

### Integration und Ausgrenzung im Osten Europas: Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa- Experten

Sammelwerk / collection

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. (2005). *Integration und Ausgrenzung im Osten Europas: Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten* (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 70). Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-436093>

#### 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.



**Forschungsstelle Osteuropa Bremen  
Arbeitspapiere und Materialien**

**Nr. 70 – September 2005**

**Integration und Ausgrenzung im Osten Europas**

**Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten**

**Veranstaltet von**

**Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen**

**Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin**

**Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde**

**Europäische Akademie Berlin**

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

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

Nr. 70: Integration und Ausgrenzung im Osten Europas

Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten.

Veranstaltet von: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Europäische Akademie Berlin

September 2005

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Jana Matischok, Heiko Pleines, Hannah Ruhm

Technische Redaktion: Matthias Neumann

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.

© 2005 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

**Forschungsstelle Osteuropa**

Publikationsreferat

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: +49 421-218-3687

Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: [publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de](mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de)

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort .....</b>	<b>5</b>
<b>I. INTEGRATION UND AUSGRENZUNG AN DER EU-GRENZE</b>	
<i>Elena Kropatcheva</i> <b>Perspektiven der Integrationsmodelle Russlands .....</b>	<b>8</b>
<i>Silke Skilters</i> <b>Estland, Lettland und Litauen zwischen Kooperation und Konkurrenz.....</b>	<b>12</b>
<i>Anne Wetzel</i> <b>Die Grenze(n) zwischen der Ukraine und der EU: Gibt es mehr als „drinnen“ und „draußen“? .....</b>	<b>17</b>
<i>Katrin Böttger</i> <b>Die Europäische Nachbarschaftspolitik und ihre integrierenden und ausgrenzenden Faktoren.....</b>	<b>21</b>
<i>Olaf Melzer</i> <b>Russland im Europarat: Demokratieexport durch den Europarat nach Russland seit 1989 .....</b>	<b>25</b>
<b>II. IDENTITÄTEN ALS GRUNDLAGE FÜR KOOPERATION UND KONFLIKTE IN INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN</b>	
<i>Claudia Anschütz</i> <b>Vorurteile und Stereotypen in den deutsch-polnischen Beziehungen und ihre innenpolitische Instrumentalisierung.....</b>	<b>30</b>
<i>Ulrich Best</i> <b>„Giftgas“, „Angst vor dem Bären“ oder „Partnerschaft“? Die deutschen und polnischen Debatten um die Yamal-Pipeline.....</b>	<b>35</b>
<i>Gunter Deuber</i> <b>Europa und eine christliche Identität? .....</b>	<b>38</b>
<i>Małgorzata Anna Czerniak</i> <b>Die Rolle von Papst Johannes Paul II. bei der polnischen EU-Integration .....</b>	<b>45</b>
<i>Diana Schmidt</i> <b>„Russische Demokratie“ – Werte-Kluft oder geopolitische Herausforderung?.....</b>	<b>50</b>
<b>III. INTEGRATION IN EINE GLOBALISIERTE WIRTSCHAFT?</b>	
<i>Karl Heinz Hausner</i> <b>Trennlinien durch Wohlstandsgrenzen innerhalb Europas.....</b>	<b>58</b>
<i>Arjan Vliegthart und Laura Horn</i> <b>Corporate Governance in Central Eastern Europe – the Role of the European Union.....</b>	<b>62</b>
<i>Ildikó Lajtos</i> <b>Der Beitritt Russlands in die WTO: Landwirtschaftliche Aspekte.....</b>	<b>67</b>
<i>Andreas Gramzow</i> <b>Institutionenökonomische Analyse von Politikmaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume in Polen.....</b>	<b>73</b>

#### **IV. REGIONALISIERUNG ALS INTEGRATIONSMOTOR?**

*Ana-Maria Vidrean*

**Europa der Regionen: Ein Ansatz zur Förderung der Integration im Osten?..... 80**

*Dana Miškovičová*

**Einbeziehung der regionalen Ebene in die Entscheidungsprozesse  
der Europapolitik in der Slowakei..... 84**

*Lucian-Boian Brujan*

**Inklusions- und Exklusionsprozesse im Dreiländereck Rumänien-Serbien-Ungarn..... 87**

*Sebastian Schröder-Esch*

**Kulturerbe als Bestandteil nationaler und regionaler Legitimierungsstrategien. .... 92**

#### **V. INTEGRATION, AUSGRENZUNG UND AUTONOMIEWUNSCH: ETHNISCHE MINDERHEITEN**

*Timofei Agarin*

**Zugehörigkeit trotz Exklusion: Anerkennung zwischen den Minderheiten und  
Mehrheiten im post-sowjetischen Baltikum ..... 98**

*Márta Fazekas*

**Ungarische Autonomiekonzeptionen, Rundschau im Karpatenbecken..... 102**

*Falk Kunadt und Manuel Paffrath-Dorn*

**Roma und Sinti und ihre Bedeutung  
für die sich erweiternde Europäische Union..... 107**

*Malte Brosig*

**Integration der Desintegrierten? Zu den Perspektiven  
einer europäischen Minderheitenpolitik ..... 111**

*Damien Tricoire*

**Partikularistische Forderungen und Assimilation nationaler Minderheiten:  
die „Deutschen“ in Oberschlesien und Böhmen..... 114**

#### **VI. SOZIALE EXKLUSION UND DIE GRENZEN DER SOZIALPOLITIK**

*Patrycja Bielawska-Roepke*

**Wohnen im Wandel ..... 120**

*Björn Wagner*

**Die wohlfahrtsstaatliche Transformationstheorie auf dem Prüfstand:  
Klasse und Staat im polnischen Kapitalismus..... 125**

*Agnes Gilka-Bötzow*

**Lokale Sozialpolitik in Russland zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft  
– eine Forschungsheuristik..... 130**

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ..... 134

Aktuelle Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa ..... 138

Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa..... 141

## Geleitwort

Seit 1996 finden in Deutschland regelmäßig mindestens einmal jährlich Tagungen für junge Osteuropa-Experten statt. Diese Veranstaltungen sollen Nachwuchswissenschaftlern aller Fachgebiete, die sich in ihren Arbeiten mit den aktuellen Entwicklungen im östlichen Europa auseinandersetzen, ein Forum bieten, ihre Ideen und ihre Forschungsansätze vorzustellen und offen zu diskutieren. Veranstaltet werden die Tagungen derzeit von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, dem Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde. Nachdem die Tagungen für viele Jahre im Konferenz-Centrum Brühl (früher Ost-West Kolleg Brühl) stattgefunden haben, wird diese dreizehnte Tagung erstmals in der Europäischen Akademie in Berlin veranstaltet.

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

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

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

*Die Veranstalter*



*I. Integration und Ausgrenzung  
an der EU-Grenze*



## Perspektiven der Integrationsmodelle Russlands<sup>1</sup>

Westliche Modelle zur Integration Osteuropas – durch die NATO und die EU – wecken in Russland das Unbehagen, isoliert und marginalisiert zu werden. Deshalb versucht es, eigene Integrationsmodelle im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)<sup>2</sup> zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Dieser Aufsatz schätzt ein, wie realistisch diese Initiativen sind. Um die Perspektiven der GUS-Integrationsmodelle genauer beurteilen zu können, wäre es erforderlich neben Russland auch die Positionen anderer Akteure zu betrachten. Dieser Artikel konzentriert sich jedoch auf Russland, bzw. auf die offizielle russische Position, weil es die Triebkraft für die GUS ist. Es wird die These aufgestellt, dass nur das „EU-Modell“ eine Perspektive hat. Allerdings ist die Realisierung dieses Modells unter den gegenwärtigen Bedingungen unmöglich. Russland sollte sich auf bilaterale, partnerschaftliche Beziehungen mit den GUS-Staaten konzentrieren, weil nur eine solche Politik seine Anziehungskraft erhöhen und konfrontative Tendenzen im Verhältnis zum Westen vermeiden kann.

Zehn Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion bleiben viele Fragen der russischen Außenpolitik unbeantwortet: Was ist der Inhalt der Partnerschaften Russlands mit der EU und der NATO, und wie werden sich die Integrationsmodelle Russlands *vis-a-vis* dem Westen weiterentwickeln? Eine der Hauptfragen ist allerdings: Wer sind die EU und die NATO für Russland? „Strategische Partner“, Kooperationspartner oder Konkurrenten? Besonders auf einem Gebiet sind die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen getrübt. Genau genommen ist der Zankapfel die GUS-Region. Die Integrationsmodelle der EU und der NATO rufen in Russland das Gefühl hervor, isoliert und marginalisiert zu werden.<sup>3</sup> Russland hat die GUS-Staaten immer als sein exklusives „nahes Ausland“ und als Region eigener nationaler Interessen charakterisiert,<sup>4</sup> während der Westen die Region für längere Zeit vergessen zu haben schien. Mit der politischen und geographischen Annäherung der beiden Organisationen an die GUS-Staaten durch diverse Kooperationsabkommen, und mit ihrem Interesse an einer weiteren Vertiefung der Beziehungen mit den GUS-Staaten, wächst das Unbehagen, dass die Politik der NATO und der EU *gegen* Russland gerichtet sein könnte, und dass die ehemaligen Sowjetrepubliken als ein *cordon sanitaire* benutzt werden könnten.<sup>5</sup>

Weil die EU- und NATO-Integration erfolgreich und effektiv ist, bleibt die von Russland initiierte Integration vergleichsweise mangelhaft. Überhaupt ist unklar, was die GUS ist. Obwohl die GUS seit ihrer Gründung 1991 mehr als 1000 Dokumente verabschiedete, wurden nur fünf

---

<sup>1</sup> Ich danke Dr. Anna Kreikemeyer und Jochen Rasch für die sprachliche Unterstützung und wertvolle Hinweise für diesen Aufsatz.

<sup>2</sup> Der Zusammenschluss der Nachfolgestaaten der Sowjetunion mit Ausnahme der Baltischen Staaten bildet die GUS: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland.

<sup>3</sup> Siehe dazu: *Margot Light/John Löwenhardt/Stephen White*, Russia and the Dual Expansion of Europe, in: ESRC “One Europe or Several?” Policy Paper 2/2000, unter: [www.one-europe.ac.uk/pdf/LightP2.PDF](http://www.one-europe.ac.uk/pdf/LightP2.PDF).

<sup>4</sup> Siehe hierzu: *Andrey Kozyrev*, Speech at the Conference of Foreign Policy and Diplomacy at the Foreign Ministry of the Russian Federation, in: *International Affairs Moscow* (April–May) 1992, S. 85–91; *Ariel Cohen*, The “Primakov Doctrine”: Russia’s Zero-Sum Game with the United States, in: FYI 167, Heritage Foundation 1997, unter: [www.freerepublic.com/focus/f-news/1259846/posts](http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1259846/posts). Bis heute bleibt die GUS der Schwerpunkt russischer Außenpolitik, siehe hierzu z.B.: „Konzept der Außenpolitik der Russischen Föderation“ (2000), unter: [www.ln.mid.ru/nsosndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7?OpenDocument](http://www.ln.mid.ru/nsosndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7?OpenDocument); und „Jahresansprache des Präsidenten der Russischen Föderation an die Föderationsversammlung“ (2005), unter: [www.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml?type=63372](http://www.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml?type=63372).

<sup>5</sup> Siehe hierzu: *Alexey Arbatov u.a.*, Introduction, in: *Vladimir Baranovsky* (Hrsg.), *Russia and Europe. Emerging Security Agenda*, Oxford 1997, S. 1–12.

bis sieben Prozent all dieser Abkommen implementiert.<sup>6</sup> Auch heute hat die Gemeinschaft kein wirksames Konzept und fast keine funktionierenden Institutionen; die Interessen ihrer Mitglieder divergieren, und sie sind nicht zu einer supranationalen Institution im Sinne einer Übertragung nationaler Souveränitätsrechte bereit. Selbst in der GUS existieren mehrere Organisationen und Integrationsprojekte „mit verschiedenen Geschwindigkeiten“<sup>7</sup> – meistens auf Papier – die sich doppeln und deren Überlebensfähigkeit äußerst fraglich ist. Auf diese Weise entwickelt sich die GUS wie ein Interessensklub, wie ein Netzwerk, anstatt eine wirkende Organisation zu sein.

Nichtsdestotrotz initiiert Russland viele Integrationsprojekte und versucht, an möglichst vielen anderen GUS-Initiativen teilzunehmen. Exemplarisch seien an dieser Stelle der Einheitliche Wirtschaftsraum, die Organisation des Kollektiven Sicherheitsvertrages (Collective Security Treaty Organization – CSTO), die CACO (Central Asian Co-operation Organization) und die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (Eurasian Economic Community, EURASEC) genannt. Oft versucht Russland die Loyalität der GUS-Staaten für seine Integrationsmodelle zu „kaufen“ – wirtschaftlich, durch Abkommen, die Russland langfristig mehr Verluste bringen, durch die Unterstützung von „freien und legitimen“ Wahlen, die nur von Russland und den GUS-Beobachtern als frei und legitim anerkannt werden, durch die Manipulation der Wahlen und die Einmischung in innere Angelegenheiten, oder sogar durch die Unterstützung von Gewaltaktionen herrschender Regime gegen die Zivilgesellschaft.

Diese „Methoden“ der Integration haben den gegenteiligen Effekt, dass einige GUS-Staaten ganz offensichtlich nach einer EU- und/oder NATO-Integration streben, beispielsweise die Ukraine, Moldau und Georgien, weil die anderen GUS-Mitglieder versuchen, durch Russland die Legitimation für ihre korrupten und autoritären Regime zu bewahren oder die wirtschaftlichen Zugeständnisse Russlands auszunutzen. Eine solche Politik, die deutlich an die imperiale Politik der Vergangenheit erinnert, könnte nur kurzfristige Gewinne bringen und nur für einige Zeit die laufenden Integrationsprozesse im GUS-Raum aufrechterhalten oder stärken. Langfristig ist die Überlebensfähigkeit eines solchen Modells allerdings zweifelhaft. Ukraine, Georgien und Moldau werden noch stärker nach einer Integration in die EU und/oder NATO streben. Wenn Russland weiter autoritäre Regime unterstützt, wird diese Politik zu negativen Konsequenzen für seine Beziehungen mit dem Westen führen. So bringt also die eigene russische Politik die GUS-Idee zum Scheitern.

Die Antriebe der russischen Integrationspolitik sind wirtschaftliche, kulturelle und humanitäre Interessen, sicherheitspolitische Überlegungen und Herausforderungen, aber auch der Wunsch, seinen Status in den internationalen Beziehungen als eine Regionalmacht zu stärken.

Die Frage, die sich herauskristallisiert, ist, ob das GUS-Modell eine Zukunft hat. Hat die GUS ihre Rolle verspielt, oder hat sie das Potential, sich zu einem erfolgreichen Integrationsmodell zu entfalten, und wenn ja, in welchem Bereich – Wirtschaft, Außenpolitik oder Sicherheit? Die Entwicklungen in den letzten Jahren zeigen, dass Russland sich im Prozess befindet, seine GUS-Politik neu zu formulieren. Die Antworten der politischen Elite auf die Frage nach den Perspektiven der Integrationsmodelle Russlands lassen sich in vier Hauptrichtungen einteilen:

1) *Auflösung der GUS als Organisation.* Eine erste Variante wäre, die GUS als ein Instrument einer „zivilisierten Scheidung“ zu erkennen, das seine Rolle gespielt hat und dass alle anderen

---

<sup>6</sup> Detaillierte Analysen zur GUS und zur russischen Politik in Bezug auf die GUS finden sich in: *Ernst Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann* (Hrsg.), *Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau*, Berlin 2005; *Olga Alexandrova/Roland Götz/Uwe Halbach* (Hrsg.), *Rußland und der postsowjetische Raum*, Baden-Baden 2003.

<sup>7</sup> Von der „Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten“ ist schon seit Außenminister Primakow die Rede, und auch heute bleibt dieses Konzept aktuell, siehe bspw.: *Interfax*, Ministerpräsident Fradkow sieht keine Kontroversen in der Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten im Rahmen der GUS, unter: [www2.interfax.ru/rus/news/cis/040415/47861/story.html](http://www2.interfax.ru/rus/news/cis/040415/47861/story.html) (eigene Übersetzung).

Aktivitäten im GUS-Rahmen unwichtig waren, so Wladimir Putin in März/April 2005.<sup>8</sup> Nachfolgend erschienen viele Artikel, die die Auflösung der GUS voraussagten. Solche Äußerungen des russischen Präsidenten können als emotional, vorzeitig und vorübergehend eingeschätzt werden. In der Tat ist die Mehrheit der russischen politischen Elite zu einem solchen Schritt nicht bereit. Wladimir Seregin, Leiter der EU-Abteilung des Außenministeriums der Russischen Föderation, beispielsweise sagte dazu: „Wer die GUS als Kooperationsinstrument nutzen will, kann dies tun.“<sup>9</sup>

2) *Bewahrung der GUS in ihrer heutigen Form.* Die oben erwähnte Aussage von Wladimir Putin zeigt, dass Russland versteht, dass sein Verhältnis zur GUS unproduktiv war. Deshalb wäre es nicht einsichtig, die GUS-Politik in ihrer heutigen Form fortzusetzen. Eine Alternative wäre ein EU-Modell für die GUS. Allerdings ist diese Idee unter den bestehenden Bedingungen in Russland und auch in den anderen GUS-Staaten unrealisierbar, z.B. will Russland nicht Teile seiner Souveränität an die GUS abtreten. Damit müsste es die anderen Staaten als gleichberechtigte Partner betrachten, aber sein politisches Gewicht ist deutlich größer als das seiner „Partner.“ Außerdem misstrauen die GUS-Mitglieder einander. Ansonsten ist das „EU-Modell“ eine Wertegemeinschaft, zu der die GUS-Staaten nicht bereit sind. Insgesamt ergibt sich, dass das alte Modell der GUS untauglich ist, und das „EU-Modell“ wegen der innenpolitischen Situation in den GUS-Ländern nicht einsetzbar ist. Wie könnte die GUS dann reformiert werden?

3) *Beschränkung der GUS-Integrationsmodelle auf einen Teil der GUS-Staaten.* Das scheint die Lösung und die neue Strategie Russlands zu sein. So hat z.B. Stanislav Belkovskij, der Präsident des „Instituts für nationale Strategie der Russischen Föderation,“ vorgeschlagen, die GUS „zu beerdigen“ und ein neues Bündnis zu schaffen mit den Ländern, die Moskau treu sind – eine neue „USSR,“ einer Abkürzung von russischen Wörtern „Eine Gemeinschaft der Staaten, die mit Russland verbündet sind“ (Sodruschestwo stran-sojuznikow Rossiji).<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang, war zunächst die Rede davon,<sup>11</sup> dass vielleicht der Einheitliche Wirtschaftsraum in der Zukunft eine Grundlage für eine stärkere Integration auf wirtschaftlicher Basis sein könnte. Nach den Wahlen in der Ukraine 2004 scheint diese Idee allerdings eher unrealisierbar. Jetzt gibt es die ersten Anzeichen dafür, dass Russland seine Hoffnung auf die CSTO<sup>12</sup> setzt. Als ersten Schritt entschied es, das Konzept des „post-sowjetischen Raumes“ nicht weiter zu verfolgen, weil es kein einheitlicher Raum ist. Zweitens, wie Sergej Iwanow, der Verteidigungsminister, sagte, sei die CSTO ein Kern der GUS und das Ziel sei es, dieses System auch außerhalb der GUS weiter zu entwickeln.<sup>13</sup> Es besteht auch die Gefahr, dass Russland auch im Rahmen dieses Modells seine Fehler wiederholt und die oben beschriebene Politiklinie verfolgt.

4) *Kooperation durch Schwerpunktlegung auf bilaterale Beziehungen statt einer GUS-Organisation.* Dies wäre insofern ratsam, als Russland verstehen muss, dass es nicht mehr in der Lage ist, viele Prozesse in den GUS-Ländern zu kontrollieren. Anstatt eine Situation kurzfristig zu bewerten und *case-to-case* zu agieren, muss eine wirksame Strategie der kooperativen Beziehungen mit jedem GUS-Staat entwickelt werden.

<sup>8</sup> Fedor Lukianov, Casting the Peelings Aside. Russia has recognized the impossibility of integration within the CIS, in: David Johnson's Russia List 9103/2005.

<sup>9</sup> Wladimir Seregin, zit. in: *Stiftung Entwicklung und Frieden*, „Nahes Ausland“ vs. „Neue Nachbarn.“ Integrationswettbewerb zwischen Russland und der EU?, SEF News 22, Bonn 2005, S. 4.

<sup>10</sup> Siehe den Artikel von Stanislav Belkovskij und Roman Karew auf Lenta.ru unter: vip.lenta.ru/doc/2005/04/11/ussr/.

<sup>11</sup> Die Mitglieder des Einheitlichen Wirtschaftsraums (September 2003) sind: Russland, Ukraine, Kasachstan und Belarus.

<sup>12</sup> Seit Oktober 2002 sind die folgenden Staaten die Mitglieder der CSTO: Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Russland and Tadschikistan.

<sup>13</sup> Vladimir Socor, From CIS to CSTO: Can a "CORE" be Preserved?, in: The Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor 2 (125)/2005.

Zusammengefasst führt diese kurze Analyse zu nachstehenden Schlussfolgerungen. Die GUS-Integrationsmodelle haben sich als ineffektiv und inhaltslos erwiesen. Als ein Netzwerk oder ein Diskussionsforum könnten die GUS-Strukturen allerdings weiter nützlich und sinnvoll sein. Es wäre allerdings erforderlich, die Tätigkeit und die Zahl der Abkommen und Beschlüsse zu beschränken, und ihre Implementierung zu fördern, anstatt ein chaotisches Papier-System von Kooperationsverträgen zu schaffen. Außerdem hat sich Russland durch seine GUS-Integrationsstätigkeit mehrere Male kompromittiert, und es ist nicht bereit und reif, ein „EU-Modell“ zu fördern. Anstatt durch seine Politik auf kurzfristige Gewinne durch Integration korrupter Regime zu zielen, die als gegen Westen gerichtet interpretiert werden können, sollte Russland seine wirtschaftliche und demokratische Entwicklung vorantreiben. Es sollte bilaterale Beziehungen mit den GUS-Staaten auf Basis wirksamer Kooperation und Partnerschaft bilden. Im Allgemeinen muss Russland versuchen, seine alten Fehler zu vermeiden. Diese Fehler sind „konzeptioneller Natur, nämlich Russlands Selbsteinschätzung, es sei mächtig und dynamisch genug, um für seine Nachbarn attraktiv zu wirken.“<sup>14</sup> Nur ein höheres Lebensniveau, sowohl im Sinne wirtschaftlichen Erfolgs als auch einer funktionierenden Zivilgesellschaft und der Achtung von Menschenrechten, sowie eine pragmatischere Politik könnten die Attraktivität Russlands steigern und notwendige Bedingungen für ein erfolgreiches und zukunftsfähiges Integrationsmodell schaffen.

---

<sup>14</sup> *Stiftung Entwicklung und Frieden*, Interview mit Arkady Moshes, in: „Nahes Ausland“ vs. „Neue Nachbarn.“ Integrationswettbewerb zwischen Russland und der EU?, SEF News 22, Bonn 2005, S. 8.

## **Estland, Lettland und Litauen zwischen Kooperation und Konkurrenz**

In Diskussionsbeiträgen zu den regionalen Integrationsbemühungen im Baltikum werden in der Regel beide Aspekte, Kooperation und Konkurrenz, angesprochen und nicht selten wird das „Konkurrenzverhältnis“ der drei Staaten als Ursache für das Scheitern ihrer Kooperationsversuche genannt.

Im Anschluss an einen kurzen Rückblick auf die Geschichte der baltischen Zusammenarbeit soll im vorliegenden Beitrag diskutiert werden, ob das baltische Kooperations- bzw. Integrationsgefüge mit seiner unklaren Relation zwischen Koordination und Konkurrenz, wie sie gerade vor dem Hintergrund der EU-Beitrittsverhandlungen immer wieder zu beobachten war, den Anforderungen einer – etwa der „Nordischen Allianz“ vergleichbaren – regionalen Allianz innerhalb der EU würdigen können bzw. inwieweit von der Einbindung in ein größeres Integrationssystem positive Impulse ausgehen könnten.

### **Die Formen der Baltischen Kooperation im Wandel**

Vielfach erweisen sich gerade die strukturellen Ähnlichkeiten der baltischen Staaten als Stolperstein ihrer regionalen Integrationsversuche: Die gemeinsame Situierung an der östlichen Ostseeküste lässt sie einerseits als Transitländer in ein handelspolitisches Konkurrenzverhältnis treten, ihre ähnliche volkswirtschaftliche Struktur und die geringe infrastrukturelle Verflechtung untereinander mindern das Interesse an einem integrierten baltischen Wirtschaftsraum. Ihr auch gebündelt noch immer geringes militärisches Potential und die geteilte geopolitisch exponierte Lage begünstigen die Suche nach bündnispolitischen Alternativen. Andererseits haben die gleichartigen Erfahrungen unter der sowjetischen Herrschaft das Gefühl der Zusammengehörigkeit gestärkt. Nicht zuletzt geht die gegenwärtige Raumvorstellung vom „Baltikum“ im Wesentlichen auf die sowjetische Periode zurück – in der Zwischenkriegszeit war der Begriff „Baltikum“ noch wesentlich unschärfer bestimmt; zum Baltikum zählten zwar in jedem Falle Estland und Lettland, nicht jedoch Litauen, während Finnland dagegen durchaus als „baltischer“ Staat bezeichnet wurde. Die intensiven Kooperationsbemühungen im baltischen Raum bezogen in der Zwischenkriegszeit Finnland mit größerer Selbstverständlichkeit ein als Litauen oder Polen. Erst mit der so genannten baltischen Entente von 1943 entstand erstmals ein Bündniskomplex, der dem heutigen baltischen Kooperationsraum entspricht.

Abgesehen von einem dergestalt konsolidierten Raumbegriff wirkt sich ferner die Tatsache förderlich aus, dass die gegenwärtige Kooperation – im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit – bereits als historische Kontinuität wahrgenommen wird. Einerseits erscheint sie als logische Fortsetzung einer durch die sowjetische Besatzung zwangsweise unterbrochenen Zusammenarbeit der drei unabhängigen Republiken; andererseits steht sie in direktem Zusammenhang mit der Unabhängigkeitsbewegung der späten 1980er-Jahre, deren Institutionen sie in gewandelter Form übernommen hat.

Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus, dass sich die Kooperationsformen im Vergleich zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wesentlich verändert haben: Die Integrationsbemühungen der 1920er-Jahre stützten sich im Wesentlichen auf multilaterale Konferenzen, weniger auf bindende Verträge oder ständige Kooperationsorgane – ein Vorgehen, das der unklaren Situation hinsichtlich von Umfang und Raum der Kooperationsbestrebungen am ehesten gerecht wurde.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lediglich Anfang der 1920er-Jahre begründeten Finnland, Estland, Lettland und Polen einen „Baltischen Rat“, der jedoch nach außen kaum in Erscheinung trat und bereits nach zwei Jahren wieder aufgelöst wurde; vgl. Lehti, M.:

Das derzeitige Kooperationsgefüge dagegen ist sehr viel stärker institutionell abgesichert: Auf legislativer Ebene wurde mit der aus dem Koordinationsorgan der Volksfronten hervorgegangenen Baltic Assembly eine Art baltisches „Parlament“ geschaffen, das von je 20 Deputierten der nationalen Parlamente nach dem Prinzip der proportionalen politischen Repräsentation besetzt wird.<sup>2</sup> Seit ihrem erstmaligen Zusammentritt im Januar 1992 hat die Baltic Assembly zahlreiche Gemeinschaftsprojekte initiieren können. Die regulär zweimal jährlich tagende baltische interparlamentarische Versammlung ist konsultativ und koordinierend tätig, darüber hinaus fungiert sie als Forum der gemeinsamen Willensbildung und der Artikulation gemeinbaltischer Interessen. Zwischen den halbjährlich stattfindenden Zusammenkünften obliegt es dem Präsidium der Baltic Assembly, die Sitzungen vor- und nachzubereiten und die Baltic Assembly gegenüber anderen internationalen Organisationen bzw. gegenüber den drei nationalen Parlamenten Estlands, Lettlands und Litauens zu vertreten. Speziellere Inhalte werden in der Regel in den mindestens dreimal jährlich tagenden Komitees verhandelt.<sup>3</sup>

Gleichfalls ein Novum sind die seit 1991 regelmäßig stattfindenden Treffen der drei Staatspräsidenten. Dagegen kamen nach Abschluss des Vertrages „Über gemeinsame Verständigung und Kooperation“ 1934 die drei Präsidenten Konstantin Päts, Kārlis Ulmanis und Antanas Smetona kein einziges Mal zu einem gemeinsamen Treffen zusammen. In dieselbe Richtung, d.h. auf Kontaktintensivierung, zielte auch die Einrichtung des Baltic Council of Ministers, der seit 1994 die Zusammenarbeit auf exekutiver Ebene koordinieren soll. Dafür tritt er halbjährlich zusammen und besteht aus den Premierministern der drei Staaten; laut Artikel 2 seines Statuts gehören ihm der von den Außenministern Estlands, Lettlands und Litauens gebildete Baltic Co-operation Council sowie mehrere Fachkomitees an. Die Präsidentschaft des Baltischen Ministerrates rotiert jährlich in alphabetischer Reihenfolge. In der Praxis diente er in den vergangenen Jahren v.a. der Abstimmung über Fragen, die den Beitritt zur EU und NATO betrafen.

Quasi im „try-and-error“ Verfahren wurden in den vergangenen Jahren mögliche Bereiche der Zusammenarbeit ausgetestet, wobei die außen-, militär- und wirtschaftspolitischen Kooperationen am intensivsten zu den baltischen Integrationsbemühungen zählen.

Während vor dem Zweiten Weltkrieg alle Versuche, einen integrierten Wirtschaftsraum zu schaffen, am einzelstaatlichen Protektionismus und zähen Widerstand einzelner Interessengruppen oder parteipolitischen Antipathien scheiterten, können die wirtschaftspolitischen Integrationsbemühungen der Neunziger Jahre, ungeachtet einzelner Unstimmigkeiten und ihrer nach wie vor geringen gegenseitigen Außenhandelsverflechtung durchaus als Erfolg gewertet werden. Die Bemühungen um Integration führten u.a. zum Abschluss eines Freihandelsabkommens für Industriegüter und für Agrarprodukte.<sup>4</sup>

---

A Baltic League as a Construct of the New Europe. Frankfurt a.M. u.a. 1999, S. 278ff; daneben waren insbesondere Kontakte auf höchster Regierungsebene, etwa die quasi-institutionalisierten halbjährlichen Treffen der Außenminister Finnlands, Estlands, Lettlands, und Polens von Bedeutung; vgl. hierzu Lehti, M.: Baltic Co-operation after the First World War: Independence through Integration. In: Jundzis, T. (Hrsg.): The Baltic States at Historical Crossroads, Riga: Academy of Sciences of Latvia, 1998, S. 353–366, S. 360. Eine eigens mit der Koordinierung gemeinbaltischer Fragen betraute Institution bildete sich in der Zwischenkriegszeit jedoch nicht aus.

<sup>2</sup> Aufbau und Rahmenrichtlinien ihrer Tätigkeit regeln das sog. Tallinner Abkommen vom 8. November 1991, das Regierungsabkommen über parlamentarische und interparlamentarische Zusammenarbeit vom 13. Juni 1994 sowie das (zuletzt im Dezember 2004 revidierte) Statut von 1991; das aktuelle Statut ist über das virtuelle Sekretariat der Baltic Assembly abrufbar ([www.baltasam.org](http://www.baltasam.org)), die älteren Versionen sind auf Anfrage erhältlich.

<sup>3</sup> Derzeit bestehen fünf ständige Komitees: Wirtschaft, Kommunikation und Information; Bildung, Wissenschaft und Kultur, Umweltschutz und Energie, Recht und Sicherheit, Soziales; bei Bedarf können weitere ad-hoc-Komitees gebildet werden; vgl. Art. 20f. des Statuts.

<sup>4</sup> Das am 13.9.1993 beschlossene Freihandelsabkommen für Industriegüter konnte zum 1.4.1994 nach einer relativ kurzen Zeit bereits in Kraft treten, während sich die Verhandlungen über ein ergänzendes Freihandelsabkommen für Agrarprodukte über mehrere Jahre hinzogen; zu den Hintergründen vgl. Vilpišauskas, R.: Integracija Europoje: Baltijos šalys ir Europos sąjunga. Vilnius 2001, S. 101ff.

Nicht zu leugnen ist jedoch das Fortbestehen struktureller Integrationshindernisse.

Die nach wie vor ähnliche volkswirtschaftliche Struktur der drei Staaten erschwert insbesondere die wirtschaftliche Integration: Gemein ist den drei Volkswirtschaften die große Bedeutung, die v.a. Land, Forst und Fischerei als natürlichen Ressourcen zukommt sowie ihre Rolle als Transitländer des Ost-West-Handels.<sup>5</sup> Gerade diese Bereiche haben sich bei den Verhandlungen über die Liberalisierung des innerbaltischen Marktes als besonders sensibel erwiesen. Das mehrere Jahre blockierte Freihandelsabkommen über Agrargüter konnte zwar 1997 durch das Einlenken Lettlands in Kraft treten<sup>6</sup>, verursachte jedoch bereits 1999 Unstimmigkeiten, da die lettische Produktion der Konkurrenz aus den beiden Nachbarstaaten nicht gewachsen war. Die Auseinandersetzung mündete schließlich in Versuchen, Importzölle auf bestimmte Güter wieder einzuführen. Allein wenige Jahre nach Unterzeichnung des Freihandelsabkommens beobachtete der junge teilweise integrierte baltische Markt u.a. einen „Schweinefleischkrieg“, „Milchkrieg“ und „Heringskrieg“.<sup>7</sup>

## Baltische Kooperation im Vorfeld des Beitritts zur Europäischen Integration

Kooperation und Konkurrenz charakterisierten insbesondere die Politik der drei Staaten im Vorfeld der EU-Erweiterung: Die Beitrittsverhandlungen haben die drei Staaten nicht nur zwischenzeitlich in ein Wettbewerbsverhältnis treten lassen, sondern beispielsweise im Bereich der Wirtschaftspolitik als Katalysator ihrer Integrationspolitik gewirkt. Zugleich aber beförderte die bevorstehende EU-Erweiterung auch – auf Kosten der baltischen Integrationspolitik – die Orientierung auf andere Mächte hin, so etwa die Anlehnung Estlands an Finnland. Die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union wurden bilateral geführt. Nicht zuletzt erfolgte dies auf eigenen Wunsch der Beitrittskandidaten, da die Regierungen aller drei Länder befürchteten, dass gemeinsame Verhandlungen mit der Europäischen Union den Beitritt eventuell verzögern könnten.<sup>8</sup>

Begleitet von einem psychologischen, eher künstlich konstruierten Wettbewerb, welcher der drei Staaten zuerst den sicheren „westlichen Hafen“ erreichen würde, sorgten spektakuläre Alleingänge nicht nur für Missstimmung unter den drei Beitrittskandidaten, sondern ließen zeitweise auch ernsthafte Zweifel darüber aufkommen, ob eine Intensivierung der Beziehungen überhaupt sinnvoll sei, wenn „baltische Integration“ ohnehin nur als temporäre Handlungsalter-

<sup>5</sup> Zu Struktur der Volkswirtschaften vgl. Zīle, H.: *Latvijas ārējie ekonomiskie sakari*. Riga 2003, S. 292 sowie Borrmann, C. / Plötz, P. / Polkowski, A.: *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa*. Estland, Lettland, Litauen. Hamburg 1998 [HWWA-Report, 182], S. 16f, 26f., 36f.; Plötz, P. / Polkowski, A.: *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa*. Estland, Lettland, Litauen. Hamburg 2002 [HWWA-Report, 219], S. 13ff; dies.: *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa*. Estland, Lettland, Litauen. Hamburg 2001 [HWWA-Report, 210], S.13ff.

<sup>6</sup> Das Abkommen kam nach der Demission des lettischen Landwirtschaftsministers und durch den persönlichen Einsatz des damaligen lettischen Ministerpräsidenten, A. Šķēle, zustande, der selbst Verbindungen zur lebensmittelverarbeitenden Industrie (die an einer Preissenkung für Ausgangsprodukte interessiert war) besaß, was ihm den nicht völlig von der Hand zu weisenden Vorwurf, aus Eigeninteresse gehandelt zu haben, eintrug. Vgl. hierzu den Kommentar *Amoda Atpūtai*, 29.6.1996 sowie Vilpišauskas, S. 101ff; kritisch äußerte sich vor allem *Lauku Avīze*, 13.9.1996, 16.7.1996 und *Latvijas Zeme*, 22.7.1996, d.h. Zeitungen, die tendenziell eher von in der Landwirtschaft Beschäftigten gelesen werden.

<sup>7</sup> Das Thema beherrschte um die Jahreswende 1998 / 1999 mehrere Wochen die Berichterstattung; vgl. u.a. *Dienas bizness*, 30.12.1998; *Diena*, 15.12.1998; 30.12.1998; 8.1.1999; *Vakara ziņas*, 17.3.1999; *The Baltic Times*, 11.–17.2.1999.

<sup>8</sup> Vgl. Baltic Assembly (Hrsg.), *Report on the Round-Table Discussion „Cooperation of the Baltic States within the European Union“*, Riga, January 23, 2004, Riga.o.J.

native betrachtet würde.<sup>9</sup> Auch reflektierten die Debatten über die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Integration vielfach weniger den Wunsch nach Intensivierung des intrabaltischen Handels als die Einsicht, dass ein fragmentierter baltischer Markt nicht im Sinne der großen westlichen Handelspartner liegen könne.

## Baltische Kooperation im Rahmen der Europäischen Integration?

Seit ihrem Bestehen sah sich die baltische Kooperation Zweifeln an ihrer Berechtigung ausgesetzt. Neben Bedenken, die auf die unterschiedliche historische Entwicklung und kulturellen Unterschieden gründen ist es v.a. der Beitritt zur Europäischen Union, der die regionale baltische Kooperation für manchen Politiker und Kommentatoren als überlebte Einrichtung erscheinen lässt. Bezeichnend sind in diesem Zusammenhang sowohl die von Seiten estnischer Parlamentarier geäußerten Zweifel am Sinn des Fortbestehens der Baltic Assembly als baltisches interparlamentarisches Forum, wie auch die Anregung der lettischen Präsidentin Vaira Vīķe-Freiberga, die Rolle der baltischen Integration angesichts des EU-Beitritts grundsätzlich zu überdenken und die Baltic Assembly gegebenenfalls zu reformieren.<sup>10</sup>

Zweifelsohne geht nun der estnische Kooperationsdiskurs mit seiner sowohl in der Zwischenkriegszeit als auch heute noch starken Akzentuierung der nordischen Dimension von anderen Voraussetzungen aus als der litauische mit der Verortung Litauens als zentraleuropäisch verwurzelter Staat.<sup>11</sup> Eine im Vorfeld des Beitritts im Januar 2004 abgehaltene Konferenz<sup>12</sup>, wie auch die jüngst geführten Diskussionen zeigten, dass die engere Zusammenarbeit der drei baltischen Staaten auch im Rahmen einer erweiterten Union durchaus Zukunft besitzt, denn

- die innerbaltische Kooperation ermöglicht durch den gezielten Informations- und Erfahrungsaustausch über die bestehenden Kooperationsorgane die Beteiligung an internationalen politischen Prozessen in koordinierter und effektiver Form,
- die europapolitischen Interessen Estlands, Lettlands und Litauens decken sich weitgehend,
- als „kleine Staaten“ sind sich Estland, Lettland und Litauen der Notwendigkeit, flexible und interessengelenkte Koalitionen zu bilden, um ihrer Stimme mehr Gewicht zu verleihen, bewusst.

