere nachdem alle ideologische Klammern des Kommunismus und Internationalismus weggefallen waren und der Nationalismus, oder genauer gesagt die Nationalität, als einziges anerkanntes Unterscheidungsmerkmal zwischen den Sowjetbürgern blieb und zum Leitprinzip ihrer politischen Organisation geworden war – Nationalitäten haben sich in Parteien verwandelt.[6] Obwohl die Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion auf die Formierung der „sowjetischen Nation" auf Basis der Russifizierung der Ethnien zielte, kennzeichnete fast alle Nationalitätengruppen am Ende der 1980er Jahre ein stark gewachsenes Nationalgefühl und Selbstbewußtsein. Nur die Russen identifizierten sich weiterhin mit dem gesamten Imperium. Für sie blieb der Begriff „Heimat" identisch mit „Sowjetunion" und nicht mit „Russischer Föderation". Keiser erklärt die Tatsache der nationalistischen „Explosion" mit der Vollendung der letzten Phase der Indigenisierung der nationalen Eliten, durch die die UdSSR die Gestalt einer Konföderation bekam und schließlich vollkommen bereit war für die „Revolution von unten", die im Zusammenspiel mit Gorbatschows Liberalismus den Staat völlig zerstörte.

Insbesondere die Peripherie des Staates reagierte sehr scharf auf die weitergehenden Transformationsprozesse in der Sowjetunion. Nationalistische und sezessionistische Bewegungen erwiesen sich als erfolgreich und populär in den Republiken, die sich am Rande des „russischen Zentrums" der Sowjetunion befanden. Es hat verschiedene Versuche gegeben, dieses Phänomen zu erklären. Ohne Zweifel bleibt, daß die stärkste Bestrebung nach Unabhängigkeit die Nationalitäten hatten, die entweder eine lange historische Erfahrung der eigenen Staatlichkeit oder ein überdurchschnittliches ökonomisches Potential hatten. So erklärte A. Sacharow, daß die Völker der Sowjetunion sich auf verschiedenen Etappen der sozial-historischen Entwicklung befanden, als sie vom wachsenden Russischen Reich (später der Sowjetunion) einverleibt wurden. Dies unterbrach ihre natürliche Entwicklung und konservierte die ethno-nationalistischen Impulse, die sich nachher entfalteten. Und genau deswegen war der Nationalismus einzelner Völker ganz

[4] Beide bringen das Beispiel der Einführung des chosrasčet, der lediglich zur weiteren Autonomisierung des wirtschaftlich-politischen Entscheidungstreffensprozesses der regionalen Eliten, ihrer Nationalisierung und Radikalisierung führen konnte.

[5] Ebd.

[6] Victor Zaslavsky, Das russische Imperium unter Gorbatschow – seine ethnische Struktur und ihre Zukunft, Berlin, Verlag Klaus Wagenbach, 1991.

verschiedener Natur[7] und führte fast nirgendwo zur Entstehung von Zivilgesellschaften und einheitlichen Nationen.

Als gutes Beispiel kann Georgien dienen. Fast alle Analysten sind sich einig, daß die Republik (zusammen mit dem Baltikum) am stärksten auf Unabhängigkeit orientiert war, sowohl aufgrund der sozial-wirtschaftlichen Lage als auch aufgrund der Stärke der nationalistischen Ressentiments, die mit der historischen Periode der Eigenstaatlichkeit und der gewaltsamen Annexion durch Rußland verbunden waren.[8] Im Gegensatz dazu stellte der Nationalismus der zentralasiatischen Völker eine Art der „Heterophobie" dar, infolgedessen die Nationalisten der moslemischen Völker nicht die Sezession von der UdSSR anstrebten, sondern als Ursache der kritischen wirtschaftlich-sozialen Lage die anderen nationalen Minderheiten sahen.

In Georgien, wo die politischen Ereignisse zum Ende der 1980er Jahre völlig außer Kontrolle gerieten, nahm der georgische Nationalismus keinen staatlich-bürgerlichen Charakter an, sondern er war durch Merkmale gekennzeichnet, die die Georgier im Vergleich zu den anderen Nationalitäten in der Republik zu „first among unequals" machte. Souveränität und Kontrolle über das Land sollte den „primordialischen", historisch-mythologischen Vorstellungen des Homelands entsprechen und die Vorherrschaft der Mehrheit sichern, was den Minderheiten im Grunde genommen das Recht entzog, bei der Gestaltung der Staatsform und der Bestimmung der Zukunft des Landes mitzuwirken – de facto, aber nicht de jure, denn damals verabschiedete legislative Akte entsprachen formal den international anerkannten Standards.

Zu konstatieren ist die Tatsache, daß die Entstehung der postsowjetischen georgischen Staatlichkeit bereits während der Sowjetepoche begann, was natürlich auf den Widerstand des Zentrums stieß. Dies positionierte den georgischen Nationalismus von Anfang an gegen die sowjetische Regierung und ihre regionalen Institutionen. Doch allmählich änderte sich diese Ausrichtung und wandelte sich zur Konstellation „Georgien versus Sowjetunion" und innerhalb der Republik „Mehrheit gegen Minderheit", d.h., die Georgier gegen die anderen Nationalitäten.

Zur Erklärung dieses Wandels untersucht Stephen Jones drei Faktoren: Das Verhältnis der Georgier zu Minderheiten, die sowjetische zivile und politische Erbschaft, und die Persönlichkeit von Swiad Gamsachurdia, dem ersten Präsidenten Georgiens.[9] Die wichtigste Realität der 1980er Jahre ist aber die Tatsache, daß die ganze Struktur der Mehrheit-Minderheit-Beziehungen, die die Grundlage der künftigen Wahrnehmung der einheitlichen georgischen Nation und ihres Staates bilden sollte, schon zur Zeit der Sowjetunion ins Wanken geriet. Es ist fraglich, ob es in Georgien unter den damaligen Bedingungen überhaupt möglich war, eine positive Lösung der nationalen Frage zu finden. Insbesondere in Anbetracht der Tatsache, daß die Abchasen und Osseten – Minderheiten, die von der sowjetischen Nationalitätenpolitik in gleichem Maß „indigenisiert" und gefördert worden waren, – keinerlei Lust hatten, die privilegierte Position in ihrem eigenen autonomen Gebilden zugunsten der sich plötzlich entwickelnden Staatsnation aufzugeben.

Viele Autoren unterstellen, daß die Krise der Nationalitätenpolitik in Georgien ausschließlich die Schuld der ultrachauvinistischen nationalen Bewegung der Georgier war, die nicht imstande war, den nationalen Minderheiten Rechte und Freiheiten einzuräumen und ihre politische Mitwirkung zu akzeptieren, d.h., eine demokratische und zivile Gesellschaft aufzubauen. Doch ist nicht zu übersehen, daß auch die nationalen Minderheiten, also Abchasen und Osseten, Ende der

---

[7] A. Sakharov, O pričinach samorazrušenija SSSR, Sovetskoe Obšestvo: vozniknovenie, razvitie i istoričeskij final, II, Apogei i Krach Stalinizma. Moskau, RGGU 1997.

[8] Auch Keiser und Zaslavsky sind der Meinung, daß alle vier Republiken insbesondere im Vergleich zu anderen Sowjetrepubliken ökonomisch viel weiter entwickelt waren. Was frühere Phasen der staatlichen Unabhängigkeit anbelangt, hatten nur Litauen und Georgien eine lange eigenstaatliche Geschichte, die im Falle des Baltikums im 18 Jahrhundert und im Falle Georgiens im Jahre 1801 durch Rußland beendet wurde.

[9] Stephen F. Jones, Georgia: the trauma of statehood, New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations (Edited by I. Bremmer and R. Taras), Cambridge University Press, 1997.

1980er Jahre eigene nationale Bewegungen gebildet hatten, die in gleichem Maß unfähig waren, Kompromisse einzugehen und ihre Vormachtstellung in ihren autonomen Gebieten mit der dortigen georgischen Minderheit[10] zu teilen. Während der georgische Nationalismus sezessionistisch war, war der Nationalismus der nationalen Minderheiten in Georgien unionistisch, was von der Zentralregierung der UdSSR (und später von Rußland) erfolgreich gegen den georgischen Nationalismus ausgenützt wurde.

Die Unvereinbarkeit der Nationalismen in Georgien, die teilweise den „heterophobischen" ethnokulturellen Nationalismen der zentralasiatischen Völker ähneln, ist aber auch auf die Tatsache zurückzuführen, daß die politischen Eliten in Georgien nicht in der Lage waren, eine einheitliche nationale Ideologie zu konzipieren, die alle Bürger der sowjetischen Republik mental vereinte und ein Zusammengehörigkeitsgefühl hätte stärken können. Dasselbe gilt auch für die autonomen Gebiete, in denen das gesamte „Nationbuilding"-Szenario auf Autonomie beschränkt blieb und die weitergehende Ethnisierung, also Zersplitterung der Gesellschaft, begünstigte.

Besondere Faktoren

Nationalismus war also das neue Mittel, das die Eliten mit den Massen ideologisch verband und zu ihrer Mobilisierung diente. Es fehlte aber die Flexibilität, die Natur dieses Nationalismus von einer ethnokulturellen in eine staatstragende zu ändern. Es mag sein, daß eine solche Veränderung der Natur des Nationalismus für die neuen Eliten die Gefahr einer Delegitimierung bedeutet hätte. Man darf auch nicht die kritische sozial-wirtschaftliche Lage in der gesamten Sowjetunion vergessen, in der den neuen nationalen Führern ihre eigene Politik nur mittels massiver Volksmobilisierung durchsetzbar erschien.

In Georgien hat sich der Übergang des Nationalismus zu einer gesamtstaatlichen Ideologie nicht vollzogen. Dafür kann man verschiedene Erklärungen finden. Einerseits war Georgien wie keine andere Sowjetrepublik von autonomen Gebieten „zerlöchert". Diese autonomen Gebiete basierten entweder auf der Kollaboration der Minderheiten mit den Bolschewisten (im Falle der Abchasen und der Osseten) oder auf der russisch-türkischen Politik oder auf religiösen Prinzipien.[11] Dies hatte auf Seiten der Georgier eine sehr negative Einstellung gegenüber den autonomen Gebieten zur Folge und provozierte bei den nationalen Minderheiten als Gegenreaktion unionistische Bestrebungen, die als „Abwehrpolitik" gegenüber dem georgischen Nationalismus und als Garant für die eigene Sicherheit zu verstehen sind.

Die aufbrechenden ethnopolitische Konflikte haben den Zeitpunkt der Entstehung einer einheitlichen georgischen Nation weiter verschoben. Selbst bei einer optimistischen Betrachtung ist zum heutigen Zeitpunkt nicht davon auszugehen, daß die Abchasen und Osseten in Georgien je dem Schema entsprechen werden, nachdem jeder Staatsangehörige Georgiens Georgier (im staatlichen Sinne) ist. Die Auseinandersetzung mit Georgiern hat ihre rein ethnisch konzipierte eigene Identität gestärkt und macht eine vollwertige Integration in die georgische Gesellschaft/Nation in absehbarer Zukunft sehr schwierig. Ganz im Gegensatz dazu verläuft die Integration der anderen Minderheiten, die während der Sowjetunion keine Autonomie besaßen, ohne besondere Probleme. Besonders erfolgreich ist der Integrationsprozeß in Städten und Gebieten, wo die Urbanisation die interethnischen Kontakte intensiviert. In geringerem Umfang gilt dies für Gebiete, die geschlossen von bestimmten Minderheiten besiedelt sind und die an das Titularland der Minderheit grenzen. Diese Nachbarschaft zu Aserbaidschan, Armenien und

[10] Georgier stellten im Jahre 1989 fast 30% der Bevölkerung im autonomen Gebiet Süd-Ossetien und bis zu 47% in Abchasien. Der Anteil der Osseten an der Bevölkerung in Süd-Ossetien lag bei 66%, der der Abchasen in Abchasien bei 17% (Goskomstat 1991, The Geography of Nationalism in Russia and the Former USSR).

[11] Nur in Georgien wurde ein autonomes Gebiet auf der Grundlage der Religion der Bevölkerung gegründet – in Adscharien, obwohl die Bevölkerungsgruppe einen Teil der georgischen Nation bildet.

Nordossetien (Russische Föderation), verhindert die kulturelle und mentale Annäherung dieser Volksgruppen an Georgien.

Fazit

Die Frage des Nationalismus und seiner Rolle im Staatsbildungsprozeß in Georgien ist sehr kompliziert und bis heute ungelöst geblieben. Man kann der Meinung zustimmen, daß die Georgier sich selbst als einheitliche Nation erst Ende des 19. Jahrhunderts formierten, was die starke ethnokulturelle Basis des georgischen Nationalismus begründet, die sich bisher als schwerwiegender Nachteil beim Nationsbildungsprozesses erweist. Das Problem bezieht sich auch auf die Fähigkeit der heutigen politischen Elite, eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Mehrung des Wohlstandes zu erreichen, weil es in armen und sozial konfliktreichen Gesellschaften viel schwieriger ist, Feindlichkeit gegenüber dem Anderen, Vorurteile, Desintegration und Auseinandersetzungen zu vermeiden als in Wohlstandsgesellschaften. Auch Demokratie als universales Mittel der Interessenvertretung kann sich positiv auf den Prozeß der Nationswerdung und Staatsbildung auswirken. Als Alternative, die ebenfalls eine Nations- und Staatsbildung erlaubt, gilt der Totalitarismus. Der zentrale Unterschied kann als Dichotomie zwischen „Einheit in Vielfalt“ und „Einheit in Gleichheit“ verstanden werden.

Jörn Grävingholt

Warum Rußlands Föderalismus nicht tot ist. Ein Plädoyer gegen die Unterschätzung von Institutionen

Die Institutionalisierung der Politik in Rußland bleibe „weiterhin schwach", hat die Moskauer Politologin Lilija Schewzowa kürzlich in einem Beitrag über das „neue Rußland" unter Putin formuliert.[1] Und in demselben Sammelband führt Margareta Mommsen aus, die Föderalreformen des gerade gewählten Präsidenten Putin im Frühjahr 2000 belegten beispielhaft, „daß das institutionelle Nomadentum weiter floriert".[2] Kaum eine Analyse der russischen Politik verzichtet auf die Feststellung, politische Institutionen seien unterentwickelt, dem Machtwillen des vom System des „Superpräsidentialismus" begünstigten Staatsoberhaupts seien keine wirksamen institutionellen Schranken auferlegt und das politische Geschehen sei dementsprechend durch die Machthaber im Kreml nahezu beliebig manipulierbar.[3] Der Verweis auf die Schwäche politischer Institutionen, so scheint es, gehört zum Grundwortschatz der politikwissenschaftlichen Rußlandanalyse.

Der vorliegende Beitrag stellt diese Perspektive in Frage. Politik, so die hier vertretene These, ist in Rußland deutlich stärker institutionalisiert, als dies gemeinhin angenommen bzw. in vielen Analysen suggeriert wird. Damit sollen allerdings keineswegs die Defizite des russischen politischen Systems, auf die sich die meisten Autorinnen und Autoren beziehen, bestritten werden. Zweifellos läßt die politische Praxis in Rußland im Hinblick auf Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, politische Kultur und andere Kriterien liberaler, rechtsstaatlicher Demokratien viel zu wünschen übrig. Problemursache ist jedoch nicht mangelnde Institutionalisierung an sich. Die zentrale Schwachstelle der russischen Demokratie ist vielmehr die Dominanz informeller über formale Institutionen. Diese Unterscheidung ist bedeutsamer, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Mangelnde Institutionalisierung suggeriert freie Verfügbarkeit. Wo machtvollen, dominanten Akteuren keine institutionellen Grenzen gesetzt sind, steht ihrer uneingeschränkten Interessendurchsetzung nichts im Wege. Am Beispiel der Putinschen Föderalreformen will ich in diesem Beitrag darlegen, daß eine solche Sichtweise an der Wirklichkeit des politischen Systems in Rußland vorbeigeht. Institutionelle Schranken existieren, und sie wirken. Die aus normativer Sicht verständliche Klage über eine mangelnde Institutionalisierung (gemeint ist gemeinhin: der „richtigen" Institutionen!) verstellt dagegen den Blick auf die für analytische Zwecke notwendige Erkenntnis, daß eine Vielzahl von Institutionen vorhanden und sogar tief verankert ist (und damit beispielsweise einem abrupten Richtungswechsel in der russischen Politik erhebliche Widerstände entgegensetzen würde). Viele dieser Institutionen sind allerdings nicht formalisiert bzw. stehen der intendierten Wirkung formaler Institutionen diametral entgegen. Ohne die Einbeziehung dieser Institutionen bleibt jedoch eine Analyse der Funktionsweise des politischen Systems Rußlands rudimentär.

---

[1] Lilija Schewzova, Das neue Russland. Von Jelzin zu Putin, in: Russland unter neuer Führung, hrsg. von Hans-Hermann Höhmann/Hans-Henning Schröder, Münster 2001, S. 33–43, hier S. 34.

[2] Margareta Mommsen, Russlands politisches System des „Superpräsidentialismus", in: Russland unter neuer Führung, S. 44–54, hier S. 53.

[3] Vgl. auch Otto Luchterhandt, „Starker Staat" Russland. Putins ehrgeiziges Programm, in: Internationale Politik, Bd. 55, Nr. 5, 2000, S. 7–14, hier S. 7.

Zum besseren Verständnis sei zunächst der hier verwendete Institutionenbegriff kurz erläutert. Im Einklang mit wesentlichen Strömungen des Neo-Institutionalismus verstehe ich unter Institutionen relativ dauerhafte, durch soziale Interaktion entstehende und sich verfestigende Muster und Regelwerke sozialer Beziehungen, die menschliches Verhalten strukturieren und ihm Beschränkungen auferlegen.[4] Politische Institutionen sind demnach jene Regelsysteme, die spezifisch der „Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen" dienen.[5] Als solche können sie rechtlich verfaßt, also formale Institutionen sein, sie können aber auch informell, ohne zwingende formale Regelsetzung entstehen beziehungsweise – was besonders im Zusammenhang politischer Transformationen relevant ist – aus einem früheren System fortwirken. Jedes politische System braucht auch informelle Institutionen. In liberalen Demokratien ergänzen und unterfüttern diese jedoch – idealtypisch gesprochen – bestehende formale Regelwerke und verschaffen diesen damit die zur Lösung konkreter Aufgaben erforderliche Flexibilität. Treten informelle Institutionen dagegen in Konkurrenz zu formalen Regeln oder beginnen, diese zu dominieren, so leidet insbesondere die rechtsstaatliche Qualität eines politischen Systems. Da informelle Institutionen typischerweise nur partikulare Geltung besitzen und weite Teile einer Gesellschaft von Entscheidungsprozessen ausschließen, nimmt auf Dauer auch die demokratische Qualität des Systems Schaden. Dennoch, und dies ist für den hier gegebenen Kontext entscheidend, bringen auch informelle Institutionen Einschränkungen für die Handlungsfreiheit *aller* von ihnen betroffenen Akteure mit sich.