Die Vorteile eines zumindest in Einzelfragen abgestimmten Vorgehens auf europapolitischer Ebene werden dabei weder von Politikern, noch von der Tagespresse ernsthaft in Frage gestellt. Als mögliche Felder der Zusammenarbeit gelten insbesondere:

- die Rolle der Baltischen Staaten in der Ostseeregion,
- die Beziehungen zu den östlichen Nachbarn Russland, Weißrussland und Ukraine,
- die Frage der Europäischen Verfassung,
- die Verortung des Baltikums in Europa, nicht zuletzt in Reaktion auf die gegenwärtige Tendenz, zwischen „altem“ und „neuem“ Europa zu unterscheiden.

Dass eine effektive Zusammenarbeit auch innerhalb der EU möglich sein wird, dafür spricht auch die aus den Erfahrungen der Nordischen Kooperation abgeleitete Annahme in der skandinavischen Politikwissenschaft, dass Formen der subregionalen und regionalen Kooperation

<sup>9</sup> Unter anderem erwog Estland, das bessere wirtschaftliche Kennzahlen als die anderen beiden baltischen Staaten vorweisen konnte, den alleinigen Beitritt zur EU.

<sup>10</sup> vgl. *LETA* (lettische Nachrichtenagentur), 22.12.2004.

<sup>11</sup> Zu den Diskursen der frühen 1920er-Jahre vgl. insbes. Lehti, A *Baltic League*, S. 227ff, S. 260ff.; zur gegenwärtigen Diskussion vgl. u.a. Ščerbinskis, V.: *Looking for Neighbours: Origins and Developments of Latvian Rhetoric on Nordic "Closeness"*. In: Lehti, M. / Smith, D.J. (Hrsg.): *Post-cold war identity politics. Northern and Baltic Experiences*, S. 157–172, S. 158ff. sowie Made, V.: *Estonia and Europe: A Common Identity or an Identity Crisis*. In: Lehti, M. / Smith, D.J. (s.o.), S. 183–199, S. 186ff.

<sup>12</sup> Vgl. Baltic Assembly (Hrsg.), *Report on the Round-Table Discussion „Cooperation of the Baltic States within the European Union“*, Riga, January 23, 2004, Riga o.J.



durch die Einbindung in ein größeres Integrationssystem, das damit selbst zunehmend „mehrdimensional“ wird, durchaus positive Impulse, beispielsweise eine engere wirtschaftliche Verflechtung empfangen können.<sup>13</sup>

## Fazit

Nicht in Abrede zu stellen sind demnach die Schwierigkeiten, die das baltische Beziehungsgefüge auch heute noch belasten. Schwer wiegt neben einem gewissen nationalen „Egoismus“ insbesondere, dass die Zusammenarbeit, die in einer Reihe von Politikfeldern durchaus erfolgreich verläuft, von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird. Auch ist die Kritik an der geringen Effizienz und Kostenintensität der Kooperationsorgane keineswegs unbegründet. Berücksichtigt man allerdings die Kürze der Zeit, die für die Ausbildung intensiver Beziehungen – darunter für die Teilintegration des Wirtschaftsraumes und der Verteidigungsstrukturen – zur Verfügung stand, wird der qualitative Unterschied zur Zwischenkriegszeit deutlich.

Die bevorzugte Inanspruchnahme alternativer Sicherheitsmechanismen und alternativer außenpolitischer Bindungen dürfte langfristig eine der größten Herausforderungen für das innerbaltische Beziehungsgeflecht darstellen. Zwar wirkte sich die bevorstehende Einbindung in NATO und EU in vielen Bereichen integrationsfördernd aus; nicht zu vergessen ist allerdings, dass viele Kooperations- und Integrationsprojekte überhaupt nur vor dem Hintergrund der Beitrittsverhandlungen konsensfähig wurden, dass regionale Integration vielfach nur als Vorstufe zur Aufnahme in die europäischen und transatlantischen Wirtschafts- und Sicherheitsstrukturen betrachtet wurde. Auch macht die starke Bezogenheit der Außenpolitik der baltischen Staaten auf die Großmächte sie in hohem Maße anfällig für Spaltungsversuche von außen.

Die Formen der Kooperation im Baltischen Raum müssen – und werden – sich wandeln. Anzunehmen ist, dass die Baltic Assembly als Forum der Kooperation und des Informationsaustausches auch weiterhin der gemeinsamen Positionsbestimmung dienen wird, wobei die Zusammenarbeit mit anderen interparlamentarischen Einrichtungen, v.a. mit dem Nordischen Rat, angestrebt wird. Eine feste Koalitionsbildung indes wird weitgehend abgelehnt.

---

<sup>13</sup> Vgl. Ljunggren, A.: Ett förstärkt nordiskt samarbete. In: Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri 4/1995, S. 319–327.

## Die Grenze(n) zwischen der Ukraine und der EU: Gibt es mehr als „drinnen“ und „draußen“?

### Einleitung

Seit der Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 besteht erstmalig eine Grenze zwischen der EU und der Ukraine. Diese Grenze hat bereits im Vorfeld des Beitritts viel Aufmerksamkeit erfahren; neue Spaltungen des europäischen Kontinents wurden und werden befürchtet (vgl. z.B. Chomette 2003). Gleichzeitig bekräftigte der Europäische Rat 2002: „The Union remains determined to avoid new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union“ (Europäischer Rat 2003, 6). 2004 legte die Kommission das Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ vor, das sich u.a. an die Ukraine richtet und langfristig einen „erheblichen Grad an Integration“ sowie die Teilnahme der Partnerländer an „zentralen Aspekten der Politiken und Programme der EU“ in Aussicht stellt (Kommission 2004a, 8 f.). Wie ist die Grenze zwischen der Ukraine und der EU also zu bewerten?

In meinem Beitrag gehe ich davon aus, dass es aus analytischer Sicht sinnvoller ist, nicht von *der* Grenze zu sprechen, sondern verschiedene Grenzarten zu betrachten, die die EU ausbildet. Zentral ist dabei die Feststellung, dass diese verschiedenen Grenzarten räumlich auseinanderfallen können. Darauf aufbauend wird die Frage erörtert, was die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) für den Verlauf dieser Grenzen zwischen der Ukraine und der EU bedeutet.

### Grenzen der EU

Eine zentrale Dimension von internationalen institutionellen Arrangements ist nach Smith<sup>1</sup> die Konstruktion von Grenzen (*boundaries*), aus der wiederum Probleme von Inklusion und Exklusion resultieren (vgl. Smith 1996, 6).

Im weitesten Sinne impliziert das Konzept der Grenze eine Trennung zwischen einer Einheit und ihrer Umwelt. Dabei kann die Trennung mehr oder weniger formal, scharf oder durchlässig sein. Außerdem ist es nach Smith breiter als das Konzept der Grenze im Sinne von *frontier*, da es Implikationen von Konstruktion, Aufrechterhaltung und Überwachung einschließt. Im Falle der EU unterscheidet Smith vier Arten von Grenzen, die zwischen der EU und ihrer Umwelt existieren oder errichtet werden können: die geopolitische, die institutionelle/rechtliche, die transaktionale und die kulturelle Grenze (vgl. Smith 1996, 13). Auf dieser Unterscheidung bauen auch Analysen von Lykke Friis und Anna Murphy (1999) sowie – mit einigen Änderungen – von Sandra Lavenex (2004) auf. Im Folgenden sollen die vier bzw. fünf Grenzarten kurz vorgestellt werden.

- Von einer geopolitischen Grenze zu sprechen bedeutet, die Sicherheits- und Stabilitätswirkung der EU zu betrachten. Smith verweist darauf, dass die EG/EU von Beginn an wichtige Konnotationen von Sicherheit und Stabilität besessen hat. Die Bedeutung dieser Grenze zeigt sich in der Rolle, welche der EU in den Kalkulationen von Mitgliedern und Nichtmitgliedern über die Stabilität Europas zukommt (vgl. Smith 1996, 14).
- Die institutionelle/rechtliche Grenze bezieht sich auf die Dichte von Institutionen und Praktiken in der EU und auf ihren Status als Rechtsgemeinschaft und Förderer von *civic state*

---

<sup>1</sup> Für diesen Literaturhinweis danke ich Melanie Morisse-Schilbach vom Lehrstuhl für Internationale Politik der TU Dresden

*hood* (Friis/Murphy 1999, 216). So ist das dichte Set von Institutionen und Praktiken, welches die Mitgliedsstaaten immer stärker institutionell und rechtlich bindet, eine der zentralen Grenzmarkierungen zwischen der EU und ihrer Umwelt. Jedoch hat die EU es sich gleichzeitig zum Ziel gemacht, die Intensivierung institutioneller Kontakte sowie *civic statehood* und Rechtsstaatlichkeit in ganz Europa zu fördern (vgl. Smith 1996, 15). Ein Spannungsverhältnis zwischen der institutionellen und der rechtlichen Grenze wird bei Smith bereits angedeutet (vgl. Smith 1996, 16), aber erst Lavenex (2004) zeigt, dass die institutionelle von der rechtlichen Grenze unterschieden werden muss und dass diese beiden Grenzen sich unterschiedlich verschieben können. Dabei umfasst die institutionelle Grenze vor allem unterschiedliche Partizipationsformen bis zur eigenen Stimme im Fall der Vollmitgliedschaft. Die rechtliche Grenze bezeichnet die Reichweite von EU-Recht. Diese Unterscheidung wird im Folgenden übernommen.

- Mit der transaktionalen Grenze reguliert die EU den Zugang zu ihrem Markt für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen (vgl. Friis/Murphy 1999, 217). Obwohl er die transaktionale Grenze in vielerlei Hinsicht im tagtäglichen Geschäftsverkehr als sehr durchlässig ansieht, verweist Smith auf die Disparität zwischen den Grenzen für verschiedene Arten von Transaktionen (Freizügigkeit des Kapitalverkehrs vs. Freizügigkeit von Arbeitnehmern) (vgl. Smith 1996, 16 f.).
- Die kulturelle Grenze bezieht sich auf die Tatsache, dass (politische) Kultur und politische Werte auch als Grenze zwischen *insidern* und *outsidern* dienen können (Vgl. Friis/Murphy 1999, 216).

Die Besonderheit im Fall der EU ist, dass diese verschiedenen Grenzen nicht zusammenfallen müssen. Während die Gewährleistung der Überlappung dieser Grenzen ein Charakteristikum des modernen Staates ist (vgl. Zielonka 2001, 511), wird im Hinblick auf die EU oft von „fuzzy borders“ gesprochen (vgl. Kux/Sverdrup 2000, Christiansen, Petito, Tonra 2000). Tatsächlich sind die Grenzen der EU z.B. dadurch „verschwommen“, dass Nicht-EU-Mitglieder teilweise EU-Recht übernehmen und anwenden (z.B. Mitgliedsstaaten des EWR), dem „Schengen-Raum“ angehören oder den Euro als offizielle Währung eingeführt haben. So kommen Kux/Sverdrup zu dem Schluss: „Increased internal and external differentiation thus blurs the boundaries and challenges the relevance of the formal concept of EU membership“ (Kux/Sverdrup 2000, 239). Eine einfache „inside/outside-Dichotomie“ (vgl. Christiansen, Petito, Tonra 2000, 391) scheint für die Analyse der Grenze zwischen der EU und der Ukraine daher wenig sinnvoll. Wie aber gestaltet die EU nun ihre Grenzen in Hinblick auf die Ukraine?

## Integration oder Exklusion der Ukraine durch die Europäische Nachbarschaftspolitik?

Der Ukraine wird derzeit keine Aussicht auf eine Vollmitgliedschaft in der EU eingeräumt. Jedoch hat die EU bereits vor dem Beitritt der acht mittelosteuropäischen Kandidaten die Situation der neuen Grenzen erkannt, die sich aus diesem Beitritt ergeben würden. Die Nachbarschaftspolitik der EU stellt eine direkte Antwort auf die neue Lage nach der EU-Osterweiterung dar.

Im Mai 2004 verabschiedete die Kommission ihr Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (Kommission 2004a). Diese Politik soll dazu dienen, neue Trennungslinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn zu vermeiden. Sie sieht vor, dass den neuen Nachbarn „im Wege einer größeren politischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit die Chance geboten werden soll, an verschiedenen EU-Aktivitäten teilzunehmen“ (Kommission 2004, 3). Sie ist jedoch ausdrücklich keine Erweiterungspolitik. Ihre Vision ist vielmehr „ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet“ (Kommission 2004, 5).

Ihren konkreten Ausdruck findet die Europäische Nachbarschaftspolitik in so genannten Aktionsplänen. Ein solcher Aktionsplan wurde am 21. Februar 2005 vom EU-Ukraine-Kooperationsrat verabschiedet (Kommission 2004b). Dieser Aktionsplan, welcher eine Laufzeit von drei Jahren hat und auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine aufbaut, gliedert sich in die Bereiche: 1. Politischer Dialog und Reform; 2. Wirtschaftliche und soziale Reform und Entwicklung; 3. Handel, Markt und Regulierungsreform; 4. Kooperation im Bereich Justiz und Inneres; 5. Transport, Energie, Informationsgesellschaft und Umwelt; 6. Kontakt zwischen den Bürgern. Ein wichtiges Ziel ist u.a. die Fortsetzung der inneren Reformen in der Ukraine auf der Grundlage von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Die Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik, in regionalen und internationalen Angelegenheiten sowie bei Konfliktprävention und Krisenmanagement soll gestärkt werden; die Teilnahmemöglichkeiten der Ukraine an zukünftigen ESVP-Operationen sollen gemeinsam geprüft werden. Ebenso soll die Ukraine eingeladen werden, sich EU-Positionen zu regionalen und internationalen Angelegenheiten anzuschließen (EU-Ukraine Kooperationsrat 2005). Im wirtschaftlichen Bereich werden u.a. weitere Reformen zur Etablierung einer funktionierenden Marktwirtschaft angestrebt. Eine weitere wirtschaftliche Integration bis hin zu einer Freihandelszone wird in Aussicht gestellt. Neue Ziele und Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres, welcher bereits durch einen gesonderten Aktionsplan geregelt ist, könnten nach Prüfung der bisherigen Zusammenarbeit in den Aktionsplan aufgenommen werden.

Die Implementierung des Aktionsplans setzt die Annäherung ukrainischer Gesetze, Normen und Standards an diejenigen der EU in vielen Bereichen voraus. Auf die Notwendigkeit dieser Rechtsanpassung wird an mehreren Stellen des Aktionsplanes verwiesen.

Welche Art der Grenzziehung kann hier beobachtet werden?

In ihrer Analyse der „Wider Europe Initiative“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2003 legt Lavenex bereits nahe, die Europäische Nachbarschaftspolitik zu verstehen als „a form of external governance which consists in the (selective) extension of the EU’s norms, rules and policies, i.e. its legal boundary, while precluding the opening of its institutional boundary, i.e. membership“ (Lavenex 2004, 694). Die Analyse des EU-Ukraine-Aktionsplanes bestätigt diese Einschätzung. Die EU bietet der Ukraine langfristig die Möglichkeit der Teilnahme am Binnenmarkt an und öffnet bzw. verschiebt damit die transaktionale Grenze. Notwendig dafür ist wiederum auch eine Verschiebung der rechtlichen Grenze in dem Sinne, dass die Ukraine sich Teilen des EU-Besitzstandes anpassen muss. Diesen Punkt hat Viktor Juščenko bereits vor seiner Wahl zur Priorität erklärt (Juschtschenko 2004). Erste Ansätze zu einer solchen Anpassung gab es auch schon unter Kučma, jedoch ohne substantielle Resultate (vgl. Petrov, 2003). Die EU fördert außerdem die Verschiebung der kulturellen Grenze, indem sie Reformen in Richtung Demokratie und verantwortungsvolles Regieren anmahnt. Auch die geopolitische Grenze kann zumindest als teilweise durchlässig angesehen werden, da die EU an der gemeinsamen Bekämpfung neuer Gefahren interessiert ist und der Ukraine Kooperation in den entsprechenden Bereichen anbietet. Die institutionelle Grenze dagegen bleibt vorerst jedoch weitgehend tabu. Insofern wird die von Romano Prodi ausgegebene Losung des „sharing everything with the Union but institutions“ (Prodi 2002, 5) bestätigt.

## Fazit

Eine solche Betrachtung legt nahe, davon auszugehen, dass es in der Beziehung der EU zur Ukraine sehr wohl mehr Möglichkeiten als nur „drinnen“ und „draußen“ gibt. Eine Frage, die damit jedoch nicht beantwortet wird, ist die der Legitimität. Während z.B. die EWR-Staaten ihren besonderen Status, der sich aus ihrer Teilnahme am Binnenmarkt ohne EU-Mitgliedschaft ergibt, „freiwillig“ beibehalten, richtet sich die ENP an Staaten, die wie die Ukraine ausdrücklich wünschen, Mitglieder der EU zu werden. Auch mit der Situation der mittelosteuropäischen

Beitrittskandidaten ist die Situation der Ukraine nicht zu vergleichen. Hatten diese wenigstens die Aussicht, langfristig der EU anzugehören und mitzuentcheiden, fehlt diese Perspektive der Ukraine derzeit. Ob dieses Arrangement eine dauerhafte Lösung sein kann, ist fraglich, da die Veränderungen an einer Grenze Rückwirkungen auf andere Grenzen haben können. So kommen Friis/Murphy für die Beziehung der EU zu den mittelosteuropäischen Staaten zu dem Schluss, dass „[i]n 1993, the blurring of the transactional, cultural and geopolitical boundaries led to pressure to act on its [EU's] institutional/legal boundary” (Friis/Murphy 1999, 229). Insofern bleibt abzuwarten, ob es im Fall der Ukraine eine dauerhafte Stellung zwischen „drinnen“ und „draußen“ geben kann.

## Literatur

- Chomette, Guy-Pierre (2003): Integration, Irritation, Desintegration, in: *Le Monde diplomatique*, 14.03.2003, <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2003/03/14/a0030>. text.name,askU OnTxG.n,3
- Christiansen, Thomas/ Petito, Fabio/ Tonra, Ben (2000): Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's 'Near Abroad', in: *Cooperation and Conflict*, 35 (4), 389–415.
- EU-Ukraine Kooperationsrat (2005): Presseerklärung zum 8. Treffen, Brüssel 21. 02. 2005, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/83804.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/83804.pdf)
- Europäischer Rat (2003): Presidency Conclusions of the Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf)
- Friis, Lykke/ Murphy, Anna (1999): The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), 211–232.
- Juschtschenko, Viktor (2004): Wir wollen eine europäische Ukraine, Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 30.09.2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a): Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM (2004) 373 endgültig; Brüssel, 12.05.2004, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy\\_Paper\\_DE.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_DE.pdf)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b): Proposed Action Plan EU-Ukraine, 9.12.2004, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Ukraine.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf)
- Kux, Stephan/ Sverdrup, Ulf (2000): Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU, in: *Journal of European Integration* 22, 237–270.
- Lavenex, Sandra (2004): EU External Governance in 'Wider Europe', in: *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 680–700.
- Petrov, Roman (2003): Recent Developments in the Adaptation of Ukrainian Legislation to EU Law, in: *European Foreign Affairs Review*, 8, 125–141.
- Prodi, Romano (2002): A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability, Speech/02/619, Brüssel, 5.–6.12.2002, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Smith, Michael (1996): The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 5–28.
- Zielonka, Jan (2001): How New Enlarged Borders will Reshape the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 39 (3), 507–536.

## **Die Europäische Nachbarschaftspolitik und ihre integrierenden und ausgrenzenden Faktoren**

### **Einleitung**

Die Politik der EU gegenüber ihren Nachbarn ist bereits seit geraumer Zeit unter dem Schlagwort „Wider Europe“ wissenschaftlich untersucht worden. Anfang der 1990er-Jahre bezog sich der Begriff allerdings noch auf die Länder Mittel- und Osteuropas, die mittlerweile Mitglieder der EU sind oder dies wie Rumänien und Bulgarien aller Voraussicht nach ab 2007 sein werden. Seit der Osterweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 hat sich die Grenze zu Russland verlängert. Die Grenzen zur Ukraine und Belarus sowie zu Moldawien nach einem rumänischen Beitritt 2007 sind neu hinzugekommen. Heute sind mit dem Begriff des „Wider Europe“ die Nachbarstaaten in Osteuropa gemeint, die an die EU-25 angrenzen. Dies sind Nachfolgestaaten der Sowjetunion wie die Ukraine, Weißrussland oder Moldawien. Die Grenze zu diesen Staaten wurde schon vor dem Beitritt der acht mittelosteuropäischen EU-Staaten für eine Teilnahme dieser Staaten am Schengener Abkommen vorbereitet und dadurch ein Überschreiten der Grenze erschwert. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung der Visa-Pflicht für Ukrainer, die nach Polen einreisen wollen. Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist es, neue Trennlinien – in der Ukraine wird zum Beispiel die Entstehung eines neuen eisernen Vorhangs zwischen der EU und Osteuropa befürchtet – zu vermeiden. Insbesondere die Grenze zwischen der Ukraine und den neuen EU-Mitgliedstaaten war bis zur Einführung der Visa-Pflicht von einer hohen Zahl an Grenzübertritten, vor allem aus wirtschaftlichen aber auch aus persönlichen – familiären – Gründen geprägt.

Dieser Beitrag untersucht die Fragestellung, inwieweit die Europäische Nachbarschaftspolitik, die im März 2003 durch die Mitteilung „größeres Europa – Nachbarschaft“ der Europäischen Kommission eingeleitet wurde, eine Vorstufe oder eine vollwertige Alternative zur Vollmitgliedschaft in der EU sein kann und inwieweit sie eine Integration oder Ausgrenzung der Nachbarstaaten bedeutet.

### **Die Europäische Nachbarschaftspolitik**

Der Bedarf für eine kontinuierliche Nachbarschaftspolitik war schon vor der EU-Osterweiterung vorhanden, wurde jedoch erst aufgrund des neuen geopolitischen Umfelds<sup>1</sup> der EU-25 offensichtlich. Die Europäische Nachbarschaftspolitik als eigenes Politikfeld soll eine Alternative zum Angebot des Beitritts zur EU darstellen und wendet sich an drei Gruppen von Staaten: Den westlichen Balkan, die osteuropäischen Staaten und die Mittelmeer-Anrainer (Stichwort: Barcelona-Prozess). Aufgrund der unterschiedlichen politischen Gegebenheiten lassen sich nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch Unterschiede bei der Politik gegenüber diesen drei Gruppen feststellen. So existiert für die Balkanstaaten die Möglichkeit, in absehbarer Zeit in die EU einzutreten, während dies für die Mittelmeer-Anrainer nicht möglich ist. Die osteuropäischen Staaten, mit welchen sich die Tagung beschäftigt, befinden sich in einer dazwischen liegenden Situation mit unklarem Ausgang.

Intention der EU ist es, die Nachbarschaftspolitik strategischer auszulegen als den Umgang mit den östlichen Nachbarn nach 1989/90. Damals reagierte die EU vor allem auf Vorstöße der beitragswilligen Nachbarstaaten ohne selbst eine Planung für die EU-Osterweiterung betrieben

---

<sup>1</sup> Rossi, Rosa: The European Neighbourhood Policy in Perspective. In: Attinà, Fulvio/ Rossi, Rosa (Hrsg.): European Neighbourhood Policy: Political, Economic And Social Issues. Catania, 2004. S. 8–14, S. 8.

zu haben, welche die Auswirkungen auf die hinzukommenden Staaten ebenso in Betracht gezogen hätte, wie die institutionellen und politikulturellen Konsequenzen einer solchen Erweiterung.

Grundlage der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind vor allem drei von der Europäischen Kommission veröffentlichte Papiere:

- KOM (2003) 104 endgültig. Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen zu unseren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel, 2003.
- KOM (2003) 393 endgültig. Mitteilung der Kommission. Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument. Brüssel, 2003.
- KOM (2004) 373 endgültig. Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier. Brüssel, 2004.

Das erste, recht allgemein gehaltene Papier, welches die Vision vom „ring of friends“<sup>2</sup> postulierte, wurde vom Europäischen Parlament<sup>3</sup> mit einer detaillierten und realistischeren Ausführung beantwortet, welche erstmals die Unterscheidung zwischen der östlichen und der mediterranen Dimension vornimmt.<sup>4</sup> Die Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind die ökonomische und politische Stabilisierung des EU-Umfeldes ohne die Kopplung an den Anreiz eines Beitrittes. Basis sind gemeinsame Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung von Menschenrechten und Marktwirtschaft.<sup>5</sup>

Wichtigstes Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind die Aktionspläne, die auf bilateraler Ebene mit den einzelnen Nachbarstaaten geschlossen werden. Sie basieren auf Länderberichten, die von der Kommission verfasst werden. Somit ist die Europäische Nachbarschaftspolitik Teil der Außenpolitik der EU und hat damit ausgrenzenden Charakter, da sie zwischen innen und außen unterscheidet. Dennoch ist es das erklärte Ziel, dass die Nachbarstaaten an einzelnen Politiken,<sup>6</sup> zum Beispiel dem Binnenmarkt der EU langfristig teilnehmen können, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dies würde zu einer Integration der Nachbarstaaten durch die Nachbarschaftspolitik führen. Hummer beschreibt die Europäische Nachbarschaftspolitik aus diesem Grund als ein „Instrument mit doppeltem Charakter“.<sup>7</sup>

Ein weiteres wichtiges Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), mit dessen Entwicklung eine beim Generaldirektorat Erweiterung angesiedelte Task Force durch die von der Kommission im Juli 2003 veröffentlichte Kommunikation<sup>8</sup> beauftragt wurde. Die Kommission nennt vier Hauptziele, die durch das Instrument erreicht werden sollen:

- Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Grenzgebieten,

<sup>2</sup> Prodi, Romano, Präsident der Europäischen Kommission: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Brüssel, 2002. S. 3.

<sup>3</sup> Europäisches Parlament (Hrsg.): Bericht zu „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“ (KOM(2003)104-2003/2018(INI)).

<sup>4</sup> Vgl. Domorenok, Ekaterina: Regional Cooperation under the EU Neighbourhood Policy. In: Attinà, Fulvio/ Rossi, Rosa (Hrsg.): European Neighbourhood Policy: Political, Economic And Social Issues. Catania, 2004. S. 89–99, S. 89.

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.europa-digital.de/text/aktuell/dossier/aussenbez/nachbar.shtml> [20.07.2005].

<sup>6</sup> So sollen die Nachbarstaaten in „die Ausarbeitung eines ‚gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ eingebunden werden.“ Vgl. Hummer, Waldemar: Die Union und Ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag. In: Integration 3/2005, S. 233–245, S. 241.

<sup>7</sup> Hummer, Waldemar: Die Union und Ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag. In: Integration 3/2005, S. 233–245, S. 242.

<sup>8</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): KOM (2003) 393 endgültig: Mitteilung der Kommission. Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument. Brüssel, 2003.

- Zusammenarbeit zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen in Bereichen wie Umwelt, öffentliche Gesundheit und Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität,
- Wirksame und sichere Grenzkontrollen,
- Förderung von Nachbarschaftsaktionen auf lokaler Ebene.<sup>9</sup>

Somit sollen auch „wesentliche Themen der Außenbeziehungen auf nationaler Ebene (Migration, Schutz vor Kriminalität etc.) behandelt werden.“<sup>10</sup> Während die Punkte 1. und 4. eher grenzüberwindenden und damit integrativen Charakter haben, klingen in Punkt 2. sowohl integrative als auch ausgrenzende Aspekte an. Punkt 3. bedeutet eine Aufrechterhaltung von Grenzen, welche als Schengen-Außengrenzen grenzüberschreitende Zusammenarbeit erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Diese vier Punkte scheinen somit schwer zu vereinbaren. Es bleibt abzuwarten, ob es der Europäischen Nachbarschaftspolitik gelingt, diese Widersprüche zu überwinden.

Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument basiert auf bereits existierenden Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (INTERREG, PHARE-CBC und TACIS-CBC) sowie CARDS und MEDA, welche im neuen Nachbarschaftsinstrument mit eingebunden sind. Wie auch bei den älteren Instrumenten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gilt bei der Verwaltung der Gelder das Partnerschaftsprinzip. Für die Kooperierenden auf Seiten der Nicht-EU-Mitglieder ist dies ein Fortschritt, da sie erstmals gleichberechtigt sind. Das neue Nachbarschaftsinstrument soll im Rahmen ähnlicher Strukturen wie bisher INTERREG und PHARE und mit Hilfe einer ähnlichen Prozedur (*ein* Bewerbungsprozess und *ein* Auswahlprozess für beide Seiten der Grenze) implementiert werden. Problematisch ist hierbei der hohe Zentralisierungsgrad in den neuen EU-Mitgliedstaaten, vor allem aber in den Nachbarstaaten, welcher eine regionale und lokale Kooperation erschwert und die Gefahr birgt, als *top-down*-Politik der nationalen Regierungen betrieben zu werden.<sup>11</sup> Auch mangelnde Absorptionsfähigkeit könnte sich als ein weiteres zentrales Problem herausstellen, das die Höhe der Finanzzuweisungen zweitrangig werden lässt.

Ein weiterer, wichtiger Aspekt sind die Interessenunterschiede zwischen den Nachbarstaaten und der EU. Zum einen streben die Nachbarn nach wie vor die Möglichkeit eines Beitritts an, zum anderen sind z.B. die Interessen der belarussischen Regierung stärker ökonomisch denn auf eine Demokratisierung hin ausgerichtet. Der Spielraum der Nachbarstaaten erscheint eher klein. Deshalb stellt Rossi die Frage, ob man sie nicht eher als „targets“ denn als Partner bezeichnen sollte.<sup>12</sup>

Dass die Europäische Nachbarschaftspolitik für die Nachbarstaaten „sharing everything with the EU but institutions“<sup>13</sup> vorsieht, bedeutet, dass obgleich eines der Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik die Förderung der Demokratisierung dieser Staaten ist, sie keine Teilhabe an den demokratischen Strukturen der EU gewährt bekommen. Iris Kempe verweist noch auf eine weitere Gefahr: „Sobald die Union die Nachbarstaaten von der institutionellen Zusammenarbeit

<sup>9</sup> Ebenda, S. 5f.

<sup>10</sup> News der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen: [http://www.aebr.net/news/news\\_aebr.php?lc=de&nid=69](http://www.aebr.net/news/news_aebr.php?lc=de&nid=69) [08.06.2005].

<sup>11</sup> Vgl. Drevet, Jean-François: Regional Policy in Central and Eastern Europe: The EU Perspective. In: Bachtler, John/ Downes, Ruth/ Gorzelak, Gregorz: Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Ashgate, 2000. S. 345–353, S. 348.

<sup>12</sup> Rossi, Rosa: The European Neighbourhood Policy in Perspective. In: Attinà, Fulvio/ Rossi, Rosa (Hrsg.): European Neighbourhood Policy: Political, Economic And Social Issues. Catania, 2004. S. 8–14, S. 12.

<sup>13</sup> Prodi, Romano, Präsident der Europäischen Kommission: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Brüssel, 2002. S. 5.



ausklammert, beschränkt sie selbst ihre Handlungsmöglichkeiten für die Gestaltung Gesamteuropas.<sup>14</sup>

## Ausblick

Die Europäische Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union ist aber sowohl ein Integrations- als auch ein Ausgrenzungsinstrument an ihrer östlichen Grenze: Es hat zum Ziel, die Nachbarstaaten in bestimmten Politikfeldern zu integrieren und mit ihnen einen gemeinsamen Wertekanon zu teilen. Sie sollen zudem die Möglichkeit erhalten, an einer oder mehreren der EU-Freiheiten teilzunehmen. Langfristiges Ziel ist hierbei die politische und wirtschaftliche Stabilisierung, welche begrüßenswert ist. Gleichzeitig ist die Europäische Nachbarschaftspolitik aber auch ein Instrument der strukturierten und organisierten Ausgrenzung. Es soll die EU-Außengrenze sichern helfen und den Nachbarstaaten einen EU-Beitritt verwehren. Dies wird auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrumentes nicht verhindern können. Die Europäische Nachbarschaftspolitik kombiniert somit die alten Ideale der Europäischen Einigung, nämlich Frieden und Wohlstand in Europa, mit einem protektionistischen Zug, der die EU zu einer geschlossenen Gesellschaft macht.<sup>15</sup> Angesichts der ausdrücklichen Befürwortung eines EU-Beitritts der Ukraine durch Polen bleibt aber abzuwarten, welche Halbwertszeit die Europäische Nachbarschaftspolitik als strategisches Instrument hat und inwieweit sie sich veränderten Gegebenheiten in Osteuropa anpassen wird, noch bevor sie zur vollen Entfaltung gekommen ist.

---

<sup>14</sup> Kempe, Iris: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004. Baden-Baden, 2004. S. 259–266, S. 262.

<sup>15</sup> Vgl. Dahrendorf, Ralf: Vereint oder offen? Die europäische Alternative. Süddeutsche Zeitung vom 15.07.2005, S. 14.

## **Russland im Europarat: Demokratieexport durch den Europarat nach Russland seit 1989**

Seit 9 Jahren ist Russland Mitglied des Europarates. Nach einem über 4 Jahre dauernden Aufnahmeverfahren wurde Russland im Jahre 1996 als 39. Mitglied in den Europarat aufgenommen. Seitdem ist Russland in den europäischen Integrationsprozess eingebunden. Die Entscheidung zur Aufnahme Russlands kam nicht von ungefähr und hatte neben guten historischen vor allem politische und sicherheitspolitische Gründe. Die politischen Gründe überwogen schließlich die rechtlichen Bedenken. Seither muss sich die Organisation immer wieder vorwerfen lassen, besonders im Falle Russlands politische Entscheidungen auf Kosten der rechtlichen Standards durchgesetzt zu haben.

Der Europarat wurde 1949 von 10 europäischen Staaten gegründet und ist somit die älteste Organisation der europäischen Integrationsgeschichte. Bis 1989 waren 23 Länder Westeuropas Mitglieder im Europarat. Nach 1989 war er die einzige europäische Organisation, die zu diesem Zeitpunkt bereit gewesen war, in eine engere Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) und Russland zu treten, als sich die ehemaligen sozialistischen Staaten überraschend um Aufnahme in den Europarat bewarben. Darüber hinaus ist der Europarat die einzige paneuropäische Organisation, da er den „gesamteuropäischen Anspruch“ bereits bei der Gründung 1949 festlegte und dies mit einer sofortigen Einrichtung eines Ausschusses für „Fragen der europäischen Nicht-Mitgliedstaaten“ (jenseits des „Eisernen Vorhangs“) manifestierte. Dieser Anspruch konnte jedoch erst seit 1989 eingelöst werden. Weder die damaligen Europäischen Gemeinschaften, noch die NATO waren 1989/1990 zu solch intensiver Kooperation mit der Option einer baldigen Beitrittsperspektive bereit.<sup>1</sup> Alle Mitglieder der heutigen EU sind auch Mitglieder im Europarat, der als eine Art Vorhof zur Mitgliedschaft der EU angesehen wird. Manche sprechen von der demokratischen Grundausbildung, die der Europarat leistet und damit schon für viele die Türen zu Beitrittsverhandlungen mit der EU eröffnet hat.

Der Europarat bot somit seit 1989 das geeignete Forum für die Heranführung der MOEL an Europa und die Werte, die gemeinhin als „europäisches Erbe“ bezeichnet werden. Die Hauptaufgabe des Europarates ist die Förderung der Trias von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, um eine größere Einheit in Europa zu schaffen. Dabei spielt die Anerkennung dieses als Trias bekannten Wertesystems durch alle Neumitglieder eine bedeutende Rolle. Über die Jahre hat sich zudem ein Acquis des Europarats ausgebildet, der wie der gleichnamige Begriff der EU, die Gesamtheit des Rechtsbestandes des Europarates ausmacht. Das umfasst zunächst die Satzung der Organisation selbst nebst der sich daraus ergebenden Verpflichtungen (Bekenntnis zu Demokratie und Schutz von Menschenrechten auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit sowie der friedlichen Lösung von Konflikten, innerstaatlich wie international), und die mittlerweile 198 Europaratskonventionen, die völkerrechtliche Verträge darstellen. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit dem direkt angeschlossenen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist davon sicherlich die bedeutendste und bekannteste. Sie gilt heute für 800 Millionen Europäer. Zum Acquis zählen aber auch Resolutionen und Empfehlungen der Organe des Europarates, des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses der Gemeinden und Regionen.

Der Europarat richtete zudem speziell für die Transformationsländer ab 1989 ein institutionelles Novum, den besonderen Gaststatus, ein, der die Kooperation für beide Seiten bereits in einem frühen Stadium ermöglichte. Dieser besondere Gaststatus erteilte den Gastländern die Erlaubnis, ihre parlamentarischen Vertreter in die Parlamentarische Versammlung des Europarates zu ent-

---

<sup>1</sup> Die damalige KSZE war bis dato nur eine Konferenz und noch auf dem Weg zur Gründung einer Organisation.

senden, die dort allen Plenarsitzungen und einigen Ausschüssen beiwohnen konnten und zwar über Rederechte, aber über keine Stimmrechte verfügten. Damit bot er ein Forum des Austauschs für die post-sozialistischen Staaten mit dem Europarat auf parlamentarischer Ebene.

Die vielen Bewerbungen aus Mittel- und Osteuropa waren auch der Anlass für ein erstes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Europarates 1993 in Wien. Hier wurde der bestehende Aufgaben- und Kompetenzkatalog der Organisation bedeutend erweitert. Fortan lag der Fokus auf der Unterstützung der Demokratisierungsprozesse in MOEL und Russland. Die Anerkennung der Trias war die Hauptvoraussetzung für einen Beitritt. Der Europarat arbeitete zunächst streng normativ und galt als Wertevermittler und Standardsetzer bei der Vermittlung und Einführung von Rechtsstaatlichkeit und dem Menschenrechtsschutz. Mit der Schaffung des Sondergaststatus hatte der Europarat zudem klare Voraussetzungen eingeführt, die ein Bewerberstaat bei der Aufnahme und innerhalb eines Jahres nach der Aufnahme in den Europarat zu erfüllen hat: Die Durchführung freier und fairer Wahlen vor dem Beitritt, die Unterzeichnung der EMRK bei Beitritt und Ratifikation binnen eines Jahres, die Abschaffung der Todesstrafe sowie die Zeichnung der Europäischen Sozialcharta und der Charta zum Schutz der Minderheiten.