Nach der Übernahme des Amtes des Staatspräsidenten durch Vladimir Putin im Frühjahr 2000 meinten viele Beobachter, die Totenglocken des russischen Föderalismus läuten zu hören. Die Reformvorschläge, mit denen der neue Präsident nur wenige Tage nach seiner offiziellen Amtseinführung überraschte, wurden als Generalangriff auf die föderale Struktur der Jelzin-Ära interpretiert, und die Leichtigkeit, mit der Putin seine Vorstellungen gesetzlich umzusetzen schien, wurde weithin als Kapitulation der regionalen Eliten vor einem neuen Zentralismus gedeutet. Die Regionen und ihre Machthaber wurden praktisch zu den Verlierern der zweiten Phase der Transformation in Rußland erklärt. Die implizite Annahme lautete, das alte föderale System sei offenbar zu schwach institutionalisiert gewesen, um dem Angriff einer neu erstarkten zentralstaatlichen Exekutive auf die in vielen Jahren zäher Auseinandersetzungen erkämpften Privilegien der regionalen Eliten standhalten zu können. Institutionen wie der russische Föderalismus seien im Zweifel noch immer instrumentelle Verfügungsmasse willkürlicher, machtorientierter Akteure, Machtverhältnisse, nicht institutionelle Absicherung, entschieden daher auch über die Zukunft der russischen Demokratie.

Im einzelnen bestand Putins Reformpaket aus drei Elementen: Im ersten Schritt schuf der Präsident per Dekret eine neue Verwaltungsebene, indem er sieben sogenannte „Föderale Bezirke" einrichtete, denen alle 89 Föderationssubjekte Rußlands zugeordnet wurden und innerhalb derer jeweils ein bevollmächtigter Vertreter des Präsidenten die Arbeit der Bundesbehörden zu beaufsichtigen und die Tätigkeit der regionalen Organe im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit föderalem Recht zu kontrollieren hat. Des weiteren erreichte es Putin, einen gesetzlichen Mechanismus einzuführen, der es dem russischen Präsidenten ermöglicht, einen Gouverneur bzw.

---

[4] Vgl. Douglass C. North, Institutional Change: A Framework of Analysis, in: Institutional Change: Theory and Empirical Findings, hrsg. von Sven-Erik Sjöstrand, Armonk, N.Y.; London 1993, S. 35–46; Friedbert W. Rüb, Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, hrsg. von Wolfgang Merkel, Opladen 1994, S. 111–137, hier S. 116.

[5] Gerhard Göhler, Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, hrsg. von Gerhard Göhler, Opladen 1994, S. 19–46, hier: S. 39. Neben der hier im Vordergrund stehenden instrumentellen Dimension politischer Institutionen weist Göhler im übrigen noch auf eine symbolische Dimension hin, insofern Institutionen einer Gesellschaft auch über ihren unmittelbaren Nutzeffekt hinaus Orientierung vermitteln. Einen mit dem hier verwendeten weitgehend deckungsgleichen Institutionenbegriff benutzen auch Wolfgang Merkel und Aurel Croissant: Dies., Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 41, Nr. 1, 2000, S. 3–30, hier S. 18–20.

Republikpräsidenten im Falle wiederholter, gerichtlich festgestellter Verstöße gegen föderales Recht abzuberufen bzw. ein regionales Parlament aus denselben Gründen aufzulösen. Außerdem kann ein Gouverneur/Republikpräsident im Falle einer strafrechtlichen Verfolgung vom russischen Präsidenten vorübergehend suspendiert werden. Schließlich bewirkte Putin ein neues Verfahren für die Zusammensetzung des Föderationsrates, der Kammer der Regionen im russischen Bundesparlament. Das alte „Ex-officio-Prinzip", nach dem sich der Föderationsrat aus den jeweils amtierenden Leitern der Exekutive und der Legislative einer jeden Region zusammensetzte, wurde durch ein Delegationsprinzip ersetzt. Exekutive und Legislative benennen nunmehr feste Vertreter, die als hauptamtliche „Senatoren" vorwiegend in Moskau tätig und damit nur mehr der mittelbaren Kontrolle ihrer „Auftraggeber" unterworfen sind.

Hauptzielrichtung aller drei Maßnahmen schien die Schwächung der Gouverneure und Republikpräsidenten zu sein, die sich in der Jelzin-Ära zum Teil erhebliche Freiräume gegenüber Moskau erstritten oder auch ungefragt verschafft hatten. Um so bemerkenswerter war, daß dieselbe Personengruppe jene der Putinschen Reformvorhaben, die einer neuen gesetzlichen Grundlage bedurften, nicht wirksam zu verhindern vermochte und sich die alten „Senatoren" schließlich sogar selbst aus ihrer Doppelfunktion herausvotierten. Zwar formierte sich über einzelne Fragen der gesetzlichen Ausgestaltung Widerstand unter den Gouverneuren, doch schließlich, nach zähen Verhandlungen und zahlreichen Sitzungen des Vermittlungsausschusses der beiden Parlamentskammern, fügte sich die Mehrheit der regionalen Vertreter in das scheinbar Unvermeidliche.[6] Noch vor der Sommerpause hatte Putin alle seine Gesetzesvorhaben durch das Parlament gebracht.

In den Kommentaren des Sommers 2000 war zuweilen von einer „regelrechten Kapitulation" der regionalen Eliten vor dem neuen russischen Präsidenten zu lesen.[7] Knapp zwei Jahre später ist dergleichen dagegen kaum mehr zu vernehmen. Weder haben sich Befürchtungen bewahrheitet, die sieben Vertreter des Präsidenten würden massiv die Kompetenzen der regionalen Verwaltungen beschneiden, noch ist die von manchen prophezeite Welle von Amtsenthebungsverfahren gegen Gouverneure über das Land geschwappt. Selbst das Projekt der Vereinheitlichung regionaler Verfassungsnormen mit geltendem föderalem Recht, das zu den Hauptaufgaben der Präsidentenvertreter in ihrem ersten Amtsjahr zählte, läßt erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit der Putinreformen aufkommen. Im Fall der Republik Baschkortostan beispielsweise, die im November 2000 eine neue, mit dem Präsidentenvertreter in Nishni Nowgorod abgestimmte Republikverfassung verabschiedete, beklagte die russische Staatsanwaltschaft schon wenige Wochen später, das neue Gesetzeswerk beinhalte nicht weniger, sondern eher noch mehr Verstöße gegen Bundesrecht als sein Vorgängerdokument.

Insgesamt scheint der Elan der Präsidentenvertreter weitgehend verbraucht zu sein. Die aktiveren unter ihnen haben sich neue „Nebenbeschäftigungen" gesucht, wie Sergei Kirienko im Wolgabezirk, der von Putin die Leitung einer Kommission zur Lösung des Problems der Chemiewaffenentsorgung übertragen bekommen hat. Demgegenüber haben sich Versuche des Kreml, die Präsidentenvertreter als Wahlkampfmanager einzusetzen, um die Wahl kremltreuer Kandidaten bei Gouverneurs- oder Präsidentenwahlen in den Regionen sicherzustellen, als wenig nutzbringend erwiesen. Mitunter gelang zwar die Demontage unliebsamer Amtsinhaber (so in Kursk und der Republik Sacha), aber Bemühungen Moskaus, einen neuen Mann gegen den ausdrücklichen Willen wesentlicher Teile der regionalen Elite zu installieren, blieben fast überall erfolglos. Die spektakulärsten Fälle der Intervention Moskaus gegen amtierende Regionaloberhäupter fielen vor allem dadurch auf, daß Putin es gar nicht erst mit formalen Amtsenthebungsverfahren versuchte. Eine Mischung aus öffentlicher Kampagne und inoffiziellem Druck bewegten den Gouverneur von Primorje und den Präsidenten von Sacha dazu, ihre Ämter aufzugeben bzw. auf eine Wiederwahl zu verzichten. Nicht die formalen Machtmittel des Präsiden-

[6] Johnson's Russia List, 26.7.2000, Nr. 4424–5.

[7] Jamestown Monitor, 2.8.2000.

ten erwiesen sich als wirksam, sondern informelle Absprachen sowie möglicherweise noch die Drohung mit Erkenntnissen des Geheimdienstes. Unterdessen hat sich der größte Teil der regionalen Eliten mit dem neuen Präsidenten arrangiert und ist zum normalen Tagesgeschäft zurückgekehrt.

Putin seinerseits scheint weitgehend akzeptiert zu haben, daß regionale Personalfragen letztlich Sache regionaler Elitenetzwerke sind. Diese Netzwerke stellen eine der wirksamsten informellen Garantien des russischen Föderalsystems dar, da sie sich einer allzu massiven Intervention von außen erfolgreich verschließen und den Aufstieg von „Außenseitern" verhindern können. Ergänzt werden die innerregionalen Netzwerke durch Bindungen einzelner Regionen zu bestimmten landesweit operierenden Industrie- und Finanzgruppen sowie durch persönliche Kontakte der Regionaloberhäupter zu führenden Mitgliedern der föderalen Exekutive. Vor diesem Hintergrund erscheint die vermeintliche „Kapitulation" der Gouverneure und Republikpräsidenten vor Putin als weitaus weniger dramatisch. Vielmehr realisierten die Regionaloberhäupter ein altes Prinzip personalisierter Netzwerke: Es galt, den voraussichtlich nicht zu gewinnenden unmittelbaren Konflikt um Gesetzentwürfe nicht auf die Spitze zu treiben, um in wirklich essentiellen Fragen auch weiterhin mit dem Präsidenten verhandlungsfähig zu bleiben.

Die faktische Vetomacht regionaler Eliten ist informell institutionalisiert. Dieses Phänomen war bereits in der Sowjetunion nicht unbekannt, und das heutige Rußland hat daraus ein föderales System gemacht. Dessen Überleben hängt daher keineswegs nur von formalen Verfassungs- und Gesetzesarrangements ab. Informelle Institutionen tragen erheblich zu seiner Stabilisierung bei. Aus normativer Sicht ist dies keine befriedigende Erkenntnis, analytisch ist sie jedoch unverzichtbar.

Pawel Moshaew

Regionen Rußlands.
Gewinner und Verlierer im Transformationsprozeß im Zuge der Globalisierung

Die Transformation in Rußland erfolgte zusammen mit der Öffnung der Märkte. Die Unternehmen in Rußland setzten sich somit gleichzeitig auch mit Globalisierungsprozessen auseinander. Die Folge dieser Entwicklung war wachsende Konkurrenz im Zuge der Globalisierung und führte zum Rückgang der Industrieproduktion im Lande um fast 50% vom Niveau im Jahre 1990. Dabei waren diverse Branchen unterschiedlich betroffen, am wenigsten die Rohstoffproduzenten.

Exporte sind zu einem der wichtigsten Faktoren der Entwicklung in Rußland geworden. Es besteht eine sehr hohe Korrelation zwischen den Exporten pro Kopf aus einzelnen Föderationssubjekten und dem BIP pro Kopf (K=0,85). Man kann fast behaupten, daß man Gewinner und Verlierer der Transformation auf der Ebene einzelner Regionen als Gewinner und Verlierer der Globalisierung bezeichnen kann.

In Rußland findet eine punktuelle Globalisierung statt: das heißt, nur einige wenige Regionen integrieren sich in die Weltwirtschaft und profitieren von den Transformationsprozessen. Die wichtigsten zwei Aspekte der Globalisierung sind Außenhandel und ausländische Investitionen. Ihre Bedeutung für die regionale Entwicklung unterscheidet sich stark nach einzelnen Föderationssubjekten [1]. Die erste Ursache hierfür liegt in der regionalen Wirtschaftsstruktur. Die Regionen, die sich auf Erdöl- und Erdgasförderung, Eisen- und Stahlindustrie und ähnliche Branchen spezialisieren, konnten sich auf dem Weltmarkt als Rohstofflieferanten behaupten und für sie spielen Exporte eine bedeutende Rolle. Exportorientierte Regionen locken auch die meisten Auslandsinvestitionen an.

Ein anderer Faktor ist die geographische Lage. Die Regionen, die weit von den Staatsgrenzen entfernt sind, sind in einer eher ungünstigen Situation. Schlechte Verkehrsanbindung, hohe Transporttarife behindern Exporte und Importe und reduzieren die Attraktivität für ausländische Investoren. Große Bedeutung hat die wirtschaftliche Entwicklung der Nachbarstaaten. Die geographische Nähe zu Westeuropa (Kaliningrader Gebiet) oder zu der asiatisch-pazifischen Region (Gebiet Primorje) ist viel günstiger als zur Mongolei oder zu den unterentwickelten Gebieten Chinas (Republik Tuwa und Altaj). Eine ganz besondere Stellung nimmt Moskau ein.

Im nachfolgenden wird versucht, mit Hilfe ausgewählter sozioökonomischer Indikatoren die wirtschaftliche Entwicklung russischer Regionen zu erklären und eine Einteilung vorzunehmen.

Industrieproduktion

Etwa 40% aller Industrieproduktion des Landes im Jahr 2000 erzielten nur 10 Föderationssubjekte, die man zweifellos als Gewinner der Transformation bezeichnen kann und die sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt haben und stark in die Weltwirtschaft integriert sind: Gebiet Tjumen (insbesondere autonomer Bezirk (AB) der Chanten und Mansen sowie AB der Jamal-Nenzen), Moskau, Region Krasnojarsk, Rep. Tatarstan, Gebiet Swerdlowsk, Gebiet Samara, Gebiet Tscheljabinsk, Rep. Baschkortostan, Moskauer Gebiet, St. Petersburg. Diese führenden Regionen erzielen auch die meisten Einnahmen für den Staatshaushalt.

BIP pro Kopf

Den höchsten Wert bei diesem Indikator weisen wieder das Gebiet Tjumen (109 Tausend Rubel im Jahre 1999 bei einem gesamtrussischen Durchschnitt von 28,7 Tausend Rubel), Moskau (79,3 Tausend Rubel), Rep. Jakutien, Gebiet Sachalin und andere exportorientierte Regionen sowie St. Petersburg auf. Am unteren Ende der Skala sind es solche Regionen wie Rep. Inguschetien, Dagestan, Tuwa, Gebiet Iwanowo u.a., die zweifellos zu den Verlierern der Transformation gehören.

Exporte

Eine Sonderstellung hat Moskau: durch dieses größte Handels-, Finanz- und Transportzentrum Rußlands wird ein Fünftel aller russischen Exporte abgewickelt. Weitere 15% der Exporte liefert allein das Gebiet Tjumen (Erdöl und Erdgas). Insgesamt erzielen 10 führende Exportregionen über 60% aller Exporte: Region Krasnojarsk (v.a. Metallerzeugnisse), Gebiet Samara und Rep. Tatarstan (Erdöl und Erdgas sowie chemische Erzeugnisse), Gebiet Irkutsk (v.a. Metallerzeugnisse), Gebiet Swerdlowsk (Metall- und chemische Erzeugnisse) usw. Die Spezialisierung Rußlands ist bekannt: auf Rohstoffe entfallen über 80% aller Exportlieferungen. Entsprechend konnten bis jetzt von dieser Spezialisierung nur die Regionen profitieren, die Rohstoffvorkommen haben (Ausnahme: Moskau als Handelszentrum).

Bei der Analyse der Exporte pro Kopf sieht man wieder deutlich die Verlierer der Globalisierung: die Republik Adygeja, Karatschajewo-Tscherkessien, Kabardino-Balkarien, der Autonome Bezirk (AB) der Tschuktschen, Gebiete Tambow, Iwanowo u.a. Zusammenfassend führte die Globalisierung in Rußland zu einer sehr starken Polarisierung.

Importe

Bei den Importen fällt die zentrale Rolle Moskaus noch stärker auf: 32,1% aller Importe des Landes werden durch diese Region mit einem Bevölkerungsanteil von nur 6% abgewickelt. Auf Platz 2 ist St. Petersburg, die zweite russische „Metropole“ (7,7%). Danach folgen: Moskauer Gebiet, Kaliningrader Gebiet (Importe sind stark durch den Sonderstatus dieser Region begünstigt) und Gebiet Tjumen. Es ist somit wieder eine ganz begrenzte Anzahl von Regionen, die als Importkanäle auftreten und von der Globalisierung profitieren.

Ausländische Investitionen

Ausländische Investitionen konzentrieren sich sehr stark in der Hauptstadt, v.a. im Dienstleistungsbereich. Moskau dient als Sprungbrett in andere Regionen. Positiv ist, daß Moskau seine dominierende Position bei den ausländischen Investitionen langsam verliert (37% im Jahre 2000 gegenüber den Werten von über 60% Mitte der 90er Jahre). St. Petersburg wird attraktiver. Es werden immer mehr Projekte in den russischen Regionen selbst realisiert (Region Krasnodar, Gebiete Omsk, Tscheljabinsk, Sachalin, Samara u.a.). Hier wird aber auch ähnlich wie bei Exporten und Importen eine sehr hohe Konzentration erzielt: auf 10 führende Regionen kommen über 80% der ausländischen Kapitalströme.

Immer attraktiver werden außerdem die an Moskau und St. Petersburg angrenzenden Regionen (Moskauer und Leninigrader Gebiete, Gebiete Tula, Kaluga, Orjol).

Höhe des Einkommens

Zu berücksichtigen ist hier, daß sich der Wert des minimalen Warenkorbes stark unterscheidet. So ist z.B. das Preisniveau im AB der Tschuktschen mehr als zweimal so hoch wie in Moskau und fast viermal so hoch wie im Gebiet Rostow. Als Indikator wurde die Höhe des Einkommens

bezogen auf den Wert des minimalen Warenkorbs genommen. Wiederum weist Moskau die höchsten Werte auf (9,9 Mal). Es sind noch 10 Regionen, die mit Moskau höhere Werte als den gesamtrussischen Durchschnitt (2,9 Mal) erzielen. Auf der anderen Seite liegt dieser Indikator in 40 Regionen unter 2,0. Wir sehen wieder eine deutliche Polarisierung in der russischen regionalen Entwicklung. Zu betonen ist, daß die Höhe dieses Indikators eine hohe Abhängigkeit von Exporten pro Kopf in einzelnen Regionen aufweist (Korrelationskoeffizient 0,74).

Arbeitslosigkeit

Als ein weiterer Indikator ist die Arbeitslosenquote einbezogen worden (im Durchschnitt in Rußland 2000: 10,5%). Sie ist relativ gering in größten Städten (Moskau: 3,8%) sowie in exportorientierten Regionen. Andererseits erreicht sie in unterentwickelten nationalen Republiken Werte über 20%.

Einteilung der Regionen

In den letzten Jahren wurden in Rußland die Regionen nach verschiedenen Kriterien eingeteilt. In diesem Aufsatz wird die Einteilung von N. Zubarevich und A. Trejviš unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen erweitert und erläutert [5]. Alle Regionen werden nach „offenen“ (Typ 1-3), „halboffenen“ (Typ 4) und „geschlossenen“ Regionen (Typ 5-6) unterschieden. Die Zugehörigkeit zu den einzelnen Typen kann wegen der relativ instabilen regionalen Entwicklung von einem Jahr zum anderen abweichen, insbesondere sind Bewegungen zwischen den Typen 4 und 3 möglich.

Tabelle: Einteilung der Regionen

„Offene“ Regionen	
	Beispiele
1. Größte Städte	Moskau, St. Petersburg
2. Exportorientierte Regionen	Gebiet Tjumen (mit autonomen Bezirken), Gebiete Wologda, Krasnojarsk, Irkutsk, Lipezk, Murmansk, Republiken Jakutien und Komi
3. Grenzregionen	Kaliningrader Gebiet, Gebiet Primorje, Krasnodar
4. „Halboffene“ Regionen	Gebiete Iwanowo, Kirow, Brjansk, Rjasan
4a. Regionen mit stark ausgeprägtem importsubstituierenden Sektor	Moskauer Gebiet, Gebiet Jaroslawl, Wladimir, Leningrader Gebiet
5. Wirtschaftsschwache Regionen des Nordens	Taimyrischer AB, AB der Ewenken, AB der Tschuktschen
6. Unterentwickelte nationale Republiken	Republiken Adygeja, Karatschajewo-Tscherkessien, Kabardino-Balkarien, Dagestan, Inguschetien sowie Republiken Tuwa und Altaj
„Geschlossene“ Regionen	

Zu dem Typ 1 zählen v.a. die Metropolen wie Moskau und St. Petersburg – Gewinner der Transformation und der Globalisierung –, die sich zu Zentren der postindustriellen Gesellschaft entwickelt haben. Die Entwicklung strahlt aus diesen Zentren in die russische Peripherie (Modell „Zentrum-Peripherie“) aus, die angrenzenden Regionen bekommen einen Investitionsschub aus den Zentren.

Typ 2 sind exportorientierte Regionen, die dank der Ausrichtung ihrer Produktion auf den Weltmarkt hohe reale Einkommen erzielen konnten.

Durch die Regionen vom Typ 3 erfolgt dank ihrer Verkehrslage ein Großteil russischer Importe (s.o.), in den letzten Jahren konnten sie außerdem auch ziemlich hohe Investitionen aus dem Ausland anziehen.

Typ 4 bilden die „halboffenen" Regionen. Darunter sind viele Regionen Zentralrußlands (Textilregionen wie Gebiet Iwanowo, Regionen mit früher stark entwickeltem militärindustriellen Komplex wie Gebiet Rjasan).

Als Untertyp (Typ 4a) kann man Regionen mit stark ausgeprägter importsubstituierender Produktion bezeichnen. Nach der Krise im August 1998 erfolgte in Rußland wegen der Abwertung des Rubels ein deutlicher Rückgang bei den Importen der Nahrungsmittel und Konsumgüter. Dies führte zur Entstehung heimischer Produktion und somit zu hohen Wachstumsraten in diesen Regionen: v.a. Moskauer Gebiet (Anstieg der Industrieproduktion um mehr als 45% gegenüber 1998), Gebiete Jaroslawl (47%), Wladimir (46%), Leningrader Gebiet (36%). Hier wirkte sehr stark auch die geographische Nähe zu Moskau bzw. St. Petersburg bei geringeren Produktionskosten.

Regionen vom Typ 5, die keine Rohstoffvorkommen haben und einem Strukturwandel unterliegen, gehören zu den Verlierern der Transformation. Diese Regionen wurden zu Sowjetzeiten durch die Strategie „Eroberung des Nordens" wirtschaftlich angeschlossen und haben derzeit ohne hohe Zuwendungen von der föderalen Regierung wenig Entwicklungspotential.

Unterentwickelte nationale Republiken vom Typ 6 zählen zu den „geschlossenen" Regionen und sind gar nicht in die Globalisierungsprozesse einbezogen. Diese Regionen sind außerdem durch ganz geringe Haushaltseinnahmen, geringe reale Einkommen und hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Zusammenfassung

Im Vergleich zu der relativ ausgeglichenen regionalen Entwicklung zu Sowjetzeiten haben sich in Rußland im Laufe der Transformation starke regionale Disparitäten herausgebildet. Wichtigste Ausdrucksformen dieser wirtschaftlichen Umstrukturierungs- und Differenzierungsprozesse sind erhebliche regionale Unterschiede, wie sie in den untersuchten Indikatoren zum Ausdruck kommen.

Transformationsprozesse und Globalisierung führten zur Polarisierung in der Entwicklung der Regionen („reiche" und „arme" Regionen") gemessen am regionalen BIP, am realen Einkommen oder am Human Development Index (HDI).[1] Charakteristisch für die Entwicklung in Rußland ist eine „zurückkehrende" Industrialisierung, wobei die industriellen Branchen, v.a. Rohstoffbranchen, und somit die rohstofffliefernden Regionen an Bedeutung gewinnen.

Es gibt aber eine Anzahl von Regionen, in denen nach der Krise im August 1998 importsubstituierende Produktionen entstanden sind (s.o.), und die neben „offenen" Regionen zu den Leistungsträgern unter den russischen Regionen gehören.

Insgesamt wurde Rußland wirtschaftlich und soziokulturell in zwei ungleiche Teile geteilt. Die Grenze zwischen diesen Teilen ist beweglich, aber ein Großteil des Landes gehört immer noch zur Peripherie.

[1] In den HDI fließen außer dem BIP pro Kopf (nach Kaufkraftparität) reale Einkommen und die Lebensqualität (Lebenserwartung, Bildungsniveau u.a.) [1]. Die verfügbaren Werte des HDI beziehen sich auf das Krisenjahr 1998 und weisen ähnliche Strukturen in der regionalen Entwicklung wie o.g. Indikatoren auf.

Bei Beibehaltung der liberalen wirtschaftlichen Ausrichtung und einer weiteren Eingliederung Rußlands in die Weltwirtschaft kann man einen Anstieg der regionalen Disparitäten erwarten [2, 5]. Anhaltendes Wirtschaftswachstum wird nicht alle Regionen gleichzeitig erfassen. Mehr Chancen auf ein nachhaltiges Wachstum haben die „offenen“ bzw. u.U. die „halboffenen“ Regionen (insbesondere Regionen, die sich als Produktionscluster um die bedeutendsten Zentren herausbilden werden).

Um die regionale Wirtschaftsstruktur zu verbessern – wenn man dies als Ziel der föderalen Politik sieht – sollte die Rentabilität in den Regionen erhöht werden, die hinreichende Voraussetzungen haben sowie der Abzug der Bevölkerung aus den wirtschaftsschwachen Regionen des Nordens ermöglicht werden.

Als zukunftsträchtig erscheint m.E. die Errichtung von Produktionsstätten in russischen Regionen, die auf einen großen heimischen Markt ausgerichtet sind. In den größten Städten kann das außerdem die Entwicklung der Hochtechnologiebranchen sein, für die exportorientierten Regionen – Exporte nicht von Rohstoffen, sondern von verarbeiteten Produkten.

Inwieweit sich diese Strategien im Laufe der nächsten Jahre umsetzen lassen, hängt von politischen Entscheidungen ab. Hoffentlich wird sich das Bild der regionalen Entwicklung in Rußland ändern.

Literatur

1. Human Development Report 2000: Russian Federation, 2001.

2. Regionalisacija w razvitii Rossii: geograficeskie processy i problemy, Moskva, 2001.

3. Regiony Rossii 2001. Goskomstat Rossii, 2002.

4. Rossija v cifrach: Goskomstat Rossii, Moskva, 2001.

5. Russian Regions in 1999: An Annual Supplement to Russia’s Political Almanac, 2001.

Karin Pieper

Gewinner oder Verlierer auf der regionalen Ebene? Regionalpolitik vor dem Hintergrund des Beitritts von Ungarn und Polen in die Europäische Union

Seit Beginn der konkreten Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) im Jahr 1998[1] wird die Fähigkeit der Beitrittsländer zur Übernahme des EU-Rechtsbesitzstandes im Rahmen des Screeningverfahrens analysiert. Geprüft wird beim Kapitel „Regionalpolitik und Kohäsion", ob die politisch-administrative Struktur, also der institutionelle Rahmen und die angewendeten Verfahren eine zukünftige Umsetzung der EU-Strukturpolitikfonds in den Beitrittsländern ermöglichen. Die erheblichen Finanzmittel aus diesen Strukturfonds, die Ungarn und Polen ab dem Beitritt zur EU für die Forcierung des Strukturwandels auf regionaler Ebene zur Verfügung stehen, sind Ansporn für die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen. Auf der anderen Seite haben die Beitrittsländer derzeit keine Sicherheit über die Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik im nächsten Programmplanungszeitraum, der 2007 beginnt.

Im Mittelpunkt dieses Aufsatzes steht die Darstellung einiger innenpolitischer Schwierigkeiten, die sich in der Vorbeitrittsphase in Ungarn und Polen durch die Umsetzung der Anpassungserfordernisse an die EU-Regionalpolitik ergeben. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob sich eine integrierte Regionalpolitik in Ungarn und Polen herausbildet, die nützlich für Regionen mit unterschiedlichem sozioökonomischen Niveau ist. Zudem wird untersucht, welche Chancen sich für die Regionen in Ungarn und Polen aus dem Zusammenspiel von nationaler Regionalpolitik und EU-Vorbeitrittshilfen ergeben. Abschließend wird die derzeitige Vorgehensweise der EU am Beispiel der Regionalpolitik kritisch analysiert.[2]

Nationale und integrationspolitische Herausforderungen im Politikfeld Regionalpolitik

Bereits zu Beginn der Transformation Anfang der neunziger Jahre bildete sich eine sozioökonomische Polarisierung auf regionaler Ebene heraus, die sich in erheblich unterschiedlichen Beiträgen zum nationalen Bruttoinlandsprodukt und differenzierten Arbeitslosenquoten manifestiert. Einige Regionen in Ungarn und Polen haben den transformationsbedingten Strukturwandel in der Industrie und im Dienstleistungssektor durch Privatisierung an strategische Investoren gemeistert (z.B. Hauptstädte und Westregionen). Dem stehen Krisenregionen gegenüber, die aufgrund ihrer monofunktionalen Ausrichtung auf die Landwirtschaft (östliche Regionen) und

[1] Aufgrund des Luxemburger Ratsbeschlusses vom Dezember 1997 wurden 1998 Verhandlungen zum Beitritt in die EU mit den fünf mittel- und osteuropäischen Ländern Estland, Polen, Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien sowie mit Zypern eröffnet.

[2] Im Rahmen meines Dissertationsprojekts beschäftige ich mich mit dem dargestellten Themenkomplex. Ergebnisse der empirischen Phasen (Ungarn: Herbst 2000, Polen: Frühjahr 2001) fließen in die Analyse ein. Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Pieper, Karin (2002): Auswirkungen der Integrationspolitik der Europäischen Union auf die Regionalpolitik in Ungarn und Polen. In: Glombowski, Jörg (Hrsg.): Die Europäische Union: Außenbeziehungen und innere Differenzierung, Opladen: Leske + Budrich, S. XXX, im Erscheinen.

auf traditionelle Industriebereiche wie Schwerindustrie (Nordungarn, Schlesien) den notwendigen Strukturwandel noch immer nicht bewältigt haben.[3]

In beiden Ländern wurde vor allem durch Beschäftigungs- und Restrukturierungsprogramme in Krisenregionen versucht, der zunehmenden regionalen Polarisierung zu begegnet. Weitere Sektorprogramme, die u.a. den Aufbau von notwendiger Infrastruktur auf allen Ebenen vorsahen, waren insgesamt nur mit geringen finanziellen Mitteln dotiert.[4] Aktuelle sozioökonomische Analysen belegen eine Verfestigung der regionalen Disparitäten in beiden Ländern, wobei sich in Ungarn ein erhebliches West-Ost-Gefälle ergibt.[5] Die Einführung einer integrierten Regionalpolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und zur Reduzierung der Disparitäten in Ungarn und Polen ist somit erforderlich.

Parallel zur Eröffnung des Beitrittsprozesses im Jahr 1998 hat die Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission einen Leitfaden veröffentlicht, in dem detailliert dargelegt wird, welche institutionellen Strukturen aufgebaut, bzw. welche Verfahren notwendigerweise eingeübt werden müssen, um insbesondere die Gelder des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung zukünftig effektiv umsetzen zu können.[6]

Das EU-Hilfsprogramm PHARE[7] wird seit Anfang der neunziger Jahre u.a. in Ungarn und Polen als zusätzliches Instrument zur Unterstützung des Strukturwandels eingesetzt. 1998 ist es nicht nur finanziell aufgestockt, sondern auch mit dem Ziel reformiert worden, verstärkt eine Vorbeitrittshilfe darzustellen. Neben PHARE-Programmen, die sich ausschließlich mit dem Aufbau und der Stärkung der Leistungsfähigkeit von Institutionen befassen, sind Investitionsprogramme für sozioökonomisch schwache Regionen konzipiert worden. Mit Hilfe der „Economic and Social Cohesion“ (ESC)-Programme sollen, nach Maßgabe des oben erwähnten Leitfadens, bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt Strukturen für die Umsetzung der EU-Regionalpolitik aufgebaut und die Prinzipien einer dezentralen Programmplanung und Implementation eingeübt werden.

Innenpolitische Herausforderungen in Ungarn und Polen durch Anpassungen an die EU-Strukturpolitik

Der integrationspolitische Einfluß der EU-Regionalpolitik ist nach 1998 bei der Verabschiedung von regionalpolitischen Gesetzen ganz deutlich zu erkennen.[8] Parallel sind in Ungarn und Polen 1998 bzw. 2000 *Nationale Regionalpolitische Konzepte* verabschiedet worden. Es handelt sich dabei um ein Dokument, das in Anlehnung an die Prinzipien der EU-Strukturpolitik konzipiert wurde und die Durchführung von regionalpolitischen Maßnahmen für gewisse Sektoren und in ausgewählten Regionen vorsieht.

---

[3] Vgl. Bachtler, John/Downes, Ruth/Gorzelak, Grzegorz (2000): Introduction: Challenges of Transition for Regional Development. In: Bachtler, John/Downes, Ruth/Gorzelak, Grzegorz (Hrsg.): Transition, cohesion and regional policy in central and Eastern Europe, Aldershot: Ashgate, S. 1–9.

[4] Vgl. Horváth, Gyula (1998): Regional and Cohesion Policy in Hungary, Discussion Papers, Nr. 23, Pécs; Vgl. Task Force for Structural Policy in Poland (1997): Structural Policy in Poland from the Perspective of Integration with the European Union, Final Report, Warsaw.

[5] Vgl. Europäische Kommission (2002): Erster Zwischenbericht zur sozioökonomischen Lage der Regionen, Brüssel.

[6] Die folgenden vier Grundprinzipien sind für die europäische Regionalpolitik bestimmend: (1) Prinzip der Konzentration der strukturpolitischen Maßnahmen auf vorrangige Gebiete; (2) Prinzip der Programmplanung; (3) Prinzip der Kohärenz und Zusätzlichkeit der Mittel; (4) Prinzip der Partnerschaft. Vgl. Europäische Kommission (1999): Europäische Beihilfen für die Regionalentwicklung: Kurzer Leitfaden für die künftigen Mitgliedstaaten, Brüssel.

[7] Poland and Hungary – Aid for Economic Restructuring, da das Programm bei der Einführung 1989 nur für Ungarn und Polen galt (Anm. d. Red.).

[8] In Ungarn ist bereits 1996 ein regionalpolitisches Gesetz verabschiedet worden, das die Grundprinzipien der EU-Strukturpolitik berücksichtigt. Es ist im Jahr 1999 novelliert worden. In Polen ist 2000 ein Gesetz zur Regionalpolitik verabschiedet worden.

Der institutionelle Rahmen wird auf der nationalen Ebene durch die Festlegung der Aufgaben der Ministerien für Regionale Entwicklung (im folgenden: MRE) geschaffen: In beiden Ländern verfügen diese über die Kompetenz, Fondsgelder für die regionale Entwicklung zu vergeben.[9] Zusätzlich zu diesen Mitteln, die in Anlehnung an das Prinzip der Dezentralisierung auf regionaler Ebene programmiert und umgesetzt werden, erhalten seit dem Jahr 2000 ausgewählte sozioökonomisch schwache Regionen Gelder aus dem PHARE ESC-Programm.

Problemfelder auf der nationalen Ebene

Erfahrungen der ersten Umsetzungsphase der dezentralen Fonds für regionale Entwicklung deuten auf ähnliche Problemfelder in beiden Ländern hin. In Ungarn und Polen sind vor einigen Jahren *Interministerielle Räte* zur Unterstützung der regionalpolitischen Aktivitäten der Regierung eingesetzt worden. Diese Räte arbeiten unter der Federführung des MRE und sollen auf der Grundlage der *Nationalen Regionalen Entwicklungskonzepte* sektorale Entwicklungskonzeptionen einzelner Ministerien koordinieren. Eine mangelnde Abstimmung innerhalb der Räte führt jedoch gegenwärtig dazu, daß das Gesamtdokument, das in Anlehnung an die Prinzipien der EU-Strukturpolitik konzipiert wurde, kaum Anwendung findet. Die Vergabe der insgesamt geringen Fondsgelder führt besonders in Polen tendenziell zu einer Flächenförderung. Gelder werden somit nicht gezielt zur Überwindung von Entwicklungsdefiziten in einzelnen Regionen eingesetzt (z.B. deckungsgleich mit den ESC-Zielregionen), sondern eher gleichmäßig auf alle Regionen verteilt. Interviewpartner aus den MRE beider Länder äußern sich dahingehend, daß diese Förderpraxis auf den starken Einfluß von diversen Ministerien zurückzuführen sei.[10]

In Ungarn kommt es derzeit nicht zur Stärkung der institutionellen Position des MRE, da seit 1998 das Landwirtschaftsministerium zusammen mit dem MRE ein gemeinsames Ministerium stellt. Somit müssen bereits innerhalb des Ministeriums sektorale Differenzen überwunden werden.[11] Ein Hauptgrund für die schwache Stellung des polnischen MRE ist, daß es nach dem Gesetzesabschluß im Sommer 2000 parallel zur Bildung einer Minderheitsregierung eingesetzt wurde. Im Zuge der Parlamentswahlen 2001 ist das MRE bereits wieder aufgelöst worden. Regionalpolitische Aufgaben werden seit Herbst 2001 in einer Abteilung des neu gegründeten Ministeriums für Infrastruktur wahrgenommen.

Die regionalpolitischen Ansätze einer differenzierten Förderung erfahren eine weitere Verwässerung dadurch, daß z.B. den jeweiligen Wirtschaftsministerien erhebliche Fondsmittel zur Verfügung stehen. Obwohl entsprechende Programme auch auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen abzielen, werden z.B. Programme zur Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen vom Wirtschaftsministerium nicht vorrangig in sozioökonomisch schwächeren Regionen eingesetzt.[12]

Chancen und Herausforderungen für die regionale Ebene

Das Prinzip der Partnerschaft der EU-Strukturpolitik sieht eine dezentrale Programmplanung und eine Umsetzung der Projekte auf der regionalen Ebene vor. Allerdings ist in den regionalpolitisch relevanten EU-Verordnungen nicht verbindlich vorgeschrieben, wie weitreichend die

---

[9] Die Kompetenzen des bereits seit Anfang der neunziger Jahre bestehenden ungarischen MRE sind mit der Novelle von 1999 klarer definiert worden. In Polen ist die Abteilung für Regionale Entwicklung des Wirtschaftsministeriums ausgegliedert worden, und gemäß dem Gesetz von 2000 ist ein eigenes MRE gegründet worden.

[10] Interview u.a. im polnischen MRE, Abt. Programmierung der Regionalkontrakte, April 2001, Warschau.