Wichtig sind auch die seit Beginn der 90er Jahre eingerichteten Rechtsaufbau-Programme für die Transformationsländer (Themis, Demosthenes-bis für Russland, Demo-Droit). Auf unterschiedlichen gesellschaftlichen, gouvernementalen und administrativen Ebenen förderten sie fortan individuell abgestimmt auf die einzelnen Bewerberstaaten die Richterausbildung, die Justizverwaltung, aber auch die freien Medien, Jugendbildungsorganisationen und NGOs. Diese Aktivitäten wurde ab 1994 unter der Bezeichnung ADACS Programme (Assistance to the Development and Consolidation of Democratic Security) zusammengefasst. Darüber hinaus wurden ab 1995 neue „Monitoring“ Mechanismen geschaffen, die fortan teils rechtlich, teils politisch die Erfüllung der bei Beitritt eingegangenen Verpflichtungen überwachen und gegebenenfalls durch das Ministerkomitee anmahnen lassen. Zusätzlich wurden seit 1992 die Aktivitäten zur Aus- und Fortbildung der pluralistischen und rechtsstaatlichen Demokratie mit den neu ins Leben gerufenen Programmen der Europäischen Kommission kombiniert. Seit 2000 hat der Europarat die interinstitutionelle Kooperation mit der EU und der OSZE optimiert und somit seine Anstrengungen der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegenüber der Russischen Föderation verstärkt. Eine bessere Arbeitsteilung zwischen der EU und dem Europarat wird in der langsam erkennbaren gesamteuropäischen Institutionenarchitektur angestrebt.

Russland verfügt über deutlich weniger weitreichende demokratische und rechtsstaatliche Traditionen und Erfahrungen als andere MOEL; auch diesen unterschiedlichen Erfahrungshintergründen wurde seitens des Europarats seit 1994 durch zunehmend individualisierte Programme Rechnung getragen. Die 1990 im Rahmen des Europarates gegründete „Venedig Kommission für Demokratie durch Recht“ stellte die jeweils adäquate Expertise für den Aufbau von demokratischer Rechtsstaatlichkeit und den dafür notwendigen Voraussetzungen wie einer Verfassung als Grundordnung eines Staates bereit.<sup>2</sup> So wurde auch die Verfassung der Russischen Föderation seit 1992 von der Venedig Kommission begutachtet und mit Kommentaren und Empfehlungen bedacht. Sie entspricht, trotz der auffallend weitreichenden Kompetenzen des Präsidenten, den demokratischen und rechtsstaatlichen Standards des Europarates. Aber auch zur gesamten Reform des russischen Rechtssystems, das sich anfangs vor allem auf die Zivilgesetzgebung, das Strafrecht und Strafprozessrecht erstreckte, gaben Experten des Europarats umfangreiche Gutachten und Berichte ab. Diese waren vor allem im Hinblick auf die Angleichung fundamentaler Rechtsnormen und deren Vereinbarkeit mit den Europaratsstandards relevant. So wurden die Ergebnisse jeweils mit den russischen Partnern diskutiert und das weitere

---

<sup>2</sup> Die als VC (Venice Commission for Democracy through Law) bezeichnete Beratungsorganisation besteht aus Rechtsexperten aller Mitgliedsländer. Die VC ist ein sogenanntes Teilabkommen des Europarates, dem Russland seit 1992 als assoziiertes Mitglied beigetreten ist.

Vorgehen abgestimmt. Damit geht der Vorwurf, neokolonialistische Politik zu betreiben ins Leere, da die Kooperation in enger Abstimmung mit den Empfängerländern stattfindet.

Nach fast einer Dekade Mitgliedschaft im „Club der Demokratien“ ist in Russland eine rechtsstaatliche Demokratie, in der die Menschenrechte geachtet und geschützt werden, bestenfalls teilweise umgesetzt. Trotz der intensiven Arbeit und konstruktiven Kritik der Gremien des Europarates und trotz der intensiven Diskussion in der politikwissenschaftlichen Forschung um die Entwicklung der russischen Regierungsform zu einer „gelenkten“, „defekten“ oder „autokratischen“, „unvollständigen“ oder schlicht „russischen“ Demokratie sind neben Erfolgen auf dem Weg der Transformation auch Rückschritte erkennbar.<sup>3</sup> Wenige können das besser beurteilen als der Europarat, der seit Beginn der Kooperation 1996 spätestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Fortschritte in Bezug auf Verwirklichung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erstellt. Die Fortschritte in der Reform des Rechtssystems verdienen Beachtung – auch wenn sich die Auswirkungen in der Rechtswirklichkeit manchmal nur quälend langsam niederschlagen.

Alarmierend scheint jedoch, daß die eindeutigen Fortschritte der 90er Jahre wie die regelmäßig durchgeführten und von den meisten Beobachtern als frei und fair bezeichneten Wahlen, die Reform des Justizsystems, das neue Zivilgesetzbuch sowie die 2001 verabschiedete und erst 2004 in Kraft getretene neue Strafprozessordnung ins Stocken gekommen zu sein scheinen. Auch die 2000 unter Präsident Putin eingerichtete Kommission zur Justizreform arbeitet zwar im Bereich der Zivil- und Wirtschaftsprozessordnung, der Gesetze über die Gerichte und Richter und Anwaltskammern, lässt aber konkrete Erfolge bisher vermissen. So konstatieren die Berichte des Europarates über die Entwicklung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Russland eine Besorgnis erregende Stagnation, die in einigen Bereichen sogar durch Rückschritte verschärft wird. Die demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung ist in der russischen Verfassung angelegt und wird durch das Verfassungsgericht überwacht, das ist eine bedeutende, aber nur *eine* Voraussetzung für die Konsolidierung der Demokratie und Rechtswirklichkeit; die anderen Voraussetzungen sind von der russischen Regierung noch zu schaffen, um eines Tages auch Rechtswirklichkeit in Russland herzustellen.

Meine Studie über die Demokratisierungsansätze des Europarats nach 1989 bewegt sich auf der Grenze zwischen Rechts-, Geschichts- und Politikwissenschaften und birgt so Chancen auf Erkenntnisse für alle Seiten. Entsprechend definiert sie die Demokratisierungsansätze des Europarates anhand einer Faktorenanalyse aus rechtlichen, politischen und historischen Faktoren. Über den Europarat selbst existiert wenig Literatur, über seine Verfahren der Demokratisierung und Verrechtstaatlichung gegenüber Russland noch weniger. So verwendet diese Studie keine Variablenuntersuchung, sondern bestimmt qualitative Faktoren, die, aus der Wertetrias des Europarates empirisch und theoretisch abgeleitet, die Politik des Europarats gegenüber Russland in Bezug auf Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsförderung analysiert. Dabei wird das Demokratieverständnis des Europarats und sein Begriff von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz herausgearbeitet sowie die Art und Weise der Vermittlung, des Exports und Trainings dieser Werte gen und in Russland bestimmt. Es geht weniger um die Beweisbarkeit von Kausalmechanismen oder die Messung des Einflussgrades des Europarates auf die Demokratisierung in Russland in Abgrenzung zu anderen Akteuren, sondern es werden auf der Grundlage von Prozessanalysen die Bereiche untersucht, in denen der Europarat nachweislich Arbeit geleistet hat. Eine solche qualitative und Quellen-nahe Arbeit kann und soll als Grundlage für eine sich anschließende theoriegeleitete Untersuchung dienen, die die Kausalmechanismen stärker in den Blick nimmt und eine Messbarkeit des Einflusses vom Europarat auf die Demokratisierung untersucht.

---

<sup>3</sup> Vgl. stellvertretend Wolfgang Merkel: Defekte Demokratie, Opladen 2003, sowie den Beitrag von Diana Schmidt in diesem Band, insbesondere ihre Verweise in den Fussnoten 9–14. Für einen Überblick der „Demokratien mit Adjektiven“ siehe: Heidrun Zinecker: Regime-Hybridität in Entwicklungsländern. Leistungen und Grenzen der neueren Transitionsforschung, in: ZIB, 11.Jg. (2004), 2, S.239–272.



*II. Identitäten als Grundlage für Kooperation und Konflikte in internationalen Beziehungen*

## **Vorurteile und Stereotypen in den deutsch-polnischen Beziehungen und ihre innenpolitische Instrumentalisierung**

### **Einleitung**

Bei der Wahrnehmung zwischen Nationen spielen Stereotype und Vorurteile eine besondere Rolle, da hier gegenseitiges Wissen und Kontakte oft sehr begrenzt sind und somit Verallgemeinerungen und Simplifizierungen in Form von stereotypen Ausdrücken einen besonders großen Einfluss auf die Meinungsbildung haben.<sup>1</sup>

Weiteren Vorschub erhalten stereotype und vorurteilsbeladene Einstellungen, wenn maßgebliche Akteure im Meinungsbildungsprozess, wie Medien und politische Eliten, zu einer Verbreitung von vereinfachten Vorstellungen von anderen Ländern und Kulturen beitragen.

Darüber hinaus sind nach Christer S. Garrett Gesellschaften mit einem geringen Grad an wahrgenommener Sicherheit besonders stark anfällig für negative Stereotypen. Garret verweist weiter darauf, dass ein niedriges Sicherheitsgefühl nicht nur durch reale Bedrohungen entsteht, sondern auch mittels Manipulationen durch skrupellose Politiker vorsätzlich erzeugt werden kann.<sup>2</sup>

### **Gegenseite Wahrnehmung**

Dass Stereotype und Vorurteile von langer Dauer sind und als Teil des kulturellen Gedächtnisses bei Bedarf wieder reaktiviert werden können, zeigt die gegenseitige Wahrnehmung von Deutschen und Polen, die vor allem durch geschichtsträchtige Stereotype geprägt ist.

### **Das Polenbild der Deutschen**

So findet sich im deutschen Polenbild vor allem das bereits im 18. Jahrhundert geprägte Stereotyp der „polnischen Wirtschaft“ wieder. Dieser Begriff symbolisiert und akkumuliert seitdem vor allem negative Vorstellungen über Polen und die Polen, wie beispielsweise: Chaos, Anarchie, Rückständigkeit, Unfähigkeit, Unsauberkeit sowie Verschwendungssucht und Faulheit.

Da dieses Stereotyp in den Sprachgebrauch eingegangen ist und als Bild in den Köpfen der Deutschen jederzeit wieder abrufbar ist, wurde es in der Vergangenheit für Propagandazwecke bereits mehrfach missbraucht. So verschärfte sich die negative Einstellung gegenüber Polen bereits in der Weimarer Republik und fand vor allem Ausdruck in zahlreichen antipolnischen Karikaturen, die die Polen minderwertig und abwertend darstellten. Zwischen 1934 und 1939 wurde auf die antipolnische Propaganda aus taktischen Gründen weitgehend verzichtet. Außerdem war das Feindbild gegen die Polen in der deutschen Öffentlichkeit bereits vorhanden und wurde dann auch erst bei Bedarf – 1939 von den Nationalsozialisten wiederbelebt. Auch in der DDR, wo zunächst eine deutsch-polnische Freundschaft von oben verordnet wurde, reaktivierte die SED Regierung mit der Gründung der Solidarność 1980 ganz bewusst antipolnische Stereo-

---

<sup>1</sup> Siehe für eine genauere Definition der Begriffe Stereotyp und Vorurteil z.B.: Myszkowski, Jan (1999): Seite 26ff; Hartmann, Klaus-Dieter: (1975); sowie Bem, Daryl J. (1974).

<sup>2</sup> Siehe hierzu weiterführend: Garrett, Christer S. (2004): Seite 39–43.

type (rückständige Wirtschaft, faule Arbeiter etc.) in der Bevölkerung um ihr System gegen die aufkeimende Freiheitsbewegung in Polen zu schützen.<sup>3</sup>

Verschiedene Umfragen belegen, dass auch die heutigen Vorstellungen über Polen in Deutschland immer noch von einem rückständigen und armen Agrarland mit hoher Arbeitslosigkeit und Kriminalität geprägt sind, während vor allem die wirtschaftlichen Transformationserfolge seit dem Systemumbruch 1989 in der deutschen Bevölkerung kaum wahrgenommen werden. Darüber hinaus interessiert sich die Mehrheit der deutschen Gesellschaft nicht für Polen und hat ein dementsprechend geringes Wissen und noch weniger persönliche Erfahrungen über Land und Leute, die ihre Meinung prägen könnten.<sup>4</sup>

Auf Grund dieser Tatsache ist anzunehmen, dass das heutige Polenbild stark von Medienberichten und Aussagen der politischen Eliten geformt ist.

Untersuchungen des Polenbildes in der deutschen Presse ergeben, dass diese mit ihrer Berichterstattung tatsächlich überwiegend negative Stereotype von Polen bedient und somit ein positiveres Polenbild in Deutschland erschwert. Besonderen Raum nahmen in der deutschen Berichterstattung die polnischen EU-Beitrittsverhandlungen ein. Allerdings wurden dabei überproportional häufig Probleme und Interessensgegensätze thematisiert. Dementsprechend oft finden sich in den deutschen Medien Berichte über Polens rückständige Landwirtschaft mit dem mittlerweile so typisch angesehenen Bild des zahnlosen alten Mannes, der seinen Acker mit Pflug und Pferd bestellt. Weitaus weniger hingegen wird über boomende Städte wie Warschau und Stettin oder erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialreformen berichtet. Weitere beliebte Themen sind Darstellungen von naturbelassenen polnischen Landschaften sowie Berichte über die tiefe Frömmigkeit der Polen, die aber allesamt ein Bild von einem rückständigen Land zeichnen. Darüber hinaus wird in deutschen Medien unverhältnismäßig oft über durch Polen verübte Autodiebstähle, die polnische Mafia und sonstige kriminelle Vergehen berichtet. In die gleiche Richtung gehen die in Unterhaltungssendungen wie der „Harald Schmidt Show“ und „Sieben Tage Sieben Köpfe“ kursierenden Polen-Witze, die ein durchaus negatives Polenbild bei der deutschen Bevölkerung prägen und verfestigen.

Das deutsche Polenbild wird auch von Äußerungen der politischen Eliten beeinflusst. Vor allem in Wahlkampfzeiten probieren Politiker die öffentliche Meinung für die Durchsetzung ihrer Interessen zu beeinflussen und zu manipulieren. Beispielhaft sei hier die im Jahr 2000 von Bundeskanzler Gerhard Schröder geäußerte Befürchtung genannt, dass die EU-Osterweiterung eine Flut von Billiglohnarbeitern aus dem Osten auslösen werde. Die so ausgelöste Panik in der Bevölkerung nutzte Schröder geschickt aus, um zum einen in Brüssel lange Übergangsfristen in der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erreichen und zum anderen um innenpolitisch für den Erhalt deutscher Arbeitsplätze zu stehen.

## Das Deutschlandbild der Polen

Das Deutschlandbild der Polen ist vor allem aus Erfahrungen der leidvollen gemeinsamen Geschichte geprägt, in der Deutschland hauptsächlich als Bedrohung der eigenen staatlichen Existenz wahrgenommen wird. Diese negative Sichtweise bezog sich insbesondere früher auf die Preußen, wurde später dann aber auf ganz Deutschland verallgemeinert. Begriffe wie: Herrschbegierde, Arbeitsamkeit, Disziplin, Verachtung gegenüber Schwächeren und Größenwahn beschrieben das gängige Bild der Deutschen in Polen. Die leidvollen Erfahrungen der beiden Weltkriege bereicherten dieses Bild um negative Attitüden wie blinder Gehorsam und zu allen

---

<sup>3</sup> Siehe für eine ausführlichere Darstellung des deutschen Polenbildes in der Geschichte die Ausführungen von Ziemer, Klaus (1997): Seite 9–24; Jaworski, Rudolf (1999): Seite 55–70; sowie Trzeciakowski, Lech (1996): Seite 65–69.

<sup>4</sup> Siehe hierzu unter anderem: Czaplicki, Andreas u.a.(1994); Dialog Nr. 3–4/1996, Seite 90–91; sowie FAZ vom 5.7.2001.



Grausamkeiten fähig. So war dann auch nach dem 2. Weltkrieg in Polen alles Deutsche verhasst.

Die Kommunistische Propaganda benutzte und verschärfte die antideutsche Einstellung der Polen, indem sie die deutsche Geschichte von den Kreuzrittern bis zum 2. Weltkrieg als eine ununterbrochene Folge von Grausamkeiten und Expansionsbestrebungen der Deutschen darstellte und damit den Mythos von der natürlichen Feindschaft zwischen Deutschen und Polen kreierte.<sup>5</sup>

Das Bild von den Deutschen änderte sich nach dem Systemumbruch 1989 in Folge der Unterzeichnung der Grenz- und Nachbarschaftsverträge und des Auftretens Deutschlands als Fürsprecher der polnischen Westintegration. Das Gefühl der Bedrohung schien sich zu verflüchtigen. Während 1989 noch 41% der Polen Angst vor Deutschland hatte, waren es 1994 nur noch 19%. Allerdings haben die Deutschen in den Augen der Polen weiterhin die geringste Sympathie unter den westeuropäischen Völkern. Darüber hinaus unterscheidet die polnische Wahrnehmung zwischen den Deutschen als Volk und dem Staat Deutschland. So steht Deutschland als Symbol für den Westen und wird mit erstrebenswerten Eigenschaften wie Wohlstand, Sicherheit und Ordnung gesehen. Das Wesen der Deutschen wird kritischer betrachtet und ihm Merkmale wie arbeitsam, diszipliniert und pflichtbewusst sowie überheblich, hochmutig und großwahnsinnig zugeschrieben.<sup>6</sup>

Allerdings ist in der polnischen Gesellschaft auch nach der Normalisierung in den staatlichen bilateralen Beziehungen ein latentes Bedrohungsgefühl gegenüber den Deutschen auszumachen, was bei kleinsten Irritationen neu auflebt und sehr leicht zu instrumentalisieren ist.

Besonders rechte und katholisch-nationalistische politische Kräfte wie die Samoobrona und die Liga Polnischer Familien (LPR) nutzen Spannungen und Missverständnisse im deutsch-polnischen Verhältnis aus um durch das Wiederaufleben antideutscher Stereotype in der Gesellschaft künstlich ein Bedrohungsgefühl zu erzeugen. Beispielhaft seien hier die ungelöste Vertriebenenfrage und die Debatte um das Zentrum gegen Vertreibung erwähnt. Die einseitige Berichterstattung und die Äußerungen einzelner Politiker auf beiden Seiten führten dazu, dass alte Revanchismusängste reaktiviert wurden und sich die polnische Wahrnehmung gegenüber den deutschen Vertriebenen und insbesondere gegenüber dem Bund der Vertriebenen sichtbar verschlechterten.

Darüber hinaus entwarfen Samoobrona, LPR und Radio Maryja regelrechte Horrorvisionen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Polens. Sie warnten vor der deutschen Übermacht in Europa und vor einer erneuten Besitznahme durch die Deutschen. Besonders das Thema des Bodenerwerbs für Ausländer in Polen wurde instrumentalisiert. So verkündeten die Rechten und die Populisten, dass die Deutschen damit die Möglichkeit erhalten den polnischen Staat aufzukauften. Ein weiteres Schreckenszenario kreierten sie mit der Kundgabe, dass Abertausende Deutsche nach dem polnischen EU-Beitritt erfolgreich vor dem Europäischen Gerichtshof auf Rückgabe ihrer einstigen Besitztümer klagen werden. Diese Beeinflussung der öffentlichen Meinung führte zu einem dazu, dass die Mehrheit der Polen lange Übergangsfristen für den Bodenerwerb für Ausländer forderten, und zum anderen, dass ab 1998 Pachtverträge in Grundbuchtitel umgeschrieben wurden.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe hierzu ausführlicher: Trzeciakowski, Lech (1996): Seite 58 – 65; sowie Kranz, Thomas (2003): Seite 303–316.

<sup>6</sup> Trzeciakowski, Lech (1996): Seite 65.

<sup>7</sup> Siehe hierzu auch Bachmann, Klaus (2001): Seite 229–231.

## Zusammenfassung

Anhand der deutsch-polnischen Beziehungen kann man sehen, wie starr und langlebig Stereotype und Vorurteile sind. So ist die gegenseitige Einstellung und Wahrnehmung bei Großteilen der Bevölkerung immer noch durch über Jahrhunderte gewachsene Stereotype und Vorurteile geprägt.

Allerdings ist auch das staatliche bilaterale Verhältnis durch ungelöste historische Streitpunkte sowie gegensätzliche Interessen belastet, die immer wieder Raum für innenpolitische Instrumentalisierung lassen.

Um die gegenwärtige Situation zu überwinden, sollte es meiner Meinung nach zunächst Aufgabe der politischen Eliten sein einen echten Rahmen für die deutsch-polnische Aussöhnung zu schaffen. Hierzu zählen unter anderem Überwindung der Interessensgegensätze, verstärkte Kooperation um zukünftig Missverständnisse zu vermeiden sowie Verzicht der Manipulation der Öffentlichkeit für das Erreichen kurzfristiger Interessen.

Des Weiteren sollten die Medien aufhören antipolnische und antideutsche Stereotype zu bedienen und durch sachliche sowie inhaltsbezogene Berichterstattung ein reales Bild vom Nachbarland vermitteln.

Dieser Rahmen und vermehrte Kontakte sowie mehr Interesse am jeweiligen Nachbarn würden meines Erachtens schrittweise zu einem Abbau von Stereotypen und Vorurteilen führen und die Aussöhnung zwischen Polen und Deutschen auf gesellschaftlicher Ebene fördern.

## Literatur

- Bachmann, Klaus (2001): Polens Uhren gehen anders. Warschau vor der Osterweiterung der Europäischen Union, Hohenheim Verlag, Stuttgart & Leipzig.
- Bem, Daryl J. (1974): Meinungen, Einstellungen, Vorurteile, Benzinger Verlag, Zürich.
- Czaplicki, Andreas, Ehmig, Simone C., Kiewitz, Christian (1994): Bilder in unseren Köpfen. Die Vorstellungen der Deutschen von Polen., Institut für Publizistik, Uni Mainz.
- Deutsch-Polnisches Magazin Dialog: Nr. 3–4/1996: Wie die Deutschen uns sehen, 10. Jahrgang, Dezember 1996, Berlin, Seite 90–91.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.7.2001: „Man mag einander nicht.“.
- Garrett, Christer S. (2004): Käufliche Klischees. In: Zeitschrift für Kultur Austausch, Nr. 3/04, 54. Jg., Hrsg. vom Institut für Auslandsbeziehungen, Regensburg, Seite 39–43.
- Hartmann, Klaus-Dieter (1975): Vorurteile, Ängste, Aggressionen. Ausgewählte Beiträge aus der Reihe Politische Psychologie, Europa-Verlags-Anstalt, Frankfurt am Main.
- Jaworski, Rudolf (1999): Zwischen Polenliebe und Polenschelte. Zu den Wandlungen des deutschen Polenbildes im 19. und 20. Jahrhundert. In: Dietrich Beyrau (Hrsg.): Blick zurück ohne Zorn. Polen und Deutsche in Geschichte und Gegenwart. Attempto-Verlag, Tübingen, Seite 55–70.
- Myszkowski, Jan (1999): Der politische und wirtschaftliche Umbruch in Ostmitteleuropa. Eine Analyse der deutschen Tagespresse., Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Kranz, Thomas (2003): Erinnern und Gedenken an die Geschichte des Zweiten Weltkrieges und die deutsch-polnische Verständigung. In: Wolfgang Keim (Hrsg): Vom Erinnern zum Verstehen. Pädagogische Perspektiven deutsch-polnischer Verständigung., Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a.M., Seite 303–316.

Trzeciakowski, Lech (1996): Ein ewiger deutsch-polnischer Antagonismus? Mythen, Stereotypen und „Wirklichkeiten“. In: Adelheid von Saldern (Hrsg.): Mythen in Geschichte und Geschichtsschreibung aus polnischer und deutscher Sicht., LIT-Verlag, Münster, Seite 58 – 65.

Ziemer, Klaus (1997): Das deutsche Polenbild der letzten 200 Jahre. In: Mythen und Stereotypen auf beiden Seiten der Oder. Schriftenreihe des Forum Guardini. Band 9, Dreieck Verlag der Guardini Stiftung, Seite 9–24.

Ulrich Best

## **„Giftgas“, „Angst vor dem Bären“ oder „Partnerschaft“? Konstruktionen von Sicherheit und Unsicherheit in deutschen und polnischen Debatten um die Yamal-Pipeline**

Yamal ist eine Halbinsel in Westsibirien an der Mündung des Ob, auf der in den 1960er-Jahren große Erdölvorkommen und vor allem Erdgas gefunden wurden. Bereits in den späten 1960ern wurden erste Verträge zwischen der BRD und der damaligen UdSSR über Gaslieferungen unterzeichnet und Anfang der 1980er kam ein zweiter Pipeline-Deal zu Stande. Anfang der 1990er entwickelte angesichts des deutschen und westeuropäischen Marktes die aus dem russischen Energieministerium hervorgegangene Gazprom den Plan, weitere Felder zu erschließen. Die Yamal-Europa-Pipeline zeugt davon, obwohl das Gas, das seit dem Jahr 2000 durch die Pipeline fließt, nicht von der Yamal-Halbinsel stammt sondern von benachbarten Feldern. Die Erschließung der Lagerstätten auf der Halbinsel wurde bisher nicht durchgeführt.

Die Pipeline verweist auf mehr als den Transport von Gas. Sie verläuft von Westsibirien durch Weißrussland und Polen nach Frankfurt/Oder, wo sie ins westeuropäische Netz mündet. Dabei befinden sich Deutschland und Polen jedoch in gänzlich verschiedenen Positionen: Deutschland und die Firmen Ruhrgas (jetzt E.ON-Ruhrgas) und Wintershall (ein Unternehmen der BASF) sind die Hauptabnehmer des Erdgases und Hauptinvestoren des Projektes. In Polen wird die Pipeline im Kontext steigender Energiepreise und neuer Abhängigkeit von Russland diskutiert. In diesem Beitrag soll es also weniger darum gehen, die genauen wirtschaftlichen, geographischen oder technischen Details der Pipeline zu untersuchen. Vielmehr soll die Frage gestellt werden, in welcher Weise die Pipeline in politische Debatten eingebettet wird und was dies für die internationalen Beziehungen in Osteuropa nach 1989 bedeutet. Die These lautet, dass der Begriff der „Sicherheit“ in den Debatten zentral ist, gleichzeitig jedoch sehr unterschiedlich besetzt ist – z. B. betriebswirtschaftlich oder geopolitisch.

Interessant ist vor allem, die heutige Debatte über die Pipeline im Vergleich mit der Debatte der 1980er-Jahre zu sehen. Die Situation Anfang der 1980er war, dass sowohl westeuropäische Staaten als auch die UdSSR an neuen Verträgen interessiert waren. Die USA unter Reagan wollten diese Verträge jedoch verhindern. Aus einer blockpolitischen Perspektive wurde damals die Frage gestellt, ob die Gaslieferungen Westeuropa erpressbar machen würden – „Finnlandisierung“ war ein Schlagwort, das diese Erpressbarkeit ausdrücken sollte. Die Ära war eine widersprüchliche – noch geprägt von der neuen Ostpolitik Deutschlands, jedoch bereits im Bereich einer neuen Verschärfung des Ost-West-Konflikts mit der „Star-Wars Politik“ Reagans, aber auch der Ausrufung des Kriegszustands in Polen.

In diesem Kontext versuchten die USA, den Abschluss der Verträge und den Bau der Pipeline zu verhindern. Boykottandrohungen gegenüber Firmen, die am Bau beteiligt waren und Handelsembargos waren neben verbalen Drohungen die Mittel, die zum Einsatz kamen (Katzmann 1982). Katzmann beschreibt den Pipeline-Streit der frühen 1980er als einen Moment, in dem die westeuropäischen Staaten sich als eigene Akteure gegenüber den USA und der UdSSR konstituierten.

Die Debatte der 1980er stand also im Kontext des Kalten Krieges und führte zu dem Ergebnis, dass die EU als ein eigenständiger Akteur entstand. Wie unterscheiden sich die heutigen Debatten um die Yamal-Pipeline davon? Das Argument des Beitrags ist, dass in den aktuellen Debatten Zentren und Peripherien konstruiert werden. Die Yamal-Debatte ist eine innereuropäische, in der die USA keine größere Rolle spielen. Innerhalb Europas, beziehungsweise zwischen Europa und Russland, werden in dieser Debatte jedoch Positionen von Macht und Machtlosigkeit, Kontrolle und Abhängigkeit konstruiert.

Der Beitrag untersucht die aktuellen Sicherheitsdiskurse über die Yamal-Pipeline in Deutschland und Polen. In Deutschland ist die Pipeline in der Öffentlichkeit so gut wie unbekannt. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung und das Handelsblatt sind die einzigen Zeitungen, die das Thema regelmäßig behandeln. Andere Zeitungen bringen seltene und kurze Meldungen – kaum häufiger als einmal pro Jahr. In Polen dagegen ist die Pipeline ein wichtiges Thema – sie befindet sich in den Schlagzeilen und auf Titelblättern. Sie ist ein Thema, das in Parlamentsdebatten kontrovers diskutiert und in Fernsehberichten dargestellt wird.

Im deutschen Zeitungsdiskurs wird die Betonung auf Sicherheit gelegt. Sicherheit wird dabei in der Beziehung mit Russland konstruiert und Unsicherheit auf andere Orte verschoben. Ein Beispiel liefert Burckhard Bergmann, Vorstandsvorsitzender der Ruhrgas AG, in einem Interview mit der *FAZ* (3.9.01: S. 17). Sicherheit bedeutet bei ihm „Versorgungssicherheit“ und Stabilität im Verhältnis zu Russland. Die Langfristigkeit der Verträge mit Russland, die guten Beziehungen und das ausgeglichene Verhältnis stehen bei ihm als Garanten der Sicherheit. Auf die Frage nach der politischen Abhängigkeit antwortet Bergmann mit einer Verschiebung der Unsicherheit auf die Ukraine, unter der der Transit gelitten habe.

*Wir haben lediglich unter der Ukraine als Transitland gelitten. Es hat von den Russen keinen Versuch einer Politisierung gegeben. [...] Die Ukraine hat zeitweise dem Transitsystem mehr Gas entnommen, als sie in Russland eingekauft hatte. [...] Ein solcher Zustand ist auf Dauer nicht haltbar. Russland versucht inzwischen, andere Transportwege zu bauen, unter Umgehung der Ukraine. Die erste derartige Pipeline läuft über Weißrussland und Polen bis nach Frankfurt/Oder. Wir verhandeln jetzt mit Polen und der Slowakei über eine zweite Leitung. Heute würde man nie für so riesige Gastransporte nach Europa nur ein Transitland nehmen (FAZ vom 3.9.01, S. 17).*

Die Beziehung zwischen Deutschland und Russland wird als zentrales Anliegen dargestellt und Unsicherheit dazwischen verortet. Die Reaktion ist dann eine klassische geographische: die Umgehung des Risikos durch den Bau einer neuen Leitung.

In Polen ist die Situation eine völlig andere. Wie bereits angedeutet ist die Debatte in Polen eine öffentliche, emotionale und lebhaft. Die Rolle der Yamal-Pipeline ist in dieser Debatte aber eine völlig andere. In den meisten Fällen wird die Pipeline im Kontext von Unsicherheit konstruiert. Sie bedeutet Abhängigkeit, Krankheit, Gefahr. Die Debatte folgt dabei mehreren Strängen. Zum einen werden konkrete Bedingungen des „Jahrhundertvertrags“ von 1993 und 1996 bemängelt. Dieser Vertrag regelte zwischen der polnischen Regierung und Gazprom die Lieferung von Erdgas an Polen (und wurde im Jahr 2003 für die nächsten zwanzig Jahre verlängert). Zum anderen wird die Abhängigkeit von Russland als eine Fortsetzung der Abhängigkeit von der Sowjetunion thematisiert. Beide Themen laufen jedoch in den meisten Fällen zusammen – die vereinbarten Liefermengen und Preise bedeuten Abhängigkeit, und sie waren umgekehrt nur wegen dieser Abhängigkeit möglich und Teil einer Strategie der Verlängerung der Abhängigkeit, so lautet die Verbindung der Stränge.

Ein Beispiel ist ein Artikel aus der Zeitschrift *Wprost* vom 18.2.2001: „In zivilisierteren Teilen der Welt bezahlt die Firma, die einen Transit benutzt, die Firma, die diesen Transit ermöglicht. Bei uns ist es umgekehrt.“ Die Bedingungen des Vertrags werden verwendet, um zu zeigen, dass Polen international ein benachteiligter Akteur ist, nicht auf Augenhöhe mit dem „zivilisierten“ Rest. Die Pipeline wird also in dieser Darstellung verwendet, um Polen vom Rest (EU-) Europas abzutrennen, und stellt es in die Einflussphäre Russlands. Eine ähnliche Kombination findet sich im Artikel mit dem Titel „Gazoholice“ („Gasoholiker“, *Wprost*, 9.11.03). Er beginnt mit dem Satz: „Über 20 Millionen Polen sind von Erdgas abhängig“. Im Artikel ist von der „Gaspistole an der Schläfe“ die Rede.

In Polen erscheint die Yamal-Pipeline völlig anders als in Deutschland und auf EU-Ebene. Die Pipeline steht für Gazprom, Russland und die UdSSR. Sie wird konstruiert als Gefahr, als Krankheit, als Zeichen des Verlustes der staatlichen Souveränität, als Abhängigkeit. Sie steht

daher – völlig anders als in Deutschland – für Unsicherheit. Dennoch konstruiert der polnische Diskurs – wie der deutsche Diskurs – den Staat als relevanten Akteur. Bedrohte staatliche Unabhängigkeit steht hier im Vordergrund, während im deutschen Diskurs die Zusammenarbeit der Staaten als Garant für Sicherheit steht.

## Fazit: Sicherheit, Ungleichheit und die Yamal-Pipeline

Die Debatte um die Yamal-Pipeline liefert ein Beispiel für die unterschiedlichen Perspektiven auf den Begriff "Sicherheit". In Polen geht es um die Konstruktion nationaler Identität in Abgrenzung von den Nachbarn, vor allem Russland. In Deutschland geht es um die Konstruktion eines verlässlichen Staates in stabilen Beziehungen mit Russland. Die Debatten betonen somit die Nation und den Staat als Akteure. Die deutschen und polnischen Yamal-Debatten der 1990er sind vor allem Ausdruck verschiedener Positionierungen. Während die deutsche Debatte Sicherheit konstruiert, konstruiert die polnische Unsicherheit. Der Schwerpunkt der deutschen Debatte liegt auf Partnerschaft, Gegenseitigkeit und Vertrauen zwischen Deutschland und Russland. Unsicherheit wird dabei verschoben auf die dazwischen liegenden Staaten wie Polen, Weißrussland und die Ukraine, die als Transitstaaten konstruiert werden, als unzuverlässig, als schwaches Glied der Kette. In der polnischen Debatte geht es um Unsicherheit, Abhängigkeit und die Frage nach Alternativen. Die Autoren der Berichte konstruieren dabei Polen als einen ohnmächtigen Nicht-Akteur gegenüber übermächtigen Nachbarn. Polen wird damit in die Peripherie der beiden Staaten als ein ausgeschlossenes „Dazwischen“ eingeschrieben. Der eigene Blick wird zu einem peripheren. Während also, wie eingangs beschrieben, die Pipeline-Politik der frühen 1980er dazu führte, dass die EG als ein eigenständiger Akteur sich emanzipierte von einer Position zwischen den großen Führungsmächten, zeigen die Yamal-Debatten, wie innerhalb Europas Rollen von Zentrum und Peripherie entstehen.

## Literatur

- CIEP** (Clingendael International Energy Programme) (2004): Study on Energy Supply Security and Geopolitics. The Hague.  
([http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/doc/2004\\_lv\\_ciep\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/doc/2004_lv_ciep_report_en.pdf)).
- Chilton, Paul** (1996) Security Metaphors. Cold War Discourse from Containment to Common House. New York u. A.: Lang.
- Dalby, Simon** (2002): Environmental Security, Minneapolis.
- European Commission** (2000): Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply. Brüssel.  
([http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/doc-principal/pubfinal\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/doc-principal/pubfinal_en.pdf)).
- Götz, Roland** (2004): Russland und die Energieversorgung Europas. In: Russlandanalysen 28/2004, S. 3–6.
- Gustafson, Thane** (1983) The Soviet Gas Campaign. Politics and Policy in Soviet Decision-making. Santa Monica: Rand Corporation.
- O'Tuathail, Gearoid / Dalby, Simon** (Hrsg.) (1998): Rethinking Geopolitics. London, New York.
- Seeliger, Andreas** (2004): Die Europäische Erdgasversorgung im Wandel. EWI Working Paper Nr. 04-2. Köln.
- Victor, David / Victor, Nadejda Makarova** (2004): The Belarus connection: Exporting Russian gas to Germany and Poland. Geopolitics of gas working paper series no. 26. Stanford.

## Europa und eine christliche Identität?<sup>1</sup>

### Eine Skizze potentieller Konfliktlinien einer Verbindung von Europäischer Einigung und Christentum unter besonderer Berücksichtigung der zukünftigen Integrationsfähigkeit

#### I. Einleitung

Trotz Clubgutcharakter: Europa definiert sich nicht nur als Wirtschafts- sondern als Friedens- und Werteunion. Die öffentliche Debatte über eine geistig-ethisch kulturelle Identität der Integration prägen zwei Wesenszüge: Rufe nach Akzentuierung christlicher Werte sowie Vermengung von Politpraxis und Weltanschauung; ein Gemisch affektiver und eigennutzorientierter Argumentation.

#### II. Politik und Religion: West-, Ost- und Südosteuropa (OE, SOE)

Die Säkularisierungsthese prägt westliche Geisteswissenschaft und Öffentlichkeit der Moderne: Sie postuliert eine Ausdifferenzierung von Politik und Religion, innerweltliche Staatslegitimation, Verdrängung religiöser Anschauungen und Kollektividentitäten sowie individuelle Glaubensfreiheit.<sup>2</sup> De facto prägen Westeuropa „Staatskirchen“, aktive oder passive Glaubensfreiheit, profane Säkularität und religiöser Pluralismus.<sup>3</sup> Klerikale Interessen fordern statt sog. postmoderner Beliebigkeit eine rückversichernde und relativierende, betont christliche Identität der Einigung Europas.<sup>4</sup> Die Politik widmet sich ebenso diesem Topos, um im Europa der Identitätskrise eine politische Dividende zu erzielen, aus parteichristlicher oder politrationaler Motivation.<sup>5</sup>

Für die jüngere Geschichte der EU-Gründer und der EU15 sind mäßig öffentliche Präsenz des westlich toleranten Christentums, verwandte Säkularisierung (inkl. Laizisierung), ähnlich moderat empirisch-religiöse Wertebasis sowie Wertehrenpluralismus prägend. Eingeschränkt gilt dies für die EU25 und EU27, EU-Aspiranten<sup>6</sup> und Russland.<sup>7</sup> Durch intra- bzw. interkonfessionelles Konfliktpotential könnte eine betonte öffentlich christliche Identität der Einigung Europas hemmend wirken; dies in SOE bezüglich Erweiterung und Vertiefung und in den Ostaußenbeziehungen.<sup>8</sup> Hier steht Religion in Gesellschaft und Realpolitik und in sensiblen Bereichen

---

<sup>1</sup> Dank für Anregungen und Diskussion an: Silvia Andonova (American University Bulgaria), Ursula Jansen, Iva Koeva, Stefan Shoylev (Universität Bayreuth).

<sup>2</sup> Greven 1999, Habermas 1981/I.

<sup>3</sup> Bei (gewisser) Trennung Staat-Kirche, de facto Christentummonopol und Glaubensprivatisierung bei jeweils divergierender Ausprägung (Leggwie 2005, Pollack et al. 1998).

<sup>4</sup> Vehement bei der politisch, rechtsphilosophisch und juristisch sensitiven Präambel der EU-Verfassung (COMECE 2005, Lehmann 2003, Metz 2005, Pro Sancta Ecclesia, Schweitzer 2003).

<sup>5</sup> De Winter 2004, Brok 2005, Habermas 2004, Jannig 1995, Kühnhardt 1999. Wobei solche Politikreaktion Indikator der Schwäche anderer Integrationsfiguren sein kann (Bogomilova 2000).

<sup>6</sup> Bei EU-Selbstbindung die Integration offen zu halten hier v.a. Albanien, Nachfolgestaaten Jugoslawiens, der Kosovo, eingeschränkt die Türkei.

<sup>7</sup> Gerhardts 2004, Ignatow 1994, Querim 2002.

<sup>8</sup> Dies in einer Szenerie der Rückkehr von Religion in Politikgestaltung und als Politikakteur (gültig auch in der EU-25 und den globalen Außenbeziehungen). Bei Unklarheit ob Politisierung des Glaubens, reale Renaissance oder Hinterfragung der Relation Staat-Kirche wirkt (Budellaci, Metz 2005, Röhrich 2004, Zürn 1995).

eher für absoluten, teils hegemonialistischen, moralisch-geistigen Wahrheitsanspruch als für rationalen Konsensus. Die jüngere Geschichte SOEs kennt gesellschaftliche Brüche mit Religion als differenzierendem Faktor.<sup>9</sup> Die Gründe dafür sind Politikgestaltung und Aktivitäten national dominanter Kirchen gegen Ökumene und (ethnisch)-religiöse Minoritäten, in Rumänien beispielsweise bei Radikalität intra- und in Bulgarien interkonfessioneller Art.<sup>10</sup> Es existiert mehr oder minder verdeckte administrative Ausgrenzung von Glaubensgemeinschaften (ebenso gültig für andere Staaten in SOE und OE).<sup>11</sup> Eine weitere Erweiterung der EU in SOE wird diese mit nachwirkenden ethnischen Konflikten, gepaart mit intra- und interreligiöser Radikalität konfrontieren. Klerikale der Konfliktparteien der Balkankriege versuchen z.B. die Täterschuld von Glaubensmitgliedern zu relativieren. Bezogen auf Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und die muslimisch dominierte Türkei<sup>12</sup> könnte eine betont christliche Identität Europas dortige Reformprozesse hemmen und religiöser Modernisierungskritik ideale Angriffsflächen bieten.<sup>13</sup>

<i>Land/ Region</i>	<i>Katholiken/ Protestanten</i>	<i>Muslime<sup>1</sup></i>	<i>Orthodoxe<sup>2</sup></i>	<i>Weitere</i>
<b>AL</b>	ca. 10%	ca. 70%	ca. 20%	> 1%
<b>BIH</b>	ca. 15%	ca. 45%	ca. 30%	ca. 10%
<b>BG</b>	> 1%	ca. 13%	ca. 85%	ca. 2%
<b>HR</b>	ca. 85%	ca. 1,5%	ca. 10%	ca. 35
<b>MK</b>	> 1%	ca. 30%	ca. 70%	> 1%
<b>RO</b>	ca. 11%	> 1%	ca. 85%	ca. 2%
<b>SCG</b>	ca. 5%	ca. 20%	ca. 65%	ca. 10%
<b>TR</b>	> 1%	ca. 99%	> 1%	> 1%
<b>EU-24<sup>3</sup></b>	Spannweite: 80% – 95%	Spannweite: 5% – > 1%	Spannweite: 10% <sup>4</sup> – > 1%	> 5%
<b>RUS</b>	> 1%	ca. 15%	ca. 70%	ca. 15%

<sup>1</sup> v.a. Sunniten

<sup>2</sup> z.T. monoorthodox (mit Landeskirche) oder polyorthodox

<sup>3</sup> EU-24 ohne GR (hier ca. 97% griechisch-orthodox)

<sup>4</sup> Maximalwert in EU-24 (durch Baltikum), Maximalwert in EU-15: 5%

Quellen: Nationale Statistikämter, CIA World Fact Book

Für alle EU-Aspiranten SOEs gilt es, eine Umgestaltung mit dem Katalysator EU zu bewältigen. Gepaart mit sozialen Spannungen wird religiösem Fundamentalismus (an Glaubensspitze

<sup>9</sup> Bei Betonung instrumentalisierender Politkontext, da Glauben an sich nur existentiell-menschlichem Verlangen und nicht kultureller Abgrenzung dient (Geiger 1968, Laubach-Hintermeier 1998). Zudem alle hier betrachteten Religionen gemeinsame Wurzeln haben.

<sup>10</sup> Wobei letztere zwischen Orthodoxie/muslimischer Minorität indes als (kodifizierter) und praktizierter Modus vivendi erscheint (Anderson 2002, Merdianova 2000, Stokes 1997).

<sup>11</sup> Smirnov/Avvakumov 1996.

<sup>12</sup> Albanien und die Türkei beisp. als Organization of the Islamic Conference Mitglieder. Türkeiskeptische und christliche Interessen betonen in affektiven Dekonsolidierungsszenarien Spannungen zwischen Christentum-Islam (Gerhards 2004, Schweitzer 2003).

<sup>13</sup> Bei vermeintlicher Reduktion auf einen kulturellen Faktor und möglichen Folgen für SOE, Kaukasus und Zentralasien (Burgdorf 2004, Janning 1995, Laubach-Hintermeier 1998, Querim 2002).



und/oder -basis) sozioökonomisches Potential geboten.<sup>14</sup> In Bezug auf glaubensbasierte Ausgrenzung in OE ist zu beachten: Das kirchenpolitische Verhältnis zur Ostkirche ist nicht spannungsfrei. Dies mischt sich in Teilen der russisch-orthodoxen Kirche mit national-antiökumenischen Ansätzen (an Basis und/oder Spitze). Das Moskauer Patriarchat beansprucht beispielsweise „religiöses Hausrecht“ in der Ex-SU (u.a. Ukraine und Weißrussland).<sup>15</sup> National-antidemokratische Kräfte, die auf enge Bindung von Politik und Glaube abzielen, instrumentalisieren das Ostchristentum politisch. Religiöse Spannungen manifestieren sich auch hier administrativ-diskriminierend.<sup>16</sup> Das Fortschrittsargument ohne prononcierten Katalysator EU ist ebenso gültig. Das gemeinsame Element aller skizzierten Konfliktlinien: Glaube als Bezugspunkt kollektiver Identität konnte und könnte sich mit Politinteressen verbinden.

### III. Schlussbetrachtung: Politisch-rationale Identität Europas abseits von Konfliktlinien

Europas Dialektik der Erweiterung und Vertiefung plus die Außenbeziehungen legen eine maßvolle Relation von Politik und Religion nahe, zumal die konsensbasierte Europapolitik selber Pragmatismus verlangt. Die Integration vielgestaltiger Glaubensstärken, (konstitutioneller) Staat-Kirche-Relationen, Christen jenseits von Protestantismus und Katholizismus sowie Nicht-Christen als auch de facto vorhandenes religiöses Konfliktpotential legen für Europapolitik und EU, dies auch de jure, eine betont pluralistisch-theistische Neutralität nahe, einen konstitutionellen Laizismus ohne religiösen Kulturanspruch, keinen stigmatisierenden Atheismus, sondern betont passive Religionsfreiheit.<sup>17</sup> Keine naive Dichotomie, sondern Neutralität bei pluralistischer Präsenz der Religionen und Raum für deren politische Betätigung. Solche Liberalität kann gar klerikales Eigeninteresse sein. Durch Politisierung nimmt Religion meist Schaden. Als selbstverantwortlicher Politakteur und Advokat für Grundrechte und Demokratie konnte Religion, beispielsweise das Christentum positiv wirken und prägte so die tolerant diffus-christlichen Werte des neuzeitlichen Europas mit. Dies gilt gewiss für den Ursprung der Einigung Europas und für einen Teil ihres intellektuellen Kapitals.<sup>18</sup> Eine betont affektiv-christliche Identität Europas sollte dennoch keineswegs Instrument einer wertbasierten Abgrenzung durch die Hintertür sein.<sup>19</sup> Allein potentielle langfristige negative Effekte einer öffentlichen, betont christlich-politischen Identität legen es nahe, einer eventuell kurzfristig möglichen politischen Dividende solch einer Kollektividentität abzusagen. Der Weg nach und die Identifikation mit Europa sollten, trotz kulturprägendem Einfluss des Christentums, anders möglich sein. Grenzen und Identität Europas sind, wie im Folgenden skizziert, anders bestimmbar. Im Zuge des konsensbasierten postnationalen Politprojekts Integration Europas sprechen letzten Endes nicht potentielle Konflikte bzw. mittelbare Folgen im Sinne von Nutzen oder Effizienz einer betont christlichen Identität gegen sie. Als problematisch erweist sich vielmehr der innerweltliche gedankliche Grund- bzw. Legitimationsansatz des modernen politischen Liberalismus<sup>20</sup> aufgrund seiner philosophisch-ethischen Grundannahmen und seines praktisch-politischen Ansatzes. In der Moderne erscheint ein übergreifender postmetaphysischer Grundkonsens (auch kodifiziert) nur bei Akzeptanz der Habermas'schen neuen Unübersichtlichkeit bzw. der Rawls'schen Faktizität des Pluralismus umfassender vernünftiger Wertlehren, inklusive Religion(en) und Nichtreligiösität,

<sup>14</sup> Merdianova 2000, Pollack 2002, Stokes 1997.

<sup>15</sup> Kallscheuer 2005, Oeldemann 2005.

<sup>16</sup> Hesli et. al. 1999, Ignatow 1994, 1999, Janning 1995, Kaiser 2004.

<sup>17</sup> Öffentliche Säkularität und Laizismus nicht Moralfreiheit der Politik und Negation politisch moralischer Orientierung am Christentum oder gar Verbannung der Religion im Privaten.

<sup>18</sup> Kühnhardt 1999, Pollack 2002, Rawls 1998, Schweitzer 2003.

<sup>19</sup> Bei der laizistischen Türkei gar zweifelhafter Ansatz (Kühnhardt 1999).

<sup>20</sup> Abseits Fragen in Wissenschafts- und Erkenntnistheorie bezogen auf Legitimation und Durchsetzung institutioneller Ordnungen mit Gott- bzw. Religionsbezug.

erreichbar.<sup>21</sup> Solch für Europa adäquater übergreifender Grundkonsens, nicht metaphysischer oder hyperrational umfassender Natur und ohne vermeintliches Konfliktpotential, legt es nahe, auf Partikularität bzw. auf einen betont christlich-öffentlichen Transzendenzbezug zu verzichten.<sup>22</sup> Europa sollte im Sinne einer vernünftigen politisch-rationalen Identität eine Grundkonsensfähigkeit, möglicherweise gar einen Habermas'schen „Verfassungspatriotismus“ jenseits domestischer und kulturontologischer Wertlehren entwickeln. Vielfalt sollte nicht nur benannt und systematisiert, sondern prozessual verarbeitet und unter Umständen einfach nur ausgehalten werden.<sup>23</sup> Staatsbürgerliche und politische öffentliche Grundkonsensfähigkeit als Flexibilität mit therapeutischem Element und praktische prozessuale Lebensform sollte die übergreifende Wertebasis und politisch-rationale Identität Europas bilden,<sup>24</sup> zugleich sollte diese moralisches Kriterium sein, für politische und nicht nutzenbasierte Mitgliedschaftsentscheidungen ohne unmittelbaren kulturell-affektiven Angriffspunkt.

Prinzipiell sollten Beteiligte am öffentlichen Diskurs über eine (christliche) europäische Identität theologische, philosophische und politiktheoretische Argumentation klarer von affektiven und realpolitischen Argumentationen über Form, Zukunft oder Revision Europas trennen. Politiktheoretisch, diskursethisch und vom politischen Liberalismus ausgehend, lässt sich ein Verzicht auf prononcierte öffentliche christliche Bezugnahme auf europäischer Ebene von der Vernunft ausgehend herleiten. Dies geschieht abseits von metaphysischer Radikalität, postmoderner Beliebigkeit und jenseits realpolitischer Sachlagen. Zugleich ist die Denkfigur des übergreifenden Konsensus, Mahnung, nicht ein Zuviel an öffentlichem Konsens in zu vielen Bereichen anzustreben, und so die Europaidee als Werte- und Friedenunion zu gefährden.

## Literaturverzeichnis

- Anderson, J.: The Treatment of Religious Minorities in South-Eastern Europe: Greece and Bulgaria Compared, in: Religion, State and Society, 1/02
- Apostolov, M: The Pomaks, A Religious Minority in the Balkans, in: Nationalities Papers, 4/97
- Arts, W.A., Hagenaars, J.A., Halman, L (2004, Eds.): The Cultural Diversity of European Unity, Findings, Explanations and Reflections from the European Values Study, Leiden
- Bogomilova, N.: The ethnically aggressive instrumentalisation of religion in South-Eastern Europe, in: Labyrinth, International Journal for Philosophy, Feminist Theory and Cultural Hermeneutics, 2/00
- Brok, E.: New ways towards a new Europe – a European Union of values and a European Constitution, in: via Europa, 15/05
- Budelacci, O.: Politik und Religion im postmetaphysischen Europa, in: Politik und Religion, Baseler Schriften zur Europäischen Integration 68
- Burgedorf, W.: Die europäische Antwort, Wir sind der Türkei verpflichtet, in: FAZ, 06.01.04

<sup>21</sup> Positive Effekte religiös-politischer Identität v.a. bei unterentwickelten institutionellen Strukturen; indes häufig gepaart mit Radikalismus und Antimodernismus (Kallscheuer 2005, Riesebrodt 2000).

<sup>22</sup> Als übergreifender Grundkonsens scheint die Präambel der EU-Verfassung (abstrahiert von ihrer konkreten Zukunft) adäquat: „[...] aus dem **kulturellen, religiösen und humanistischen** Erbe Europas (Hervorhebung Autor), aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben [...]“.

<sup>23</sup> Spezielle Relevanz hat die Denkfigur übergreifender Konsens (dessen Ausdruck in Verfassungspräambel abseits anderer Artikel) im postnationalen Europa, da mehr als Staatenbund und weniger als Nation (Koslowski 2004, Laubach-Hintermeier 1998, Leist 1998)

<sup>24</sup> Greven 1999, Kratochwil 1998, Rawls 1998.

- Calic, J.M.: Religion und Nationalismus im jugoslawischen Krieg, in: Bielefeldt, H., Heitmeyer, W. (1998, Hrsg.): Politisierte Religionen, Frankfurt a.M.
- COMECE (2005, Hrsg.): Vertrag über eine Verfassung für Europa, Elemente für eine Evaluierung
- De Winter, L.: Wo steckt Europas Seele?, in: Der Spiegel 19/04
- Enyedi, Z., Madeley, Z. (2003): The Chimera of Neutrality, State and Church in Contemporary Europe, London
- Geiger, T. (1968): Ideologie und Wahrheit, Berlin
- Gerhards, J.: Europäische Werte - Passt die Türkei kulturell zur EU?, in: APuZ 38/04
- Greven, M.T. (1999): Die Politische Gesellschaft, Opladen
- Habermas, J. (1981): Theorie des kommunikativen Handelns, Band I und Band II, Frankfurt a.M.
- Habermas, J. (1985): Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt a.M.
- Habermas, J.: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, Überlegungen zur europäischen Zukunft, in: Dewandre, N., Lenoble, J. (1994, Hrsg.): Projekt Europa, Postnationale Identität: Grundlage für eine europäische Demokratie, Berlin
- Habermas, J. (2004): Der gespaltene Westen, Frankfurt a.M.
- Hanley, D. (1994, Ed.): Christian Democracy in Europe, A Comparative Perspective, London
- Harrison, L.E., Huntington, S.E. (2000, Eds.): Culture Matters, How Values Shape Human Progress, New York
- Hesli, V.L., Erdem, E., Reisinger, W., Miller, A.: The Patriarch and the President, Religion and Political Choice in Russia, in: Demokratizatsiya, 01/99
- Ignatow, A.: Instrumentalisierung des orthodoxen Christentums in Osteuropa heute, Theologische Argumente im politischen Kampf, BIOst-Bericht, 28/94
- Ignatow, A.: Vergangenheitsbewältigung und Identität im gegenwärtigen Russland, BIOst-Bericht, 35/99
- Inotai, A.: Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entwicklung Ostmittel- und Südosteuropas, in: Nötzold, J. (1995, Hrsg.): Wohin steuert Europa? Erwartungen zu Beginn der 90er Jahre, Baden-Baden
- Ivekovic, I.: Identity, Usual Bias, Political Manipulations and Historical Forgeries, The Case of Yugoslavia, in: Bianchini, S., Schoepfilin, G. (1998, Eds.): State Buildings in the Balkans: Dilemmas on the Eve of the 21st Century, Ravenna
- Janning, J.: Tendenzen politischer Integration in Europa, Szenarien, Gestaltungsoptionen und Konfliktpotentiale der europäischen Politik, in: Nötzold, J. (1995, Hrsg.): Wohin steuert Europa? Erwartungen zu Beginn der 90er Jahre, Baden-Baden
- Kallscheuer, O.: Die Trennung von Politik und Religion und ihre „Globalisierung“ in der Moderne, in: APuZ 42-43/02
- Kallscheuer, O.: Der Vatikan als Global-Player, in: APuZ, 7/05
- Kaiser, M. (2004, Hrsg.): Auf der Suche nach Eurasien, Politik, Religion und Alltagskultur zwischen Russland und Europa, Bielefeld

- Koslowski, P.: Die Europäische Union und das Ende der Einheit von Staatsvolk und Staat, Die Nation als Club, in den man geboren wird, International Centre for Economic Research Working Paper Series, 11704
- Kratochwil, F.V.: Vergeßt Kant! Reflexion zur Debatte über Ethik und internationale Politik, in: Chwaszcza, C, Kersting, W. (1998, Hrsg.): Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a.M.
- Kühnhardt, L.: Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens, Centre for European Integration Studies, 53/99
- Küppers, B.: Die Kriegs-Gläubigen, in: SZ, 03.01.02
- Laubach-Hintermeier, S.: Kritik des Realismus, in: Chwaszcza, C, Kersting, W. (1998, Hrsg.): Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a.M.
- Leggewie, C: Religion und Globalisierung, in: APuZ, 7/05
- Lehmann, K.K.: Gott in der Europäischen Verfassung? Hintergründe einer aktuellen Diskussion, Vortrag beim Heeresführungskommando der Bundeswehr, 30.10.03, Katholisches Militärbischofsamt Berlin, in: MS 2594/2003
- Leist, A.: Nation und Patriotismus in Zeiten der Globalisierung, in: Chwaszcza, C, Kersting, W. (1998, Hrsg.): Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a.M.
- Mackie, J.L. (1981a): Das Wunder des Theismus, Argumente für und gegen die Existenz Gottes
- Mackie, J.L. (1981b): Ethik, Die Erfindung des moralisch Richtigen und Falschen, Stuttgart
- Merdianova, I.: In Search of Identity: Nationalism and Religion in Eastern Europe, in: Religion, State and Society, 3/00
- Metz, A.: Den Stier bei den Hörnern gepackt?, Definition, Werte und Ziele der Europäischen Union im Verfassungsprozess, in: Weidenfeld, W. (2005, Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh
- Meyer, H.D., Minkenberg, M., Ostner, I. (2000, Hrsg.) Religion und Politik, Opladen
- Neumann, J.: Religion und Politik, in: Nohlen, D. (1996, Hrsg.) Wörterbuch Staat und Politik, München
- Nitzova, P.: Bulgaria, Minorities, Democratization and National Sentiments. in: Nationalities Papers, 4/97
- Oeldemann, J.: Von der Diplomatie zum Dialog, Zum Stand der ökumenischen Beziehungen zwischen der katholischen Kirche und dem Moskauer Patriarchat, OWEP 02/05
- Pollack, D.: Religion und Politik in den postkommunistischen Staaten Ostmittel- und Osteuropas, in: APuZ, 42–43/02
- Pollack, D., Borowik, I., Jagodzinski, W. (1998, Hrsg.): Religiöser Wandel in den postkommunistischen Ländern Ost- und Mitteleuropas, Würzburg
- Querim, Q: South-East Europe's EU Integration, Dreams and Realities, South-East Europe Review, 4/02
- Rawls, J. (1998): Politischer Liberalismus, Frankfurt a.M.
- Riesebrodt, M. (2000): Die Rückkehr der Religionen, Fundamentalismus und Kampf der Religionen, München
- Röhrich, W. (2004): Die Macht der Religionen, Glaubenskonflikte in der Weltpolitik, München

Scherpfenberg, J.: Probleme und Optionen einer Erweiterung der Europäischen Union, in: Nötzold, J. (1995, Hrsg.): Wohin steuert Europa? Erwartungen zu Beginn der 90er Jahre, Baden-Baden

Schoepflin, G. (1998): Post-communism as a Political System, Ethnicity and Power, Ravenna

Schweitzer, O. (2003): Europa – wohin? Ein engagierter Beitrag zum Gottesbezug in der Präambel der europäischen Verfassung, Adomarus-Gemeinschaft und Gebetsinitiative „Wächterruf“

Smirnov, M., Avvakumov, G. (1996, Hrsg.): Religion und Gesellschaft im postsowjetischen Raum, Würzburg

Stokes, G. (1997): Three Eras of Political Change in Eastern Europe, Oxford

Sundhausen, H.: Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa, APuZ 10-11/03

Toggenburg, G.N.: Der (dritte) Weg zur (v)erfassbaren Religionsidee der EU, in: Politik und Religion, Baseler Schriften zur Europäischen Integration 68

Zürn, M: Konfliktlinien nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes, in: PVS 26/95

### Internetquellen

Portal der Europäischen Union (EU), [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (inkl. Portal zur EU-Verfassung und EUROBAROMETER-Umfrageergebnisse)

Tagespost, Katholische Zeitung für Politik, Gesellschaft und Kultur, [www.die-tagespost.de](http://www.die-tagespost.de)

International Christian Concern (ICC), [www.persecution.org](http://www.persecution.org)

Organisation of the Islamic Conference (OIC), [www.oic-oci.org](http://www.oic-oci.org)

Ost-West Europäische Perspektiven (OWEP), Die Zeitschrift für Mittel- und Osteuropa, Informationen aus Politik und Gesellschaft, Kirchen und Religion, [www.owep.de](http://www.owep.de)

Pro Sancta Ecclesia - Initiative katholischer Laien und Priester, [www.pro-sancta-ecclesia.de](http://www.pro-sancta-ecclesia.de)

Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE), [www.comece.org](http://www.comece.org)

## Die Rolle von Papst Johannes Paul II. bei der polnischen EU-Integration

### Europäisierung Europas

Die Katholiken in Polen sind äußerst von der päpstlichen Lehre über Europa beeinflusst. Johannes Paul II. hat sich bei seinen Besuchen in seiner Heimat 1995, 1997, 1999 und 2002 deutlich für die Integration Polens in die EU ausgesprochen.<sup>1</sup> Er hat aber schon früher zur Beseitigung der Ängste und Vorurteile beigetragen. Auf seiner Pilgerreise im Jahre 1991 sprach er sich offen für Europa aus und kritisierte den Ausdruck „Rückkehr nach Europa“. Während eines Gottesdienstes in Wrocław sagte er, dass Polen nicht nach Europa zurückkehren müsse, weil es immer an der Entwicklung Europas und der Europäisierung beteiligt war. Die Polen hätten sich größere Mühe beim Aufbau Europas gegeben als manche anderen Nationen, die sich als „europäisch“ bezeichnen.<sup>2</sup> Die Aufnahme der zehn Länder in die EU bedeutete für Johannes Paul II. keine „Osterweiterung“, sondern eine „Europäisierung“ Europas. Der polnische Papst war ein Motor dieser Europäisierung.<sup>3</sup>

Johannes Paul II., der immer wieder seine Herkunft betonte, gab der Thematisierung der europäischen Integration ein eigenes Profil. Er hat stets den Ausdruck von den „zwei Lungenflügeln“ gebraucht, die miteinander das ganze Europa ausmachen, entsprechend den west- und den ost-römischen christlichen Traditionen. Das hat er zum Beispiel dadurch deutlich gemacht, dass er im Anschluss an die von Paul VI. im Jahre 1964 vorgenommene Proklamation Benedikts von Norcia (Nursia) zum Schutzheiligen Europas, am 31. Dezember 1980 die Heiligen Kyrillos und Methodios zu Mitpatronen Europas erklärt hat.<sup>4</sup>

*Es ist gut, dass die Kirche zuerst den hl. Benedikt und dann die Heiligen Cyrill und Methodius zu Patronen Europas erklärte. Damit machte sie allen den großen Prozess der Inkulturation deutlich, der im Laufe der Jahrhunderte geschehen war, und erinnerte zugleich daran, dass sie im europäischen Kontinent mit „zwei Lungenflügeln“ atmen muss. Natürlich ist das eine Metapher, aber eine sehr ausdrucksstarke Metapher. Wie ein gesunder Organismus zwei Lungenflügel braucht, um normal atmen zu können, so braucht auch die Kirche, die auf geistiger Ebene gleichfalls ein Organismus ist, diese beiden Traditionen, um die Schätze der Offenbarung vollständiger ausschöpfen zu können.<sup>5</sup>*

---

<sup>1</sup> Vgl. Jopek, Stanislaw / Sendyka, Roma / Byrska, Joanna: „Polen“, in: Spieker, Manfred (Hrsg.) (2003): Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. Postkommunistische Transformationsprozesse in Polen, Tschechien, der Slowakei und Litauen (Politik- und Kommunikationswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, Band 22). Paderborn, München: Ferdinand Schöningh. S. 125.

<sup>2</sup> Vgl. Sowiński, Sławomir / Zenderowski, Radosław (2003): Europa drogą Kościoła. Jan Paweł II o Europie i europejskości [Europa ist der Weg der Kirche. Johannes Paul II. über Europa und Europäertum]. Wrocław, Warszawa, Kraków: Ossolineum. S. 253.

<sup>3</sup> Vgl. Spieker, Manfred: „Das Forschungsprojekt »Die Kirchen in den Postkommunistischen Transformationsprozessen«“, in: Spieker, Manfred (Hrsg.): Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. S. 33.

<sup>4</sup> Vgl. Schneider, Heinrich: „Die Europäische Einigung als Thema der Katholischen Kirche“, in: Müller-Graff, Peter-Christian / Schneider, Heinrich (Hrsg.) (2003): Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 95 f.

<sup>5</sup> Johannes Paul II. (2005): Erinnerung und Identität. Gespräche an der Schwelle zwischen den Jahrtausenden. Roma: Libreria Editrice Vaticana. S. 121 f.

## Verbesserung des Verhältnisses Staat und Kirche

Das private „Radio Maryja“, das von dem Redemptoristenpater Tadeusz Rydzyk geleitet wird und angeblich vier Millionen Hörer erreicht, äußerte sich von Anfang an gegen den Beitritt Polens zur Europäischen Union. Dazu gehören auch die Tageszeitung „Nasz Dziennik“ („Unsere Zeitung“), mit einer Auflage von 300 000 auf Platz vier in Polen, die Laienorganisation Familie Radio Maryja mit fünf Millionen Mitgliedern, sowie der politische Arm Rydzyks, die Partei „Liga Polnischer Familien“.<sup>6</sup> Diesen Tendenzen in seiner Heimatkirche ist Johannes Paul II. stets entgegengetreten. Immer wieder konnte er durch direkte Interventionen den Radio-pfarrer Rydzyk bremsen.

Papst Johannes Paul II. hat persönlich verlangt, dass polnische Bischöfe für den EU-Beitritt des Landes eintreten sollten. Parallel dazu entwickelte sich positiv eine Zusammenarbeit des Vatikans mit christlich-demokratischen Parteistiftungen des Westens, welche die vom Papst gewünschte europäische Orientierung der polnischen Kirche unterstützt haben. Als Konsequenz dieser Wende und auf ausdrücklichen Wunsch des polnischen Papstes veranstaltet die Konrad-Adenauer-Stiftung mit polnischen Partnerorganisationen in Krakau seit 2001<sup>7</sup> die internationale Konferenzreihe „Die Rolle der Katholischen Kirche im Prozess der europäischen Integration“ in Krakau<sup>8</sup>. Jedes Jahr steht sie unter einem bestimmten Motto:

- 2001 – „Im Bewusstsein einer europäischen Identität“
- 2002 – „Modernisierung und Glaube“
- 2003 – „Europa – Vereint oder entzweit?“
- 2004 – „Zukunftsvisionen – wozu Christen in Europa?“

Johannes Paul II. hat Bischof Prof. Tadeusz Pieronek, den damaligen Rektor der Päpstlichen Akademie für Theologie in Krakau (PAT) bestimmt, das Programm der Konferenz zu erstellen. Aufgrund des Einsatzes für die EU-Mitgliedschaft Polens war Pieronek zu dieser Zeit bereits von „Radio Maryja“ als Verräter der „wahren Sache Polens“ genannt worden. Sowohl der polnische Papst als auch seine „rechte Hand“ Bischof Stanisław Dziwisz<sup>9</sup> haben sich immer für Bischof Prof. Pieronek eingesetzt. Nach einem großen Erfolg bat Papst Johannes Paul II. die Veranstalter um die Vorsetzung der Konferenzen.

Die damalige parteilose Europaministerin Danuta Hübner, jetzt EU-Kommissarin für Regionalpolitik, hat jedes Mal an der Konferenz teilgenommen. Besonders auf der Konferenz im Jahre 2002 unter dem Motto „Modernisierung und Glaube“ konnte man sehen, dass das 2003 anstehende polnische EU-Referendum von der gegenseitigen Unterstützung der Kirche und den europafreundlichen Parteien von rechts bis links abhängt. Dass der damalige katholische EU-Agrarkommissar Franz Fischler aus Österreich den Europakurs der Warschauer linken Regierung auf der Konferenz aktiv unterstützt hat, wenn er auch der christlich-demokratischen ÖVP angehört, hat eine große Rolle gespielt.<sup>10</sup> Ein Jahr später, im Jahre 2003, hat die Konferenz ein Profil erreicht, das man von polnischen Kandidaten bei der Europawahl 2004 erwartet hat.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Vgl. Jäger-Dabek, Brigitte (2003): Polen. Eine Nachbarschaftskunde. Berlin: Christoph Links Verlag. S. 196 ff.

<sup>7</sup> An der Organisation der Konferenz sind die Päpstliche Theologische Akademie in Krakau, die polnische Robert-Schuman-Stiftung, der Gleiwitzer Verlag „Wokół nas“ und COMECE beteiligt.

<sup>8</sup> Vgl. [http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_5189\\_1.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_5189_1.pdf), Zugriff am 04.07.2005

<sup>9</sup> Papst Benedikt XVI. hat Stanisław Dziwisz, den Privatsekretär von Johannes Paul II., am 03.06.2005 zum neuen Erzbischof von Krakau ernannt.

<sup>10</sup> Vgl. Modernizacja i wiara. Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej [Modernisierung und Glaube. Rolle der katholischen Kirche im Prozess der europäischen Integration]. Gliwice: Wydawnictwo „Wokół nas“.

<sup>11</sup> Vgl. Jedna czy dwie Europy? Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej [Europa – Vereint oder entzweit? Rolle der katholischen Kirche im Prozess der europäischen Integration]. Gliwice: Wydawnictwo „Wokół nas“.

Nach ihren großen internationalen Erfolgen im Bekenntnis zu Europa gehört die Konferenz „Die Rolle der Katholischen Kirche im Prozess der europäischen Integration“ in Krakau zu den wichtigsten Veranstaltungen, bei denen Vertreter der katholischen Kirche und der Europäischen Union eng zusammenarbeiten.

Das Institut für Strategische Studien hat im Jahre 2003, noch vor dem Referendum über den Beitritt zur Europäischen Union, ein Buch herausgebracht, in dem 102 Gründe aufgelistet und erklärt wurden, warum Polen der EU beitreten soll. Die Publikation, an der viele bekannte Persönlichkeiten in Polen beteiligt waren, war die Antwort auf die Vorwürfe der Europaskeptiker und Populisten in Polen. Die 102 Argumente wurden in fünf Kapitel aufgeteilt: Kirche und Ethik, Nation und Staat, Demokratie – Integration, Wirtschaft, universale Gründe. In dem Kapitel „Kirche und Ethik“ wurde das folgende Argument vorgeführt: „Der Heilige Vater setzt Hoffnung in die europäische Integration, obwohl er nicht unkritisch gegenüber der Europäischen Union ist“ (der 8. Grund)<sup>12</sup>. Die Worte Johannes Pauls II. wurden dabei zitiert, um die Begründung noch deutlicher zu machen:

*Ich hoffe, dass die polnische Nation, die seit Jahrhunderten zu Europa gehört, ihren Platz in der EU finden wird, dass sie nicht nur ihre Identität behält, sondern auch den Kontinent und die Welt mit ihrer Tradition bereichert.*<sup>13</sup>

Diese Worte hat er bei seinem letzten Polen-Besuch im August 2002 kurz vor seiner Abreise ausgesprochen, um der polnischen Bevölkerung die von den kirchlichen EU-Befürwortern und der postkommunistischen Regierung gleichermaßen erwartete Botschaft mit auf den Weg zu geben.

## Wahrnehmung der Verdienste Johannes Pauls II. bei seinen Landsleuten

Der erste Besuch Johannes Pauls II. im Juni 1979 war die Geburtsstunde der Solidarność. Und fast ein Vierteljahrhundert danach – im Juni 2003 – gab das eindeutige Ja zur Europäischen Union den Ausschlag für das proeuropäische Votum der Polen beim EU-Referendum. Trotz der päpstlichen Interventionen zu Gunsten der EU hielten sich die katholischen Euroskeptiker Anfang 2003 nämlich noch wacker. Anders als die litauischen Bischöfe entschloss sich der polnische Episkopat vor dem Referendum über den EU-Beitritt nicht zu einem proeuropäischen Hirtenbrief. Dementsprechend musste Papst Johannes Paul II. wieder für die katholische Kirche in Polen einspringen.<sup>14</sup> Der polnische Botschafter Herr Dr. Byrt sagte, als er im Juli 2003 in Aachen war, dass bis kurz vor Schließung der Wahllokale die Polen beinahe gegen den Beitritt gestimmt hätten. Dann hat aber der Papst angerufen, und in allen Kirchen in Polen hat das Telefon geklingelt und alle Priester wurden aufgefordert, dort deutlich zu machen, dass die Gläubigen sich dafür einsetzten sollten.<sup>15</sup>

Johannes Paul II. war ein politisch aktiver Papst. Die politische Wende in Ost-Europa 1989 und der Zusammenbruch des Kommunismus sind auch auf seine Einflüsse zurückzuführen. Die

<sup>12</sup> Johannes Paul II. hat sich mehrmals gegen den Atheismus der europäischen Völker, den wirtschaftlichen Egoismus, die Demoralisierung der Kultur in Europa, fehlende Anerkennung der christlichen Wurzeln Europas ausgesprochen, mehr dazu vgl. Szczerski, Krzysztof (2003): Wybór Europy. Katolik wobec polityki w Unii Europejskiej [Europas Wahl. Ein Katholik gegenüber der Politik in der Europäischen Union]. Kraków: Wydawnictwo WAM. S. 160 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Zamarlik, Monika (Hrsg.) (2003): 102 powody, dla których Polska powinna wejść do Unii Europejskiej [102 Gründe, warum Polen der Europäischen Union beitreten soll]. Kraków: Instytut Studiów Strategicznych. S. 22 f.

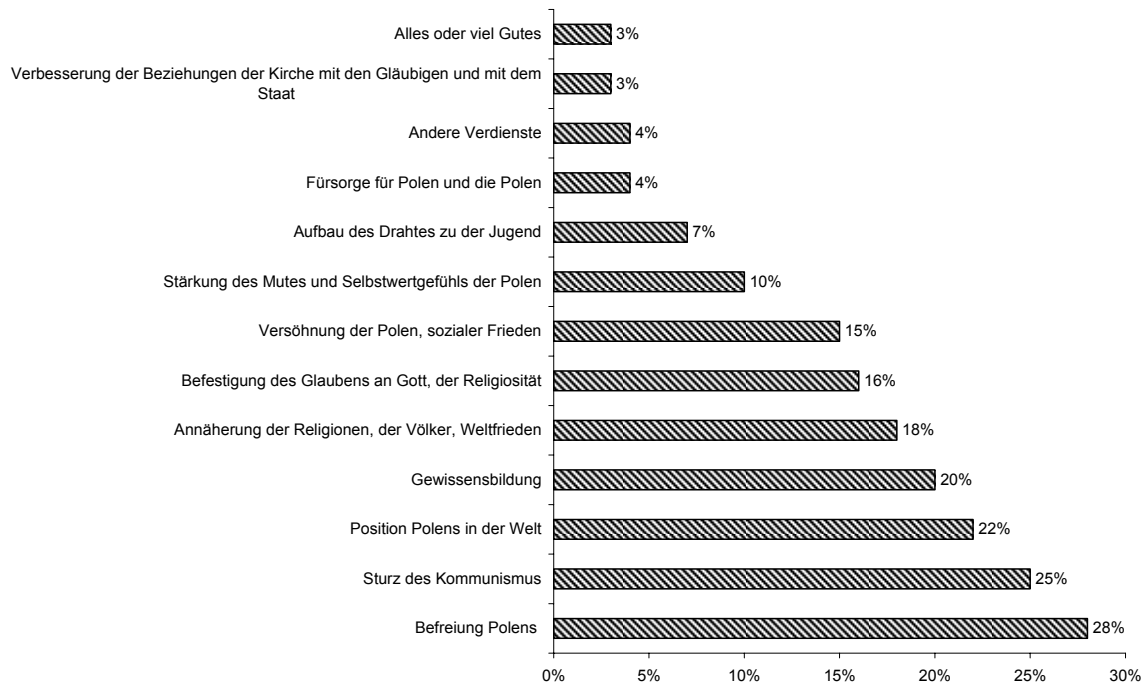
<sup>14</sup> Vgl. Krzemiński, Adam: „Die letzte Autorität“, in: Spiegel Special 3/2005. Sonderausgabe: Johannes Paul II. S. 76ff.