[11] Vgl. Downes, Ruth (2000): Regional Policy Evolution in Hungary. In: Bachtler, John/Downes, Ruth/Gorzelak, Grzegorz (Hrsg.): Transition, cohesion and regional policy in central and Eastern Europe, Aldershot: Ashgate, S. 331–344.

[12] Vgl. Szlachta, Jacek (2000): Problems of Polish Regional Development Policy in the Context of European Integration. In: Hausner, Jerzy/Marody, Miroslawa (Hrsg.): The Quality of Governance: Poland Closer to the European Union? EU-monitoring IV, Warschau: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 87–115.

Kompetenzen dieser sog. *NUTS*[13]*-II*-Ebene[14] ausgestaltet sein müssen. In den Gesetzen zur Regionalpolitik in Ungarn und Polen ist daher das Prinzip der Dezentralisierung wie folgt festgeschrieben worden:

In Ungarn sind durch das Gesetz von 1996 zunächst Entwicklungsräte, die sich überwiegend aus gewählten Vertretern zusammensetzen, auf der Verwaltungsebene der 19 *Komitate* eingesetzt worden. Allerdings sind die *Komitate*, die den *NUTS-III*-Regionen in der EU-Systematik entsprechen, zu klein für die derzeit in der EU geltenden Bestimmungen zur Umsetzung von regionalpolitischen Zielfonds. Daher ist im Zuge der Gesetzesnovelle von 1999 in Ungarn die Gründung von sieben statistischen Regionen verbindlich festgeschrieben worden. Als Entscheidungsgremium fungieren *Regionale Entwicklungsräte*, deren Mitglieder allerdings nicht demokratisch legitimiert sind. Die Umsetzung von regionalpolitischen Maßnahmen wird von *Regionalen Entwicklungsagenturen* wahrgenommen.

In Polen ist 1998, sicherlich begünstigt durch die Orientierung an EU-Vorgaben, nach jahrelanger Diskussion eine territoriale Reform zur Einführung von 16 selbstverwalteten *Wojewodschaften* beschlossen worden. *Marschallämter* besitzen seit 1999 u.a. die Kompetenz für die Umsetzung nationaler Fondsgelder wie auch für die EU-Vorbeitrittshilfen.

In beiden Ländern stellen sich während der ersten Programmphase nationaler Regionalpolitik und der Umsetzung von EU-Vorbeitrittshilfen Problemfelder dar, die darauf zurückzuführen sind, daß es sich bei den ungarischen Regionen und den polnischen *Wojewodschaften* um sehr junge Strukturen mit eingeschränktem Handlungs- und Finanzrahmen handelt. Gerade in finanzieller Hinsicht stehen den subnationalen Ebenen (1) nur begrenzte Eigenmittel zur Verfügung, um selbst erarbeitete regionalpolitische Konzepte umzusetzen. Somit sind Regionen auf massive Kofinanzierung der Fördermaßnahmen vom Staat angewiesen. Auch aufgrund der notwendigen Kofinanzierung von ESC-Programmen bedarf es einer Reform mit dem Ziel, den finanziellen Engpaß der Regionen zu beheben. Mitarbeiter von regionalen Entwicklungsagenturen beider Länder nannten als weitere Hauptprobleme (2) den Zeitmangel bei der Erstellung von Entwicklungskonzepten, die deshalb nicht differenziert genug ausgearbeitet werden konnten, sowie (3) das mangelnde Know-how bei der Überführung von Zielen der Entwicklungskonzepte in konkrete Projekte.[15]

Auf die nationale Regionalpolitik bezogen, haben diese qualitativen Mängel zur Folge, daß regionale Entwicklungskonzepte nur teilweise in das nationale Förderprogramm aufgenommen werden konnten. Die EU hat diese Unerfahrenheit der regionalen Akteure, unter Hinweis auf Effizienz- und Effektivitätskriterien bei der Vergabe der PHARE-Mittel, vor kurzem dazu veranlaßt, die dezentralen ESC-Programme zurückzufahren. Statt dessen setzt man ab dem Jahr 2001 verstärkt auf nationale Fördersegmente, die z.B. vom Wirtschaftsministerium verwaltet werden. Als Folge haben regionalpolitische Akteure in sozioökonomisch schwachen Regionen immer weniger Gelegenheit dazu, sich mit den Prinzipien der EU-Strukturpolitik vertraut zu machen und die effektive Umsetzung von Fondsgelder zu erlernen.

[13] Nomenklatur für Statistische Gebietseinheiten, einheitliche Klassifikation der EU zur Erstellung der regionalen Statistiken, mit 5 Ebenen (zwei lokalen, drei regionalen Ebenen); die NUTS-II-Ebene umfaßt die nationalen administrativen Ebenen unterhalb der zentralen Ebene (Anm. d. Red.).

[14] Auch nach der Reform der EU-Strukturpolitik im Rahmen der *Agenda 2000* im Jahr 1999 ist die *NUTS-II*-Ebene weiterhin die räumliche Bezugsgröße für Ziel-1-Fördermaßnahmen.

[15] Interviews in polnischen Entwicklungsagenturen in Stettin, Bialystok und Kattowitz (April 2001) und in ungarischen *Regionalen Entwicklungsagenturen* in Sopron, Miskolc und Debrecen (November 2000).

Klarheit über künftige Ausrichtung der EU-Regionalpolitik gefordert

Eine zentrale Diskussion entbrennt gegenwärtig in Ungarn und Polen darüber, daß beide Beitrittsländer derzeit keine Sicherheit über die zukünftige Ausrichtung der EU-Regionalpolitik haben.[16]

In Ungarn behindert diese Ungewißheit die Stärkung der regionalen Ebene, die 1999 ausschließlich für die zukünftige Umsetzung von europäischen Strukturfondsgeldern eingerichtet wurde. Während einerseits die Meinung vertreten wird, „man baue nur Papierregionen auf, um der EU Genüge zu tun“,[17] fordern Befürworter der regionalen Ebene die Stärkung der demokratischen Legitimität der *Regionalen Entwicklungsräte*.[18] Konsens herrscht darüber, daß sich langfristig, auch angesichts der Größe des Landes, nur eine subnationale Ebene (Regionen oder *Komitate)* durchsetzen kann.

Die zunehmende Rezentralisierung der ESC-Programmförderung stößt hingegen besonders im Flächenstaat Polen auf Unmut. Neben der Begründung der EU, die regionale Ebene verfüge über mangelhafte Expertise und Kapazitäten, ist die Vereinfachung bzw. Vereinheitlichung des Programmmanagements in allen Kandidatenländern sicherlich ein zentrales Argument für die Vorgehensweise der EU. Die Tendenz zu nationalen Vorbeitrittsprogrammen mit sektoraler Ausrichtung ist nachteilig für Polen, da auf spezifische – weiterhin bestehende – regionale Strukturprobleme im ländlichen Raum sowie in der Schwerindustrie nicht differenziert genug Rücksicht genommen werden kann.

Fazit

In beiden Ländern bedarf es auf der nationalen Ebene in Zukunft einer intensiveren und besseren Feinabstimmung von regionalpolitischen Zielen auf der Grundlage der *Nationalen Regionalen Entwicklungskonzepte*. Denn nur durch eine koordinierte Zusammenarbeit der Ministerien kann sich eine differenzierte regionale Entwicklungspolitik herausbilden, die nützlich für Regionen mit unterschiedlichem sozioökonomischen Niveau ist.

Aus Sicht der Regionen kann festgestellt werden, daß die regionale Ebene Ende der neunziger Jahre zwar eine Einflußvergrößerung durch die Festschreibung von Kompetenzen auf dem Gebiet der Regionalpolitik erfahren hat. Der jüngste Umschwung der Förderpraxis der EU ab dem Jahr 2001 droht jedoch eine Renationalisierung der Regionalpolitik in Ungarn und Polen nach sich zu ziehen. In dem Sinne, daß Maßnahmen einer institutionell dezentral ausgerichteten regionalen Entwicklungspolitik zunehmend von sektoralen Politiken überlagert werden.

Um die Absorptionskapazität auf der regionalen Ebene zu erhöhen, sollte das ESC-Programm verstärkt zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten genutzt werden. Ein zügiger Abschluß der für die 1. Hälfte 2002 terminierten Verhandlungen über das Kapitel "Regionalpolitik und Kohäsion" ermöglicht zudem, daß regionalpolitische Akteure in Ungarn und Polen über eine konkrete Grundlage für notwendige Anpassungsmaßnahmen verfügen.

---

[16] Zur Diskussion innerhalb der EU vgl. Lippelt, Barbara/Bode, Wolfgang (2001): Die Erweiterung und das EU-Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit. In: Integration, 24. Jg., 4/2001, S. 369–389.

[17] Interview im ungarischen Wirtschaftsministerium, Abt. für Regionale Entwicklung, Oktober 2000, Budapest.

[18] Interview im ungarischen Verband für lokale Gebietskörperschaften, Dezember 2000, Budapest.

Rusanna Gaber

Verlierer der Transformation in Mittelosteuropa

In der politischen Debatte um die Transformation in Osteuropa und ihre sozialen Folgen wird häufig von Gewinnern und Verlierern gesprochen. Die Diskussion um die Verlierer des Systemwechsels ist besonders dann von Bedeutung, wenn es um die Legitimität der Reformen und die Konsolidierung des neuen politischen und wirtschaftlichen Systems in diesen Ländern geht. Zunächst muß jedoch gefragt werden, ob sich Transformationsgewinner und -verlierer empirisch so klar identifizieren lassen. Wer sind die Verlierer des Systemwechsels und wie groß ist ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung? Wie stehen sie selbst dem neuen politischen und wirtschaftlichen System gegenüber? Diesen Fragen wird in diesem Beitrag nachgegangen. Die Grundlage hierfür bilden repräsentative Bevölkerungsumfragen, die zwischen 1999 und 2001 im Rahmen des Projektes „Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe“ erhoben wurden.[1]

Die Untersuchung umfaßt die Visegrad-Staaten Polen, Ungarn und Tschechien sowie die Slowakei und Ostdeutschland. Letzteres wird wegen der deutschen Wiedervereinigung meist als Sonderfall betrachtet und ist daher nur selten Teil vergleichender Studien. Jedoch gab es auch dort einen Systemwechsel von einer sozialistischen zu einer demokratischen und an der Marktwirtschaft orientierten Staatsordnung, und auch hier wird immer wieder von Gewinnern und Verlierern gesprochen.

Transformationsverlierer – Überlegungen zur Definition

Die Definition des Transformationsverlierers ist komplexer, als es zunächst scheint. Sie kann sich auf den wirtschaftlichen Aspekt beschränken (Miller/White/Heywood 1998, Rose/Mishler/Haerpfer 1998, Jacobs 2001) oder aber zusätzlich auch politische und kulturelle Aspekte umfassen (Pollack 1997, Brunner/Walz 1998). Des weiteren ist zwischen objektiven und subjektiven Transformationsverlierern zu unterscheiden. Im ersten Fall basiert die Definition auf objektiven Kriterien, wie sie bspw. in Länderstatistiken zu finden sind, im zweiten auf subjektiven Einschätzungen von Befragten. Der Nachteil einer *objektiven* Verliererdefinition besteht darin, daß objektive Einschätzung und subjektive Wahrnehmung voneinander abweichen können. Da Gewinn bzw. Verlust individuell unterschiedlich wahrgenommen werden, muß sich nicht jeder objektive Verlierer selbst auch als solcher verstehen. Umgekehrt können sich Befragte zu den Verlierern zählen, die nach objektiven Kriterien nicht als Verlierer gelten. Daß sich einige Menschen trotz einer objektiven Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lage dennoch als Transformationsverlierer sehen, zeigen u.a. die Umfragen in Ostdeutschland (Fuchs 1997, Delhey/Böhnke 2000).

Die *subjektive* Definition von Verlierern führt dann zu Problemen, wenn die Frage nach Gewinnern und Verlierern zu allgemein gestellt wird. So zeigt Rychard (1996) anhand von polnischen Umfragestudien, daß ein großer Teil der Befragten nicht in der Lage war, die allgemeine Frage nach Gewinnern und Verlierern für sich zu beantworten, da dies voraussetzt, daß die Befragten ihre Gewinne und Verluste in den einzelnen Lebensbereichen gewichten können. Eine solche Überforderung läßt sich jedoch vermeiden, wenn nach *konkreten* Lebensbereichen gefragt wird.

[1] Das internationale Kooperationsprojekt, an dem 13 osteuropäische Forschergruppen beteiligt waren, wurde unter Leitung der Forschergruppe Dieter Fuchs, Hans-Dieter Klingemann, Edeltraud Roller und Bernhard Weßels am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung durchgeführt. Befragt wurden Personen ab 18 Jahren in 13 osteuropäischen Ländern sowie in Ost- und Westdeutschland.

Für die Analyse der subjektiven Verlierer ist eine weitere Differenzierung nötig. So muß unterschieden werden, ob sich die Befragten *selbst* als Verlierer betrachten (*Selbstzuschreibung*) oder aber von *anderen* Befragten als solche bezeichnet werden (*Fremdzuschreibung*).

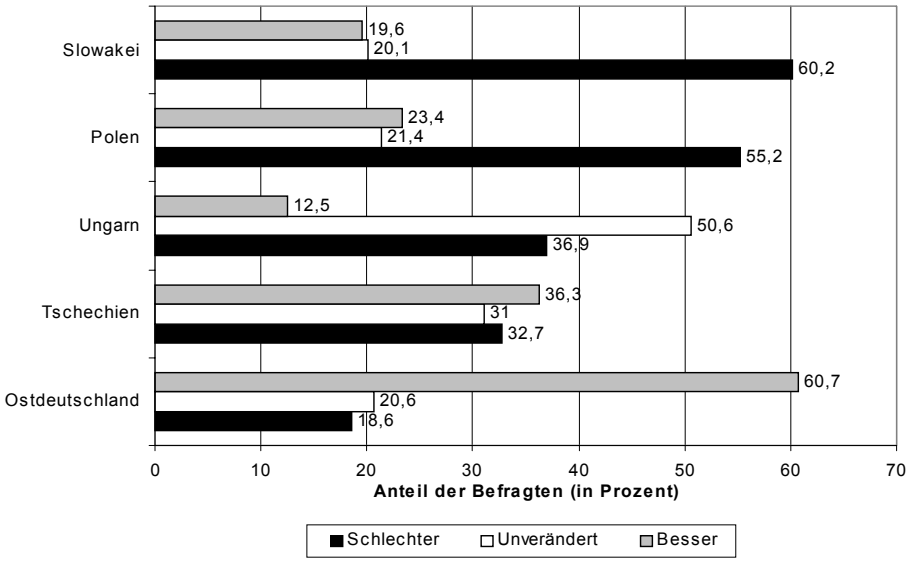
Die theoretischen Überlegungen zeigen, daß eine Definition von Gewinnern und Verlieren aufgrund der Vielschichtigkeit des Konzepts immer mit Problemen behaftet ist. Das bedeutet nicht, daß eine empirische Antwort auf die Frage nach den Gewinnern und Verlierern des Systemwechsels unmöglich ist. Wichtig ist jedoch, daß empirische Analysen häufig nur einen spezifischen Auschnitt der Wirklichkeit darstellen können, so auch die folgende Analyse.

Wer sind die Verlierer in Osteuropa?

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die *wirtschaftlichen* Verlierer des Systemwechsels und basiert auf repräsentativen Umfragen, die zwischen 1999 und 2001 erhoben wurden. Die Frage nach den Gewinnern und Verlierern lautete: „In comparison with the last five years of (the state-socialist/communist regime) would you say that your personal economic situation has improved, gotten worse, or remained the same?“ Es handelt sich hier um eine Selbstzuschreibung, die auf der subjektiven Wahrnehmung der eigenen wirtschaftlichen Lage basiert. Da nach der *relativen* Verschlechterung oder Verbesserung gefragt wurde, lassen sich aus den Antworten keine Rückschlüsse auf das *absolute* Lebensniveau des Befragten ziehen. Als Verlierer werden diejenigen bezeichnet, die mit „gotten worse“ geantwortet haben.

Die Ergebnisse zeigen, daß der Anteil der Verlierer in den fünf Ländern stark variiert. In Polen und der Slowakei überwiegen mit über 50 Prozent in der Bevölkerung eindeutig die Verlierer. In Ungarn und Tschechien hingegen schätzt nur jeder Dritte, in Ostdeutschland sogar nur jeder Fünfte seine heutige Situation schlechter ein als früher.

Abb.1: Eigene wirtschaftliche Lage verglichen mit den letzten fünf Jahren im kommunistischen Regime



Trotz der Unterschiede zwischen den Ländern ist der Anteil derjenigen, die seit dem Systemwechsel zumindest wirtschaftliche Verluste hinnehmen mußten, in allen Ländern beachtlich. In Polen, Ungarn und der Slowakei ist der Anteil der Verlierer deutlich höher als der Anteil der wirtschaftlichen Gewinner. Nur in Ostdeutschland und Tschechien ist er geringer.

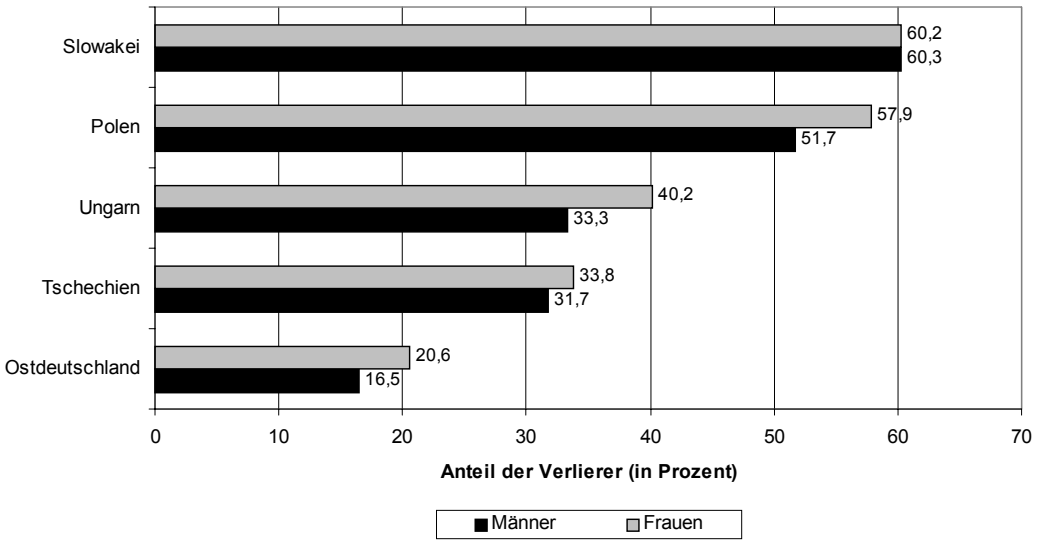
Im folgenden soll es hauptsächlich um die Verlierer des Systemwechsels gehen. Dabei wird diese Gruppe in einigen Fällen mit der Gruppe der Nicht-Verlierer kontrastiert, d.h. mit denjenigen, deren wirtschaftliche Lage sich seit dem Systemwechsel verbessert hat bzw. gleich ge-

blieben ist. Wer sind die Verlierer, wie sind ihre Einstellungen zum neuen System? Verteilen sie sich gleichmäßig über die gesamte Gesellschaft oder gibt es Gruppen, die besonders stark betroffen sind? Für die Beantwortung dieser Fragen werden ausgewählte soziale und politische Merkmale untersucht, von denen angenommen werden kann, daß sie bei Verlierern und Nicht-Verlierern unterschiedlich ausfallen.