<sup>15</sup> Interview mit Olaf Müller, stellvertretendem Leiter Fachbereichs Wirtschaftsförderung / Europäische Angelegenheiten der Stadt Aachen, am 27.06.2005.



Polen schätzen den Beitrag des Papstes, den er beim Lösen der Weltkonflikte geleistet hat, sehr. Sie rechnen ihm die Verdienste um seine Heimat hoch an. In den letzten acht Jahren ist es den Polen, unabhängig von ihrer Weltansicht und Religiosität, bewusster geworden, was der Heilige Vater für sie getan hat. Der aktuellen Umfrage des polnischen Meinungsforschungsinstituts CBOS zufolge, vertreten 95% (1997 waren es 76%) der Polen die Meinung, dass sie Papst Johannes Paul II. „etwas Besonderes“ zu verdanken haben. Keine Antwort auf die Frage konnten 2% (1997: 9%) der Befragten geben, und 3% (1997: 15%) der Befragten waren unentschlossen.<sup>16</sup>

Abbildung: Was verdanken, Ihrer Meinung nach, die Polen dem Papst Johannes Paul II.?



Quelle: CBOS Umfrage vom Juni 2005, Nr. 99, <http://www.cbos.com.pl/Raporty/r2005.htm>, S. 3 f. Zugriff am 20.07.2005.

Wie aus der Untersuchung von CBOS hervorgeht, wird an der ersten Stelle die Befreiung Polens als der größte Verdienst des Papstes genannt. Für 28% der Befragten gehört dazu: Unterstützung der Demokratie und der Solidarność (14%), Hilfe zur Wiedererlangung der Freiheit und der Unabhängigkeit (12%), Integration Polens mit der EU und Beitritt zur NATO (3%).

## Würdigung der Diplomatie Johannes Pauls II.

Die päpstliche Diplomatie genießt seit langer Zeit in außenkirchlichen Kreisen einen hervorragenden Ruf. Besonders nach dem Ende der kommunistischen Regime weitete sich die Diplomatie des Heiligen Stuhls erheblich aus. Auffällig am Pontifikat von Johannes Paul II. war sein internationaler Einsatz für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden. Als überzeugter Europäer hat der polnische Papst sich immer um die Einigung Europas bemüht.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vgl. CBOS Umfrage vom Juni 2005, Nr. 99, <http://www.cbos.com.pl/Raporty/r2005.htm>, S. 2. Zugriff am 20.07.2005

<sup>17</sup> Vgl. Rossi, Fabrizio (2004): Der Vatikan. Politik und Organisation. München: Verlag C.H. Beck. S. 65 ff.

In der Begründung des Direktoriums für die Verleihung des Außerordentlichen Karlspreises<sup>18</sup> an Seine Heiligkeit Papst Johannes Paul II. wird sein Wirken als herausragender und vorbildlicher Beitrag zur Einheit Europas und zum europäischen Integrationsprozess, zur Rolle Europas in der Welt und zur Gestaltung der Weltordnung gewürdigt:

*Die Person und das Lebenswerk Papst Johannes Pauls II. sind ein Vorbild für den europäischen Integrationsprozess. Das von ihm verkörperte Wertefundament ermöglicht den Menschen in der Europäischen Gemeinschaft, sich auf dieser Grundlage als Europäer wieder zu finden. In seinem „Lebensprogramm für ganz Europa“ macht er darauf aufmerksam, dass die Europäische Union nur dann eine wirksame Einheit sein kann, wenn sie nicht nur die wirtschaftlichen und politischen, sondern vor allem die geistig-kulturellen Werte fördert. (...) Der Papst hat durch seine Haltung, auch politisch verstandenes Auftreten den Fall des Eisernen Vorhangs maßgeblich gefördert und damit den Erweiterungs- und Integrationsprozess für das gesamte Europa mit angeregt. (...) Er hat den Menschen für den Prozess der Befreiung Mut und Zuversicht gegeben, auch das Gefühl, zu Europa zu gehören. Gleichzeitig hat er die übrigen Europäer durch sein Eintreten für die Entwicklung zu Freiheit und Demokratie davon überzeugt, dass hinter dem Eisernen Vorhang ebenfalls Europäer lebten, europäische Kultur gepflegt wurde und ein europäisches Bewusstsein bestand, dass demnach die künstlich gesetzten Grenzen zwischen Ost- und West-Europa als Teilung des Kontinents überwunden werden sollten.<sup>19</sup>*

Johannes Paul II. hat nie einen Zweifel daran zugelassen, dass die Integration der Europäischen Union unabdingbar sei. Die EU-Befürworter in Polen hoffen jetzt, dass die hohe Zahl der Euroskeptiker immer mehr abnehmen wird. Schließlich war auch der bekannteste Pole der Welt, Papst Johannes Paul II., ein leidenschaftlicher Befürworter der Europäischen Union.

---

<sup>18</sup> Der Internationale Karlspreis zu Aachen, der 1950 erstmals vergeben wurde, ist der älteste und bekannteste Preis, mit dem Persönlichkeiten oder Institutionen ausgezeichnet werden, die sich um Europa und die europäische Einigung verdient gemacht haben. Der Text der überreichten Urkunde lautete: „Am 24. März 2004, wurde in Rom der Außerordentliche Internationale Karlspreis zu Aachen an Seine Heiligkeit Papst Johannes Paul II. verliehen in Würdigung seines herausragenden Wirkens für die Einheit Europas, die Wahrung seiner Werte und die Botschaft des Friedens.“, mehr dazu <http://www.karlspreis.de>

<sup>19</sup> Vgl. Müller, Olaf / Vincken, Bernd (Hrsg.) (2004): Mit der Macht des Wortes. Die Verleihung des Außerordentlichen Karlspreis zu Aachen an Seine Heiligkeit Papst Johannes Paul II. im Jahre 2004. Aachen: Einhard Verlag. S. 10.

## „Russische Demokratie“ – Werte-Kluft oder geopolitische Herausforderung?

Seit den Parlaments- und Präsidentenwahlen 2003 / 2004 hat in der westlichen Öffentlichkeit die Kritik an der Qualität der russischen Demokratie stark zugenommen. Offizielle Kreise der EU und der USA bemängeln nicht mehr nur den schleppenden Fortgang der Reformen, sondern zunehmend auch deren Richtung. Sie folgen – mit einer gewissen Verzögerung – der durch Analytiker und Journalisten seit längerem und deutlicher formulierten Kritik an autoritären Tendenzen in Russland. Dieser Beitrag reflektiert die jüngste internationale Debatte zum Stand der Demokratie in Russland, um die komplexe Verwobenheit von außen- und innenpolitischen Interessen sowie von Identität, ökonomischen Strategien und Macht als Argumentationsgrundlagen innerhalb dieses Diskurses zu illustrieren.

### Ist in Russland immer alles anders?

Was aus westlicher Perspektive als undemokratisch angesehen wird, stellt aus russischer Sicht mitunter einen Demokratisierungserfolg dar – und *vice versa*. Die Jelzin-Ära, im Westen allgemein als Demokratisierungs- und Pluralisierungsepoche betrachtet, wird von der russischen Bevölkerung als eine chaotische, von zahlreichen Wirtschaftskrisen und elitären Machtkämpfen durchzogene Phase empfunden. Der Putin-Ära dagegen erscheint als Phase der Durchsetzung demokratischer Rechte und Freiheiten.<sup>1</sup> Die Legitimierung eines "starken Staates" erfolgt nicht als Ergebnis einer Demokratiediskussion, sondern mit Blick auf die Reduzierung von Kriminalität und Chaos. Die Niederlage liberaler Parteien bei den Wahlen im Jahr 2003 – für den Westen eine Verdrängung von demokratischen Werten – wird in Russland auch als ein Sieg über extremistische Tendenzen gewertet. Gesetzesreformen, die aus westlicher Perspektive als undemokratisch beurteilt werden, stoßen in der russischen Öffentlichkeit kaum auf Widerspruch, sei es, weil sie in der Praxis kaum zur Wirkung kommen, sei es weil ihnen eine andere Bedeutung zugeschrieben wird (z.B. die Regulierung der Medien als Gegenmittel zur "Privatisierung der Macht"). Die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien, das problematische Verfahren gegen Chodorkowski oder die Maßnahmen zur weitgehenden Stärkung staatlicher Obrigkeit werden von russischer Seite nicht als Absage an ein stabiles und demokratisches Russland gewertet, sondern als eine Politik, die die Rückkehr zum Chaos der 1990er-Jahre verhindert.

### „Demokratie“ – in Bratislava ein wichtiges Randthema

Diese Wahrnehmungsunterschiede finden zunehmend Niederschlag im internationalen Dialog. Deutliche Bedenken hinsichtlich mangelnder Demokratisierung und drohenden Autoritarismus in Russland wurden erstmals im Vorfeld des Treffens der Präsidenten Bush und Putin in Bratislava (24. Februar 2005) laut. Während des Gipfels kam diese Kritik allerdings abgeschwächt zur Sprache: es ging hauptsächlich um beiderseitig interessierende Fragen von atomarer Sicherheit, Terrorbekämpfung, des WTO-Beitritts und der Energiekooperation. Dennoch stieß die amerikanische Regierung eine internationale Wertediskussion an. Bush betonte, es sei sehr wichtig, dass alle Nationen die Werte der Demokratie verstünden. Putin bekräftigte seinerseits, Russland habe eine Grundsatzentscheidung zugunsten der Demokratie getroffen und es gäbe kein Zurück mehr. „Demokratie“ lebt seither wieder als „essentially contested concept“<sup>2</sup> auf.

---

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise Umfrageergebnisse in *Russlandanalysen* Nr. 60, [www.russlandanalysen.de](http://www.russlandanalysen.de).

<sup>2</sup> Solche Konzepte "are characterised by signifying an achievement that is appraisive, internally complex, variously describable, admitting unpredictable modification in the light of changing circumstances, and is both aggressively

Wie schon früher von Gallie (1956) postuliert, zieht es aufgrund verschiedener Bedeutungszuschreibungen unvermeidbar unendliche Auseinandersetzungen nach sich. Allerdings, trotz der Betonung der USA auf universale Prinzipien, ist die Bedeutung von Demokratie auch innerhalb des Westens keineswegs einheitlich.

## Der Pluralismus ‚westlicher‘ Demokratievorstellungen

Im so genannten Westen gibt es einen Pluralismus von Demokratieinterpretationen. Die USA präsentieren einen föderalen und präsidentiellen Staat, in der EU sind Staaten mit sehr unterschiedlichen Regierungssystemen vereint. Auch die verschiedenen Elemente von Demokratie werden unterschiedlich gewichtet. Für Russland betonen die USA einen Bedarf an Rechtsstaatlichkeit, am Schutz für Minderheiten, einer notwendigen Balance zwischen Zivilgesellschaft und Staat sowie an Pressefreiheit. Nach dem Ende des Kalten Krieges haben die USA ihre Beziehungen zu Russland vor allem auf die Unterstützung von Demokratie ausgerichtet; strategische Partnerschaft trat dagegen zurück. Dementsprechend wirkt sich die Wahrnehmung, dass die gemeinsamen Visionen und gemeinsamen Werte abhanden gekommen sind und Putin nicht mehr als Demokrat angesprochen werden kann, auf die Beziehungen aus. Die Partnerschaft der beiden Staaten wird dadurch belastet. Demgegenüber hat die EU Demokratisierung und Marktwirtschaft gleichermaßen betont. Auch wenn beide Prozesse selbstverständlich als zwei Seiten derselben Medaille angesehen werden, werden Diskussionen um demokratische Werte und strategische Partnerschaft hier doch anders gewichtet.

## Europäischer Pragmatismus?

Die EU hat zwar die Aufgabe der Demokratisierung Russlands rhetorisch stets betont, praktisch jedoch nur einen relativ geringen Anteil der materiellen Hilfe in die Umsetzung demokratischer Reformen geleitet. Im Sinne des entstehenden „Musters gegenseitiger Abhängigkeit“<sup>3</sup> standen und stehen pragmatischere Fragen der strategischen Partnerschaft, insbesondere der Sicherheit und der Energiepartnerschaft, im Vordergrund. Dies manifestiert sich in einer Reihe Strategie-papiere, Abkommen und gemeinsamer Gremien: regelmäßige Gipfeltreffen, Permanenter Partnerschaftsrat (PPC), Kooperationskomitee sowie die Delegation der Europäischen Kommission, Tacis-Büros und European Documentation Centres (EDCs) in Russland.

Die Beziehungen zwischen Russland und der EU stellen sich allerdings als ausgesprochen komplex dar, denn die EU ist kein monolithischer, sondern ein multipler Akteur, dessen einzelne Mitgliedsstaaten, bzw. deren Repräsentanten, auch autonom durchaus verschiedene Einstellungen vertreten. Da jedes Land neben der gemeinsamen „EU-Position“ auch eine eigene Außenpolitik hat (vgl. Irak), kann es auch in den Beziehungen zu Russland eine eigene Agenda verfolgen. So suchen einige EU Mitgliedsstaaten – wie z.B. Deutschland, Frankreich oder Spanien – gemeinsame Positionen und eine neue langfristige und multilaterale Partnerschaft mit Russland, um den „Schlüssel zu Frieden, Demokratie, und Rechtsstaatlichkeit“<sup>4</sup> auf dem europäischen Kontinent zu finden. Andererseits, wenn Frankreich Russland als „großen diplomatischen Verbündeten, ein anderes Gegengewicht zu Amerika“<sup>5</sup> ansieht, kann diese Position kaum getrennt von der U.S.- oder EU-Position gegenüber Russland betrachtet werden. Werte- und Machtdiskurse sind eng verwoben.

---

and defensively used.” Gallie, W. B. (1956), *Essentially Contested Concepts*. In *Proceedings of the Aristotelian Society. New Series – VOL. LVI*. (pp. 166–198). London: Harrison & Sons, Ltd; S.169.

<sup>3</sup> Sakwa, R. (2004). *Russia and Globalisation: Concluding Comments*. In L. McCann (Ed.), *Russian Transformations* (pp. 211–223). London: RoutledgeCurzon; S.212.

<sup>4</sup> Jaques Chirac, in: *Spiegel Online* (2004), Gerhard Schroeder’s Dangerous Liaison, 1. Dezember 2004.

<sup>5</sup> Survey: EU’s Eastern Borders. A bearish outlook. The EU’s relations with Russia are bad and may get worse. *JRL #9183*, 2005, [www.cdi.org](http://www.cdi.org) (Originalquelle: *The Economist*, June 25–31).

Im offiziellen Diskurs des EU-Mitgliedstaates Deutschland ist die Betonung des guten, primär wirtschaftlichen, Nachbarschaftsverhältnisses noch ausgeprägter. Bundeskanzler Schröder vermeidet jegliche Kritik an der russischen Politik, ungeachtet der Stimmung in der deutschen Öffentlichkeit, in der die ambivalenten politischen Reformen, die Beschränkung der Pressefreiheit, Russlands Position bei den Wahlen in Tschetschenien oder der Ukraine und der Chodorkowski-Prozess wachsende Besorgnis erregt. Ende letzten Jahres bezeichnete der Bundeskanzler Putin als „lupenreinen Demokraten“ und betonte, dass dieser Russland in eine Demokratie umwandeln wolle und „dass er dies aus tiefer Überzeugung tut.“<sup>6</sup> Von Menschenrechtsgruppen – aber auch aus den Reihen der eigenen Partei – kommt zunehmend Kritik an dieser Politik nach dem Prinzip „Markt vor Moral“.

## Wandel im Laufe der Zeit: EU (und internationaler) Diskurs

Wie schwer sich die EU in ihrem Verhältnis zu Russland tut, wird deutlich, wenn man den offiziellen EU-Diskurs analysiert. Beziehungen zwischen demokratischen Zielen, Errungenschaften und Kontext werden entsprechend Gallies Argument offensichtlich, laut welchem sich demokratische Ziele mit wandelnden Umständen ändern und demokratische Errungenschaften vor dem Hintergrund solcher Änderungen beurteilt werden<sup>7</sup>. So wurde das Thema Demokratie im offiziellen EU-Diskurs in den letzten Jahren eher vermieden. Demokratie wurde weder als gemeinsames Prinzip in den „vier Räumen“ deklariert, noch im Zusammenhang mit den „Bereichen der Zusammenarbeit“, die der russischen Öffentlichkeit von der Moskauer EU-Delegation vorgestellt werden. Hier wird Demokratie nur in Bezug auf die Tacis und EIDHR Förderung erwähnt, sowie in der Selbstbeschreibung der EU: „Die EU ist eine Familie demokratischer europäischer Länder“. Eine Einordnung Russlands bleibt aus. Es wird weiter ausgeführt, dass das Partnerschaftsabkommen „auf gemeinsamen Prinzipien wie Marktwirtschaft, politischer und wirtschaftlicher Freiheiten und Rechtsstaatlichkeit basiert“, ohne jedoch die demokratische Konsolidierung zu erwähnen, die im EU-Russland-Abkommen anvisiert wurde. Die Relevanz der Osterweiterung 2004 wird öffentlich nur in Bezug auf wirtschaftliche Aspekte kommentiert.<sup>8</sup>

Nachdem die internationale Kritik an der Regierung Putin in jüngster Zeit zunimmt, spiegeln sich diese Bedenken allmählich auch im EU-Diskurs, womit wieder an die ursprünglichen Zielsetzungen angeknüpft wird. Demokratie war eines der erklärten Hauptziele der Tacis-Förderung wie auch der Vereinbarung über Partnerschaft und Zusammenarbeit. Russlands Ziele dagegen waren eher wirtschaftlicher Natur. Die Rhetorik russischer Stellungnahmen richtete sich jedoch anfangs stark an den westlichen Programmen aus. In letzter Zeit reagiert die russische Seite aber mit wachsendem Unmut auf westliche Ansprüche an das politische System und betont die potentielle Gefährdung des Partnerschaftsverhältnisses. Zugleich wird im Hinblick auf die Wertefrage zunehmend die eigene, russische Position herausgestellt.

## Ansprüche – Praxis – Reaktionen

Nicht nur im internationalen, auch im wissenschaftlichen Diskurs um die Demokratie in Russland wandelten sich Konzeptionalisierungen vor dem Hintergrund widersprüchlicher theoretischer Annahmen und empirischer Trends. Russland wurde zu lange als Transformationsland gesehen, das man selbstverständlich auf dem Pfad in Richtung Demokratie wähnte. Der Bruch mit der sowjetisch-autoritären Vergangenheit schien nur den Weg in die demokratische Konsolidierung offen zu lassen. Mehr als zehn Jahre wurde Russland als „Demokratie mit Adjektiven“

<sup>6</sup> *Spiegel Online* (2004), Gerhard Schroeder's Dangerous Liaison, 1. Dezember 2004.

<sup>7</sup> Gallie, W.B. (1956); S.184.

<sup>8</sup> EC Delegation. (2004). *Presentation of the EC Delegation to Russia*. [http://www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_197.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_197.htm).

klassifiziert.<sup>9</sup> Die vorgeschlagenen Subtypen reichten von „unkonsolidierter“<sup>10</sup>, „unperfekter“<sup>11</sup>, „delegativer“<sup>12</sup>, „partieller“ oder „illiberaler“<sup>13</sup> bis hin zu „Pseudo-Demokratie“<sup>14</sup>. Erst spät, als mit der systematischen Beseitigung der *checks and balances* unter Putin ungewiss wurde, ob Russland den Pfad der Demokratisierung nicht schon verlassen hatte, begann man zögerlich Kritik zu üben. Schließlich setzte sich aber die Auffassung durch, dass man nicht nur die Adjektive, sondern das gesamte Konzept auswechseln müsse: *Governance* in Russland wurde nun als „verdeckter Autoritarismus“<sup>15</sup>, „Neo-Autoritarismus“<sup>16</sup> und schließlich als „konsolidiertes bürokratisch-autoritäres Regime“<sup>17</sup> kategorisiert.

## Russland als wehrhafte Demokratie in Europa?

Die russische Seite reagiert auf diesen Perzeptionswechsel mit wachsender Gereiztheit. Man leugnet einerseits ab und besteht andererseits auf der eigenen Souveränität – auch im Bezug auf Wertedefinitionen. Folgt man den Äußerungen des Präsidenten und seiner Minister, gibt es keine Gefahren für die russische Demokratie. Putin bestreitet, Pläne zu hegen, durch weitere Reformen der russischen Regierungsstruktur mehr Macht an sich zu reißen oder die Verfassung zu ändern. Vielmehr strebe er ein ausbalanciertes Regierungssystem an. Zur Rechtfertigung umstrittener Reformmassnahmen verweist er immer wieder auf die erreichten wirtschaftlichen Erfolge. Zwar entspricht diese Position nicht einer Sichtweise, die Pluralismus, faire Wahlen und dezentralisierte Politik als wichtige Elemente von Demokratie versteht. Gleichzeitig steht sie aber Positionen nah, die als Grundvoraussetzungen von Demokratie Wohlstand und ein Machtgleichgewicht betonen, die Monopolisierung von Macht durch einzelne Einflußgruppen dagegen als eine Grundgefahr für moderne Demokratien ansehen.<sup>18</sup> Unter einem solchen Blickwinkel bewertet Putin den Zustand der Demokratie in Russland positiv und unterstreicht die großen Fortschritte.

In Putins diesjähriger Botschaft an die Föderalversammlung finden sich entschieden mehr Referenzen zu Demokratie als in den Jahren zuvor (siehe Grafik). Der Präsident ging vorrangig auf die innenpolitische Lage ein, lieferte aber zugleich eine Werte-Positionierung Russlands im internationalen Kontext - welche sowohl Distanzierung vom westlichen Diskurs als auch Zugeständnisse an ihn umfasst. Zum einen betont der Präsident, dass Russland als größte europäische Nation seine Demokratievorstellung und die entsprechende Fortschrittsgeschwindigkeit selbst definieren, den Erhalt eigener Werte und das Überleben der "Russischen Demokratie" in Über-

<sup>9</sup> Ursprünglich eine Strategie, "Demokratie" in post-autoritären Ländern Latein Amerikas, Africas oder Asiens auf eine Art zu definieren, die die verschiedenen Erfahrungen der einzelnen demokratisierenden Länder erfassen und somit helfen sollte, die Analyse auszuweiten ohne das Konzept zu überdehnen. Vgl. Collier, D., & Levitsky, S. (1996), *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*. The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.

<sup>10</sup> Diamond, L. (1998). *Political Culture and Democratic Consolidation* (Vol. 118).

<sup>11</sup> Sakwa, R. (1994). Democratic Change in Russia and Ukraine. *Democratization*, 1(1).

<sup>12</sup> Kubiček, P. (1994). Delegative Democracy in Russia and Ukraine. *Communist and Post-Communist Studies*, 27(4), 423–441.

<sup>13</sup> McFaul, M. (2001). *Russia's unfinished Revolution. Political Change from Gorbachev to Putin*. Ithaca and London: Cornell University Press.

<sup>14</sup> Linz, J. J., & Stefan, A. (1997). Toward Consolidated Democracies. In L. Diamond, M. F. Plattner, Y.-h. Chu & H.-m. Tien (Eds.), *Consolidation the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

<sup>15</sup> Hahn, G. A. (2004). Putin's Stealth Authoritarianism. *RFL/RL Russian Political Weekly*, 4, 15 April <http://www.rferl.org/reports/rpw/>.

<sup>16</sup> *osteuropa* (2004), 54(3), Drei Etüden über Russlands Neoautoritarismus; S. 48–66.

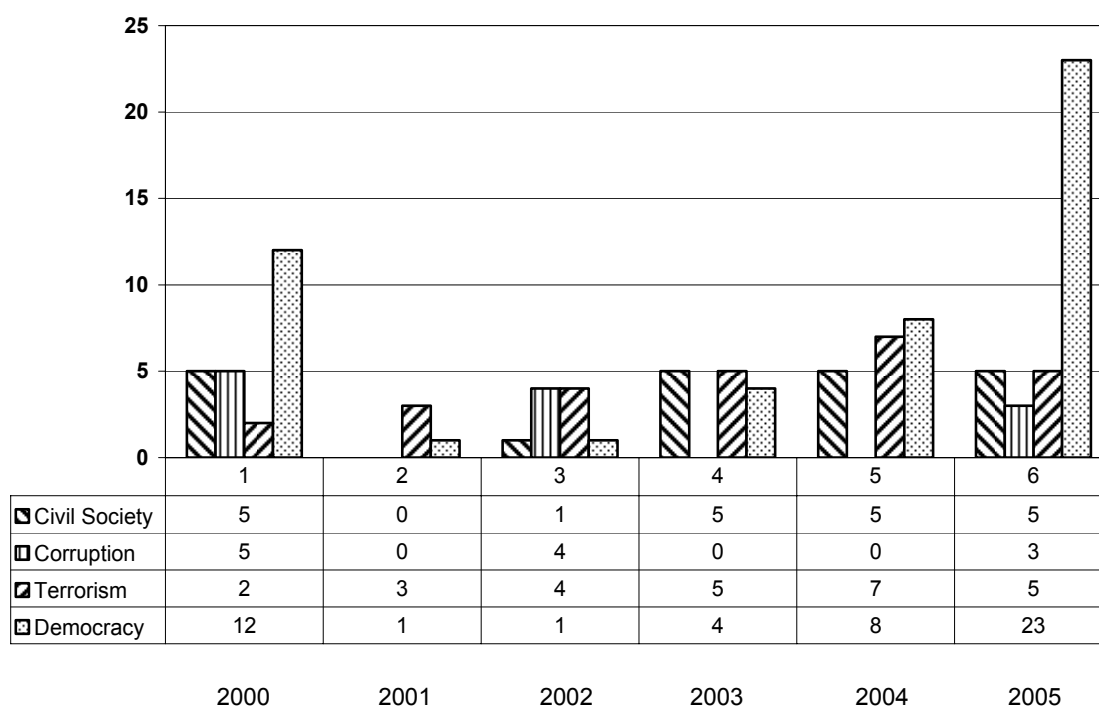
<sup>17</sup> Schewzowa, L. F. (2004). Entwicklungsperspektiven für Russland im Jahr 2005. *Russlandanalysen*(50), 2–4.

<sup>18</sup> Whistler, D. E. (1993). The mainstream democratic vision. In G. D. Wekkin (Ed.), *Building Democracy on One-Party Systems*. Westport, Connecticut: Praeger.

einstimmung mit russischen Traditionen garantieren müsse. Zum anderen bekräftigt er, dass Russland schon immer eine europäische Nation war, die seit drei Jahrhunderten gemeinsam – „Hand in Hand“ – mit anderen europäischen Nationen einen Prozess der Aufklärung durchlebt habe.<sup>19</sup>

So begegnet Putin westlicher Kritik mit einem dezidiert kulturellrelativistischen Argument. Das wird einerseits durch die Betonung einer gemeinsamen europäischen Identität abgeschwächt, erhält aber andererseits durch einen zunehmenden Kurs geopolitischer Konfrontation auch neues Gewicht. Im internationalen Kontext werden durch die Selbst-Positionierung als „Russische Demokratie“ insbesondere zwei Thesen in Frage gestellt: 1) eine enorm reduzierte Legitimierung „partikularistischer Demokratien“<sup>20</sup> und 2) „der letztliche Triumph des Westlichen ideologischen Systems“.<sup>21</sup> Wichtig ist, dass die Streitparteien dazu übergehen, „essential contestedness“ des Demokratiekonzepts anzuerkennen. In diesem Fall gibt es laut Gallie zwei mögliche Szenarien: Eine optimistische Prognose erwartet eine Steigerung der Niveaus der Argumente der verschiedenen Seiten; eine pessimistische Vision würde vorsehen, dass die Hoffnung auf Überzeugung ersetzt wird, durch den Versuch, den unliebsamen Gegner mundtot zu machen.<sup>22</sup>

Grafik 1: Häufigkeit der Nennung von Schlüsselbegriffen in Putins Botschaften an die Föderalversammlung 2000–2005.



Quelle: Diana Schmidt und Dmitry Vorobev, Centre for Independent Social Research, St. Petersburg

Im gegebenen Fall wird deutlich, dass sich die russische Führung neben der Selbstverortung als demokratische Macht in Europa zugleich auch gegen die westliche Kritik zur Wehr setzt. Auf dem EU-Russland-Gipfel im November 2004 beispielsweise warf Putin der EU vor, die Opposition in der Ukraine zu unterstützen und empfahl, sich nicht in den Wahlprozess einzumischen. Außenminister Sergei Lawrow sah seinerseits in der westlichen Kritik eine weltweite Kampag-

<sup>19</sup> Botschaft des Präsidenten an die Föderalversammlung, 25. April 2005.

<sup>20</sup> Laïdi, Z. (2002), Democracy in Real Time. *Journal of Democracy*, 13(3), 68–79; S. 73.

<sup>21</sup> vgl. z.B. Xing, L. (2001). The market-democracy conundrum. *Journal of Political Ideologies*, 6(1), 75–94; S. 75.

<sup>22</sup> Gallie, W.B (1956); S.193–194.

ne zur Wiederherstellung eines Kalten-Kriegs-Klimas, die die Unterschiede zwischen Moskau und dem Westen übertreibe und Russland als Feindbild konstruiere. Verteidigungsminister Sergei Iwanow betonte, dass sich Demokratie nicht „wie Kartoffeln“ verpflanzen ließe und richtete harsche Kommentare an die Wahlbeobachtung der OSZE in der GUS, die für ihre Prüfungen post-Sowjetische Staaten herausgreife, nicht objektiv und als Organisation selbst reformbedürftig sei. Verschiedene Treffen zwischen westlichen und russischen Regierungsvertretern liefen, entgegen Gallies (1956) optimistischer Prognose, eher auf gegenseitige Beschuldigungen als auf einen konstruktiven Dialog hinaus.

Darüber hinaus geht die russische Seite dazu über, sich für die Auseinandersetzung mit der westlichen Kritik auch organisatorisch zu rüsten. Die Duma errichtete eine „Kommission zur Studie der Praktiken zur Garantie von Menschenrechten und Grundfreiheiten und zur Garantie ihres Monitorings in Ausländischen Staaten“, die sich für Menschenrechte und Freiheiten im Ausland einsetzen soll. Sie soll die Probleme mit Rechten und Freiheiten in den EU-Ländern, den USA sowie im postsowjetischen Raum thematisieren. Die vorgesehenen Aktivitäten der Kommission sind zweierlei: Abgeordnete werden Berichte über die Beobachtung der Menschenrechte im Ausland vorbereiten und parallel dazu ihr eigenes Konzept von Demokratie und Freiheiten ausarbeiten. Ferner richtet die russische Regierung einen englischsprachigen Fernsehkanal *Russia Today* ein, der ab September rund um die Uhr Nachrichten nach Europa, in die USA und nach Asien (sowie innerhalb Russlands und ehemaligen Sowjetstaaten) ausstrahlen soll. Vier Büros in Washington, London, Brüssel und Jerusalem sind geplant. Mikhail Lesin, Medienberater des Präsidenten, hatte schon länger einen solchen Kanal gefordert, um westlicher Kritik zu begegnen und Russlands Position zu präsentieren.

## Fazit

Die Interpretationen des Stands der Demokratie in Russland könnten kaum widersprüchlicher sein. Der gegenwärtige internationale Diskurs um demokratische Werte in Russland gibt eher Aufschluss darüber, wie sich die Opponenten selbst und das Gegenüber wahrnehmen. Außenpolitische Interessen vermischen sich mit der Diskussion demokratischer Werte. Es wird deutlich, dass neben der Rolle nationaler demokratischer Traditionen für heutige Wertedefinitionen auch der Stand der Beziehungen der USA bzw. der EU zu Russland (und anderen post-Sowjetischen Staaten) von Bedeutung sind. Eine Diskussion historisch gewachsener Werte und der These einer Wertekluft zwischen den verschiedenen Staaten wird erschwert durch die Verschränkung mit innen- und außenpolitischen Machtinteressen. Zudem fehlt eine Ausweitung des offiziellen internationalen Diskurses über den Kreis der Staatsoberhäupter und Minister hinaus, welche kontrastierende Argumente, wie sie beispielsweise von den Menschenrechtsgruppen sowohl im Westen als auch in Russland vertreten werden, miteinbeziehen würde.





*III. Integration in eine  
globalisierte Wirtschaft?*

## Trennlinien durch Wohlstandsgrenzen innerhalb Europas

### Wie kann Wohlstand gemessen werden?

Insbesondere nach der Osterweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 zeigt sich die ungleiche Verteilung des Wohlstandes zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Wohlstand soll dabei definiert sein als das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner nach Kaufkraftstandards, d.h. die Wirtschaftsleistung pro Einwohner wird um Wechselkursschwankungen bereinigt, um die tatsächliche landesspezifische Konsumkraft zu erhalten.<sup>1</sup> Allerdings sind Wohlstandsvergleiche problematisch, die sich lediglich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beziehen, da hier nur Aussagen über den materiellen, nicht jedoch über den sozialen Wohlstand einer Gesellschaft möglich sind. Ein umfassender Wohlstandsbegriff müsste auch weitere Bereiche, wie etwa Gesundheit, Bildung oder Umwelt, miteinbeziehen. So erhöht beispielsweise eine steigende Auto-Produktion das Sozialprodukt, während der zusätzliche Zeitbedarf für das Fahren auf überfüllten Straßen und die Umweltbelastung durch den erhöhten Schadstoffausstoß nicht berücksichtigt werden. Allerdings wird eine Vergleichbarkeit durch die Vielzahl der möglichen Indikatoren dann zunehmend erschwert. Die Vereinten Nationen haben deshalb ein umfassenderes Konzept entwickelt, um den Wohlstand ihrer Mitgliedsländer vergleichen zu können, den Human Development Index (HDI).<sup>2</sup> Dieser wird gebildet, indem drei Bereiche gleichgewichtet zu einem Gesamtindex zusammengefasst werden. Der erste Bereich ist die Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt. Diese reichte im Jahr 2002 von 32,7 Jahren in Sambia bis zu 81,5 Jahren in Japan. In diesem werden indirekt die medizinische Versorgung, der Umweltzustand sowie die Arbeitsbedingungen eines Landes berücksichtigt. Der zweite Bereich beinhaltet den Bildungsstand eines Landes und damit die Lebenschancen sowie die Verteilungsgerechtigkeit. Er wird mit Hilfe der Indikatoren Analphabetisierungsquote und Einschulungsquote gebildet. Der dritte Bereich ist der Lebensstandard, der sich im BIP pro Kopf ausdrückt, da der Wohlstand eines Landes auch von der materiellen Versorgung abhängt.<sup>3</sup> Als Ergebnis für das Jahr 2002 wurde der Index für 177 Staaten errechnet. Platz 1 belegt Norwegen mit einem Wert von 0,956 (der Maximalwert beträgt 1,0), Platz 177 Sierra Leone mit einem Wert von 0,273.<sup>4</sup> Alle Mitgliedsländer der Europäischen Union werden von den Vereinten Nationen als hochentwickelte Länder (Indexwerte über 0,8) bezeichnet. Die Indexwerte des HDI reichen dabei von 0,946 für Schweden bis zu 0,823 für Lettland. Da die Bereiche Lebenserwartung und Bildungsstand innerhalb der EU-Länder nicht signifikant voneinander abweichen,<sup>5</sup> soll aus Vereinfachungsgründen für folgenden Vergleich auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner als Wohlstandsmaß zurückgegriffen werden.

### Wie verteilt sich der Wohlstand auf die EU-Mitgliedstaaten?

Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP aller 25 EU-Länder (EU-25) im Jahr 2003 betrug € 22.300, das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der alten 15 EU-Staaten (EU-15) belief sich auf € 24.300.

---

<sup>1</sup> „Mit einem höheren Inlandsprodukt wird (...) gewöhnlich ein höheres Wohlstandsniveau einer Volkswirtschaft verbunden.“ Frenkel/John 2002, S. 150.

<sup>2</sup> Schon vorher hat auch die OECD ein System sozialer Indikatoren entwickelt, das zur Messung der individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrt dient, vgl. Neubäumer/Hewel 2001, S. 220.

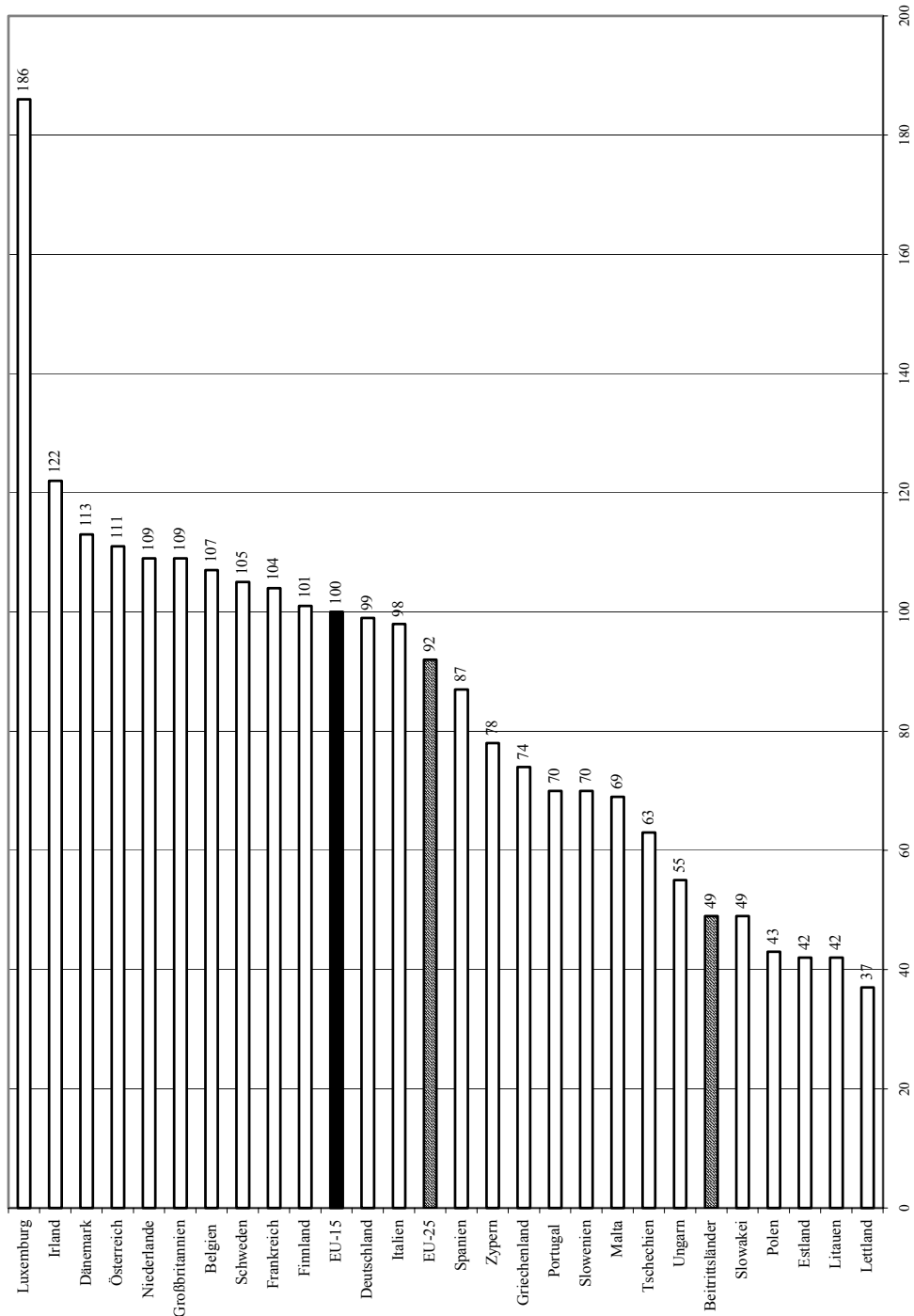
<sup>3</sup> Vgl. Hubert 2005, S. 190–191.