Soziostrukturelle Merkmale

Eine häufig geäußerte Vermutung ist, daß besonders Frauen, ältere Menschen und Angehörige der unteren sozialen Schichten zu den wirtschaftlichen Verlierern des Systemwechsels gehören, da der Wegfall von Arbeitsplätzen und die Einschnitte im Sicherungssystem sie besonders treffen.

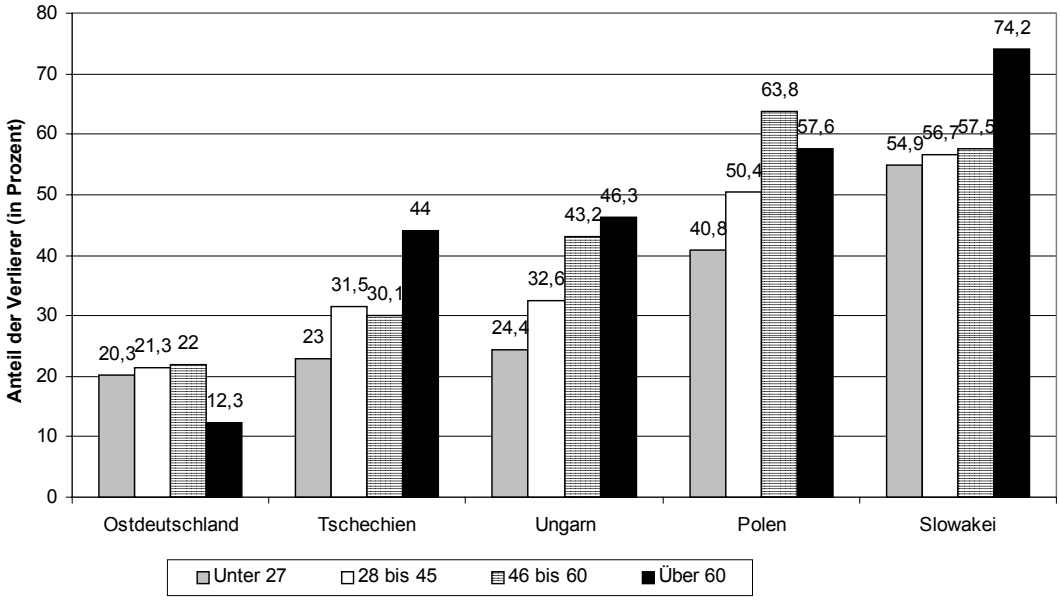
Abb.2: Verlierer nach Geschlecht



Vergleicht man den Verliereranteil unter Männern und Frauen zeigt sich überraschenderweise, daß der Unterschied zwischen den Geschlechtern eher gering ist. Eine deutliche Differenz gibt es nur in Polen und Ungarn, wo sechs bis sieben Prozent mehr Frauen zu den Verlierern zählen als Männer. Für Ostdeutschland ist die Differenz statistisch signifikant, aber eher gering. In Tschechien und der Slowakei gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

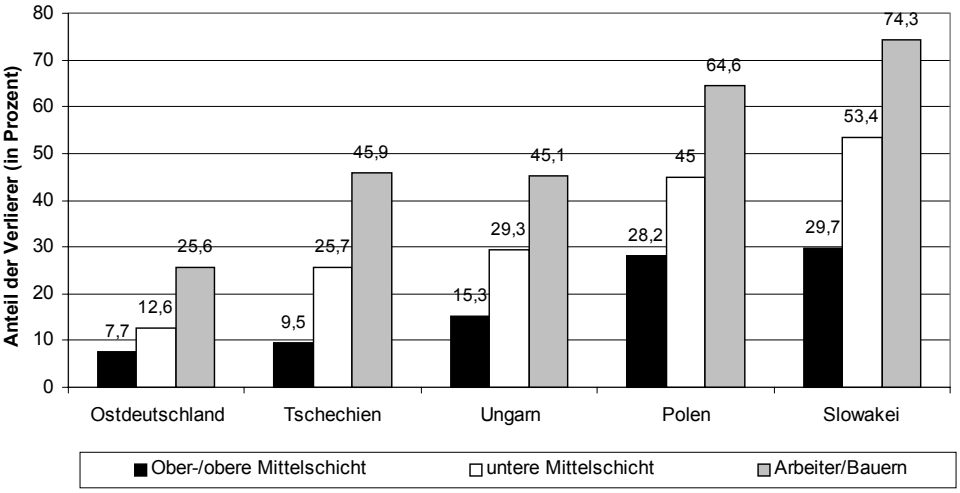
Für die Frage, ob ältere Menschen eher zu den Verlierern gehören als jüngere, wurde zwischen vier Altersgruppen unterschieden. Sie orientieren sich an der jeweiligen Lebensphase, in der sich die Befragten zu Beginn der Transformation befanden. Für die Gruppe der heute 18- bis 27-Jährigen sind die Antworten wenig aussagekräftig, da sich die Frage auf einen Lebensabschnitt bezieht, in dem die jüngsten Befragten dieser Gruppe zwischen drei und acht, die ältesten zwischen zwölf und 17 Jahre alt waren. Für die drei anderen Altersgruppen läßt sich im Ländervergleich kein einheitliches Muster erkennen. Die Annahme, daß ältere Menschen häufiger zu den Verlierern gehören, trifft nur mit Einschränkungen zu. In Tschechien, Ungarn und der Slowakei ist der Anteil der Verlierer in der Gruppe der heute über 60-Jährigen tatsächlich am größten. In Polen ist es die Gruppe der heute 46- bis 60-Jährigen, die den größten Anteil an Verlierern aufweist. Für Ostdeutschland trifft die Annahme überhaupt nicht zu. Vielmehr steht hier die Gruppe der heute über 60-Jährigen sogar am besten da. Denn unter ihnen gibt es deutlich weniger wirtschaftliche Verlierer als unter den anderen Altersgruppen.

Abb.3 Verlierer nach Altersgruppen



Bezogen auf die subjektive Schichtzugehörigkeit ist das Muster über die Länder hinweg relativ einheitlich. Wie vermutet ist in allen fünf Ländern der Verliereranteil unter den Arbeitern und Bauern am größten, gefolgt von den Angehörigen der unteren Mittelschicht, die jedoch deutlich seltener von wirtschaftlichen Einbußen betroffen sind. Am geringsten ist der Anteil der Verlierer in der Oberschicht und der oberen Mittelschicht.

Abb.4 Verlierer nach Schichtzugehörigkeit

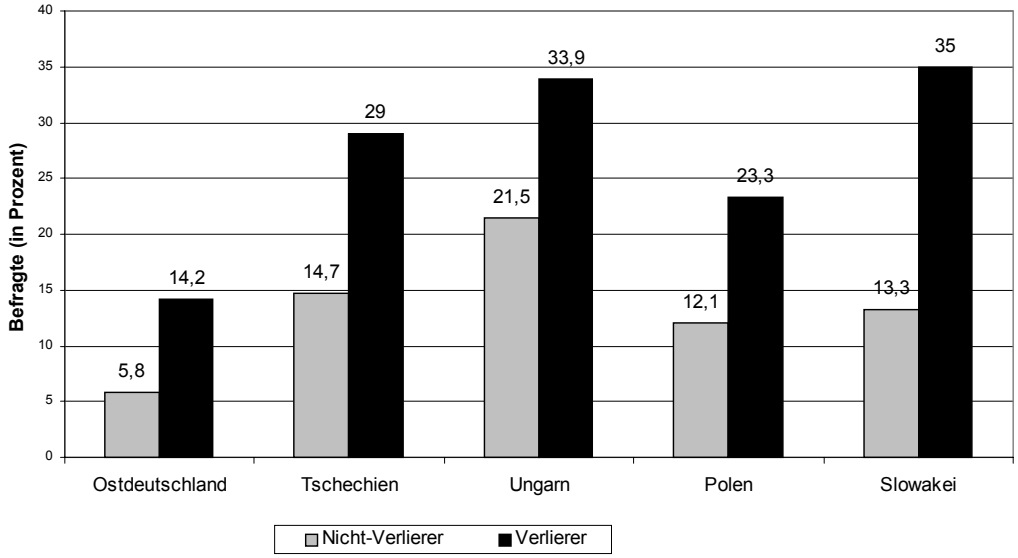


Politische Einstellungen

Wie denken die wirtschaftlichen Verlierer der Transformation über Demokratie, Marktwirtschaft und den Kommunismus als Gesellschaftsideal? Diesen Fragen kommt in der politischen Konsolidierungsforschung eine zentrale Bedeutung zu (Fuchs/Roller 1998, Diamond 1999). Aufgrund ihrer schlechten wirtschaftlichen Erfahrungen ist zu vermuten, daß die wirtschaftlichen Verlierer gegenüber der neuen Gesellschaftsordnung eher kritisch eingestellt sind. Gleich-

zeitig ist anzunehmen, daß diese Gruppe der Idee des Kommunismus mit seinen Idealen von Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit positiver gegenübersteht als der Rest der Bevölkerung.

Abb.5 Meinung – Anderes Herrschaftssystem ist besser als Demokratie



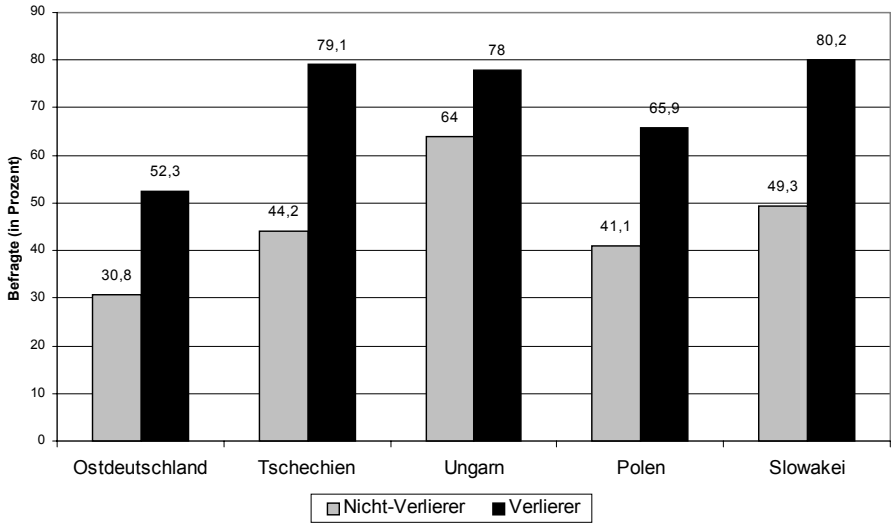
Im Hinblick auf die allgemeine Einstellung zur Demokratie wurde gefragt: „Do you believe that democracy is the best form of government or is there another form of government which is better?" Die Ergebnisse zeigen für alle Länder, daß der Anteil derer, die der Ansicht sind, es gäbe bessere Staatsformen als die Demokratie, unter den Verlierern deutlich größer ist als unter den Nicht-Verlierern. In Tschechien und Polen sind unter den Verlierern zweimal, in Ostdeutschland und der Slowakei sogar fast dreimal so viele Befragte dieser Ansicht wie unter den Gewinnern. Insgesamt vertreten jedoch auch unter den Verlierern weit weniger als die Hälfte der Befragten diese Meinung. So äußerte sich in der Slowakei und Ungarn[2] jeder dritte Verlierer, in Ostdeutschland dagegen nur jeder siebte kritisch zur Demokratie als Staatsform.

Ein ähnliches Muster ergibt sich für die Einstellung zur Marktwirtschaft. Gefragt wurde: „Do you personally feel that the creation of a free market economy, that is one largely free from state control, is right or wrong for (country's) future?" Im Vergleich zur Demokratie ist die Ablehnung der Marktwirtschaft in allen Ländern und Bevölkerungsgruppen deutlich größer.

Unter den Verlierern ist die Ablehnung stärker als unter den Nicht-Verlierern. Mit Ausnahme von Deutschland halten mindestens sieben von zehn befragten Verlierern das System der freien Marktwirtschaft für ihr Land eher für ungeeignet. Dies legt den Schluß nahe, daß die Befragten klar zwischen politischem und wirtschaftlichem System unterscheiden und die eigenen wirtschaftlichen Probleme vor allem auf letzteres zurückführen. Unter den Nicht-Verlierern ist der Anteil der Ablehnungen mit knapp unter fünfzig Prozent um ein Vielfaches geringer als bei den Verlierern, jedoch immer noch groß, was darauf hindeutet, daß die Haltung zur Marktwirtschaft nicht nur von der persönlichen wirtschaftlichen Situation abhängt.

[2] Die große Zahl der Demokratieskeptiker mag zum Teil auch darauf zurückzuführen sein, daß es in Ungarn für die Befragten nicht die Möglichkeit gab, mit „unentschieden" zu antworten.

Abb. 6 Meinung – Marktwirtschaft ist für das eigene Land ungeeignet

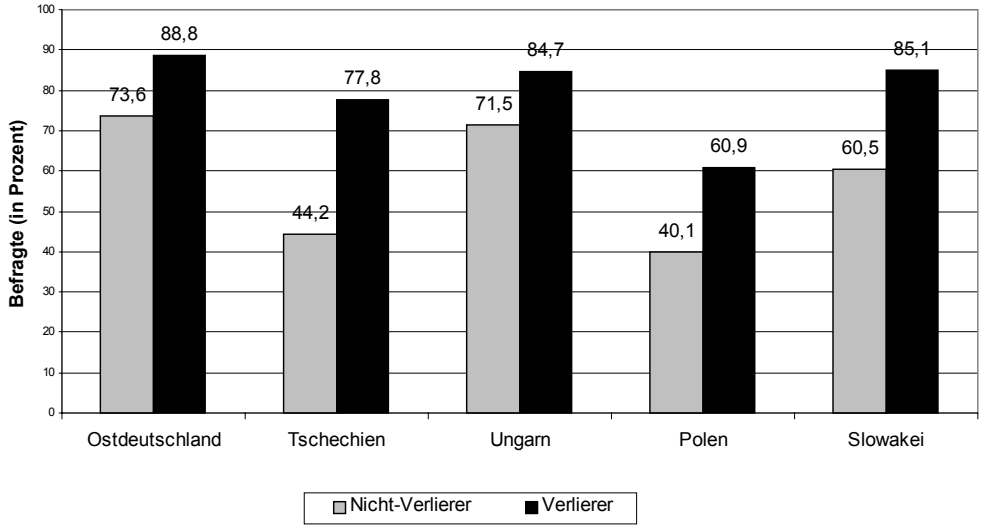


Zwei weitere Beobachtungen sind hier erwähnenswert: zum einen die geringen Unterschiede zwischen den wirtschaftlich erfolgreicheren Ländern wie Tschechien und Ungarn einerseits und der Slowakei andererseits, zum anderen die deutlich positivere Haltung der Verlierer zur Marktwirtschaft in Polen. Letzteres überrascht deshalb, weil die Einführung der Marktwirtschaft auch hier große soziale Kosten mit sich gebracht hat, die Skepsis gegenüber der Marktwirtschaft jedoch insgesamt geringer ist als in den drei anderen Ländern.

Die dritte Frage bezieht sich auf die Einstellung zum Kommunismus als Idee. Gefragt wurde: „Do you consider (Socialism/Communism) to be a good idea that was badly carried out?" Die Ergebnisse zeigen für die Verlierergruppe, daß in allen Ländern mehr als drei Viertel dem Kommunismus als Idee positiv gegenüberstehen. Nur in Polen fällt die Zustimmung deutlich geringer aus, liegt aber auch dort immer noch über fünfzig Prozent.

Auch unter den Nicht-Verlierern befürwortet die überwiegende Mehrheit den Kommunismus zumindest als Idee, mit Ausnahme von Tschechien und Polen. Hier ist die Zustimmung in beiden Gruppen geringer. Erstaunlicherweise ist in Ostdeutschland der Anteil der Befürworter in beiden Bevölkerungsgruppen unter allen Ländern am höchsten. Da es den Ostdeutschen wirtschaftlich deutlich besser geht als ihren osteuropäischen Nachbarn, liegt die Vermutung nahe, daß sich die Zustimmung zur Ideologie des alten Systems nicht allein auf die wirtschaftliche Situation der Befragten zurückführen läßt.

Abb.7 Meinung – Kommunismus gute Idee



Fazit

In allen fünf Ländern gibt es einen beachtlichen Anteil wirtschaftlicher Verlierer, der jedoch im Ländervergleich stark variiert. Die Verlierer finden sich besonders unter den Arbeitern und Bauern und mit Ausnahme Ostdeutschlands eher unter der älteren Bevölkerung. Zwischen den Ländern gibt es jedoch Unterschiede in der soziostrukturellen Zusammensetzung der Verliererguppe, besonders bezogen auf Alter und Geschlecht.

Bedeutsamer sind die Unterschiede zwischen Verlierern und Nicht-Verlierern in der Haltung zur Demokratie und Marktwirtschaft. Diese Einstellungen fallen unter den Verlierern deutlich negativer aus. Gleichzeitig ist die Zustimmung zur Idee des Kommunismus in dieser Gruppe etwas höher als unter den Nicht-Verlierern.

Für die politische Konsolidierung in den Ländern ist jedoch entscheidend, wie groß die Zustimmung zu Demokratie und Marktwirtschaft in der *gesamten* Bevölkerung ist. Hier ergibt sich ein gemischtes Bild. So ist die Zahl der Befürworter der Demokratie in allen Ländern sehr viel größer als die der Skeptiker. Die Marktwirtschaft hingegen stößt in allen Ländern mit Ausnahme Ostdeutschlands auf eine breite Ablehnung, nicht nur unter den Verlierern. Auch steht eine breite Mehrheit der Bevölkerung dem Kommunismus als Idee nach wie vor positiv gegenüber. Die breite Ablehnung der Marktwirtschaft ist angesichts der hohen Erwartungen und der Schwierigkeiten, die der Übergang von der zentralistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft mit sich bringt, nicht überraschend. Im Hinblick auf die politische Konsolidierung in diesen Ländern muß das Ergebnis jedoch nachdenklich stimmen.

Literatur

Brunner W. / Walz D., 1998: Selbstidentifikation der Ostdeutschen 1990-1997, In: H Meulemann (Hrsg.): *Werte und nationale Identität im vereinigten Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich, S.229–50.

Delhey J. / Böhnke P., 2000: Führt die materielle zur inneren Einheit? Zum Verhältnis von Wohlstandslage und subjektivem Wohlbefinden, In: H.-H. Noll, R. Habich (Hrsg.): *Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft. Analysen zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S.83–103.

Diamond L.J., 1999: *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.

Fuchs D., 1997: Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung, in: *Leviathan,* Sh.16, S.253–84.

Fuchs D. / Roller E., 1998: Cultural Conditions of Transition to Liberal Democracy in Central and Eastern Europe, In: S.H. Barnes/ J. Simon (Hrsg.): *The Postcommunist Citizen*, Budapest: Erasmus Foundation, S. 35–77.

Jacobs J., 2001: Alltag oder Vergangenheit? Einstellungen zur herrschenden politischen Ordnung in den Neuen Bundesländern, Polen, Tschechien und Ungarn, in: *Politische Vierteljahresschrift,* 42, S. 223–46.

Miller, W.L. / White, S,/ Heywood, P., 1998: *Values and Political Change in Postcommunist Europe*, London: Macmillan.

Pollack, D., 1997: Das Bedürfnis nach sozialer Anerkennung. Der Wandel der Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft in Ostdeutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13, S.3–46.

Rose, R. / Mishler, W. / Haerpfer, C., 1998. *Democracy and its Alternatives,* Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

Rychard, A., 1996: Beyond Gains and Losses: In Search of "Winning Losers", in: *Social Research,* 63, S.465–85.

Andreas May

Polen – Beispiel einer gelungenen Transformation?

Insbesondere durch die starke Position der Solidarność seit Mitte der 80er Jahre hatte Polen im Transformationsprozeß eine glänzende Ausgangsposition für die Transformation von einer sowjet-sozialistischen zu einer demokratischen Gesellschaft. Es stellt sich allerdings die Frage, wie Polen mit diesen Ressourcen umgegangen ist und inwieweit man von einer gelungenen Transformation sprechen kann. Des weiteren stellt sich die Frage, wie die besonderen Begebenheiten in Polen theoretisch zu erklären sind. Dabei soll das Modell des akteurszentrierten Institutionalismus von Mayntz/Scharpf[1] herangezogen werden.

Politische Transformationsprozesse

Nach dem Umbruch 1989 stehen sich Post-Kommunisten und Politiker der Solidarność gegenüber. Anders als die Mehrzahl der mittelosteuropäischen Reformstaaten läßt sich die polnische Politik viel Zeit, eine Verfassung auszuarbeiten, 1992 wird eine kleine Verfassung, 1997 die heute gültige Verfassung verabschiedet und mit einem Referendum bestätigt.

Durch ein sehr liberales Wahlrecht wurde eine inflationäre Gründungswelle politischer Organisationen ausgelöst, woraufhin eine Parteienzersplitterung à la Italien drohte. Durch ein strikteres Wahlrecht und die Einführung von drei Sperrklauseln sollte dies verhindert werden, was bis heute die Repräsentanz im Sejm auf 5-8 Parteien stabilisierte. Man kann das polnische Wahlrecht auch heute noch als ein System in der Transformation bezeichnen, da die gewünschte Stabilität (mit Ausnahme des linken Parteienspektrums) noch nicht sichtbar geworden ist. Der Sturz in die politische Bedeutungslosigkeit der ehemaligen Regierungsparteien Wahlaktion Solidarität (AWS-P) sowie der Freiheitsunion (UW) nach den Wahlen vom 23.09.2001 zeugt auf erschütternde Weise von der anhaltenden Instabilität des Systems. Der Aufstieg populistischer Parteien wie Samoobrona des Bauernführers Andrzej Lepper, der Bewegung „Recht und Gerechtigkeit“ sowie neuer Parteien wie der Bürgerplattform (PO) oder der National-katholischen Liga der polnischen Familien (LPR) unterstreichen diese Tendenz.[2]

Wirtschaftliche Transformation

Die wirtschaftliche Transformation krankte am von 1990 bis 1997 festzustellenden Stillstand in der polnischen Politik, erst ab der Regierung Buzek konnten Reformen realisiert werden.[3] Bei den Wahlen 1997 errang ein Bündnis aus der liberalen Freiheitsunion (UW) und der aus der Solidarnosc hervorgegangenen Wahlaktion Solidarität (AWS-P) mit 261 Sitzen im Sejm eine stabile Mehrheit, um die Reformen zu verabschieden.[4] Der neue Regierungschef Jerzy Buzek setzt innerhalb von nur anderthalb Jahren vier grundlegende wirtschaftspolitische Reformen durch: eine Regionalreform, eine Gesundheitsreform, eine Rentenreform und zuletzt eine Bildungsreform.[5]

---

[1] Vgl. Mayntz/Scharpf (1987): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Ellwein, Th. et al (Hg.): Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1/1987, Baden-Baden, S. 89–110.

[2] Anm.: Zur besseren Übersicht verwende ich den Parteienbegriff. Es ist allerdings anzumerken, dass dieser Begriff in Polen negativ belegt ist, weshalb Namen wie Bündnis, Plattform, Union etc. bevorzugt werden, die Umwandlung zur Partei oft erst nach Wahlen realisiert wird.

[3] Anm.: Als Hauptbremser sind hier der ehemalige Präsident Lech Walesa und die Regierungsbeteiligung der Bauernpartei PSL zu nennen.

[4] Vgl. Rose/ Munro/Mackie (1998), A handbook of elections.

[5] Vgl. www.kprm.gov.pl/reforms/4reforms.HTM, August 2001.

Sein größtes Problem dabei ist die Gleichzeitigkeit, da alle Reformen sehr kostenintensiv sind. Die Regionalreform, die den 1975 gescheiterten Versuch aufgreift und somit die in der Verfassung verankerte Dezentralisierung realisieren soll, ist dabei noch am leichtesten zu realisieren. Die Bildungsreform sorgte für eine Anpassung, die die polnischen Schüler auf dem internationalen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig machen soll – insbesondere durch die Spezialisierung in den letzten zwei bzw. drei Jahren. Die Rentenreform – eine Mischung aus dem europäischen Umlage- und dem amerikanischen Kapitaldeckungsverfahren – sowie die Gesundheitsreform dürften für den polnischen Staat sehr teuer sein und müssen mit der Zeit zeigen, ob sie funktionieren.

Neben dem Problem der Gleichzeitigkeit, daß durch die marode Hauhaltslage Polens noch verstärkt wird,[6] gibt auch die globale Rezession Anlaß zur Sorge. Gerade heute die Rentenkassen auf ein börsenkapitalisiertes Fondssystem zu übertragen, scheint nicht sehr weise zu sein, was man 1997 allerdings noch nicht erkennen konnte. Die Reformen sind sicherlich notwendig, doch haben die wirtschaftlichen Veränderungen in den letzten vier Jahren große Zweifel an deren Durchführbarkeit geweckt. Es bleibt abzuwarten, wie der neue Premier Leszek Miller mit den anstehenden Problemen umgehen wird.

Die Privatisierung der Staatsunternehmen verläuft hingegen relativ erfolgreich, nur 1% der privatisierten Unternehmen haben Konkurs anmelden müssen. Dabei hat sich das System des Nationalen Investitionsfonds bewährt. Bedenklich ist jedoch, daß die an die Arbeitnehmer verteilten Anteile bald Oligarchen zufielen, da viele Polen mit dem Anteilen wenig anfangen konnten. Überdies bedroht die Arbeitslosigkeit den weiteren Erfolg des Systems. Bis 1997 auf 9 % abgesunken, liegt die Arbeitslosigkeit heute bei 19%,[7] die zu erwartende Umstrukturierung der unrentablen Landwirtschaft droht dies noch zu verstärken.

Beitritt zur Europäischen Union

Seit dem Umbruch 1989 hat Polen immer wieder den Wunsch artikuliert, der EU beizutreten, seit März 1998 läuft der Beitrittsprozeß. Nach gutem Beginn flossen Unbeweglichkeit und nationale Interessen ein, die den Fortschritt erlahmen lassen. Ende 2001 liegt Polen im letzten Drittel der Beitrittskandidaten, neben schwierigen Kapiteln wie Regionalpolitik und Wettbewerb erschwert insbesondere die Landwirtschaft eine positive Prognose.[8]

Die Regierungsbeteiligung der Bauernpartei PSL – von den Verhandlungsführern Brüssels kritisch gesehen – droht nun, den geplanten Beitritt Polens im Jahr 2004 zu behindern. Polens Vorteil ist dabei allerdings, daß Europa den Beitritt des Landes politisch will und deshalb offenbar bereit ist, die ökonomischen Schwierigkeiten in den Hintergrund zu rücken. Ginge man nach den ökonomischen Indikatoren, so würden Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern beitreten müssen, allerdings nicht vor 2005.

Der akteurszentrierte Institutionalismus – ein sinnvoller Erklärungsansatz?

Der Neo-Institutionalismus als wissenschaftliches Erklärungsmodell kann meines Erachtens zumindest ansatzweise die Handlungsweise der polnischen Regierungen erklären. Dabei ergibt sich eine Schnittmenge mit dem akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf,[9] die

[6] Anm.: Am 04.09.2001 wird ein großes Haushaltsloch bekannt, für 2002 wird eine Unterdeckung von bis zu 60% befürchtet. http://www.tagesschau.de, 04.09.2001.

[7] Vgl. Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF).

[8] Vgl. www.europa.eu.int, zur Mitte der belgischen Präsidentschaft, November 2001.

[9] vgl. Mayntz/Scharpf (1987): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Ellwein, Th. et al (Hg.): Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1/1987, Baden-Baden, S. 89–110.

insbesondere in der starken Rolle des polnischen Präsidenten (Walesa mehr als Kwasnewski) und der führenden polnischen Politiker zu sehen ist. Da die Parteien eigentlich nur über ihre Vorsitzenden definiert werden (Ausnahme: SLD), ist die Integration der Akteurszentrierung notwendig.

Die besondere Situation in Polen – wie auch in den anderen Transformationsländern – sorgt dafür, daß der Institutionalismus nicht mehr alleine die Zeit von 1990 bis heute erklären kann. Die instabile Parteienstruktur und die aggressive Verfolgung von Partikularinteressen behindern Reformen und eine schnelle Umsetzung des Acquis Communitaire in nationales Recht. Darüber hinaus haben sich die Institutionen noch nicht etabliert und sind auf die sie ausfüllenden Akteure angewiesen. Versagen diese, wie in Polen vor allem auf der Regierungsebene zu erkennen ist, ist auch die Handlungsfähigkeit der Politik bedroht.

Hierbei kann die Europäische Kommission – ein Beispiel des alten Institutionalismus – als Retter auftreten. Wenn die akteurszentrierten Institutionen in Polen versagen, muß die Kommission Druck ausüben, der diese Schwäche überwindet. Dies ist allerdings nach dem Gipfel von Göteborg – der erneut einen Termin (das Jahr 2004) festlegte – kaum zu erwarten. Der politische Druck überwindet hierbei wirtschaftliche Bedenken, was gefährlich werden kann. Die Budgetstreitigkeiten und die Maastricht-Kriterien sowie die durch den „War against Terror“ ausgelösten erheblichen Kosten lassen kein wirtschaftliches Vabanque-Spiel zu. Jedes einzelne Zugeständnis zugunsten der neuen Mitglieder könnte die Europäische Union über ihre Leistungsfähigkeit hinaus belasten und sollte aus diesem Grund möglichst verhindert werden.

Eine sinnvolle Synthese von altem Institutionalismus und akteurszentriertem Institutionalismus könnte helfen, Polen auf den richtigen Weg zurückzuführen. Wenn man erkennt, daß weder die europäischen noch die polnischen Institutionen alleine funktionieren, wäre der Situation schon sehr geholfen. Meines Erachtens kann die Kombination beider Theorieansätze helfen, die Ursachen von politischen Fehlentwicklungen zu erkennen und somit die Findung eines Lösungsansatzes erleichtern. Für mich steht außer Frage, daß der akteurszentrierte Institutionalismus sinnvoll ist und für die Erklärung der Ereignisse in Polen herangezogen werden kann. Dabei ist jedoch anzumerken, daß die Theorie nicht allein stehen darf, weil insbesondere in der Figur der Europäischen Kommission der alte Institutionalismus immer noch Gültigkeit hat.

Fazit

Die in der Überschrift aufgeworfene Frage kann meines Erachtens mit gewissen Einschränkungen positiv beantwortet werden. Trotz einiger Rückschritte und Schwierigkeiten seit dem Ende des Sozialismus in Osteuropa hat Polen immer noch das Potential, ein erfolgreiches Mitglied und eine Stütze der Europäischen Union zu werden. Dabei ist es allerdings wichtig, daß die Europäische Union den Druck auf die polnische Regierung erhöht, damit diese wiederum ihren Reformeifer wiederfindet und die Umsetzung der letzten Kapitel des Acquis Communitaire beschleunigt. Vor allem in der Landwirtschaft müssen beide Parteien einen gesunden Mittelweg finden, um sowohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU nicht zu überlasten und das Problem der Arbeitslosigkeit für Polen verkraftbar zu machen. Nur so kann der Anpassungsprozess bis Ende 2002 fertiggestellt und ein Beitritt 2004 möglich werden, da für die Ratifikation in allen fünfzehn Parlamenten der Mitgliedstaaten und denen der zum Beitritt eingeladenen Staaten in Ostmitteleuropa mindestens ein Jahr zu veranschlagen ist.

Rolf Peter/Volker Weichsel

Will Russia be excluded from or included into Europe by enlargement of the European Union? Explaining the development of a semi-permeable border

A typology of the interaction of Europe and Russia

The question of Europe-Russia interactions is not a new one. Since the appearance of Russia on the European political stage in the early 18th century we witness a permanent process of defining and redefining the character of the regional system on the continent between two extremes: mutual isolation and self-isolation of two entities on the one hand or ascribing to Russia a certain role in Europe on the other hand. After the Vienna congress in 1815, for example, Russia was seen by the conservative European monarchies as "the gendarme of Europe". In the 1930s European leftist thinkers similarly ascribed to the Soviet Union the role of "bulwark" against Fascism. On the other hand the so-called Cold War was due to the fact that both sides regarded coexistence between two different societal systems as impossible; this multi-layered conflict nearly escalated into a confrontation between isolated military blocks. Whilst the "theory of coexistence" in the 1960s facilitated at least a military de-escalation, the end of communist hegemony in Eastern Europe and the break-up of the Soviet Union in 1989-1991 opened a window of opportunity to intensify co-operation and return to the "Russia in Europe" mode.

Thus, what is the actual manifestation of this old question? On the one extreme one could see the vision of an integrated Pan-Europe. The OSCE is the international organisation coming closest to this model. In the early 1990s politicians – especially Russian politicians - aimed at shaping the European regional system in this way by calling for the development of the OSCE as well as for the dissolution of the exclusively Western European-transatlantic military bloc, NATO.

The opposite, bipolar-antagonistic model could be called a model of "competition for integration between Moscow and Brussels". This involves Russia trying to reintegrate the former Soviet Union by strengthening the CIS and trying to attract as many Central and Eastern European states (Bulgaria, Slovakia and Yugoslavia as the most realistic candidates) and the EU and NATO inviting all former communist states, including the successor states of the Soviet Union with the exception of Russia – this is how EU-Russia relations were perceived and predicted by many observers in the mid-1990s.

In this paper we will argue that although there was and is potential for both scenarios, the current reality of EU-Russia interaction lies between these two extremes. We are witnessing the development of a nuanced Europe with semi-permeable borders. A framework for close and institutionalised co-operation set up by the Partnership and Co-operation Agreement (PCA), the EU's Common Strategy towards Russia and Russia's Mid-Term Strategy towards the EU, rising trade volumes and strengthening ties of transnational co-operation are contrasted by strict visa regimes, anti-dumping measures, protectionist import tariffs and constraints to direct investment.

Structural and institutional potentials and restrictions for co-operation

Seeking to explain this reality, one has to consider first of all the structural framework in which co-operation and conflict between Russia and the EU were embedded in the 1990s. The most important structural factor can be seen in the historically unprecedented economic, environmental and military interdependence between Russia and Europe, which makes strategies of

isolation extremely costly for both sides. However, one should not forget that the ever growing intensity of regional integration as well as the rapid integration of countries in Western Europe exercise an ever increasing pressure on Russia either to become an integrated part of this community or to form an integration community of its own.

However, the EU is not willing nor able to integrate everyone attracted by its "economic gravity". The traditional so-called "Community method" of regional integration, driven by the complex, interacting dynamics of deepening and widening, is facing internal as well as external constraints.[1] Therefore, the EU has chosen a selective integration approach, admitting some countries to full membership and excluding others; this however inevitably produces insiders and outsiders – with Russia definitely belonging to the latter group.

The internal barriers result from the lack of institutional mechanisms able to make binding political decisions, from scarce financial resources leading to distributional conflicts, as well as from the growing heterogeneity. These deficits will become even more obvious after the next enlargement round. Moreover, looking beyond the 13 membership candidate countries, the idea of Europe as a fixed geographical space and the tendency to equate the EU with Europe, fosters the political presumption that the EU's geographic possibilities of expansion are nearly exhausted. Consequently, the kind of inclusion policy for countries and regions beyond the EU's anticipated borders, such as the Barcelona process or the PCAs with Russia or Ukraine, is not likely to lead to an integration of these countries into the EU in a foreseeable future. This means that neighbours of the Union can no longer see themselves as the possible membership candidates of tomorrow nor as fully integrated members in the medium term.

New actors, new agendas

Given these structural and institutional restrictions and potentials, we want to show how Russia and the EU emerged as important players on their respective foreign policy agendas and how political actors used their scope of action in the 1990s. Whereas one could hardly speak about a specific EU-policy towards Russia, or of a Russian policy towards the EU at the beginning of the last decade, the situation has considerably changed during the last ten years.

Only when it became clear that Russia will probably become a direct EU-neighbour in the east did she fall under the Union's logic of building up a "zone of stability" around its periphery to mitigate the welfare gap between insiders and outsiders: indeed, exporting stability to avoid importing instability constituted the basic principle of this policy.

In turn, only the deepening and widening EU became an object of Russia's foreign policy. During its constitutional phase post-soviet Russia's European policy was still heavily influenced by conceptions developed under Soviet rule. Though recognising the EU as an economic power and not being able to withstand the Community's economic force of gravity, Moscow's European policy continued to reflect Russia's relations with the former Cold-War rival: the United States. In the political sphere, especially with regard to the question of European security, the Kremlin perceived Europe as America's "mladshii brat" – dependent and without considerable political weight.

However, since the mid-1990ies a development towards a diversified "Western policy", i.e. the formulation of a separate European or EU policy in Russia, can be detected. This process was due partially to external, partially to internal factors, often interwoven with one another: the growing significance of the EU as a political and economic actor due to the Maastricht Treaties and the development of a military dimension of the EU; the emergence of "multipolarity" as the guideline of Russian foreign policy, stimulated last but not least by looming NATO-

[1] Vobruba, Georg: Die Erweiterungskrise der Europäischen Union. Grenzen der Dialektik von Integration und Expansion, in: Leviathan, 4/2000, S. 477–496.

enlargement; Russia's 1998 financial crisis, which has drastically shown the vulnerability of Russia's economy on its way to integration into international markets; NATO's air-strikes against Yugoslavia, which made the Russian political elite divide the Alliance into "bad" Americans and "good" Western Europeans[2] – just to mention some crucial stages of this process. Finally, Vladimir Putin's "new pragmatism" and an ongoing tendency towards an "economisation" of Russian foreign policy have further strengthened the significance of Moscow's ties with the EU. Reflecting this, the latest versions of Russia's "national security conception", the military doctrine as well as her "Foreign policy conception" give high priority to a "strategic partnership" with the EU. Nevertheless, Russia does not want to queue up for EU membership, but to preserve her autonomy in Europe. Moscow perceives itself as a European centre of gravitation in its own right: not as a counterweight to the EU, but as an equal partner.