<sup>4</sup> Vgl. United Nations Development Programme (UNDP) 2004 bzw. für einzelne Länderwerte: [http://hdr.undp.org/statistics/data/index\\_countries.cfm](http://hdr.undp.org/statistics/data/index_countries.cfm) (26.07.2005).

<sup>5</sup> Im Gegenteil verbessern sogar einige osteuropäische Länder ihren Gesamtindex durch überdurchschnittlich hohe Werte im Bildungsbereich, vgl. Hubert 2005, S. 190.

Um Aussagen über die regionale Verteilung des Wohlstandes treffen zu können, soll die folgende Abbildung die unterschiedliche Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedsstaaten im Verhältnis zum Durchschnitt der alten Mitgliedsstaaten (EU-15) verdeutlichen.

BIP pro Kopf 2003 zu Kaufkraftstandards in % des EU-15-Durchschnitts



Quellen: Eurostat, OECD, Wirtschaftskammer Österreich

Die Bandbreite des landesspezifischen BIP pro Einwohner reicht dabei von 186% für Luxemburg bis zu 37% für Lettland. Damit schwankt das BIP pro Kopf in der EU bis zum Fünffachen. Bis zum Zehnfachen erhöht sich die Spannbreite, wenn man die 254 NUTS-2-Regionen der EU vergleicht.<sup>6</sup> Hierbei kommt die reichste Region (Inner London im Vereinigten Königreich) auf einen Wert von 315% des EU-15-Durchschnitts, während die ärmste Region (Lubelskie in Ostpolen) lediglich einen Wert von 32% aufweist.<sup>7</sup> Auffallend sind die deutlich niedrigeren Werte für die Beitrittsländer. Sie kommen insgesamt auf lediglich 49% des Durchschnitts der alten 15 EU-Staaten, allerdings mit einer starken Dynamik beim Aufholprozess. So war die BIP-Wachstumsrate in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern von 1995 bis 2003 um jährlich annähernd 2% höher als in der bisherigen EU. Für das Jahr 2015 wird für Slowenien ein Wert von 99% des Durchschnitts der EU-15 prognostiziert, den jetzigen Wert für Deutschland. Tschechien und Ungarn werden sich mit 72 bis 78% den alten Mitgliedsländern Portugal und Griechenland angenähert haben.<sup>8</sup> Unberücksichtigt bei diesem Vergleich bleiben innerstaatliche Kaufkraftunterschiede. So lässt sich etwa in Deutschland ein starkes Wohlstandsgefälle zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern feststellen. Während Westdeutschland auf einen Wert von 106% des EU-15-Durchschnitts kommt und damit zwischen Belgien und Schweden liegt, beträgt der entsprechende Wert für Ostdeutschland lediglich 67% und befindet sich damit zwischen Tschechien und Malta.

Deutlich unter den Durchschnittswert der bisherigen Beitrittsländer von 49% liegen die Werte für die jetzigen Beitrittskandidaten der EU: Kroatien 42%, Rumänien 29%, Bulgarien 27% und Türkei 26% (jeweils vom EU-15-Durchschnitt).<sup>9</sup> Die Vereinten Nationen stufen Rumänien, Bulgarien und die Türkei bei der Berechnung des Human Development Index als Länder mittleren Entwicklungsstandes ein, während alle 25 EU-Mitgliedsstaaten als hochentwickelte Länder bezeichnet werden.<sup>10</sup> Insbesondere der Beitritt der Türkei mit ihren 70 Mio. Einwohner ist in der EU politisch äußerst umstritten.

## Die EU-Regionalförderung

Die Europäische Union betreibt eine umfangreiche Regionalförderung, um das Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedsstaaten zu verringern. Für die nächste EU-Finanzperiode von 2007 bis 2013 sind dafür insgesamt 336 Mrd. € vorgesehen, das entspricht etwa einem Drittel der Gesamtausgaben des EU-Haushalts.<sup>11</sup> Die Entscheidung über die Verwendung des EU-Haushalts muss dabei einstimmig getroffen werden, was zu langwierigen Verhandlungen führt, da jeder Mitgliedsstaat ein Vetorecht besitzt. Insbesondere die Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Österreich wollen die Regionalförderung beschränken. Deutschland ist zwar Nettozahler, befindet sich aber in einer widersprüchlichen Lage. Auf der einen Seite versucht Deutschland die gesamten EU-Ausgaben möglichst niedrig zu halten, um wenig in den EU-Haushalt einzahlen zu müssen. Auf der anderen Seite fließen erhebliche EU-Regionalhilfen in die neuen Bundesländer, da deren Pro-Kopf-BIP unter 75% des EU-

---

<sup>6</sup> Mit den NUTS-2-Regionen wurde eine einheitliche und kohärente Gebietseinteilung zur Erstellung regionaler Statistiken für die EU geschaffen. Die Ebene NUTS-2 zählt 254 Regionen: Belgien (11), Tschechische Republik (8), Deutschland (41), Griechenland (13), Spanien (19), Frankreich (26), Irland (2), Italien (21), Ungarn (7), Niederlande (12), Österreich (9), Polen (16), Portugal (7), Slowakei (4), Finnland (5), Schweden (8) und Vereinigtes Königreich (37). Dänemark, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta und Slowenien gelten als jeweils eine Region der NUTS-2-Ebene.

<sup>7</sup> Werte für das Jahr 2002, vgl. Eurostat-Pressemitteilung Nr. 13/2005 vom 25.01.2005.

<sup>8</sup> Vgl. Wirtschaftskammer Österreich, <http://wko.at/statistik/wgraf/MOEL.htm> (26.07.2005).

<sup>9</sup> Eigene Berechnungen, vgl. Eurostat-Pressemitteilung Nr. 75/2005 vom 03.07.2005.

<sup>10</sup> Bulgarien liegt von den 177 verglichenen Ländern auf Rang 56, Rumänien auf Rang 69 und die Türkei auf Rang 88, vgl. [http://hdr.undp.org/statistics/data/index\\_countries.cfm](http://hdr.undp.org/statistics/data/index_countries.cfm) (26.07.2005).

<sup>11</sup> Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2004.

Durchschnitts beträgt und sie somit als so genannte Ziel-1-Gebiete in den Genuss der höchsten Fördergruppe fallen. Die abschließende Aufteilung der Gelder soll Anfang 2006 erfolgen, wenn die harmonisierten statistischen Daten aus den Regionen für den Zeitraum 2001 bis 2003 vorliegen. Die Gelder werden dabei überwiegend über drei Fonds verteilt:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur Förderung von produktiven Investitionen und den Ausbau der Infrastruktur,
- Europäischer Sozialfonds (ESF) zur Förderung von Investitionen in Aus- und Weiterbildung, Beschäftigung und Maßnahmen zur Integration von Langzeitarbeitslosen und benachteiligten Gruppen,
- Kohäsions-Fonds zur Förderung von Investitionen in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Erneuerbare Energien.

Je nach Fonds und Priorität der Förderung muss sich die öffentliche Hand in den geförderten Ländern mit 15 bis 50% an den Vorhaben beteiligen (Kofinanzierung). Der EFRE und der ESF fördern Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des Durchschnitts aller EU-Staaten, beim Kohäsionsfonds liegt diese Grenze bei 90%. Drei Ziele stehen dabei im Mittelpunkt: die Förderung des Aufholprozesses in den ärmeren EU-Regionen (Konvergenz) mit fast 79%, die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung mit etwa 17% und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bestimmter Regionen mit etwa 4% der Gesamtmittel. Beispiel für eine erfolgreiche Regionalpolitik ist Irland, das vor seinem Beitritt zur EU 1973 zu den ärmsten Ländern Europas zählte. In den letzten sechs Jahren erhöhte sich das irische BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards um fast 50%, während Deutschland lediglich einen Zuwachs von 18% verzeichnen konnte. Irland ist damit heute nach dem Sonderfall Luxemburg als Stadtstaat das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP in der Europäischen Union.<sup>12</sup>

## Literaturverzeichnis:

- Biehl / Ungar (1995): Regionale Disparitäten, in: Akademie für Raumplanung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 185–189.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (Hrsg.) (2004): Die Kohäsion am Wendepunkt 2007, in: inforegio – Mitteilungsblatt 2004.
- Eurostat-Pressemitteilung Nr. 13/2005 vom 25.01.2005.
- Eurostat-Pressemitteilung Nr. 75/2005 vom 03.07.2005.
- Frenkel/John (2002): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, 5. Aufl., München.
- Hubert (2005): Wohlfahrtsmessung mit dem Human Development Index, in: WISU, Heft 2/2005, S. 189–193.
- Neubäumer/Hewel (2001): Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden.
- United Nations Development Programme – UNDP – (2004): Human Development Report 2004, Cultural Liberty in Today's Diverse World, New York.

---

<sup>12</sup> Näheres zu Regionalpolitik bei Biehl/Ungar 1995.

## **Corporate Governance in Central Eastern Europe – the Role of the European Union**

The institutional development of corporate governance structures and regulation in the transition process of Central Eastern Europe (CEE) has only been taking place after the stabilization of a capitalistic market system and the privatization of the hitherto nationalized industries and firms. This has led to severe problems resulting in market failures in the newly established markets (for instance, fraud, exploitation of minority shareholders or management entrenchment). Privatization without underlying corporate governance mechanisms does not ‘solve the problem of having well-identified private owners who actually control and govern newly privatized enterprises. [...] Qualitative privatization could only be achieved by coming to grips with the corporate governance issues’ (Andreff 1996: 59–60). With regard to these issues, the European Union (EU) has been one of the predominant actors pushing for the development of effective corporate governance regimes in the CEE economies.

The focus of this paper is on the role of the EU with regard to the development of specific corporate governance structures in CEE. In particular, we focus on the case of the Czech Republic, which constitutes a particularly interesting and instructive case since there are features of both the insider and the outsider corporate governance system present in the Czech economy. On the one hand, the Czech voucher privatization was the most liberal and marketized form of privatization in the region while at the same time investment and privatization funds played a crucial role in mediating between individual citizens and corporate control, eventually resulting in a high degree of concentrated share ownership. In the literature, the Czech corporate governance system is thus often characterized as a hybrid system (Neumann and Egan 1999:175, Palda 1997: 93). Using the varieties of Capitalism taxonomy, others even argue that the Czech corporate governance system is shifting more towards the Rhineland model of insider corporate governance (Myant 2004). Yet at the same time, the integration of the Czech Republic into the EU meant that the development of the Czech economy was subjected to EU conditionality in form of the *acquis communautaire* and various other agreements, which arguably entailed exporting the EU’s increasingly liberal trajectory for corporate governance development into CEE.

In the following, we will briefly map the development of corporate governance in the Czech economy, in particular with regard to the later years of the transition process just until the accession of the Czech Republic to the EU on May 1<sup>st</sup> 2004. Here, the influence of EU conditionality and technical as well as financial assistance is of fundamental importance (PHARE). Then, we will focus on how this influence has been transposed into the institutionalization of the Czech corporate governance system, and in how far this has to be seen as part of the *transnational* process of European Integration. For conceptual clarification and to position our research theoretically, we will first provide an overview of some of the main approaches to the transformation of corporate governance in CEE.

### **Approaches to Corporate Governance in CEE in the context of European Integration**

Corporate governance, pertaining to the practices that define the power relations between the various stakeholders of a firm, lies at the heart of the capitalistic market system. Within the field of comparative political economy, the Varieties of Capitalism approach (VoC) provides an innovative approach to corporate governance as a crucial feature of the different varieties of capitalism (Albert 1991, Hall and Soskice 2001). The VoC acknowledges the institutional variety of capitalistic socio-economic organization and perceives corporate governance as an element of

the functionally interdependent configuration. A broad distinction is made between liberal market economies (i.e. of the ‘Anglo-Saxon’ type, in which shareholding is dispersed, corporate finance is organized through a disintermediated market system, and corporate governance systems are mainly outsider systems), and coordinated market economies (i.e. of the ‘Rhineland’ variety, in which family/block ownership prevails, banks provide financing and corporate governance systems are predominantly insider systems). Yet the VoC’s explicitly state-centric focus fails to take into account the transnational nature of these transformation processes – the process of accession and integration of CEE into the EU is not taken into consideration.

As Heather Grabbe points out, ‘the literature on corporate governance in CEE has so far made little connection with that on EU integration’ (Grabbe 2003: 247). European integration theories, on the other hand, are still struggling to accommodate the enlargement process in their theoretical focus (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, Friis and Murphy 1999). Rather than interpreting the accession as an intergovernmental bargaining process or an instance of neo-functional spillover (Niemann 1998), the transnational nature and inherently neo-liberal character of the enlargement process have to be accounted for. In this regard, we follow neo-Gramscian approaches to the integration of CEE into the EU (Bohle 2002, Holman 2001). We understand the influence of the EU on the development of corporate governance structures in CEE as part of a political project aimed at exporting the EU’s agenda into CEE.

## Czech Corporate Governance in Transition

The Czech form of voucher privatization resulted in an initially dispersed distribution of ownership which then gradually concentrated in the hands of investment funds and banks. The concentration of share ownership, combined with the virtual absence of corporate governance regulation, led to market failures and contributed to the economic recession which hit the Czech Republic in 1997. It became clear to policy-makers that it would be necessary to ‘reform the reform’ (Dragneva and Simons 2001:94).

With the signing of the Accession Partnerships in 1998, the EU increased its influence on corporate governance developments in CEE in that they stepped up the enlargement process by imposing strict(er) conditionalities upon the applicant states (Grabbe 1999). The EU called the Czech financial system a ‘key weakness’ in its accession efforts, and explicitly referred to the lack of adequate corporate governance regulation (European Commission 1999: 24). In its 2000 report to the European Parliament, the Commission stressed that ‘the legal and institutional frameworks do not yet provide sufficient security to investors and creditors’ (Commission 2000: 10).

The PHARE programme<sup>1</sup> has a central place in the accession strategy of the EU. Initially devised as providing predominantly food aid and technical assistance (Niemann 1998: 435), the subsequent increase of the PHARE budget and its increased importance for institution-building in CEE made it a prime mechanism for exporting EU policies into the CEE. With regard to the financial sector, EU funded programmes aimed at liberalizing and improving the role of Czech capital markets. Table 1 provides an overview of the main programmes.

---

<sup>1</sup> PHARE stands for ‘Poland-Hungary: Aid for Restructuring of the Economies’, but currently covers 10 countries: the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia, as well as Bulgaria and Romania.



Table 1: Technical Assistance – EU Funded Programmes in the Czech Financial Sector

Project Name	Funding Agency	Agencies involved	Time Period	Volume (million Eur)
Strengthening Financial and Banking Sector Institutional/Regulatory Capacity	Phare	Czech National Bank Ministry of Finance	September – December 2000	2,0
Strengthening Credit risk Management Methodology and Application in the Banking Sector	Phare	Czech National Bank	September 2000 – April 2002	2,7
Capital Market Legalisation & Securities Commission	Phare	Central Financing and Contracting Unit, Czech Securities Commission	September 2000 – December 2002	4,2
Czech National Bank Supervisory Diagnosis	Phare	Czech National Bank, Hanney Associates	December 2003 – July 2004	?
Capital Markets Regulation and Legislation	Phare	Phare	December 2003 – December 2004	1,5
Capital Markets – Central Depository of Securities	EU	Central Financing and Contracting Unit	January 2002 – September 2006	2,4
Strengthening the Czech Banking Sector – Application of Basle II	EU	EU, Czech National Bank	February 2004 – ?	?

Source: Commission Documents available at <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>

The EU has put a lot of emphasis on improving the functioning and performance of Czech capital markets, as well as on the privatization of Czech Banks. This, it argues, is aimed at attracting foreign capital, which ‘has been crucial in enhancing corporate governance and pushing forward business reorientation in the banking sector’ (Commission 2002: 43). While the Czech financial sector is still highly mediated by banks, these banks are to a large degree foreign-owned.

Table 2: Ownership structure of Czech banks by share of equity, in %

Year	Total Foreign	Of which EU	Of which US
1995	22.8	13.3	na
1998	38.7	28.6	4.6
2000	54.5	43.5	7.7

Source: Hanousek et al 2002

The Czech corporate governance system thus indeed shows characteristics of the Rhineland variety (role of banks as financial intermediators, insider corporate governance system). Yet at the same time, these arguments have to be qualified as it is mainly *foreign* banks which supply corporate financing. To view them as functional equivalents to national banks would mean to ignore the strategic differences between transnational investment banks and more traditional

national banks. Also, the concentrated share ownership is still mainly due to investment funds, which differ considerably in their corporate control objectives than, for instance, large family blockholders. Also, Czech policy makers increasingly orientate themselves towards the corporate governance system promoted by the OECD, which arguably promotes the outsider, market-based corporate governance system more than the insider, bank-based insider system (Czech CG Code 2004).

## The Role of the EU

What, then, is the role of the European Union in shaping and influencing these developments? The EU has, for more than a decade, been promoting financial market liberalization, which is strongly conducive to bringing about a market-based outsider corporate governance system. EU influence has been 'broader and deeper in scope' (Grabbe 2003: 302) with regard to CEE accession states than during earlier enlargement rounds. Also, the relationship between the EU and the accession states is highly asymmetrical, with the EU 'exercising a degree of power that it does not enjoy either vis-à-vis its own member states or vis-à-vis external actors' (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004: 675).

The EU has made use of a variety of mechanisms in its accession strategy, ranging from gate-keeping, benchmarking/monitoring, provision of legislative and institutional templates, technical and financial assistance to policy advice and twinning (Grabbe 2001: 1017). Yet through the EU's conditionality, in particular the dissemination of ideas and 'policy transfer' (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004) of the EU's objectives to the CEE, the policy range available to the accession countries has been considerably limited. As Schimmelfennig and Sedelmeier (2004: 671) rightly point out, 'the massive benefits of EU membership being within close reach, the fulfilment of EU *acquis* conditions became the highest priority in CEE policy-making, crowding out alternative pathways and domestic obstacles'. This can be observed in particular in the highly complex area of financial market and corporate governance regulation. 'The Commission points out a problem with securities regulation in its annual report and Czech officials subsequently adopt measures designed to address that same problem' (Brenneman 2004: 52–53).

The transnational integration of capital markets thus takes precedence over alternative political responses to the challenges of integration, while at the same time access to this market is still limited for the accession countries. Even more so, the financial market and corporate governance system strongly advocated by the EU in the accession countries is far more liberal and market-based than any corporate governance system in the EU-15, with the exception of the UK. In a neo-gramscian interpretation, we can see these developments as an expansion of the neo-liberal project of European market integration with the help of *acquis* conditionality, and, increasingly, the use of policy dissemination through expert groups, twinning etc. Yet, rather than merely asking how the EU has imposed its agenda and objectives on the accession countries and how these are transposed into policy developments, we argue that it is crucial to identify the underlying agenda and the transnational character of these processes.

As Bruszt argues, 'market-making is about the re-making of the state, about re-regulation of relations among economic actors, and about the re-institutionalization of the economy' (Bruszt 2002: 128). The EU, as an inherently market-making project, is using its influence to shape the developments of market and corporate governance structures in the CEE, and by gently but firmly pushing for an increasingly marketized socio-economic order, it seeks to widen the investment opportunities of transnational capital, while at the same time subordinating the CEE even more to the discipline of the markets

## Bibliography

Albert, M. (1991). *Capitalism against Capitalism*. London, Whurr

- Andreff, W. (1996). 'Corporate Governance of Privatized Enterprises in Transforming Economies: A Theoretical Approach' In: *MOCT-MOST*, 2: 58–80.
- Bohle, D. (2002). 'Erweiterung und Vertiefung der EU: Neoliberale Restrukturierung und transnationales Kapital.' In: *Prokla*, 3: 353–376
- Brenneman, David (2004) The Role of Regional Integration in the Development of Securities Markets: A Case Study of the EU Accession Process in Hungary and the Czech Republic, Manuscript available at [http://www.law.harvard.edu/programs/pifs/pdfs/david\\_brenneman.pdf](http://www.law.harvard.edu/programs/pifs/pdfs/david_brenneman.pdf)
- Bruszt, L. (2002). 'Making Markets and Eastern Enlargement: Diverging Convergence?' *West European Politics*, 2: 121–140.
- Czech Securities Commission (2004) *Corporate Governance Code based on the OECD Principles*, available at [http://www.ecgi.org/codes/documents/czech\\_code\\_2004\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/czech_code_2004_en.pdf)
- Dragneva, R.O. and W.B. Simons (2001). 'Corporate Governance revisited. Can the Stakeholder Paradigm Provide a Way out of "Vulture" Capitalism in Eastern Europe' In: *Review of Central and East European Law*, 1: 93–111.
- European Commission (1999). Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession. Brussels
- European Commission (2002). Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession. Brussels.
- Friis, L. and A. Murphy (1999) 'The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries' *Journal of Common Market Studies* 37 (2), pp. 211–32
- Grabbe, H. (1999). A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants. Robert Schuman Centre Working Paper 12/99. European University Institute.
- Grabbe, H. (2003). 'European Integration and Corporate Governance in Central Europe: Trajectories of Institutional Change' In: M. Federocwicz and R.V. Aguilera (eds.). *Corporate Governance in a Changing Economic and Political Environment. Trajectories of Institutional Change*. Basingstoke, Palgrave: 247–266.
- Hall, P.A., D.W. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, University Press.
- Hanousek, J., D. Hájková and L. Němeček (2002). 'The Czech Republic's Banking Sector: Emerging from Turbulent Times.' In: *EIB Papers*, 1: 55–72.
- Holman, O. (2001). 'The Enlargement of the European Union Towards Central and Eastern Europe: the Role of Supranational and Transnational Actors' In: A. Bieler and A.D. Morton (eds). *Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. Basingstoke, Palgrave.
- Myant, M. (2004). 'Czech Capitalism- Towards a European Model?' Paper presented at the 13<sup>th</sup> Research Seminar on "Managing the Economic Transition" University of Cambridge, March 12<sup>th</sup>, 2004.
- Niemann, A. (1998) 'The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making' *Journal of European Public Policy* 5 (3), pp. 428–46
- Neumann, S. and M. Egan (1999). 'Between German and Anglo-Saxon Capitalism: the Czech Financial Markets in Transition' In: *New Political Economy*, 3: 173–194.
- Palda, K. (1997). 'Czech Privatization and Corporate Governance' In: *Communist and post-communist Studies*, 1: 83–94.
- Schimmelfennig, F and U.Sedelmeier (2004). 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe' *Journal of European Public Policy* 11 (4), 661–679

## Der Beitritt Russlands in die WTO: Landwirtschaftliche Aspekte

### Einleitung

Im Zeitalter der Globalisierung, mit fortschreitenden Informations- und Kommunikationstechnologien und zunehmend verflochtenen Handels- und Finanzmärkten, kann es für keinen Staat von Interesse sein, sich der globalen Integrationsentwicklung zu entziehen und die Spielregeln, die sich auf den Weltmärkten etabliert haben, zu ignorieren. Dies gilt im Besonderen auch für die GUS-Staaten. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der damit verbundene Übergang von der zentralen Planwirtschaft zu einer freien Marktwirtschaft ist mit starken ökonomischen Herausforderungen für die GUS verbunden. Für eine langfristig positive ökonomische Entwicklung ist u.a. der Ausbau der internationalen Handelsbeziehungen sowie die Integration ihrer Märkte in das globale Welthandelssystem unumgänglich. Ein übergeordnetes wirtschaftspolitisches Ziel dieser Staaten ist in diesem Zusammenhang die baldige Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO), welche die Regeln für einen freien internationalen Handel setzt und bei Streitigkeiten über deren Anwendung schlichtet.

Nach dem WTO-Beitritt Chinas Ende 2001 verbleibt Russland als einzige große Wirtschaftsnation, die noch nicht in das Welthandelssystem integriert ist.<sup>1</sup> Der Beitritt Russlands in die WTO bietet ein großes Potential zur Intensivierung des Handels, wodurch sowohl Russland als auch WTO-Mitglieder substantiell profitieren werden. So prognostiziert die Weltbank in ihrem *Russian Economic Report 2005* mittelfristige Gewinne für Russland in Höhe von 19 Milliarden USD pro Jahr.

Nach mehr als einem Jahrzehnt seit der formellen Bewerbung um die WTO-Mitgliedschaft, ist es nun das russische Ziel bis Ende 2005 die Beitrittsverhandlungen abzuschließen, um während der nächsten Ministerkonferenz in Hongkong offiziell als Mitglied in die WTO aufgenommen zu werden.

Vor dem Hintergrund dieses ehrgeizigen Ziels Russlands soll diese Arbeit einen Überblick zur bisherigen Außenhandelspolitik Russlands seit dem Beginn der Transformation geben und in diesem Zusammenhang den WTO-Beitrittsprozess analysieren. Das Hauptaugenmerk soll in diesem Zusammenhang auf landwirtschaftlichen Aspekten liegen, da die agrarpolitischen Themen zu den strittigen Verhandlungsfeldern zählen.

### Internationaler Handel und WTO

Seit der Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1947 wird auf multilateraler Ebene versucht, ein freies Welthandelssystem zu schaffen. Die Bemühungen um eine Liberalisierung der Märkte beruhen entsprechend der Theorie des Außenhandels (RICARDO) auf den Erkenntnissen, dass Freihandel zu einer effizienten Allokation der Ressourcen führt und die wirtschaftliche Wohlfahrt eines Landes bzw. der Welt erhöht. Studien belegen, dass die Intensivierung des Handels das Wachstum der Weltwirtschaft positiv stimuliert. Demnach fällt die ökonomische Entwicklung in einem Land mit restriktiver Handelspolitik deutlich schwächer aus als in Ländern mit offenen Handelsregimes.

---

<sup>1</sup> Von den GUS-Staaten verhandeln außerdem noch die Ukraine, Aserbaidschan, Weißrussland, Armenien, Kasachstan und Usbekistan um die WTO-Mitgliedschaft. Kirgisien, Georgien und Moldau sind bereits Mitglieder, während Tadschikistan und Turkmenistan bisher keine Integrationsbemühungen unternommen haben

Die positiven Folgen einer Liberalisierungspolitik werden durch einen WTO-Beitritt verstärkt. So wird den Mitgliedsländern ein leichter Zugang zu den internationalen Märkten durch die nichtdiskriminierende MFN-Behandlung gewährt. Darüber hinaus bietet sie einen besseren Schutz durch die Möglichkeit der Austragung von Handelskonflikten durch das geregelte WTO-Schiedsverfahren. Gleichzeitig unterstützt die WTO-Mitgliedschaft weitere Wirtschaftsreformen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Entwicklung. In diesem Zusammenhang werden auch die Voraussetzungen für ein positives Investitionsklima geschaffen. Darüber hinaus wird die Anpassung der nationalen Gesetzgebungen an die internationalen Bestimmungen beschleunigt, was die Transparenz im internationalen Handel erhöht. Nicht zuletzt erlaubt eine WTO-Mitgliedschaft die Teilnahme an den Handelsrunden und ermöglicht so das Vertreten eigener Interessen im multilateralen Handelssystem (WTO; WORLDBANK 2005).

Allerdings sind die Folgen der Liberalisierungspolitik keineswegs durchweg positiv – insbesondere das Wegfallen von Zolleinnahmen belastet die Staatshaushalte und ehemals protektionierte Wirtschaftszweige sehen sich starkem Wettbewerb ausgesetzt. Diese nachteiligen Aspekte sind jedoch eher kurzfristig zu spüren, während langfristig gesehen die positiven Effekte durch einen verstärkten Handel und die damit verbundenen Wohlfahrtsgewinne überwiegen (WORLDBANK, 2005). Da die Opportunitätskosten einer Nicht-Mitgliedschaft demzufolge recht hoch sind, ist die Teilnahme an den multilateralen Verhandlungen alternativlos. Eine WTO-Mitgliedschaft ist somit die logische und konsequente Fortführung einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik.

## Charakterisierung des russischen Außenhandels

Der russische Anteil an den weltweiten Exporten ist mit 1,8% sehr gering und bleibt hinter den eigentlichen Potentialen zurück. Der Anteil an den Importen fällt mit 0,9% noch geringer aus (Daten für 2003, WTO). Aufgrund der reichlichen Naturressourcen hat Russland komparative Vorteile bei Rohstoffen, wie Gas, Öl, Metallen (Stahl) und Holz. Komparative Nachteile bestehen bei Produkten der verarbeitenden Industrie, dem Dienstleistungssektor und der Landwirtschaft (YASIN, 2002). Dies spiegelt sich in der Außenhandelsstruktur wider. So nehmen die Energie- und Rohstoffexporte mit über 55% den größten Handelsposten ein, während drei Viertel aller Importe verarbeitete Produkte sind. Landwirtschaftliche Güter machen lediglich 7% des Exportes aus, während 18% aller Importe Agrarprodukte sind (WTO-Angaben für das Jahr 2003). Um jedoch mittel- und langfristig Wachstum zu initiieren, muss Russland die Produktion auf höher verarbeitete Produkte und den Dienstleistungssektor verlagern (HARE, 2002). Um die dazu dringend notwendigen Investitionen<sup>2</sup> attrahieren zu können, müssen die Barrieren für ausländische Direktinvestitionen liberalisiert werden (HARE, 2002). Zu den wichtigsten Handelspartnern zählen die EU, China, USA und andere GUS-Länder, wie Weißrussland und die Ukraine.

## Russische Außenhandelspolitik

Im Rahmen des planwirtschaftlichen Systems hatte der Staat die vollständige Kontrolle über das Auslandsgeschäft und bestimmte das Volumen von Exporten und Importen (JASPER, J.; TOKAREV, I., 2002). Mit dem Umbruch und der Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen war die Liberalisierung der russischen Außenwirtschaft unumgänglich, so dass zu Beginn der 1990er-Jahre gleich eine sehr liberale Politik durchgesetzt wurde. Zölle und andere Handelsrestriktionen wurden deutlich gesenkt. Dieser liberalen Außenhandelspolitik folgte ein scharfer Wettbewerb mit den ausländischen Produzenten. Die anfängliche Importschwemme führte zu einer Verdrängung der heimischen Industrien und zu einem drastischen Rückgang der Marktan-

---

<sup>2</sup> Das Volumen ausländischer Direktinvestitionen (FDI), die nach Russland fließen, ist zu gering. Dies wird v.a. im direkten Vergleich mit China deutlich. So übersteigen die monatlichen FDI nach China das jährliche Investitionsvolumen nach Russland.

teile heimischer Unternehmen. Mit Kapitalflucht, hohen Lohnausständen, steigender Arbeitslosigkeit und sinkendem Wohlstand konfrontiert, wurde die Politik 1993 wieder restriktiver ausgerichtet. So wurden die Zölle erhöht und lagen 1995 durchschnittlich bei 15%, wobei die Agrarzölle in der Regel höher waren. Dieses Niveau ist zwar im internationalen Vergleich nicht hoch anzusiedeln, jedoch war das russische Außenhandelsregime durch ein sehr komplexes System von Zöllen, mit Tausenden verschiedenen Tariflinien und einer Vielzahl von Ausnahmen gekennzeichnet. Darüber hinaus haben unzählige Lizenzbestimmungen und andere Importrestriktionen, wie Zertifizierungsaufgaben und technische Standards zu einem untransparenten Außenhandelssystem geführt (YASIN, 2002; JASPER, J.; TOKAREV, I. 2002).

Im Zuge der WTO-Beitrittsverhandlungen hat Russland 2001 seine Zollstruktur schon vereinfacht. So wurde für über 30% aller Produkte eine Zollklassifizierung mit vier Gruppen vorgenommen (mit Zöllen von 5%, 10%, 15% und 20%). Höhere Zölle werden nur noch für bestimmte Produkte, wie Autos, Zucker, Alkohol und Tabak erhoben. Der durchschnittliche Zoll liegt seitdem bei 13,6%. Jenseits der derzeit bestehenden tarifären Protektionsmaßnahmen ist das russische Außenhandelsregime jedoch weiterhin durch ein sehr undurchsichtiges System nicht-tarifärer Handelshemmnisse gekennzeichnet, die aufgrund von Unklarheiten und Transparenzmangel importhemmend wirken. Ein effektiver Protektionsabbau wurde somit noch nicht umgesetzt.

## Die WTO-Beitrittsverhandlungen

Für Russland stellt der WTO-Beitritt eine große Möglichkeit dar, die ökonomischen Reformen im Land zu bestärken. Deshalb hat Präsident Putin der Integration in die Weltwirtschaft höchste außenhandelspolitische Priorität eingeräumt. Das Drängen auf eine baldige WTO-Mitgliedschaft hat neben ökonomischen Interessen v.a. auch politische Beweggründe. So wird das volle Mitspracherecht in allen internationalen Handelsfragen angestrebt. Darüber hinaus gäbe die Anerkennung der russischen Wirtschaft als voll funktionierende Marktwirtschaft in der Weltwirtschaft wichtige positive Impulse für zukünftige internationale Finanz- und Wirtschaftskooperationen. (COTTRELL 2002)

Russland hat sich 1993 formal um die WTO-Mitgliedschaft beworben, wobei die offiziellen Verhandlungen 1994 begannen. In den generellen Verhandlungen werden im Rahmen einer Arbeitsgruppe, in welche im russischen Fall 60 Mitglieder involviert sind, die Bedingungen für die Aufnahme Russlands in die WTO ausgehandelt. Bisher traf sich die Arbeitsgruppe 27 mal und mit 33 Mitgliedern (u.a. der EU, China, Japan, Korea) konnte Russland seine bilateralen Verhandlungen abschließen. Dies entspricht 50% der Länder der Arbeitsgruppe, welche einen Anteil von 87% am russischen Import haben. Die Gespräche mit den USA, Kanada, Brasilien und einigen anderen dauern weiterhin an. (WTO/ACC/RUS)

In den Verhandlungen geht es u.a. um die Vereinbarungen zu den Zollbindungen, d.h. die maximalen Zölle für jede Produktkategorie müssen festgelegt werden. Obwohl Russland gegenwärtig ein geringes Zollniveau aufweist, will es seine Zölle über diesem aktuellen Niveau binden und diese dann in einem Zeitraum von 6–8 Jahren nach Beitritt senken. Im Zuge der Verhandlungen fordern aber viele Mitglieder eine niedrigere Zollbindung. Eine hohe Zollbindung würde Russland jedoch einen Spielraum für Zollerhöhungen bieten, um auf den Druck diverser Lobbyisten reagieren zu können. Die Ausreizung maximaler Zollgrenzen bedeutet aber nur einen Aufschub der dringend benötigten industriellen Restrukturierung. Potentielle Gewinne eines WTO-Beitritts würden so der Wirtschaft vorenthalten werden (HARE, 2002).

Strittige Sektoren bei den Verhandlungen sind der Energiesektor, die Automobilindustrie, die Stahlindustrie, die Flugzeugindustrie und die Landwirtschaft. (MEDVEDKOV, 2002)

## Landwirtschaftliche Aspekte

Zu kommunistischen Zeiten war die Landwirtschaft ein bedeutender Wirtschaftssektor Russlands und wurde staatlich stark gefördert. So flossen ein Drittel aller staatlichen Investitionen in den Agrarsektor. Auch der internationale Agrarhandel wurde komplett vom Staat reguliert. Der Handel beschränkte sich auf die kommunistischen Nachbarstaaten (WEHRHEIM, 2002). Doch 1991 brach der damalige Vorzeigesektor wie der Rest der Wirtschaft zusammen. Während 1990 der Anteil der Landwirtschaft am BIP 16,5% betrug, so trägt die landwirtschaftliche Produktion heute nur noch zu ca. 6% zum BIP bei. Der Anteil der im Agrarsektor Erwerbstätigen blieb jedoch über die Jahre hinweg mit 13% konstant (OECD; 2003).

Im Zuge der Transformation und aufgrund der ehrgeizigen Liberalisierungsziele wurden auch im landwirtschaftlichen Bereich die Subventionen erheblich gestrichen und die Preise liberalisiert. Während 1991 das prozentuale PSE<sup>3</sup> bei 60% lag und als ein hohes Unterstützungsniveau zu interpretieren ist, so wiesen die folgenden drei Jahre negative Werte auf, was eine Besteuerung der Landwirtschaft bedeutet (OECD, 2002). Diese rasche Liberalisierung war mit erheblichen Einbußen für die Landwirte verbunden. Veraltete Anlagen und Betriebsmittel, fehlende Investitionen, Subventionseinbußen sowie das Wegfallen der Preisstützung haben die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Landwirtschaft stark beeinträchtigt. Darüber hinaus gab es einen Einbruch der nationalen als auch der ausländischen Nachfrage. Die meiste landwirtschaftliche Produktion kommt aus den Nachfolgebetrieben der ehemaligen kollektiven Unternehmen<sup>4</sup>, wo zum großen Teil immer noch alte Strukturen herrschen und die Produktion nicht effizient erfolgt. Ende der 1990er-Jahre galten 90% aller Betriebe als insolvent. Vor diesem Hintergrund konnte die liberale Politik in den Folgejahren nicht aufrechterhalten werden. So wurde auf Druck von Lobbyisten Mitte der 1990er-Jahre eine restriktive Politik eingeführt, wobei eine Vielzahl von nicht-tarifären Handelsrestriktionen geschaffen wurde<sup>5</sup> (HARE, 2002). Dies hat zu einem Transparenzverlust des russischen Außenhandelsregimes bis Ende der 1990er-Jahre geführt. Das prozentuale PSE stieg bis 1997 wieder auf 30% an.

Aufgrund der inkonsequenten Handelspolitik (erst schnelle Liberalisierung, dann Aufbau neuer Restriktionen) hat sich die Struktur des Außenhandels verschoben. (WEHRHEIM, 2002). Mit einem Importanteil von ca. 18% und einem Exportanteil von 7% hat sich Russland zu einem Netto-Agrarimporteur mit hohem Agrarhandelsdefizit entwickelt. Die wichtigsten Importprodukte sind Milch und Fleisch sowie höher verarbeitete Markenprodukte der Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Getreide bildet das wichtigste landwirtschaftliche Exportgut.

Im Zuge der WTO-Beitrittsverhandlungen haben sich Differenzen zwischen einigen WTO-Mitgliedern und Russland, aufgrund unterschiedlicher Positionen bezüglich der landwirtschaftlichen Stützungsolitik entwickelt. So fordert Russland die Möglichkeit von Protektionsmaßnahmen ein, die das aktuelle Niveau deutlich übersteigen. Maßgeblich beruht die Debatte auf der Einigung zur Referenzperiode, welche zur Berechnung zukünftiger Liberalisierungsvorschriften dient. Generell wird der Zeitraum (3 Jahre) vor der WTO-Antragstellung als Grundlage für die Bindung von Subventionen und Zöllen herangezogen. Für Russland ist diese Periode allerdings durch ein sehr geringes Stützungs-niveau gekennzeichnet, was Konsequenz der raschen Liberalisierung Anfang der 1990er-Jahre war. Eine Bindung auf Basis der Jahre 1992–1994 würde somit den Protektionsspielraum deutlich einschränken. Deshalb möchte Russland in der Referenzperiode die Jahre vor der Reform berücksichtigen, da in dieser Zeit das Stützungs-niveau deutlich höher lag (WEHRHEIM, 2002). Damit bestünde zukünftig ein Spielraum für die Erhöhung von Subventionen. Ähnliche Optionen versucht sich Russland bei der Bindung von

<sup>3</sup> Producer Support Estimate: Indikator der OECD zur Messung der landwirtschaftlichen Protektion.

<sup>4</sup> Kolchosen und Staatsbetriebe

<sup>5</sup> z.B. technische Standards und indirekte Subventionen, wie billige Energiepreise, subventionierte Kredite und kostenloses Saatgut, was regional gewährt wird. Das Unterstützungssystem ist daher sehr undurchsichtig.

Agrarzölle offen zu halten. Gegenwärtig liegt der durchschnittliche Zollsatz bei ca. 15%. Die Bindung soll jedoch bei 25% erfolgen. Diese Forderungen werden von russischer Seite mit dem Argument untermauert, dass die Stützungs-niveaus in anderen Staaten (v.a. OECD) deutlich höher liegen als aktuell in Russland (HARE, 2002). So liegt der weltweite durchschnittliche Agrarzoll bei 60%. In der EU betrug der Zollsatz für Rindfleisch 2001 sogar 108%, für Zucker bei 80% und Butter 63% (WTO-Angaben). Ein ähnliches Bild weist auch der Vergleich der PSE-Werte mit OECD-Staaten auf. 2001 betrug das prozentuale PSE in der Schweiz 69%, in Japan 59% und in der EU 35% (OECD 2002), verglichen mit 10% in Russland.

Ein weiteres Plädoyer für die Anhebung des Protektionsniveaus stützt sich auf das Schutzzollargument. Demnach führt aufgrund der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit des russischen Agrarsektors eine zu liberale Politik zu einer scharfen Expansion ausländischer Produzenten, was mit einer bedrohlichen Gefährdung der Existenz heimischer Unternehmen verbunden wäre. Da aufgrund des nach wie vor hohen Beschäftigtenanteils in der Landwirtschaft dies mit erheblichen sozialen Konsequenzen verbunden ist, nimmt die russische Außenhandelspolitik hier eine „Infant-Industry-Stellung“ ein (JASPER, J.; TOKAREV, I., 2002). Trotz der bestehenden landwirtschaftlichen Potentiale importiert Russland etwa die Hälfte des gesamten russischen Lebensmittelkonsums. Durch Erziehungszölle und andere Subventionen könnten verschiedene Produkte wettbewerbsfähig gemacht werden. Dazu zählen: Milcherzeugnisse, Geflügelfleisch, Schweinefleisch, Butter u.a., also Produkte, die gegenwärtig einen komparativen Nachteil haben und in großen Mengen importiert werden (JASPER, J.; TOKAREV, I., 2002). Inwieweit auf diese Weise Entwicklungsrückstände des Agrarsektors tatsächlich abgebaut werden können, bleibt fraglich. Langfristig gesehen führt Protektionismus nicht zu einem effizienteren Sektor. Vielmehr sinken die Anreize zur Modernisierung und zur Steigerung der Produktqualität, was letztendlich den Bedarf an Importen erhöht. Generell sollte Russland seine Stützungs-politik nicht ausweiten. Die Landwirtschaft sollte durch wettbewerbskonforme Maßnahmen gefördert werden. Dazu müssen konsequente Reformen durchgesetzt werden, die den Sektor strukturell fördern. Dazu zählt in erster Linie die Gewährleistung von Eigentumsrechten und die Sicherstellung eines funktionierenden Bodenmarktes. Darüber hinaus muss der Finanzsektor liberalisiert werden, um so die Finanzierungsquellen bzw. Investitionsmöglichkeiten zu verbessern. In diesem Zusammenhang kann vom WTO-Beitritt hauptsächlich profitiert werden, da durch die damit verbundene Liberalisierung des Dienstleistungssektors eine langfristige Verbesserung des Investitionsklimas erreicht wird. Weitere Maßnahmen, die die Entwicklung der Landwirtschaft positiv beeinflussen, sind Trainingsprogramme zur Verbesserung der Humankapitalqualität, z.B. im Marketingbereich. Darüber hinaus sollten die Auflagen der technischen Standards sowie das undurchsichtige Zertifizierungssystem reformiert werden. Um den Handel transparenter zu gestalten und damit zu erleichtern, sollten international empfohlene Normen und Standards übernommen werden. Nicht zuletzt ist eine Harmonisierung der Agrarpolitik auf regionaler und zentraler Ebene zu befürworten, da die bisherige „Regionalisierung der Agrarpolitik“ zu einer unübersichtlichen und verwirrenden Rahmensetzung geführt hat.

## Literaturverzeichnis

- CHOWSHURY, A. (2003): WTO Accession: What's in it for Russia?, William Davidson Institute Working Paper Number 595.
- COTTRELL, R. (2002): The political context of Russia's WTO accession; in: CER (2002): Russia and the WTO, pp. 48–60; London.
- JASPER, J.; TOKAREV, I. (2002): Anmerkungen zur neueren russischen Protektionismus-Diskussion: Trägt eine Infant-Industry-Strategy?, in: Aussenwirtschaft, Vol. 57/2, S. 221–247.
- HARE, P. (2002): Why the WTO matters for Russia, in: CER (2002): Russia and the WTO, pp. 61–83; London.



MEDVEDKOV, M. (2002) Russia's accession to the WTO: the view from Russia, in: CER (2002): Russia and the WTO, pp. 37–43; London.

OECD (2002): Agricultural Policies in Transition Economies, Paris.

WEHRHEIM, P. (2002): Die Integration Russlands in die WTO: Folgen für die russische Landwirtschaft, in: Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (2002): Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen, S. 413–424.

WORLDBANK (2005): Russian Economic Report, [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru).

WTO/ACC: WTO accession documents for the Russian Federation. [www.WTO/ACC/RUS](http://www.WTO/ACC/RUS)

YASIN, Y. (2002): Russia and the WTO: what is the alternative; in CER (2002): Russia and the WTO, pp. 5–33, London.

## **Institutionenökonomische Analyse von Politikmaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume in Polen**

### Hintergrund der Arbeit

Seit Ende der 1980er-Jahre beobachtet man in Polen eine Erhöhung des Einkommensunterschiedes zwischen ländlichen und urbanen Regionen (ZEGAR UND FLORIANCZYK 2004). Als Hauptursache für diese Entwicklung wird vor allem der Rückgang des in der polnischen Landwirtschaft erzielten Einkommens seit Beginn des Transformationsprozesses angeführt. So hatte vor allem die Verschlechterung der Produktionsmittel-Erzeugerpreisrelationen in der Landwirtschaft infolge einer Reduzierung staatlicher Produzenten- und Konsumentensubventionen einen wesentlichen Einfluss auf die Einkommen der immer noch stark agrarisch geprägten ländlichen Gebiete des Landes<sup>1</sup>. Hinzu kam, dass zu Beginn der Transformation, durch die Auflösung und Privatisierung ehemals staatlicher Agrarbetriebe insbesondere im Nordwesten Polens sowie durch die Liquidierung von Industriebetrieben im ländlichen Raum ca. 1 Mio. Arbeitsplätze verloren gingen. Bis heute gelang es in diesen Regionen oftmals nicht, ausreichend alternative Arbeitsplätze zu schaffen. Des Weiteren konnte aufgrund fehlender Erwerbsmöglichkeiten in den Städten Ende der 1990er-Jahre eine effektive Zuwanderung von Arbeitskräften aus den urbanen in ländliche Gebiete beobachtet werden. Viele bäuerliche Familienbetriebe der größtenteils kleinstrukturierten polnischen Landwirtschaft, fungierten dabei als „soziale Puffer“ (PETRICK UND TYRAN 2003). Dies wiederum, verbunden mit einer eingeschränkten Investitionsstätigkeit der Kleinstbetriebe, resultierte in eine sinkende Arbeitsproduktivität in der polnischen Landwirtschaft.

Hoffnungen auf eine Erhöhung der ländlichen Einkommen wurden oftmals mit der Implementierung von markt- und preispolitischen Instrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Zuge der EU-Erweiterung verbunden (ZEGAR UND FLORIANCZYK 2004). Die europäische GAP wurde in Polen mit dem Beitritt, die Abschläge bei den Direktzahlungen bis 2013 ausgenommen, fast unverändert übernommen. Grundsätzlich setzt sie sich aus zwei so genannten Säulen zusammen. Die „1. Säule“ beinhaltet markt- und preispolitische Instrumente, die größtenteils dem Agrarsektor durch Transferzahlungen oder Preisstützungen zugute kommen. Die „2. Säule“ umfasst Maßnahmen zur ganzheitlichen und nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume. Das wesentliche Instrumentarium der „2. Säule“ besteht aus Vorruhestandsmaßnahmen, Investitionsbeihilfen für landwirtschaftliche Betriebe, Beihilfen für Junglandwirte sowie Marktstrukturverbesserungsmaßnahmen und stellt damit ebenfalls Leistungen zur Verfügung, die vorwiegend den Agrarsektor unterstützen. Eine weitere Gruppe von politischen Maßnahmen der „2. Säule“, die auf den Agrarsektor nicht direkt Einfluss nimmt, fokussiert auf eine nachhaltige und endogene Entwicklung des ländlichen Raumes. Diese Gruppe von Politikmaßnahmen, deren Hauptvertreter die Gemeinschaftsinitiative Leader + ist, gewann in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung.

Die Übernahme von politischen Maßnahmen, insbesondere der „1. Säule“ der GAP wird in Polen in vielen wissenschaftlichen Veröffentlichungen kontrovers diskutiert. So führen ZEGAR UND FLORIANCZYK (2004) an, dass die Direktzahlungen und Preisstützungen, also die Hauptelemente der „1. Säule“, von der Fläche und der am Markt verkauften Produktion abhängig sind und deshalb vor allem den großen Landwirtschaftsbetrieben Polens zu Einkommenszuwächsen

---

<sup>1</sup> Im Jahr 2002 waren 58,2% der gesamten ländlichen Bevölkerung Polens mit der Landwirtschaft als Einkommensquelle in irgendeiner Weise verbunden und 40,8% der arbeitsfähigen Bevölkerung im ländlichen Raum waren in der Landwirtschaft beschäftigt (MINROL 2004; ZEGAR UND FLORIANCZYK 2004).

verhelfen. Außerdem, so stellen KLODZINSKI und WILKIN (1999) fest, verfügen etwa zwei Drittel der ländlichen Bevölkerung nicht über landwirtschaftliche Nutzflächen und können somit nicht von den Politikmaßnahmen profitieren. Die in der „2. Säule“ enthaltenen Strukturrenten, so führen ZEGAR und FLORIANCZYK (2004) an, die 40–70.000 polnischen Kleinstbetrieben einen vorzeitlichen Pensionsanspruch ermöglichen, werden den ländlichen Gebieten Polens nicht zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung verhelfen. Im Gegenteil, es würde sich sogar der Anteil von ländlichen Bewohnern, die Sozialleistungen in Anspruch nehmen und deren Anteil derzeit bei 36,6% an der gesamten ländlichen Bevölkerung liegt, weiter erhöhen. KLODZINSKI und WILKIN (1999) schlussfolgern deshalb: „Meanwhile agricultural policy will obviously not solve the majority of the income-related problems of the rural population. Agricultural policy will not produce the new workplaces which are so badly needed in rural areas“ (ebd. S.13). Nach Meinung von KLODZINSKI und WILKIN (1999) sollte eher der Ausbau der Infrastruktur, die Verbesserung der Ausbildung sowie die Entwicklung des Handwerks und des Dienstleistungssektors in den ländlichen Gebieten gefördert werden. Sie schlagen nicht zuletzt aufgrund der sehr heterogenen ländlichen Gebiete Polens vor, keine universalen politischen Maßnahmen im ländlichen Raum zu implementieren, sondern Initiativen in Kommunen zu fördern, deren Ziel es ist, neue Arbeitsplätze bereitzustellen und eine Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes zu ermöglichen. Als aussichtsreiche politische Maßnahme wird von KLODZINSKI und WILKIN (1999) die bereits oben erwähnte Gemeinschaftsinitiative Leader + empfohlen (ebd. S.21).

Leader + existiert in der EU-15 in ähnlicher Form seit 1991 und findet ab 2005 auch in Polen Anwendung. Durch Leader + werden lokale Aktionsgruppen (LAGs) bei der Formulierung und Durchführung von endogenen Entwicklungsstrategien unterstützt, d.h. Gebietseinheiten sollen angeregt werden, regionale Probleme durch Nutzung regionaler Potentiale unter Beachtung regionaler Einheiten zu lösen (bottom up – Ansatz). Leader + -Projekten ist zugleich das Partnerschaftsprinzip gemein, welches helfen soll, Hierarchien in der Entscheidungsfindung durch Mechanismen zu ersetzen, die alle Beteiligten in die Projektgestaltung involviert (EU KOMMISSION 2000).

Ob diese von KLODZINSKI und WILKIN (1999) präferierten *Bottom up*-Politikmaßnahmen zu einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete Polens beitragen können und ob diese Maßnahmen zur Lösung bestimmter Problemstellungen in ländlichen Regionen besser geeignet sind als herkömmliche sektorale Stützungsmaßnahmen, wurde bisher für Polen noch nicht befriedigend untersucht. Eine wesentliche Aufgabe dieser Arbeit soll es deshalb sein, Problemsituationen im ländlichen Raum Polens zu analysieren und einen geeigneten theoretischen Analyserahmen zu erarbeiten, mit dessen Hilfe *Bottom up*-Programme auf ihre Wirkungsweise hin untersucht werden können.

## Theoretischer Hintergrund der Arbeit

Zur Analyse von markt- und preispolitischen Instrumenten der GAP wurde in den vergangenen Jahrzehnten vorwiegend die theoretische Konzeption der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik verwendet. Die Wohlfahrtsökonomik geht von einem Vorhandensein knapper Ressourcen aus, die aufgrund des nutzenmaximierenden Verhaltens rationaler Akteure dort eingesetzt werden, wo sie den höchsten Nutzen für die Gesamtwohlfahrt erzeugen. Als institutionelles Arrangement zur Erreichung der optimalen Ressourcenallokation dient der Markt mit vollkommener Konkurrenz (HENRICHSMEYER UND WITZKE 1994, S. 109).

Liegt in der Realität keine den Gesamtnutzen maximierende Ressourcenallokation vor, so diagnostiziert die Wohlfahrtsökonomik Marktversagen. Im Falle von Marktversagen ist es dann die Aufgabe der Politik, die vorhandenen (versagenden) Märkte so zu korrigieren, dass eine Annäherung an das Referenzmodell der vollkommenen Konkurrenz und somit eine optimale Allokation der Ressourcen ermöglicht wird.

Wie HAGEDORN (1996) für den ländlichen Arbeitsmarkt in der EU-15 und PETRICK (2004) für den ländlichen Kreditmarkt in Polen zeigen, finden jedoch bei der wohlfahrtsökonomischen Konzeption die individuellen Handlungsspielräume der Akteure kaum Beachtung. So werden bei der Formulierung von pareto-optimalen politischen Maßnahmen durch das Festhalten an der Maximierung des Gemeinwohls, der individuelle Nutzen und die Kosten aller Individuen gegenseitig verrechnet. Eine solche Sichtweise widerspricht der Annahme des methodologischen Individualismus, der wie BUCHANAN (1995) anmerkt, voraussetzt, dass jedes Individuum über diskrete Handlungsspielräume verfügt, die nicht der vollständigen Kontrolle durch andere Individuen unterliegen. Eine vollständige Markttransparenz, wie sie von der Wohlfahrtsökonomik angenommen wird, ist somit auszuschließen. Gesellschaftliche Zustände können deshalb nicht angesteuert werden, sondern ergeben sich immer als ein Resultat interdependenter Handlungen. Die Aufgabe der Politik sollte es deshalb sein, Anreize bzw. Regeln zu setzen, die der Zustimmung aller Beteiligten entsprechen und zur Auflösung von Interaktionsproblemen beitragen<sup>2</sup>, statt die Maximierung eines fiktiven Gemeinwohls zu verfolgen (Konsens- statt Maximierungsparadigma).

Eine Hauptthese der Arbeit ist es deshalb, dass der wohlfahrtsökonomische Ansatz zur Rekonstruktion der Problemsituationen im ländlichen Raum sowie zur Bewertung der Wirkungsweise von *Bottom up*-Politikinstrumenten nicht das geeignete Instrumentarium zur Verfügung stellt. Denn, so soll in der Arbeit gezeigt werden, das Nutzenmaximierungsstreben der Akteure im ländlichen Raum führt nicht, wie es die Wohlfahrtsökonomik annimmt, zur Maximierung der Gesamtwohlfahrt, sondern resultiert aufgrund des Vorliegens von Koordinationskonflikten zwischen den Akteuren in eine kollektive Selbstschädigung. *Bottom up*-Politikmaßnahmen wie Leader + zielen nach dieser Auffassung nicht darauf ab, Allokationsprobleme zu lösen, sondern vorliegende Koordinationskonflikte zwischen den Bewohnern des ländlichen Raumes zu überwinden. Im Folgenden soll deshalb der Ansatz der Normativen Institutionenökonomik als eine alternative theoretische Konzeption zur Wohlfahrtsökonomik vorgestellt werden. Mit Hilfe der Normativen Institutionenökonomik soll ein Analyserahmen erstellt werden, der eine aussagekräftige Bewertung von politischen Maßnahmen im ländlichen Raum Polens erlaubt.

Die Normative Institutionenökonomik fasst Marktversagen nicht als eine Folge unvollkommener Konkurrenz auf Märkten auf, sondern als soziale Dilemmata. Soziale Dilemmata liegen vor, wenn die beteiligten Akteure aufgrund eines unbewältigten Konfliktes unter ihren Möglichkeiten bleiben (PIES 2000). Der Markt wird somit nicht mehr als Ort der optimalen Ressourcenallokation bzw. der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung angesehen, sondern als ein Ort wirtschaftlicher Tauschakte, der individuelle Maximierungsanstrengungen koordiniert. Marktversagen ist demzufolge kein Maximierungsproblem, sondern ein Koordinationsproblem, das mit Hilfe eines geeigneten institutionellen Rahmens überwunden werden kann.

Die Analyse von Koordinationsproblemen erfolgt über eine positive Analyse der Handlungen (Spielzüge) der beteiligten Akteure und einer normativen Analyse der sie umgebenden institutionellen Rahmenbedingungen (Spielregeln). Diese Herangehensweise soll nun kurz am Beispiel der Tragödie der Allmende (HARDIN 1968) erläutert werden:

- Im Mittelpunkt steht eine öffentliche Weidefläche, die von allen Dorfbewohnern genutzt werden darf. Nach den Annahmen der Wohlfahrtsökonomik versucht jeder Dorfbewohner seinen Nutzen zu maximieren, indem er seiner Herde ein Schaf hinzufügt. Seine Nutzenkalkulation sieht dabei wie folgt aus:
- sein Nutzenzuwachs durch ein weiteres Schaf beträgt (+1)

---

<sup>2</sup> Hierzu BRENNAN und BUCHANAN (1993, S. 18): „Eine Reform von Endzuständen oder Resultaten kann eher durch eine Reform der Regeln als durch eine direkte Manipulation der Ergebnisse erreicht werden.“

- der Nutzenverlust, den die übrigen Beteiligten durch die Überweidung des zusätzlichen Tieres erfahren, verteilt sich auf alle anderen Akteure und entspricht daher einem Bruchteil von (-1)

1) Eine *positive* Betrachtung der Situation zeigt, dass alle Dorfbewohner, da sie lediglich ihren Nutzenzuwachs wahrnehmen, sich dazu entschließen, ihre Herde zu vergrößern. Doch trifft hier nicht die wohlfahrtsökonomische Annahme zu, dass das rationale Nutzenmaximierungsstreben aller Akteure diese auch, wie durch eine „unsichtbare Hand“ (SMITH 1776, 1983) gelenkt, zu einer Maximierung des Gemeinnutzens führt. Im Gegenteil, es kommt zu einer Überweidung der Allmendeweide, d.h., hier versagt der Markt. Es handelt sich also nicht um ein Maximierungsproblem, sondern um ein Interaktions- bzw. Koordinationsproblem. So führt das rationale, individuelle Nutzenmaximierungsbestreben der Akteure aufgrund falscher bzw. fehlender institutioneller Anreize dazu, dass es unter den Akteuren zu einer kollektiven Selbstschädigung im Status quo (Quadrant IV in Abbildung 1) kommt. Die Unterscheidung zwischen individueller Ebene (Spielzüge) und institutioneller Ebene (Spielregeln) ermöglicht es, präziser die Ursachen und denkbare Lösungsmechanismen aufzuzeigen.

Betrachtet man Abbildung 1, so wird deutlich, dass kein einzelnes Mitglied für die Situation im Status quo verantwortlich gemacht werden kann sowie es keinem der Beteiligten möglich ist, dieses soziale Dilemma aufzuheben (PIES 2001). Würde sich beispielsweise Dorfbewohner A durch individuelle Selbstbindung ein Verbot hinsichtlich der Übernutzung der Allmende auferlegen, so könnten alle anderen Dorfbewohner seine „Enthaltung“ ausnutzen (Quadrant III).

Abbildung 1: Die Tragödie der Allmende

		<b>Dorfbewohner A: überweiden?</b>	
		nein	ja
<b>alle anderen Dorfbewohner: überweiden?</b>	nein	I 3;3	II 4;0
	ja	III 0;4	IV 2;2

Anm.: Die von A erzielten Pay-offs stehen vor dem Komma, Pay-offs der übrigen Dorfbewohner hinter dem Komma. Quelle: In Anlehnung an Hardin (1968).

2) Aus einer *normativen* Betrachtung heraus wird deutlich: Da im Status quo (Quadrant IV) ungenutzte Kooperationsgewinne vorliegen, muss es im Sinne aller Betroffenen sein, diese für die Allgemeinheit nutzbar zu machen. Eine Verbesserung der Situation aller Dorfbewohner ausgehend vom Status quo entspräche somit dem allgemeinen Konsens. Es stellt sich daher die Frage: „Wie kann sich eine Gruppe voneinander abhängiger Akteure zur Erzielung gemeinsamer langfristiger Vorteile selbst organisieren und verwalten, wenn alle versucht sind, Trittbrett zu fahren oder sich opportunistisch zu verhalten (OSTROM 1999)?“ Einen Ausweg aus der kollektiven Selbstschädigung stellt eine kollektive Selbstbindung dar<sup>3</sup>.

Eine Möglichkeit zur Überwindung des sozialen Dilemmas wurde von BRENNAN und BUCHANAN (1993) aufgezeigt. So würde ein im Konsens getroffener Beschluss über die Verteilung

<sup>3</sup> PIES (2001) drückt dies wie folgt aus: „Konfligierende Handlungsinteressen im Spiel konstituieren ein gemeinsames Regelinteresse an einem produktiven Spiel.“

von Eigentumsrechten sowie über die Implementierung von Sanktionsmechanismen zum Schutz der individuellen Eigentumsrechte aus der kollektiven Selbstschädigung herausführen. Die im Konsens beschlossene kollektive Selbstbindung sähe in diesem Falle so aus, dass jeder die Eigentumsrechte des anderen sowie die allgemeinen Sanktionsmechanismen anerkennt. Damit wäre das Anreizproblem gelöst, da niemand ein Interesse daran haben könnte, seinen Anteil an der Allmende so zu nutzen, dass er ihm künftig keine Erträge mehr bringen kann.

## Überblick über die Vorgehensweise

In der Arbeit sollen konzeptionelle Überlegungen zur Ausarbeitung eines theoretischen Rahmens zur Analyse von politischen Maßnahmen im ländlichen Raum mit empirischen Untersuchungen verbunden werden. Hilfreiche Hinweise hierfür bietet BAHNER (1996), der sich ebenfalls mit Koordinationskonflikten zwischen Bewohnern des ländlichen Raumes sowohl theoretisch als auch empirisch auseinandersetzt. BAHNER verweist in seiner Arbeit darauf, dass die mangelnde Berücksichtigung ökologischer Belange bei der landwirtschaftlichen Erzeugung in den „alten“ Bundesländern als eine Folge falscher institutioneller Anreize sowie fehlender Institutionen anzusehen ist. Eine empirische Analyse der Problemsituation erfolgt bei ihm im Rahmen eines Fallbeispiels, in dem Konflikte zwischen Landbewirtschaftung und Nitratemission bzw. Wiesenvogelschutz untersucht werden.

Der im Kapitel 2 skizzierte konzeptionelle Ansatz zur Bewertung von ländlichen Politikmaßnahmen soll in meiner Arbeit empirisch in drei Fallstudien getestet werden. Grundlage der Fallstudien stellen lokale Partnerschaften dar, die sich für eine Leader + -Finanzierung im Jahr 2005 beworben haben. Fallstudien sind für die Arbeit relevant, weil sie ein ganzheitliches und damit reales Bild der sozialen Welt wiedergeben. Hierdurch können die Handlungen der Akteure in ihrem alltäglichen Umfeld nachvollzogen und untersucht werden. Mit Hilfe von problemzentrierten Interviews, teilnehmender Beobachtung und Dokumentenanalyse sollen soziale Dilemmata identifiziert werden sowie Anreize analysiert werden, durch welche Kooperationskonflikte überwunden werden können. Die Auswahl der drei Fallstudien erfolgte aus einer 69 lokale Partnerschaften umfassenden Datenbank, die vom „Polish Rural Forum“ (FAOW 2005) im Internet zur Verfügung gestellt wird. Hauptkriterien bei der Auswahl der Fallstudien waren die Zielsetzung und der landwirtschaftliche Bezug der Partnerschaft, die Beteiligung privater Akteure am Kooperationsvorhaben und die geographische Lage.

## Literatur:

- BAHNER, T. (1996): Landwirtschaft und Naturschutz – vom Konflikt zur Kooperation, Frankfurt a.M..
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J.M. (1993): Die Begründung von Regeln – Konstitutionelle Ökonomische Politik, Tübingen.
- BUCHANAN, J.M. (1995): Individual rights, emergent social state, and behavioural feasibility, in: *Rationality and Society* 7, 141 – 150.
- FAOW (2005): Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (The Polish Rural Forum) [www.faow.org.pl](http://www.faow.org.pl), letzter Zugriff am 20.04.05.
- HAGEDORN, K. (1996): Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, Tübingen.
- HARDIN, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243–1248 (<http://dieoff.org/page95.htm>)
- HENRICHSMEYER, W.; WITZKE, H.P. (1994): Agrarpolitik II – Bewertung und Willensbildung, Stuttgart.

- KLODZINSKI UND WILKIN (1999): Rural Development in Poland: Barriers and priorities, in: Polish academy of sciences – Institute of rural and agricultural development (eds.): *Wies I Rolnictwo – Village and agriculture selected papers*, No. 2 (103).
- MINROL (MINISTRY OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT) (2004): Poland. Sectoral Operational Programme: Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004–2006. National Development Plan. Warsaw (MARD).
- OSTROM, E. (1999): *Verfassung der Allmende*, Tübingen.
- PETRICK, M.; TYRAN, E. (2003): Development perspectives of subsistence farms in South-eastern Poland: Social buffer stock or commercial agriculture? Aus: ABELE, S.; FROHBERG, K. (Hrsg.): *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?* Halle (Saale) (IAMO), (=Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe. 19) S. 106–123.
- PETRICK, M. (2004): *Governing Structural Change and Externalities in Agriculture: Toward a Normative Institutional Economics of Rural Development*, *IAMO Discussion paper No. 73*, Halle (Saale).
- PIES, I. (2000): *Ordnungspolitik in der Demokratie. Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung*. Tübingen (Mohr Siebeck), (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. 116).
- PIES, I. (2001): *Eucken und von Hayek im Vergleich. Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption*. Tübingen (Mohr Siebeck), (= Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. 43)
- SMITH, A. (1776, 1983): *Der Wohlstand der Nationen – Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, aus dem Englischen von Recktenwald, H.C., München.
- ULRICH, P. (1989): *Diskursethik und Politische Ökonomie*, in: BIEVERT, B. und HELD, M. (Hrsg.): *Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie*, Frankfurt am Main.
- ZEGAR, J.; FLORIANCZYK, Z. (2004): *Structure of the rural population incomes in Poland before and after the accession to the European Union*, in: Banski, J. (eds.): *Changing functions of rural areas in the Baltic Sea Region*, ERDN, IERiGZ-IGiPZ PAN, Warsaw, 79–94.

#### *IV. Regionalisierung als Integrationsmotor?*



## **Europa der Regionen: Ein Ansatz zur Förderung der Integration im Osten? Eine Fallstudie zum Prozess der Regionalisierung und der grenzüberschreitenden Kooperation in Ungarn und Rumänien**

### **Einführung**

Der Beitritt der Länder aus dem ehemaligen Ostblock zur Europäischen Union wird als eine Gelegenheit angesehen, wirtschaftliche Entwicklung und Frieden in diesen Ländern zu fördern. Die Regionalpolitik der Europäischen Union erzielt die Aufhebung der regionalen Entwicklungsunterschiede in den alten und neuen Mitgliedstaaten. Eine Strategie fokussiert die Grenzregionen in der EU, wo die wirtschaftlichen Voraussetzungen sowie die nationalistischen Spannungen in der Bevölkerung ein Hindernis für die harmonische Entwicklung der Regionen sein können.

Um eine weitere Vertiefung der Unterschiede im europäischen Raum zu vermeiden und um eine nachhaltige regionale Entwicklung im Grenzgebiet zu unterstützen, stellt die Europäische Union den betroffenen Zonen Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, die gezielt die lokale und regionale Entwicklung fördern. Dazu zählen die Ziele 1 und 2 der Strukturfonds, die Programme INTERREG, EQUAL, LEADER+ und URBAN, sowie das Programm PHARE Cross Border Co-operation (CBC). Zur Durchführung und Verwaltung dieser finanziellen Assistenz wurde die Struktur der statistischen Regionen eingeführt, die in den Beitrittsländern, bzw. in den neuen Mitgliedsländern, eine tiefgreifende administrativ-territoriale Reform im Gang gesetzt hat.

### **Regionalisierung und Dezentralisierung in Ungarn und Rumänien**

Die Regionalisierung und die institutionelle Dezentralisierung in Ungarn und Rumänien sind Prozesse, welche die erfolgreiche Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen und das friedliche Zusammenwachsen der Völker in den Grenzregionen in der Zukunft ausschlaggebend prägen werden. Das Ziel der hier ausgeführten Analyse ist, zu untersuchen, inwieweit die grenzübergreifende Kooperation im Sinne der europäischen Kohäsionspolitik, bzw. im Kontext der Schaffung des neuen, ost-europäischen Verwaltungsraums zur Integration und nachhaltigen Entwicklung in Transitionsländern mit langer Zentralisierungstradition beitragen kann.

Im Sinne der europäischen Regionalpolitik haben beide Länder eine territoriale Reform eingeführt, die eine statistische Regionalisierung als Ergebnis hatte – eine „top-down“-Perspektive der Regionalreform. Die NUTS II-Regionen in Ungarn sowie in Rumänien bilden eine Ebene zwischen der zentralen Verwaltung und den kleineren administrativen Gebieten, den Kreisen. Sie haben eine funktional-koordinierende Rolle in der Verwaltung der EU-Programme für regionale Entwicklung, aber zurzeit keine administrativen Kompetenzen. Das Management wird von den entsprechenden Ressortministerien zentral gesteuert; die regionalen Institutionen (die Räte für Regionale Entwicklung in Ungarn, die Agenturen für Regionale Entwicklung in Rumänien) besitzen nur eine Koordinierungsbefugnis, und sind hoch politisiert.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Ilona Palne-Kovacs, *Europeanization and two phases of regionalism in Hungary*, S. 7–9, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/kovacs.pdf>; Institut pentru Politici Publice din România/Fundatia pentru o Societate Deschisă (Hrsg), *Considerente privind procesul de descentralizare in Romania. Reforma administrativa teritoriala*, S. 8–9, [http://www.ipp.ro/altmateriale/Considerente\\_asupra\\_procesului\\_de\\_descentralizare.pdf](http://www.ipp.ro/altmateriale/Considerente_asupra_procesului_de_descentralizare.pdf)

## Die grenzüberschreitende Kooperation in Rahmen des Programms PHARE CBC für Ungarn und Rumänien

Das Programm PHARE CBC ist ein Pendant zum INTERREG-Programm in den Beitrittsländern und versteht sich als dessen Vorreiter. Gleichzeitig ist es ein zusätzliches Mittel neben der finanziellen Unterstützung des landesweiten PHARE-Programms, das auf dem Niveau der NUTS II<sup>2</sup>-Regionen durchgeführt wird. Durch die sehr spezifische Zielorientierung der geförderten Projekte sowie durch die Einbeziehung der lokalen Institutionen aus dem öffentlichen und privaten Bereich bei der Durchführung von grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten, trägt das Programm einerseits zu einer wesentlichen institutionelle Dezentralisierung in den jeweiligen Gebieten bei, andererseits unterstützt es die Schaffung eines dauerhaften Netzwerks, das die grenzüberschreitenden Partnerschaften zwischen Regionen, Mikro-Regionen und auf lokaler Ebene untermauert.

Das Programm PHARE CBC für Ungarn und Rumänien ist ein effektives Instrument für die Entwicklung und Durchführung von Projekten mit einer direkten, mittelfristigen Auswirkung auf das wirtschaftliche Wachstum, auf die Standardsregularisierung im Umweltbereich, und auf die Beziehungen in der Zivilgesellschaft der beiden Länder in den kleinen Grenzgebieten, auf lokaler und regionaler Ebene. Die Prioritäten des Programms sind die Entwicklung der paneuropäischen Transportinfrastruktur, die wirtschaftliche Entwicklung und die Stärkung der entscheidungstragenden Institutionen, die Zusammenarbeit der lokalen Akteure sowie anderer Institutionen und Organisationen aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor im Bereich des Umweltschutzes zu fördern. Außerdem wird die stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Niveau der NGO's, die eine sozial-wirtschaftliche Entwicklung in den Grenzregionen erzielen, angestrebt. Diese Prioritäten wurden von den ungarischen und rumänischen Regierungen gemeinsam im Joint Programming Documents (Gemeinsame Programmierungsdokumente) festgestellt. Dadurch versteht sich dieses Programm als ein „Spiegel“-Finanzierungsprogramm, das in erster Linie gemeinsame Projekte fördert, die auf beiden Seiten der Grenze in Zusammenarbeit durchgeführt werden. Dieses Merkmal des CBC-Programms unterstützt die regelmäßige Kooperation zwischen den zwei Staaten auf mehreren Niveaus.

Die Gebiete, die im Rahmen dieses Programms an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit teilnehmen, sind die Kreise Szabolcs-Szatmar-Bereg, Haidu-Bihar, Bekes und Csongrad in Ungarn und Satu-Mare, Bihor, Arad und Timis in Rumänien. Sie gehören zu jeweils zwei NUTS-II Regionen von Ungarn und Rumänien und umfassen ein breites Gebiet. Kennzeichnend für die ungarisch-rumänische Grenzregion ist der Unterschied in der wirtschaftlichen Entwicklung auf den zwei Seiten der Grenze. Auch wenn Ungarn im Vergleich zu Rumänien generell über eine stabilere wirtschaftliche Situation und konstanteres wirtschaftliches Wachstum verfügt, liegt der östliche Teil des Landes, die NUTS-II Regionen Nordische und die Südliche Grosse Ebene, zu der auch die vier ungarischen Grenzkreise zugehören, unter dem Entwicklungsniveau der rumänischen Grenzgebiete. Der Grund dafür ist die starke landwirtschaftliche Orientierung, im Vergleich zu den rumänischen Regionen im Westen Siebenbürgens, die von der Ansiedlung wichtiger Handels- und Industriezentren mit einer langen Tradition und einem stabilen Arbeitsmarkt profitieren. Die starke Verstädterung hat eine demographische Dichte als Effekt, die zur wirtschaftlichen Dynamik der rumänischen Grenzregion beiträgt. Diese Voraussetzungen sind im ungarischen Gebiet nicht gegeben. Die Anwesenheit einer stark repräsentierten ungarischen Minderheit in der rumänischen Grenzregion bietet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein spezielles ethnisch-linguistisches Umfeld, das positiv zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beiträgt.

---

<sup>2</sup> Nomenclature des Unites Territoriales pour les Statistiques, gibt einen Gesamtblick der Gebietseinheiten in der EU anhand von regionalen Statistiken. Vgl dazu [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_PUBLIC/1-30012003-AP/EN/1-30012003-AP-EN.HTML](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/1-30012003-AP/EN/1-30012003-AP-EN.HTML)

Zur Untersuchung des Integrationspotenzials und des Einflusses der Regionalisierung und der grenzüberschreitenden Kooperation wurden Projekte ausgewählt, die im Rahmen des Programms PHARE CBC in der ungarisch-rumänischen Grenzregion entwickelt wurden<sup>3</sup>.

Anhand einer vergleichenden Analyse dieser vertretenen Projekte konnte man wichtige Schlussfolgerungen ziehen.