EU-Eastern enlargement and EU-Russia relations

However, the decisive field for co-operation and conflict between Russia and the EU, shaping their respective policies towards each other, turns out to be the EU project of enlargement towards the East. Its contemporary and future impact on the patterns of EU-Russia interaction as well as the emergence of semi-permeable borders materialise on four analytically separate levels:

- At the level of the overall structure of the European regional system: an enlarged and unified space of integration exercises an ever growing pressure of integration on "outsider states".
- At the level of EU internal policies: the project of extending the EU creates pressure to reform EU internal policies in order to safeguard the internal stability of the Union. This leads to new basic conditions for EU-Russia interaction.
- At the level of EU foreign policy: future members with significantly different positions on what EU policy towards Russia should look like are currently being considered and will in future participate in the process of shaping the EU foreign policy towards Russia.[3]
- At the level of Russia's European policy: since Russia has traditionally intense political and economic ties with some CEEC (Central and East European Countries) entering the EU, Russia's policy towards the EU as a whole changes.

These forces can be observed in different policy fields. The extension of EU's *agricultural policy* to the accession countries means that Russia's agricultural sector will have to compete with EU-subsidised CEEC-products. This is likely to lead to a loss of Russian export markets in CEE, and growing competition pressure for domestic producers on the Russian market (especially meat imports). Additionally, the EU's remaining anti-dumping measures against Russia will be extended to the new member countries. Taking into account the obvious crisis of EU Common Agricultural Policy, one could actually argue that EU enlargement could reinforce the tendency towards re-nationalisation of agricultural policy. This might reduce protectionism at least in some EU countries.

The successive elimination of internal borders in the EU has led to the emergence of a restrictive *external border regime*, the so-called Schengen regime. The EU calls upon the candidate countries to implement this regime already prior to joining the EU and finances the "fortifica-

[2] Light, Margot/Löwenhardt, John/White, Stephen: Russia and the dual expansion of Europe. ESRC "One Europe or Several?" Policy Paper 02/2000.

[3] On Polish and Czech foreign policy towards Russia see: Bieniek, Marek/Weichsel, Volker: Westintegration und Ostpolitik in Polen und der Tschechischen Republik, in: Wirtschaft und Außenpolitik in Osten Europas. Beiträge für die 8. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 23, Dezember 2000, S. 43–47.

tion" of their eastern borders. Some countries, such as the Czech Republic, have already introduced a visa regime for Russian citizens,[4] others, such as Poland, were trying to postpone this until membership and to keep the regime as loose as possible. Whilst Russia rhetorically criticises the Schengen agreement as being harmful to free movement of people, she has actually tightened her own visa regime vis-à-vis the Schengen countries.

In the field of *security policy* one could consider the development of the Common European Security and Defence Policy (CESDP) as a possibility for EU-Russia co-operation in a sector formerly occupied exclusively by NATO. However, once it became clear that the CESDP is likely to supplement NATO, and not to become an alternative model, Russian policy makers became less sure about the advantages of the EU developing a military potential. Moreover, it might require a reassessment of Russia's previous positive response to EU membership for former Soviet republics. The CESDP gives the EU many of the attributes of a military alliance and, seen as an augmentation of NATO, it might be perceived in Russia as detrimental to the country's military security. This especially applies for the case when the EU will include members such as the Baltic states. Eastern enlargement of the EU, in turn, is likely to strengthen the transatlantic direction of a European security policy as former socialist states still seek protection against Russia within a US-led security framework.

Conclusion

Elaborating on the emergence of semi-permeable borders in Europe, one, however, must not forget how fragile and inconsistent the current regional system still is. The inconsistencies stem – last but not least – from obvious contradictions between Russia's internal affairs and its self-portrayal on the European stage. Whereas Moscow has more or less continuously sought to improve its external relations with the EU-Member States on the basis of co-operative politics among states, this rapprochement is at least partially countered by internal developments. Though Russia under Yeltsin experienced a – at least for her standards – far reaching societal liberalisation, thus Westernisation, this process was accompanied by a shrill nationalistic and anti-western rhetoric. Since the beginning of Vladimir Putin's presidency, and even more impressively since the attacks on New York and Washington in September 2001, Russia's seemingly unprecedented harmony with the EU as well as the US in external affairs goes along with a significant tendency towards authoritarian rule and a successive revocation of societal freedoms inside the country.[5] However, the contradiction between internal and external policies as well as the interference of the Russian state into the societal sphere collides with the idea of EU-integration, which is based on the logic of blurring the difference between internal and external affairs by means of transnationalisation. Or, to put it in other words: The role some political forces in Europe ascribe to Russia nowadays is again that of a gendarme whose mission is to hinder further steps towards further EU-integration.

[4] Weichsel, Volker: Westintegration und Rußlandpolitik der Tschechischen Republik, Münster 2000.

[5] On this aspect see Peter, Rolf/Wagner, Claudia: Rußland und der „Kampf gegen den Terrorismus". Schulterschluß mit dem Westen gegen „freie Hand" im Kaukasus, in: Osteuropa 11/12 2001, S. 1247–1261.

Sabine Teubner

Die Diskurse russischer Transformationssubjekte im Gefüge des gesamtgesellschaftlichen Diskurses während der Zeit des Systemwandels, dargestellt an drei ausgewählten Dissidentengruppen des Samizdat

Meine Arbeit ordnet sich in die neuere Transformationsforschung ein. Die Transformationsprozesse in Rußland umfassen nicht nur die Zeit des Systemwandels[1] und des Systemwechsels. Vielmehr umfassen sie auch die Zeit nach dem Zerfall der Sowjetunion und dauern bis in die Gegenwart an. Die Beschreibungsdichte unterschiedlicher Transformationsphänomene hatte in der früheren deskriptiven Phase der Transformationsforschung einen hohen Grad erreicht. Inzwischen lassen sich aber Kausalitätsbündel und Muster reduzieren.

Das Forschungsziel bestand darin, nach innergesellschaftlichen Impulsen zur Demokratisierung Rußlands in den 1980er Jahren zu fragen. Von den Dissidenten waren Impulse diskursiver Natur ausgegangen. Der Demokratisierungsbegriff ist eine Eigenbeschreibung der Dissidenten. Er ist wenig geeignet zur Beschreibung der diskursiven Prozesse, die auf eine Öffnung des politischen Systems in der Sowjetunion zielten. Gleichwohl ist in ihm eine Zielvorstellung enthalten. Methodisch bot sich ein Zugriff aus diskurstheoretischer Sicht an. Ich habe es für zweckmäßig gehalten, eine konstruktivistische Perspektive anzulegen. Folgt man der Auffassung, wonach Diskurse induktive Aspekte hätten, so müßten die von den Dissidenten produzierten Diskurse zur Demokratisierung Rußlands Aufschluß über die jeweils in einer Gruppe oder Gesellschaft vorherrschenden Bedeutungs- und Wertesysteme geben, die sie hervorgebracht haben.

Die Leistung der diskurstheoretischen Analyse besteht primär in der Ermittlung der Machtpotentiale von Diskursen. Diese äußern sich sowohl in Bezug auf den *strukturellen Kontext* politischer und diskursiver Handlungen, als auch in Bezug auf die *politischen Konsequenzen* verschiedener Diskurse. Wird ein Diskurs dominant oder übt er gar Hegemonie aus, so können konkrete politische Konsequenzen *deduziert* werden. In Rußland konsolidiert sich zunehmend eine Form der Demokratie, die sich von den liberalen westlichen Demokratien scharf unterscheidet und normativ nicht wünschenswert erscheint. Diese Form der Demokratie wird in der Literatur unterschiedlich bezeichnet; an dieser Stelle soll Wolfgang Merkel und Aurel Croissant gefolgt werden, die von „defekter Demokratie" sprechen. Nach dem Klassifikationsvorschlag der beiden Autoren liegt in Rußland der Subtyp der illiberalen Demokratie vor.[2] Es ergibt sich die Frage, in welchem Maße diskursive Prozesse den Transformationsprozeß befördern oder behindern können. Dabei gehe ich von der konstruktivistischen Grundannahme der prinzipiell diskursiven Konstruktion politischer Identitäten aus. Die „Interessen" einzelner Akteure oder „korporativer Akteure" sehe ich nicht als a priori gegeben an. Vielmehr sind diese „Interessen" diskursiv artikuliert und insofern konstruiert.

Das Forschungsinteresse besteht ergo in der Dekonstruktion der diskursiven Prozesse während des Systemwandels in Rußland; von einigem Reiz ist die Frage, inwieweit diese Prozesse in den gegenwärtigen „gesamtgesellschaftlichen Diskurs" hineinreichen. Angesichts dessen, daß die

---

[1] Die Begriffe Systemwandel und Systemwechsel werden im folgenden im Verständnis von Wolfgang Merkel verwendet; vgl. hierzu: Ders.: Systerntransformation, Opladen 1999, S. 74 f.

[2] Vgl. hierzu Merkel, W./Croissant, A.: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien. In: PVS, Helft 1/2000, S. 3 – 30.

aktuellen Diskurse in Rußland kaum noch von den ehemaligen Dissidenten mitgestaltet zu werden scheinen, erhob sich zunächst die Frage nach den Ursachen für das „Verschwinden" der Diskurse. Folgt man aber Siegfried Jägers Definition des Diskurses als „Fluß von 'sozialen Wissensvorräten' durch die Zeit, der aus der Vergangenheit kommt, die Gegenwart bestimmt und in der Zukunft in wie auch modifizierter Form weiterfließt",[3] so lautet die Frage nicht mehr, wohin der Diskurs „verschwunden" sei, sondern vielmehr, wie er in seiner modifizierten Form identifiziert und sein Machtpotential ermittelt werden könne.

Im Rahmen der Forschung war eine Begrenzung notwendig. Daher habe ich mich dem Diskurs dreier dissidenter Gruppierungen in ihrem Verhältnis zum offiziellen (hegemonialen) Diskurs zugewandt. Dabei handelt es sich um die Moskauer Helsinki-Gruppe, die „SMOT" – Svobodnoe Mežprofessional'noe Ob'edinenie Trudjaščichsja (Freie Berufsübergreifende Vereinigung der Werktätigen) sowie die Gruppe „Doverie" (Vertrauen). Ein Zugriff auf die „Artefakte" dieser Gruppen ist im Archiv der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen möglich. Die beiden erstgenannten Gruppen suchen den „gesamtgesellschaftlichen Diskurs" zudem bis in die Gegenwart mitzugestalten. Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre von 1982 bis 1990 begrenzt. Diese Begrenzung erscheint aus mehreren Gründen sinnvoll.

1. Die Zeit nach Brežnevs Tod kann für das politische System in Rußland als eine Zäsur angesehen werden. Das politische System hatte sich sichtbar erschöpft. Innerhalb der Funktionselite begann sich eine Spaltung in „Reformer" und „Hardliner" abzuzeichnen. Der orthodoxe Parteiapparat sah durch Reformen die Stabilität des Systems und vor allem die eigene Legitimation in Frage gestellt und versuchte daher sie zu unterdrücken. Dirk Kretzschmar spricht von dieser Periode, in die die Regierungszeit Černenkos von 1984 bis 1985 fällt, treffend von „Brežnevismus ohne Brežnev"[4].
2. Der Machtantritt Gorbačevs war von den zentralen Diskurselementen „Perestrojka" und „Glasnost'" begleitet, die sowohl den offiziellen als auch den dissidenten Diskurs verändert haben. In Folge der Öffnung der sowjetischen Gesellschaft nach Westen kam es zu Austauschprozessen, die auf der Diskursebene ihre Spuren hinterlassen haben.
3. Der Systemwechsel führte schließlich dazu, daß aus dem zunächst weitgehend anarchisch verlaufenden Demokratisierungsprozeß ein „gelenkter" Demokratisierungsprozeß wurde, in dem die Formulierung der Transformationsziele nunmehr den „Transformationseliten" oblag.
4. Es wurden ausschließlich politische Akteure betrachtet, die im Moskauer Raum wirksam wurden. Moskau war das traditionelle politische und administrative Zentrum, in dem der Kampf um den Diskurs ausgetragen wurde.

Es erhob sich die Frage, ob und inwieweit die untersuchten dissidentischen Diskurse eine Gestaltungskraft entfalten konnten. Auf der empirischen Ebene müßte sich dies insofern manifestieren, als daß Veränderungen des hegemonialen Diskurses festgestellt werden können. Der empirische Zugang zur Diskursebene der Dissidenten ergab sich durch den Zugriff auf „Artefakte".[5]

Der hegemoniale kommunistische Diskurs war bereits zu Beginn der siebziger Jahre innerlich ausgehöhlt. Der *deduktive Aspekt* des dissidentischen Diskurses „Recht auf freie Ausreise aus

[3] Jäger, S.: Siegfried Jäger: Bemerkungen zur Durchführung von Diskursanalysen. Vortrag auf der Tagung „Das große Wuchern des Diskurses. Der Diskurs als unberechenbares Ereignis" am 3. und 4.7.1997 in der Universität GH Paderbom (Fachbereich Sozialwissenschaften. Duisburg 2000).

[4] Kretzschmar, D.: Das kulturpohtische System der siebziger und frühen achtziger Jahre in der Sowjetunion als Voraussetzung für die Refonnpolitik der Perestrojka. In: Eimermacher, K. et al (Hrsg.): Rußland, wohin eilst du? Perestrojka und Kultur. Dortmund 1996, S. 95.

[5] An dieser Stelle sei auf das umfangreiche Samizdat– Archiv der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen verwiesen.

der Sowjetunion“ beispielsweise bestand darin, daß mehr Bürger jüdischer Abstammung die Erlaubnis zur Ausreise aus der Sowjetunion – meist nach Israel – erhielten. Auf das kurze „Tauwetter“ folgten Fröste. Diese bewirkten sowohl ein quantitatives Anwachsen als auch eine Politisierung der „lnstitution“ des Samizdat in den achtziger Jahren. Der Samizdat fungierte als Ersatzöffentlichkeit. Als weitere Ursache für die zunehmende Politisierung des Samizdat dürfte das Anwachsen der sogenannten „zweiten Kultur“ gewirkt haben, als deren Ausdrucksform ein Teil der dissidentischen Diskurse fungierten. Sehr unterschiedliche Gegendiskurse zum offiziellen Diskurs hatten sich schon bis etwa 1985 sowohl in der offiziellen Presselandschaft als auch im Samizdat und im Tamizdat fest etabliert; ein Vorgang, der in der Diskurstheorie auch als **strukturelle Dislozierung** eines hegemonialen Diskurses bezeichnet wird.

Dirk Kretzschmar spricht von drei Kulturmodellen, die nach seiner Auffassung seit 1985 die Presselandschaft in der Sowjetunion dominiert hätten: liberal-reformorientiert, neostalinistisch-nationalkommunistisch und wertkonservativ-neoslawophil.[6] Die von Kretzschmar identifizierten Kulturmodelle korrelieren mit dem Begriff der „diskursiven Umgebung“ von Siegfried Jäger. Offenbar war es zu einer strukturellen Dislozierung des gesamtgesellschaftlichen Diskurses gekommen, der m. E. als ein Teil von Pluralisierungsprozessen in Rußland betrachtet werden kann. Die Entwicklung des Samizdat in Rußland als eigenständiges Medium zeigt einmal mehr die Pfadabhängigkeit der Demokratisierungsprozesse.

Jens Reich verwies anläßlich der Eröffnung der Ausstellung „Samizdat“ der Forschungsstelle Osteuropa im September 2000 in Berlin ausdrücklich darauf, daß der Samizdat ein ausschließlich osteuropäisches Phänomen sei, das andere Transformationsgesellschaften nicht kennten. Die kulturellen Hintergründe für die Herausbildung des Samizdat beschreibt Boris Kagarlitzki wie folgt: „sowohl die Dissidenten als auch die, die sie für diese gar nicht so schlimme Tat grausam verfolgten... glaubten an die Kraft des *Wortes.* Sowohl die Schriftsteller als auch die diejenigen, die ihnen den Mund stopften, waren überzeugt, das Wort sei allmächtig und könne als solches schon eine Gefahr darstellen.“[7] In meinen Untersuchungen konnte ich für den Untersuchungszeitraum nachweisen, daß der offizielle hegemoniale Diskurs Fragmente des dissidentischen Diskurses aufgenommen hat. Die diskurstheoretische Analyse scheint mir resümierend als eine leistungsfähige Strategie zur Erforschung politischer Realität. Mit Hilfe der diskurstheoretischen Analyse konnte gezeigt werden, daß die untersuchten dissidentischen Diskurse die Kraft hatten, eine Gruppenidentität zu bilden und den hegemonialen kommunistischen Diskurs zu unterminieren.

Ein Ergebnis der Arbeit ist, daß die in den diskursiv umstrittenen Begriffen wie **Wahrheit, Demokratie, Recht** und **Menschenrechte**[8] enthaltenen Zielgrößen „leere Bedeutungsträger“ blieben. Dies war um so mehr der Fall, als daß die Dissidenten weder die Möglichkeit hatten, die Diskursbedingungen festzulegen noch sie in actu zu konstruieren. In den Diskursen der drei untersuchten Gruppen wurden Kontinuitäten und Brüche identifiziert Ein weiteres Forschungsergebnis besteht in der Identifikation von Diskurselementen des dissidentischen Diskurses im offiziellen Diskurs. Die Rekonstruktion der Übertragungswege jedoch weist bereits über meine Studie hinaus.

---

[6] Kretzschmar, D.: Das kulturpolitische System der siebziger und frühen achtziger Jahre in der Sowjetunion als Voraussetzung für die Reformpolitik der Perestrojka. In: Eimennacher, K./Kretzschmer, D/Waschik, K. (Hrsg.): Rußland, wohin eilst du? Perestrojka und Kultur. Dortmund 1996, S. 95.

[7] Kagarlitzki, B.: Der gespaltene Monolith. Die russische Gesellschaft an der Schwelle zu den neunziger Jahren. Berlin 199 1, S. 43.

[8] Die Diskussion um die Menschenrechte hatte durch den KSZE- Prozeß an Schärfe gewonnen, barg doch der Korb 3 die Verpflichtung der Unterzeichner zu einer innenpolitischen Liberalisierung. Eine der untersuchten Gruppen machte den Rekurs auf den KSZE-Prozeß schon in ihrem Namen deutlich „Helsinki– Gruppe“.

Sergej Laboda

Im Spannungsverhältnis zwischen dem alten „Erbe“ und neuen Impulsen. Die Entwicklung des Hochschulwesens in Belarus in den 90er Jahren

Von der Transformation zur „geklauten Demokratie“

Belarus hat keine national geprägten Traditionen im Hochschulbereich. Die Geschichte der belarussischen Hochschulen zählt weniger als 100 Jahre; sie wurde von Anfang an durch die „Sowjetisierung“ gekennzeichnet, die unmittelbar nach der Machtübernahme durch die Kommunisten 1917 begann und eine Verschulung, Reglementierung und Ideologisierung des Hochschulwesens bedeutete. Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 war Bildung in Belarus „ein staatliches Monopol“, d.h. das Bildungssystem unterstand staatlicher Steuerung und Kontrolle. Mit der Auflösung der Sowjetunion und der Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit übernahm Belarus einerseits das „Erbe“ aus einer mehr als 70-jährigen Geschichte kommunistischer Herrschaft, andererseits bekam es die Möglichkeit, neue Wege zu beschreiten und die Gesellschaft nach demokratischen und marktwirtschaftlichen Prinzipien umzugestalten.

Die allgemeinen Reformziele im Hochschulbildungsbereich waren zu diesem Zeitpunkt die Beseitigung der typischen Merkmale und Hinterlassenschaften des Sowjetsystems und die Angleichung der Hochschulausbildung in Belarus an internationale Standards. Die möglichen Perspektiven der Hochschulreform wurden in der ersten Hälfte der 90er Jahre in der academic community und in den verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen aktiv und offen diskutiert. Die Reformbemühungen fanden nicht nur auf dem Papier statt, sondern auch in der Realität. Als neue Trends und Veränderungen im Hochschulbereich können erwähnt werden:

- die Vermittelung der Lehrinhalte relativ frei von staatlicher Kontrolle;
- der Anfang der Einführung der belarussischen Sprache als Lehrsprache;
- die Einführung von gestuften Ausbildungsgängen (mit neuen Bachelor/Master-Abschlüssen);
- die Entstehung eines nichtstaatlichen Bildungssektors mit der Gründung von privaten Hochschulen und Universitäten;
- die Öffnung und Internationalisierung der Hochschulen durch internationale Kontakte und die Zusammenarbeit mit ausländischen staatlichen und privaten Bildungseinrichtungen und Initiativen;
- die Verbreitung der offenen Debatten und Diskussionen über die Wege und Perspektiven der Hochschulentwicklung und Erhöhung der Hochschulbildungsqualität.

Aber die innenpolitische Entwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich negativ auf Bildung und Wissenschaft in Belarus ausgewirkt. Die meisten der zwischen 1991 und 1996 ergriffenen Maßnahmen zur Reformierung des Hochschulwesens wurden in den vergangenen 4 Jahren durch die antiwestliche Haltung und antidemokratische Politik des Lukašenko-Regimes zunichte gemacht. Das Land wurde auf diesem wie auf vielen anderen Gebieten in der Entwicklung wieder regressiv. Das Regime wollte autark bleiben. Im Bildungsbereich führte dies zu einer „complete isolation of Belarus from the rest of the academic world“ (Petroukovich, 2000, S.5). Als Folge hat der Westen die meisten Kooperationsabkommen mit Belarus ausgesetzt. Die internationale Dimension der Hochschulreform hat damit im Land ihre Rolle und Bedeutung verloren. Belarus hat nach einer Phase der anfänglichen Öffnung seiner Gesellschaft von der Regierungsseite allen westlich geprägten Reformgedanken und Unterstützungsversuchen eine Absage erteilt. Die Hochschulen bewegten sich durch staatlichen „Protektionismus” in Richtung

der Stagnation. “Stagnant universities are expensive and ineffectual monuments to a *status quo* which is more likely to be a *status quo ante*, yesterday’s world preserved in aspic” (Dahrendorf, 2000, S.106-107).

Als „Alternative“ zu den westlichen Modellen wurden wieder sehr enge Kontakte und Kooperationen im Hochschulbereich mit Rußland initiiert. Belarus arbeitet seither gemeinsam mit der Russischen Föderation an der Erhaltung bzw. Wiederherstellung eines einheitlichen Bildungsraumes. Offiziell orientiert man sich heute nur nach Osten, zudem lastet das sowjetische Erbe schwer: Belarus fehlt eine weltoffene Elite. „Wir haben immer in einer geschlossenen Welt gelebt. Jahrzehntelang war Moskau das geistige Zentrum dieser Welt. Obwohl Weißrussland geographisch im Zentrum Europas liegt, kennen wir das geistige Erbe Europas schlecht.“ sagte der Rektor der nichtstaatlichen Europäischen Humanistischen Universität in Minsk, Professor Anatolij Michajlov, in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.04.1998, S.3). Die Verbesserung der Qualität und Reform der Hochschulausbildung soll laut offizieller Bildungspolitik „aus eigener Kraft im einheitlichen Bildungsraum der GUS-Staaten realisiert werden“ (Lis, 2001, S.3).

Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre lässt sich die Lage in der ehemaligen Sowjetrepublik mit dem Begriff der „Doppelgesichtigkeit“ beschreiben (Staack, 2000, S. 90). Auf der einen Seite hat sich der Präsident alle Möglichkeiten geschaffen, um unbegrenzt in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft intervenieren zu können. Die Meinungs- und Demonstrationsfreiheit, die Grundlagen jeder demokratischen Entwicklung, stehen nur auf dem Papier; Rechts- und Investitionssicherheit sind nicht gegeben; die Durchsetzung einer umfassenden Diktatur wäre jederzeit möglich. Auf der anderen Seite schöpfen Lukaschenko und seine Administration ihre Machtfülle nicht voll aus. Einige Reste der Anfang der 90er Jahre begonnenen Reformen bestehen fort. Kontakte mit dem Ausland sind möglich, besonders durch private und gesellschaftliche Initiativen. Auch die Opposition ist nicht völlig ausgeschaltet. Beides gilt für Hochschulbereich und Hochschulkontakte.

Die „neue“ Bildungsstrategie nach dem „alten“ Motto: mehr Staat – mehr Kontrolle – mehr Qualität!

Ein heute dominierender Bestandteil der Bildungsstrategie in Belarus ist die Rückkehr zur strengen staatlichen Kontrolle und Steuerung im Bildungsbereich. Die „neue“ Bildungsstrategie verfährt nach dem „alten“ Motto: mehr Staat – mehr Kontrolle – mehr Qualität! Der direkte Staatseinfluss auf das Bildungssystem ist unter der Präsidentschaft Lukaschenko sehr groß geworden. Im Hochschulbereich sind davon sowohl die staatlichen als auch privaten Hochschulen betroffen. Alle Rektoren der staatlichen Universitäten und Hochschulen werden heute vom Präsidenten ernannt. Die staatlichen und privaten Hochschuleinrichtungen sind in die staatliche Kontrolle über die Bildungsstandards eingebunden, die 1999 im Land eingeführt wurde. Die „Bildungsstandards“ sollen die Qualitätssicherung in der Hochschulausbildung garantieren. Das Bildungsministerium bestimmt somit in den wesentlichen Grundzügen den Inhalt und die Struktur der Hochschulausbildung. Der Staat hat die volle Kontrolle gesichert und kann die Hochschulbildung nach seinen Vorgaben steuern.

Nach den oppositionellen Demonstrationen, an denen sich viele Studenten und Hochschullehrer beteiligten, verfiel die Regierung, um den Protest zum Schweigen zu bringen, auf die bewährte Kombination von Zuckerbrot und Peitsche. Einigen Universitäten wurden im Frühling 1997 Privilegien gegeben: von dem Ehrentitel einer „Präsidenten-Universität“ mit höheren staatlichen Subventionen bis zur großzügigen Renovierung der Universitätsgebäude. Gleichzeitig wurden viele Lehr- und Verwaltungskräfte an den Universitäten ausgewechselt oder entlassen. Eine solche staatliche Bildungspolitik führt gegenwärtig zur einer Spaltung der academic community in Belarus. Diese Spaltung ist nach außen vielleicht nicht so auffällig, aber sehr tief. Die staatlichen Hochschulbildungsstrukturen in Belarus sind stark von Hierarchien und der Orientierung

an formaler Autorität geprägt. Oft spielt das Dienstalter eine größere Rolle als die fachliche Qualifikation. Die Arbeit im Bildungssektor ist für Nachwuchskräfte unattraktiv geworden. Die staatlichen Gehälter sind unterhalb des Existenzminimums. Eine Überalterung der Lehrkörper ist die Folge. Seit 1990 ist der Anteil der Hochschullektoren im Alter von 30-40 J. von 32,2% auf 23,8% gesunken. Dagegen ist die Altersgruppe von 51-60 J. von 20,7% auf 26,6% und der Anteil derjenigen, die älter als 61 J. sind, von 6,2% bis 8,4% gestiegen (Vetochin, 2001, S.44). Im Jahre 1995 waren 74,5% des Lehrkörpers mit einem Doktorgrad und 37,9% der Promovierten an den belarussischen Hochschulen älter als 50 J. Die Zahl der Doktoranden an der nationalen Akademie der Wissenschaften ist von 723 1989 auf 416 1996 gefallen (Petroukovich, 2000, S.7).

Es wächst aber zunehmend die Zahl der Intellektuellen an den Hochschulen, die ganz andere Lebenswerte und professionelle Haltungen haben und nach dem Konzept der Freiheit von Lehre und Forschung zu lehren versuchen. In dieser Situation ist es für den Staat immer schwieriger geworden, Lehrinhalte bis ins letzte Detail zu bestimmen und zu kontrollieren. Innerhalb der Intelligenz an den Hochschulen und der jungen Generation mit höherer Bildung ist die Aufgeschlossenheit für die Notwendigkeit der Reformen groß. Für sie liegen der politische, wirtschaftliche und gesellschaftlich-kulturelle Wandel und die Öffnung zu wirklicher Transformation und Modernisierung im Eigeninteresse, weil dies Hoffnungen auf positive individuelle Zukunftsperspektiven in Belarus als Bestandteil eines gesamten Europas weckt.

Der Einfluß des Staates auf die privaten Hochschulen ist aber noch ernster. Die Regierung ist sehr geschickt, wenn es darum geht, unabhängige Bildungseinrichtungen unter ihre Kontrolle zu bringen: eben nicht durch direkte Verbote, sondern durch administrativen und finanziellen Druck. Man versucht über Erlasse des Präsidenten und Anweisungen des Bildungsministeriums die Entwicklung der unabhängigen Bildungseinrichtungen zu behindern und sie als Konkurrenten auf dem „Bildungsmarkt“ zu schwächen. Die staatliche Kontrolle verfügt dazu über neue Instrumente wie die „Lizenzierung“, „Attestierung“ und „Akkreditierung“ der Bildungseinrichtungen und die „Zertifizierung“ der Abschlüsse. Noch stärker ist der finanzielle Druck des Staates auf die privaten Hochschulen: die nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen werden zu den kommerziellen Organisationen gerechnet. Aus diesem Grund sollen sie fast 40% Steuern auf ihre Einnahmen entrichten. Die staatlichen Hochschulen erhalten dagegen eine garantierte Finanzierung aus dem Staatshaushalt. Sie sind nicht mit so hohen Abgaben wie private Einrichtungen belastet und haben außerdem die Möglichkeit, gebührenpflichtige Studiengänge einzuführen. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre kann man sogar eine „Kommerzialisierung“ der staatlichen Hochschulen beobachten. War die Quote für „zahlende“ Studenten in staatlichen Einrichtungen 1993 nicht höher als 5% und 1994 als 10%, gibt es seither fast keine Begrenzungen mehr. 1996 boten die staatlichen Hochschulen bereits 50% aller Studienplätze im staatlichen Bildungssektor als gebührenpflichtiges Studium an, 1999 sogar 60% (Petroukovich, 2000, S.6). Damit sind heute die staatlichen Hochschulen in einer finanziell günstigeren Situation als die privaten Bildungseinrichtungen.

Ein großer Teil der privaten Einrichtungen hat diese Konkurrenz mit dem Staat nicht überlebt. 1997 gab es 20 nichtstaatliche Hochschulen in Belarus, ein Jahr später bereits nur noch 13. 2000 zählt der nichtstaatliche Hochschulsektor 14 private Hochschulen (Vetochin, 2001, S.9). Die Perspektiven für die nähere Zukunft sehen nicht optimistisch aus. Die Konkurrenz auf dem „Bildungsmarkt“ unter ungleichen Bedingungen wird sich für die privaten Hochschulen besonders verschärfen. Dazu kommt eine negative demographische Prognose für die Abiturientenzahl. Laut der Statistik wird die Zahl der Schulabsolventen nach dem „Boom“ im Jahre 2001 jedes Jahr abnehmen und wird 2009 um 50% geringer sein.

Fazit

Der Transformationsprozess, den das Hochschulwesen in Belarus im Laufe der letzten 10 Jahren erlebt, scheint durch widersprüchliche Tendenzen angetrieben zu werden. Einerseits gibt es die Vergangenheit, geprägt von 70 Jahren Kommunismus, und anderseits gibt es die Gegenwart, die von äußeren Einflüssen und starkem Druck für Änderungen geprägt ist und in der ersten Hälfte der 90er Jahre durch die Internationalisierung und Öffnung der belarussischen Hochschulen charakterisiert wird. Nur durch die Betrachtung der zwei Tendenzen, ihrer Ähnlichkeiten und Unterschiede können wir besser "the story of the battle between innovation and inertia in post-communist Europe" (Dahrendorf, 2000, S.7) verstehen.

Literatur:

Hoffmann, Christine: Dekane haften in Weißrussland für ihre Studenten. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.04.1998.

Dahrendorf, Ralf: Universities after communism. Hamburg 2000.

Lis, N.I.: Cooperation of CIC states-participants in the educational sphere. In: Vyšejšaya Škola (Higher Education) (3), Minsk 2001.

Petroukovich, Nikolai: Social sciences and higher education in Belarus: need and potential for reform. CEP discussion series, vol.1, (5), Budapest 2000.

Staack, Michael: West-östliche Bildungskooperation in der Republik Belarus. In: Erdmann, Klaus/Theisen Heinz (Hg.): Der West-östliche Hörsaal. Interkulturelles Lernen zwischen Ost und West. Berlin 2000.

Vetochin, Sergej: Die Entwicklung der Hochschulbildung in der Republik Belarus. Minsk 2001.

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Timm Beichelt	Europa-Universität Viadrina
	beichelt@euv-frankfurt-o.de
Vladimir Cvijanović	The Institute of Economics Zagreb
	vladoc@gmx.de, vcvijanovic@eizg.hr
Kakhaber Dzebisaschwili	Universität der Bundeswehr, Hamburg
	kakha21@hotmail.com
Christian Fahrholz	Jean Monnet Centre of Excellence, Fachbereich Politik und Sozialwissenschaften, Freie Universität Berlin
	c.fahrholz@ezoneplus.org
Rusanna Gaber	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
	gaber@medea.wz-berlin.de
Nicole Gallina	Institut Interfacultaire d'Europe Centrale et Orientale Université de Fribourg
	nicole.gallina@unifr.ch
Jörn Grävingholt	Nishni Nowgorod/Rußland
	joern.graevingholt@gmx.de
Ludger Hinners-Tobrägel	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle
	hinners@iamo.de
Krisztina Keller	Universität für Wirtschaftswissenschaften, Budapest
	Krisztinakeller@yahoo.de
Achim Kemmerling	Jean Monnet Centre of Excellence, Fachbereich Politik und Sozialwissenschaften, Freie Universität Berlin
	a.kemmerling@ezoneplus.org
Michael König	Deutsche Börse AG / Doktorand am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Vergleich und Transformation von Wirtschaftssystemen, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M.
	Mickki@t-online.de
Tina Kowall	Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig Maximilians Universtität, München
	TinaKowall@aol.com
Siniša Kušić	Lehrstuhl für Vergleich und Transformation von Wirtschaftssystemen, J.W. Goethe-Universität Frankfurt/M.
	Kusic@em.uni-frankfurt.de
Sergej Laboda	Belarussische Staatliche Pädagogische Universität Minsk / Promotionskolleg Ost-West, Ruhr-Universität Bochum
	labodasergej@yahoo.com

Peter Lindner	Universität Erlangen-Nürnberg
	plindner@geographie.uni-erlangen.de
Andreas May	Universität Lüneburg
	andymay22@hotmail.com
Pawel Moshaew	Moskauer Staatliche Lomonossow-Universität (MGU) / Universität Tübingen
	pawel.moshaew@gmx.net
Rolf Peter	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
	Rolf.Peter@mzes.uni-mannheim.de
Karin Pieper	DFG-Graduiertenkolleg „Europäische Integration und gesellschaftlicher Strukturwandel“, Universität Osnabrück
	kpieper@uos.de
Dubravko Radić	Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Johann Wolfgang Goethe-Universität
	radic@wiwi.uni-frankfurt.de
Anne Schüttpelz	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
	annes@medea.wz-berlin.de
Sabine Teubner	Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	fauste@gmx.de
Tatjana Thelen	Institut für Ethnologie, Freie Universität Berlin
	thelen@zedat.fu-berlin.de
Daniel Ursprung	Universität Zürich
	daur@access.unizh.ch
Volker Weichsel	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
	Volker.Weichsel@mzes.uni-mannheim.de
Peter Wittschorek	Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
	peter@wittschorek.de
Urs Zietan	Universität Mainz
	u.zietan@web.de
Kerstin Zimmer	Johann Wolfgang Goethe Universität, Frankfurt/M.
	k.zimmer@soz.uni-frankfurt.de
Marion Zweckstetter	Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig Maximilians Universtität, München
	marion_zweckstetter@yahoo.com

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

Jahrgang 2002

Nr. 34 **The unified social tax and it's impact on social policy in Putin's Russia**
By Susanne Nies and Gesa Walcher
(Februar 2002)

Nr. 35 **Vom Avantgardebuch zum Künstlerbuch**
Anmerkungen zur Genese eines polnischen Mediums
Von Wolfgang Schlott
(März 2002)

Nr. 36 **Gewinner und Verlierer post-sozialistischer Transformationsprozesse**
Beiträge für die 10. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von DGO / FSO / OWK
(April 2002)

Nr. 37 **Entrepreneurial Strategies and Trust**
Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in East and West European Environments
Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (Eds.)
(Mai 2002)

Nr. 38 **Umwandlung von der Plan- zur Marktwirtschaft in Polen**
Entwicklung und aktuelle Probleme (Arbeitstitel)
Von Stefan Garsztecki
(Juni 2002)

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten
Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de
Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen

Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

Bd. 12
Hans-Hermann Höhmann, Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines (Hg.):
Das russische Steuersystem im Übergang
Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren

Edition Temmen (Bremen) 2002, 338 S., Hardcover, ISBN 3-86108-366-3, Euro 20,90, im Druck

Bd. 11
Hans-Hermann Höhmann (Hg.):
Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß
Wirkungen, Interdependenzen, Konflikte

Edition Temmen (Bremen) 2002, 298 S., Hardcover, ISBN 3-86108-340-X, Euro 20,90

Bd. 10
Hans-Hermann Höhmann (Hg.):
Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas
Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde

Edition Temmen (Bremen) 2001, 312 S., Hardcover, ISBN 3-86108-337-X, Euro 20,90

Dokumentationen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

Bd. 9
Ulrike Hartung:
Verschleppt und verschollen. Eine Dokumentation deutscher, sowjetischer und amerikanischer Akten zum NS-Kunstraub in der Sowjetunion (1941-1948)

Edition Temmen (Bremen) 2000, 362 S., Hardcover, ISBN 3-86108-336-1, Euro 20,90

Bd. 8
Forschungsstelle Osteuropa:
Samizdat. Alternative Kultur in Zentral- und Osteuropa: Die 60er bis 80er Jahre
Mit Beiträgen von Wolfgang Eichwede, György Konrád, Miklós Haraszti, Karel Srp u.a.

Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover
(Dieser Band ist auch zu beziehen über:
Forschungsstelle Osteuropa, Frau Anja Müller, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen,
Tel.: 0421 / 218-3687, e-mail: anjamue@osteuropa.uni-bremen.de)

Bd. 7
Galina Luchterhandt
Politische Parteien in Russland

Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover, ISBN 3-86108-333-X, Euro 20,90