- Die lokal entwickelten und zielorientierten Projekte, besonders in Rahmen der Priorität 3 – Die sozial-wirtschaftliche Entwicklung der Regionen mittels des Gemeinsamen Fonds für Kleinprojekte (Joint Small Project Fund) fördern die aktive ungarisch-rumänische Zusammenarbeit und den Aufbau eines Netzwerkes zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Hintergründen und Interessen.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit leistet einen hohen multiplikatorischen Effekt durch den Informationsaustausch und trägt zur interethnischen Verständigung, zur Achtung und Förderung der Minderheitsrechte und zur Stärkung der bilateralen Beziehungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich bei. Zugleich schafft sie die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung in der Grenzregion.
- Die einbezogenen Akteure gewinnen wichtige Erfahrungen im Bereich der gemeinschaftlichen Finanzierungsregeln und beim Bewerbungsverfahren, die so genannte „european good practice.“ Außerdem helfen die grenzüberschreitenden Projekte bei der Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes, die mit der Aufnahme des *aquis* auftreten.
- Das Programm zur grenzüberschreitenden Kooperation leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Institutionen auf regionaler und lokaler Ebene der Managementfähigkeit. Es fördert einerseits die Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor und andererseits die Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Entscheidungsmechanismus auf kleinregionaler Ebene, sowie deren Dialog mit der lokalen Regierungen<sup>4</sup> Außerdem konnte festgestellt werden, dass einige symptomatische Probleme den Erfolg der erwarteten Ergebnisse der durchgeführten Projekte beeinträchtigen. Dazu zählen:
- Die Bürokratie der Zentralverwaltung und vertikale Kommunikations- und Koordinationsprobleme sowie die im Moment noch schwache, horizontal-grenzüberschreitende Koordination zwischen den öffentlichen Institutionen der zwei Staaten, dazu die noch schwache Managementfähigkeit dieser Institutionen, vor allem in Rumänien.
- Die schwache grenzüberschreitende Vernetzung der Projektträger. Ein Zeichen dafür ist die kleine Anzahl von „Spiegel“-Projekten in Rahmen der „Joint Small Projects Fund“<sup>5</sup>.
- Die noch starke Politisierung der regionalen Verwaltungsinstitutionen.

<sup>3</sup> Ausgewählte Projekte:

PHARE CBC 2001

HU01.07.01 Makó Business and Service Centre; Spiegel Projekt: RO01.02.01 –Aufbau eines regionalen Business Centre – Timișoara.

PHARE CBC 2002

2002/000-627-01 Weg Nr. 9415 zwischen Nyirbator and Vallaj (Csanalos) (HU); Spiegel Projekt 2002/000-628-01 - Bahnbrücke in Satu Mare auf dem Weg DN 19 Petea (RO) - Csengersima (HU)

2002/000-627-03 JSPF (HU-RO) ; Spiegelprojekt: 2002/000-628-03 - JSPF (RO-HU). Vgl. dazu *Implementare financiară 2001–2002*, [http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp\\_mie\\_ro/implementare\\_financiară/2001/cbc\\_ro\\_hu2001\\_%20signed%20contracts%2031.03.2005.pdf](http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp_mie_ro/implementare_financiară/2001/cbc_ro_hu2001_%20signed%20contracts%2031.03.2005.pdf);

[http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp\\_mie\\_ro/implementare\\_financiară/2002/cbc\\_ro\\_hu2002\\_signed%20contracts%2031.03.2005.pdf](http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp_mie_ro/implementare_financiară/2002/cbc_ro_hu2002_signed%20contracts%2031.03.2005.pdf); *Magyar-Román Phare CBC Program 2001–2002. évi Közös Kisprojektek Alap*, [http://www.vati.hu/docs/phare\\_kiadvanyok/hu\\_ro\\_01\\_02%20\\_cbc\\_kpa\\_vegleges.pdf](http://www.vati.hu/docs/phare_kiadvanyok/hu_ro_01_02%20_cbc_kpa_vegleges.pdf)

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Phare Cross Border Co-operation. Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999–2002 and Implemented until November 2003, Februar 2004, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/eva\\_report\\_cross\\_border.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/eva_report_cross_border.pdf)

<sup>5</sup> Vgl. Fn 5.

## Fazit

Die Schlussfolgerungen zeigen, dass die grenzüberschreitende Kooperation zur Integration vielseitiger Perspektiven beiträgt - wirtschaftlich und sozial. Zugleich hilft sie bei der Stärkung der regionalen und lokalen Komponente im staatlichen Verwaltungssystem. Daher kann sie als ein Beispiel angesehen werden, das zeigt, dass die europäische Kohäsionspolitik zur Entwicklung einer „bottom-up“-Konditionierung – vom Inneren der öffentlichen Institutionen, sowie von der Gesellschaft her kommend – des Regionalisierungsprozesses in den Transitionsländern beitragen kann, uz. durch den Aufbau funktionsfähiger und autonomer regionaler Entscheidungsstrukturen für eine erfolgreiche und nachhaltige Entwicklung.

## Weitere Quellen

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>:

*Phare Annual Report 2001*

*Phare Annual Report 2002*

*General Report on Pre-Accession assistance 2001. COM(2003)329*

*General Report on Pre-Accession assistance 2002. COM(2003)844*

## **Einbeziehung der regionalen Ebene in die Entscheidungsprozesse der Europapolitik in der Slowakei (am Beispiel der europäischen Regionalpolitik und der Erstellung des nationalen Entwicklungsplanes)**

Am 1. Mai 2004 erlebte die Europäische Union die größte Erweiterungsrunde ihrer Geschichte. Damit war und ist die neue EU 25 auch vor eine Fülle von Herausforderungen gestellt. Eine von diesen Herausforderungen bezieht sich auf die Zukunft der EU-Regionalpolitik. Behörden der Slowakischen Republik waren im zentralistisch gerichteten Staatsmodell mit der Regionalisierung<sup>1</sup> konfrontiert, bereiteten zum erstenmal nationale und regionale Entwicklungspläne vor. Mein Beitrag stellt dar, wie die Slowakei ihrer Aufgabe im Bereich der Regionalisierung nachgegangen ist.

### **Was ist eine Region in der Slowakei?**

Historisch gesehen hat die Slowakei trotz der Tatsache, dass das Gebiet über Jahrzehnte zu anderen staatlichen Einheiten gehörte, eine stark ausgeprägte Geschichte der lokalen Verwaltung. Es begann im elften Jahrhundert mit der Gründung des Systems von Burgherrschaften<sup>2</sup>. In den 1920er-Jahren führte man in der Tschechoslowakei die Gliederung in „župy“ („Gau“) ein. Das slowakische Gebiet war damals in 16 Gau geteilt, die im Jahre der Reform 1923 auf sechs Großgau reduziert wurden. In den Jahren 1928 – 1938 kannte die Tschechoslowakei ein System von vier Ländern: Böhmen, Mähren und Schlesien, Slowakei und die Karpathen Russ. Der Slowakische Staat um 1939 ging wiederum zu einer Gliederung von sechs Gauen und 59 Bezirken über. Das Modell der Tschechoslowakei nach dem Zweiten Weltkrieg blieb bis 1960 beim Modell, das sechs Kreise für die Slowakei kannte. 1960 integrierte man per Gesetz die Kreise in drei und es blieb bei 33 Bezirken. Weitgehende Reformen brachte das Jahr 1989, als die großen drei Kreise abgeschafft wurden. Es blieb bei der territorialen Einheit zweiten Grades, 38 Bezirke mit 121 Distrikten.

Man versteht derzeit unter einer Region<sup>3</sup> und seit der aktuellsten Reform aus dem Jahre 1996 acht „Höhere territoriale Einheiten“ – Selbstverwaltungen, die im Wörterbuch der Europäischen Union als NUTS 3 Ebenen gelten. Die slowakische Verfassung (Artikel 64 – 71) erkennt die öffentliche territoriale Verwaltung auf zwei Selbstverwaltungsebenen an: *Gemeindeebene* und *Ebene der Höheren territoriale Einheiten* (die sich räumlich mit der dritten Ebene der Acht Regionen „kraj“ decken). Die historischen Grenzen der Regionen würden auf der theoretischen NUTS 3 Ebene etwa den 11 – 14 Einheiten entsprechen (die anwendbare Methodik von dem Slowakischen Städte- und Gemeindebund erkennt 14 historische Einheiten<sup>4</sup>) statt 8 existierenden Regionen.

---

<sup>1</sup> Unter *Regionalisierung* verstehe ich im Beitrag die Verbindung territorialer Einheiten, die Komplexität in Ansicht an die Regionen gewährt, ohne die relevanten Informationen über die Einheiten zu verlieren.

<sup>2</sup> Hamalová, Tvrdoň, Žárska (1997): *Regionalistik*, Institut für die öffentliche Verwaltung, Bratislava

<sup>3</sup> Unter dem weitgreifenden Begriff *Region* versteht sich im Beitrag die Definition nach Briesen, der unter dem Begriff ein soziales, wirtschaftliches und politisch ausgegrenztes System sieht. Es beschreibt eine normative oder interaktive Organisationseinheit, die von anderen Einheiten durch mehrere Merkmale zu unterscheiden ist.

<sup>4</sup> Bratislavsky, Trnavsky, Dononitriansky, Hornonitriansky, Tekovsko-hontiansky, Trenciansky, Novohradsky, Zvolensky, Gemersko-malohontiansky, Žilinsky, Liptovsko-oravsko-truciansky, Spissky, Abovsky, Zemplinsky Region.

## Spricht man von einer historischen Prägung der Regionen?

Auf diese Frage könnte man für die Slowakei anhand des oben genannten antworten, dass die historische Prägung in der Slowakei stattgefunden hat, jedoch oblag die Endentscheidung über die staatliche Gliederung der aktuellen politischen Macht. Die südlichen Regionen sind z.B. dicht mit der ungarischen Minderheit besiedelt und die ungarische politische Partei hatte in dem Gebiet automatisch die meisten Stimmen. Die Idee der Teilung der Regionen beabsichtigte 1996 eine Verhinderung des Wahlanteils von 30% in einer Region für die ungarische Partei<sup>5</sup>. Man muss noch hinzufügen, dass die Gliederung der EU (NUTS 2, also Strukturfonds relevante Grenzen der Regionen) in der Slowakei nur eine statistische Rolle spielt, da die NUTS 2-Grenzen nur statistisch gebildete Einheiten sind. Es handelt sich um die Hauptstadt Bratislava (SPD) und drei Gebiete (Západ - West, Stred - Mitte, Východ - Ost), die aus zwei, bzw. drei NUTS 3-Regionen gebildet sind.

## Regionalpolitik und Dezentralisierung?

Die Entwicklung seit der selbstständigen Slowakischen Republik (1992) zeigt, dass die Regionalisierung lange auf sich warten ließ. Die Grenzen der Regionen hatte man mit einem heißen politischen Stift gezeichnet und die Regionen warteten auf einen entscheidungsfähigen institutionellen Hintergrund bis 1999, nicht zu sprechen davon, dass das nötige Gesetz über die Regionalentwicklung erst Ende des Jahres 2001 verabschiedet worden war.

Ein Paradox in der Entwicklung der slowakischen Regionalpolitik nach 1992 war, dass es auf der zentralen Ebene zu vielen Änderungen in den Behörden und Ministerien kam. Die Verantwortung für die Regionalpolitik lag bis zum Jahre 1995 beim Zentrum für strategische Studien, von 1995 bis November 1999 beim Regierungsamt. Das Ministerium für Aufbau und Regionalentwicklung der SR wurde im Dezember 1999 errichtet und funktioniert bis heute. Für den Charakter der Arbeitsweise in „time of change“ bedeutete es eine Abkehr von konzeptueller Arbeit hin zu ad hoc-Dokumenten. Die Institutionen erfuhren Kompetenzverluste und bei den regionalen Akteuren sank deren Glaubwürdigkeit.

Der Prozess der Dezentralisierung und der Übergabe von Kompetenzen an die lokalen und regionalen Selbstverwaltungseinheiten hat politische Gründe, wie vor allem der Prozess der Demokratiestärkung und ökonomische Gründe, wie z. B. höhere Effektivität und bessere Nutzung des regionalen Potenzials. Er ist unvorstellbar ohne die Entscheidungsfreiheit der Selbstverwaltungen über Schaffung und Nutzung der Finanzmittel. Die slowakischen Verwaltungseinheiten sollen laut der vorgelegten Reform bis zu 50% der Steuereinkommen verwalten. Der Plan ist aber derzeit noch nicht erreicht und wird stufenweise implementiert. Für das Ausgangsjahr, bevor das Land den Nationalen Entwicklungsplan erarbeitet hatte, hat die Zentralebene beispielsweise über 94% des Steuereinkommens verfügt.

## Wie werden die Regionen in die Entscheidungsprozesse einbezogen? – Beispiel: Nationaler Entwicklungsplan

Die Regionalpolitik vor dem EU-Beitritt konzentrierte sich vorwiegend auf die Vorbereitung auf die EU-Strukturfondsmittel (Planungsdokumente und Kapazitätsbildung). Die Erarbeitung des Nationalen Entwicklungsplanes (NEP) des Landes begann im Jahre 2002. Die ursprüngliche Version beinhaltete fünf sektorale Entwicklungspläne: *Wirtschaftliche Entwicklung* (später umbenannt in *Wirtschaft und Dienstleistungen*), *Humanressourcen*, *Landwirtschaft*, *ländliche Entwicklung und Fischerei*, *Umwelt, Verkehr und Telekommunikation* und einen *Regionalen*

---

<sup>5</sup> Jordan, Peter (2004): Regionalisierung und regionale Identitäten in Ostmitteleuropa, in: Herausforderungen in Osteuropa – Die Offenlegung, Verlag für Geschichte und Politik, Wien 2004

*Entwicklungsplan.* Die erarbeiteten Dokumente sind zur Konsultation an die Europäische Kommission geschickt worden, die dem Entwurf nicht zugestimmt hat. Sie schlug vor, den Regionalen Entwicklungsplan mit den sektoralen Plänen Umwelt und Verkehr zusammenzulegen. Ab Januar 2003 wurde der gemeinsame Plan *Infrastruktur* überarbeitet und dann im März 2003 von der Regierung bewilligt. Die Vorbereitungen des NEPs verliefen mit großem Zeitdruck, was zu mehreren Änderungswünschen seitens der Kommission führte. Die Auswirkung auf die Regionen war, dass die Idee der Partnerschaft mit der regionalen Ebene, die im Plan verankert ist, nicht zu Stande gekommen ist und die Inputs der regionalen Ebene im Plan *Infrastruktur* fehlten.

Nach dem Gesetz über die regionale Entwicklung (vom 18. 10. 2001) sind die Selbstverwaltungseinheiten verpflichtet, eigene Wirtschafts- und Sozialpläne zu erarbeiten, zu implementieren und zu evaluieren. Regionen definieren ihre Prioritäten der weiteren Entwicklung in dem *Programm der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von höheren territorialen Einheiten*, in dem sie die regionale Situation analysieren und ihre Zukunft für einen mittelfristigen Zeitraum planen. Somit waren sie schon im Jahr 2002 verpflichtet, ein weiteres Dokument außerhalb des NEPs zu verfassen, das wiederum auch zur Erarbeitung des Planes auf nationaler Ebene genutzt werden sollte. Man stellt fest, dass die relativ jungen Regionen zu dem Zeitpunkt überfordert waren. Unter immensum Zeitdruck waren sie auch nicht von der zentralen Ebene befragt, ihre Programmdokumente zu aktualisieren, um sie an die nationale Ebene weiterzuleiten.

## Fazit

Die slowakischen Regionen haben eine lange historische Prägung, jedoch spielten die historischen Grenzen der Regionen beim Prozess der Dezentralisierung und dem Übergang zum System der Selbstverwaltungen nur eine nachgeordnete Rolle. Die Selbstverwaltungen wurden 2001 formiert. Ihre Funktion übernahmen sie erst im Laufe des Jahres 2002, als die zentrale Ebene ihre Mitwirkung am Nationalen Entwicklungsplan, wahrscheinlich aus Zeitdruck, nicht zugelassen hat. Die Entwicklung zeigt, dass die Zukunft der slowakischen Regionalpolitik vom Untermauern der Partnerschaft zwischen den zentralen und lokalen Verwaltungsebenen abhängt. Ein positiver Trend ist zu erwarten, jedoch nur unter der Bedingung klar getrennter Kompetenzlinien und der Vollendung fiskaler Dekonzentration. Diese allerdings ist auf einem guten Weg und so werden die Regionen ihren Kompetenzen in der Strategie der Regionalentwicklung endlich nachgehen können.

## **Inklusions- und Exklusionsprozesse im Dreiländereck Rumänien-Serbien-Ungarn. Zu Rolle und Auswirkungen zwischenstaatlicher Grenzen einer grenzüberschreitenden Region**

### **1. Einleitung: zur Problematik der EU-Osterweiterung**

Europa befindet sich im Umbruch und öffnet sich nach Osten und Südosten. Die Globalisierung und ihre Folgen stellen als umfassende Prozesse völlig neue Herausforderungen dar. Globale Märkte, schrumpfende Räume, aber auch eklatante Disparitäten, Polarisierungen sowie radikalisierte Bewegungen verschiedener Art bringen neue Situationen hervor. Es entwickelt sich ein hoher Reaktionszwang, der ein gemeinsames Engagement von allen Seiten erfordert, sei es von der Zivilgesellschaft oder der Politik.

Doch was ist neu an diesen Verhältnissen? Folgendes Motto der globalisierungsbegleitenden Bewegungen ist dafür veranschaulichend: „Global denken, lokal handeln“. Es ist Ausdruck der Reaktionen im Umgang mit solchen Herausforderungen. Verhältnisse und Ereignisse auf globaler Ebene werden mit hoher Geschwindigkeit auf regionale bzw. lokale Ebene projiziert. Die bisherigen Ereignisse haben gezeigt, dass den Folgen dieser Prozesse auch mit anderen Mitteln, wie etwa mit politisch oder religiös begründetem Extremismus oder mit der Ausbeutung benachteiligter sozialer Gruppen, entgegen gewirkt wird. Neue Herausforderungen aber, wie die Polarisierung von Räumen und Gesellschaften, die wachsenden Disparitäten und die Migrationen sind zunehmend schwerer zu steuern, weil hier keine (oder kaum) Kontrollmechanismen auf nationaler Ebene anwendbar sind.

Ein Ausdruck des gemeinsamen kulturellen Hintergrunds und der Solidarität der europäischen Staaten ist die EU. Die EU bildet eine Union der Bürger. Sie stellt die wirtschaftliche Dimension in den Hintergrund und die „Einheit in der Vielfalt“ in den Vordergrund. Die bestehenden Grenzen stellen eine Herausforderung für eine gemeinsame Politik dar. Deshalb widmet die EU ihre größte Aufmerksamkeit der Regionalpolitik, denn die Regionen sind die Bausteine der gemeinsamen europäischen Basis und die Projektion der Kohäsion auf EU-Ebene. Manche Regionen erstrecken sich über Grenzen hinweg und tragen dadurch zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts auf europäischer Ebene bei. Ein Europa der Regionen wird somit zum dynamischsten Ausdruck ihrer „Einheit in der Vielfalt“. Ausgewogenheit zwischen Zentrum und Peripherie, eine grenzüberschreitende Dynamik, eine Minderung der Bedeutung der Grenzen, sind nur einige der positiven Effekte, die sich dadurch erzielen lassen.

Die Kohäsion innerhalb der EU beruht im Wesentlichen auf Nutzung der Synergieeffekte im Rahmen von Kooperationen. Man hat sich als Ziel für das Jahr 2010 gesetzt, die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbestimmten Wirtschaftsraum der Welt“<sup>\*</sup> zu machen. Kohäsion, Kooperation und Koordination werden die Leitbilder der europäischen Regionalpolitik sein.

Regionen spielen eine entscheidende Rolle, denn dort werden übergeordnete Wirkungen auf mittlerer Ebene projiziert. Die Feedbackreaktion löst dann Effekte auf nationaler Ebene bzw. im Rahmen von Grenzregionen auf transnationaler Ebene aus. Solche Rückkopplungen können eine positive Dynamik des Raumes erzeugen. Die Praxis zeigt aber, dass sie oftmals zu zunehmenden räumlichen Disparitäten führen. Es entstehen Inklusions- und Exklusionsprozesse.

---

\* Aus: EUROPÄISCHE UNION (2005): „Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, Brüssel.



Eine einfache Darstellung solcher Prozesse könnte man in Form einer Waage versuchen: auf der einen Seite stehen die Gewinner, auf der anderen die Verlierer. Doch in der Wirklichkeit ist eine scharfe Trennung zwischen diesen beiden Gruppen schwer möglich. Deshalb sind solche Prozesse am besten anhand Ihrer Folgen bzw. Indikatoren zu untersuchen. Mittels Kausalitätsanalysen wird versucht, die Entstehungsgründe, die Akteure (die Begünstigten und die Benachteiligten) sowie die Auswirkungen solcher Prozesse zu verdeutlichen. Markante „Indizien“ für Exklusionsprozesse sind beispielsweise Disparitäten jeglicher Art: Wirtschaftlich-räumliche, regionale (intra- und interregionale) sowie beispielsweise soziale Polarisierungen.

## 2. Das Dreiländereck Rumänien – Serbien – Ungarn: eine alte aber aktuelle Region

Das Dreiländereck Rumänien – Serbien – Ungarn (oder das Banat) zählt eindeutig zu den interessantesten Regionen des osteuropäischen Raumes. Wichtigstes Argument dafür ist der grenzüberschreitende Charakter dieser Region und die Durchlässigkeit der zwischenstaatlichen Grenzen sowie der Fortbestand des Regionalbewusstseins über Grenzen und Zeiten hinweg. Es handelt sich um eine historische Region, die Ihren territorialen Zusammenhalt in der Zeit der Habsburgischen Monarchie entwickelt bzw. später verstärkt hat. Die Multiethnizität bzw. Multireligiosität, das auf Solidarität basierende Koexistenzmuster sowie das starke Bekenntnis zu westeuropäischen Werten haben das Regionalbewusstsein über Staatsgrenzen hinweg geprägt. Der Vielvölkerstaat-Charakter entstand durch die Kolonisierung von unterschiedlichen ethnisch-religiösen Gruppen, im Rahmen der Raumplanungsmaßnahmen des Wiener Hofes im 19. Jahrhundert. Natürlich haben die verschiedenen Ethnien (Rumänen, Deutsche, Serben, Ungarn, Bulgaren und 15 weitere erfasste Ethnien) ihre Individualität beibehalten. Sie haben aber diese Eigenschaften, im Rahmen eines erfolgreichen Koexistenzmodells, dem regionalen Bewusstsein subsumiert und als entscheidende Gunstfaktoren für die Regionalentwicklung agiert.

Die historische Region wurde 1920 mit dem Vertrag von Trianon durch die jugoslawisch – rumänisch – ungarische Grenze geteilt. Das Banat musste die neuen Grenzen bewältigen, obwohl solche Barrieren den Bewohnern bis dahin nicht bekannt waren. Deshalb ist bis heute die Grenze nur eine Verwaltungsbarriere geblieben und wurde keine Grenze in der Mentalität der Menschen bzw. Kulturgrenze. Die zwischenstaatlichen Beziehungen froren ein, aber dennoch waren die Grenzen durch eine hohe handelsbedingte Durchlässigkeit gekennzeichnet. Zudem wurden sämtliche Infrastruktureinrichtungen gebrochen, die bis zu dem Zeitpunkt eine regionale Funktionalität im Rahmen von Netzwerken besaßen. 1989 brachte die Wende große Veränderungen. Es wurde versucht, das historische Erbe für eine gemeinsame europäische Zukunft zu verwenden. Das Resultat war 1997 die Gründung der DONAU-KREISCH-MURESCH-THEIß Euroregion (DKMT), ein regionales Kooperationsprojekt im Grenzraum dieser drei Länder. Einerseits war der Grund für die Entstehung dieser Euroregion der Wunsch nach Aufwertung des endogenen Potenzials der Region: das kulturell-historische Erbe, die traditionellen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und die Kooperationsbereitschaft auf Basis des gemeinsamen regionalen Bewusstseins. Andererseits erhoffte man sich, diese Struktur auch als Instrument für die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung der Region anzuwenden. Das Besondere an dem Raum ist nicht nur seine Randlage innerhalb der jeweiligen Länder, sondern auch die Tatsache, dass sich hier die Schnittstelle der EU zum Westbalkan befindet. Die DKMT ist die einzige Euroregion, die Serbien-Montenegro mit einbezieht.

Das gemeinsame Erbe aus der Zeit der Habsburger Monarchie hat seine Aktualität nicht verloren, denn schließlich sind sowohl die räumlichen Entwicklungen, als auch der gesellschaftliche bzw. kulturelle Kontext der Region Ergebnis dieser Epoche. Natürlich waren die außenpolitischen Beziehungen zwischen den drei Staaten durch die unterschiedlichen Stellungen während der jugoslawischen Kriege beeinträchtigt worden. Dementgegen versuchte man auf regionaler Ebene, sich von diesem Kurs zu distanzieren und sich für den Ausbau der trilateralen Beziehun-

gen zu engagieren. Diese Vielvölkerregion bleibt bis heute Ausdruck des Bekenntnisses ihrer Bewohner zu gemeinsamen Werten und zum Ziel, einen Platz in der europäischen Familie zurück zu bekommen.

### 3. Die politische Rolle der Grenze

Die 1920 entstandene Grenze teilte das historische Banat in drei Teile: 66% gingen an Rumänien, 33% an Jugoslawien und 1% an Ungarn. Das Banat wurde zur grenzüberschreitenden Region. Schon zu Zeiten des Kommunismus in Rumänien gab es einen intensiven Grenzverkehr, insbesondere mit Jugoslawien. In den 1970er-Jahren wurde ein spezieller Reisepass eingeführt, der nur für den Kleinverkehr über die Grenze gültig war. Somit entwickelten sich Handelsbeziehungen, meistens im informellen Sektor, erleichtert auch durch die Mehrsprachigkeit der Bewohner, im Volksmund „Grenzgänger“ genannt. Die Rumänen haben in Jugoslawien ihre Ware verkauft und dort eingekauft. Es war eher ein einseitiger Verkehrsstrom, bedingt durch die sehr schlechte Versorgungssituation in Rumänien. Dieses Privileg wurde aber in den 1980er-Jahren aufgehoben und der Grenzverkehr endete. Durch die Politik der völligen Isolation der Bürger von der Außenwelt setzte das kommunistische Rumänien eine Abschottung gegenüber Ungarn und Jugoslawien fort. Diese zwei Nachbarländer galten als Tore für das rumänische Exil und etliche Sicherheitslücken an der westlichen Grenze mussten geschlossen werden. Die Grenze wurde zu einer der am stärksten geschützten und undurchlässigsten Grenzen Südosteuropas.

Nach der Wende verbesserte sich die Situation deutlich. Mit der Demokratisierung kam auch die Öffnung der Grenzen. In den jungen und recht „wilden“ Jahren der rumänischen Demokratie erhoffte man sich eine Regionalisierung des Landes und eine Dezentralisierung des höchst zentralistischen Staatsapparates. Leider kam es nicht zu rechtzeitigen und ernsten Reformen, so dass die Euroregion DKMT erst 1997 gegründet werden konnte. Durch das Embargo gegen Jugoslawien brach die ganze regionale Wirtschaft zusammen, insbesondere die der Donauschifffahrt.

Was das Embargo gegen Jugoslawien nicht aufhalten konnte, war wieder der Grenzverkehr. Da sich Jugoslawien in einer schweren Versorgungskrise mit Ölprodukten befand (1993–1995), entwickelte sich entlang der Grenze ein sehr intensiver Schwarzhandel. Obwohl Rumänien sich zur Einhaltung des Embargos verpflichtete, entwickelte sich der Handel immer weiter. Die Grenze verlor drastisch an Bedeutung, da der Grenzverkehr wirtschaftlich gesehen zu Gunsten beider Seiten war. Diese Entwicklungen trugen zusammen mit einer verstärkten proserbischen politischen und gesellschaftlichen Rhetorik in Rumänien zu der Minderung der Rolle der zwischenstaatlichen Grenzen bei.

Ungarn verfolgte seit Mitte der 1990er-Jahre eine Politik der Verstärkung der Beziehungen zu Rumänien. Mit guten Ergebnissen. Budapest fühlte sich verantwortlich für die im Ausland lebenden Ungarn. In Rumänien leben ca. 1,5 Mio. Ungarn, die meisten von ihnen in Transsylvanien. Auch das Instrument der regionalen zwischenstaatlichen Kooperation, etwa in Form von Euroregionen, wurde gefördert. Die Politik des ungarischen Staates hatte Bezug auch zur serbischen Autonomen Provinz Vojvodina, Teil der Euroregion DKMT. Dort leben auch ca. 280.000 Ungarn.

1999 war wieder ein Wendepunkt der trilateralen Beziehungen. Mit dem Angriff der NATO auf Jugoslawien verschlechterten sich die Beziehungen deutlich. Ungarn war schon NATO-Mitglied und stellte militärische Einrichtungen zur Verfügung. Auch der rumänische Präsident erklärte die volle Unterstützung seines Landes für die NATO, in eklatantem Widerspruch zur Meinung von mehr als 90% der Bevölkerung. Die Beziehungen zwischen den drei Ländern brachen zusammen. Eine neue Zeit der Abschottung und des kalten politischen Klimas begann. Auch das Projekt der Euroregion DKMT stagnierte.

Nach 2000 begann sich die Situation zu verbessern. Insbesondere die Umbrüche im ehemaligen Jugoslawien erleichterten eine regionale Zusammenarbeit. Die Perspektive des EU-Beitritts

stellte besondere Chancen dar. Davon profitierten in erster Linie Ungarn und Rumänien. Durch die wirkungsvolle Transformation gelang es Ungarn 2004, EU-Mitglied zu werden. Rumänien muss noch bis 2007 warten. Serbien hat sich auch für den Weg der EU entschieden und versucht die Aufnahmekriterien zu erfüllen. Die Wende in Serbien (2000) öffnete auch den Weg für die Wiederherstellung des Sonderstatus der Autonomen Provinz Vojvodina, insbesondere durch die Fortentwicklung der Selbstverwaltung. Auch in Rumänien wurden von der EU geforderte Dezentralisierungsmaßnahmen durchgeführt. Somit entstanden die acht Entwicklungsregionen, die leider (aber gewollt) nicht den historischen Regionen entsprechen. Diese Maßnahmen sowie eine Verstärkung der regionalen Identität führten zu einer Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Die Euroregion DKMT entwickelte sich zum Projekt für eine gemeinsame Zukunft innerhalb der EU.

Abbildung 1: Die Euroregion DKMT



Die heutige politische Situation ist ziemlich kompliziert: Ungarn ist schon EU-Mitglied, Rumänien ist ein Kandidatenstaat, der 2007 oder 2008 in die EU aufgenommen werden sollte und Serbien-Montenegro befindet sich erst am Anfang der Bemühungen für seinen EU-Beitritt. Das historische Banat wird wieder von einer streng bewachten Grenze durchquert, diesmal die EU-Außengrenze. Ungarn muss seine Verpflichtungen halten und die Grenze sichern, während Rumänien sich auf diese Aufgabe vorbereitet. Im Rahmen dieses Prozesses hat Rumänien die Visapflicht für Bürger Serbien-Montenegros eingeführt. Das Prozedere erschwert den Grenzverkehr deutlich. Praktisch gibt es kaum Verkehr über die Grenze, denn die Visa sind für die meisten Bürger zu teuer. Dieser Zustand ist insbesondere für die regionale Bevölkerung äußerst störend, weil die Beziehungen zu den Nachbarn nur schwer aufrechtzuerhalten sind. Dennoch wurde durch den politischen Wandel in Bukarest und Belgrad vereinbart, dass das Visa-Verfahren deutlich vereinfacht werden sollte. Jedoch blieben konkrete Schritte bis heute aus.

Mit dem Beitritt Ungarns und dem geplanten Beitritt Rumäniens entsteht ein Prozess der politisch bedingten Exklusion. Mittels administrativer Hürden werden grenzüberschreitende Beziehungen jeglicher Art erschwert und eine Kooperation verhindert. Im heutigen Grenzgebiet scheint die Stimmung getrübt zu sein. Beim letzten Besuch im Juli 2005 wurden die Grenzübergänge lediglich von LKW benutzt. Den früheren intensiven Grenzverkehr zwischen Serbien und Rumänien gab es nicht mehr. Die Bewohner der Grenzregion zeigten sich empört über die Entscheidung aus Bukarest (die rumänische Seite hat zuerst die Visapflicht eingeführt), da diese die Gegebenheiten vor Ort missachte und zur Verschlechterung der guten Nachbarschaftsbeziehungen beitrage.

#### 4. Ausblick

Die Euroregion DKMT ist ein Instrument der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung und ein Prüfstein der trilateralen Zusammenarbeit. Doch diesem Projekt muss seine Funktionalität noch gegeben werden. Solange Grenzen solche aufwendigen Barrieren sein werden, kann von einer Funktionalität dieser regionalen Kooperation nicht gesprochen werden. Die Frage „wer liegt auf der ‚falschen‘ Seite der Grenze?“ ist eine realitätsfremde Darstellung der Situation. Es geht vielmehr um die Erzielung von positiven Entwicklungen über Grenzen hinweg und um die Nutzung des endogenen Potenzials der Region sowie der Gunstlage dieses Kontaktraumes als Schnittstelle zwischen EU und dem Balkanraum. Eine Kombination zwischen dem endogenen Potenzial der Euroregion, der regionalen Identität und der günstigen Standortlage dieses Grenzraumes sind entscheidende Voraussetzungen für einen Erfolg dieses trilateralen Projektes. Eine nachhaltige Regionalentwicklung wird mit Sicherheit auf die benachbarten Räume wirken, was für den westlichen Balkan durchaus positiv und sogar notwendig ist.

#### Literatur

- EUROPÄISCHE UNION (2005): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel
- FÖRSTER, H. (2003): Europa der Regionen – ein vielschichtiges Konstrukt. In: Geographie und Schule, Heft 25. Köln
- GUVERNUL ROMÂNIEI (2002): Planul Național de Dezvoltare (PND) 2002–2005. București
- ILIEȘ, A. (2004): România. Euroregiuni. Oradea
- TADIĆ, B. (2005): Serbien auf dem Weg nach Europa. In: Südosteuropa Mitteilungen, 45. Jahrgang, Heft 1/2005. München
- TOMIĆ, P., ROMELIĆ, J. (2002): Transition and Transformation in post-socialistic countries of central and south-east Europe with a particular view FR Yugoslavia. In: Geographica Panonica, Heft 6. Novi Sad, Jugoslawien

## **Kulturerbe als Bestandteil nationaler und regionaler Legitimierungsstrategien. Skizze einer Studie zu „heritage politics“ in der polnischen Wojewodschaft Małopolskie**

Seit einigen Jahren hat sich insbesondere in den Geschichtswissenschaften die Beschäftigung mit Erinnerungskulturen und der Identitätsstiftung über symbolische Gedächtnisorte („lieux de mémoire“) als eigenständiges Forschungsfeld etabliert. Arbeiten zu diesem Themenkomplex sind in der Regel dem Feld der Nationalismusforschung zuzuordnen, da sie vorrangig diejenigen sozialen Prozesse untersuchen, die zur Entstehung nationaler Kollektive als „imagined communities“ führen (JAWORSKI/KUSBER/STEINDORFF, Hrsg., 2003).

Die hier skizzierte Studie<sup>1</sup> verfolgt das Ziel, aus politisch-geographischer Perspektive nach dem Zusammenhang zwischen *Kulturerbe* (bzw. dem politischen Umgang damit) einerseits und der *Institutionalisierung von Regionen* (im Sinne von PAASI 1986) unter- bzw. innerhalb gesamtstaatlicher Strukturen andererseits zu fragen. Damit ordnet sie sich in mancher Hinsicht in das eingangs erwähnte Forschungsfeld ein. Gleichzeitig weitet sie aber den Blick von den Gedächtnisorten zum Gesamtkomplex des Kulturerbes, und ihr spezifisches Erkenntnisinteresse richtet sich auf die „Region“ und deren Verhältnis zur Nation.

Als empirisches Fallbeispiel der Untersuchung ist Polen ausgewählt worden. Hier lassen sich seit einigen Jahren Ansätze zur Dezentralisierung und Bildung von Regionen bei einem gleichzeitigen Bedeutungsverlust des Nationalstaates – auch in symbolischer Hinsicht – feststellen. Zugleich hat sich der öffentliche Diskurs über Kultur bzw. kulturelle Vielfalt, Geschichte und Identität diversifiziert und an Transparenz gewonnen.

Am Beispiel der Wojewodschaft Małopolskie (zu deutsch: Klempolen<sup>2</sup>) wird analysiert, wie öffentliche Akteure im Rahmen der Selbstverwaltung der Provinz das Thema Kulturerbe (*dziedzictwo kulturowe*) behandeln. Zu den zu untersuchenden Institutionen zählen insbesondere die Kultur- und Schulbehörden, öffentliche Museen, Einrichtungen der Denkmalpflege etc. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Wie sind Zuständigkeiten im Bereich Kulturerbe und Denkmalpflege verteilt? Was gilt allgemein als kulturelles Erbe? Welche Themen werden in den „heritage politics“ aufgegriffen, und welche Interpretationen von Zeit (Geschichte) und Raum („Kulturraum“, Territorium) werden hierdurch vermittelt?<sup>3</sup> Unter der gleichen Fragestellung wird parallel hierzu auch die Rolle nationaler bzw. gesamtstaatlicher Akteure und Institutionen (auch hier: Kulturministerium, Schulbehörden, Denkmalpfleger etc.) untersucht.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Frage zuteil, ob neuerdings ein „regionales“ Kulturerbe propagiert wird, und wie sich eine auf diese Weise symbolisch unterfütterte Region Klempolen gegebenenfalls zu anderen räumlich-gesellschaftlichen Narrativen verhält, allen voran der nationalen Erzählung.<sup>4</sup> Mit Bezug zu WERLEN (2000) ist zu fragen, welche symbolisch-

---

<sup>1</sup> Es handelt sich um eine Dissertation im Fach Geographie, die sich noch in der konzeptionellen Phase befindet.

<sup>2</sup> Bei der Übersetzung ins Deutsche ist zu bedenken, dass es sich bei dem Begriff „Małopolskie“ um ein Adjektiv handelt. Die Entsprechung zum deutschen Wort „Klempolen“ ist eigentlich „Małopolska“ (historisch: *Polonia minor*), was aber nicht synonym zu „województwo małopolskie“ verwendet wird und auch eine andere Semantik aufweist.

<sup>3</sup> Wichtig und bedenkenswert ist bei dieser Analyse stets auch die Frage, welche Themen gerade *nicht* repräsentiert sind.

<sup>4</sup> Unter anderem geht es also um die Frage: Wie polnisch ist Klempolen? Und wie klempolnisch ist Polen? Dabei ist damit zu rechnen, dass auch hinsichtlich der Region „Małopolska“ selber verschiedene Entwürfe kursieren. Im Übrigen ist neben dem Verhältnis Region – Gesamtstaat (Nation) auch der Bezug zu „Europa“ von Interesse, nicht zuletzt im Hinblick auf das Oberthema der 13. JOE-Tagung.

signifikativen Regionalisierungen über das Vehikel „Kulturerbe“ erzeugt werden. Ein explizites Interesse der Arbeit gilt in diesem Zusammenhang dem Aspekt neuer Grenzziehungen („boundaries“) und Territorialisierungen, die oftmals mit etablierten Machtstrukturen konkurrieren und daher nicht selten zu gesellschaftlichen und politischen Spannungen führen.

Falls sich „das Regionale“ tatsächlich als eine wichtige Kategorie für die Definition und Deutung des offiziell propagierten Kulturerbe-Bestandes der Provinz erweist, so ist zu fragen, ob es sich hierbei überhaupt um eine neue Erscheinung handelt. Für den Fall nämlich, dass sich diese Betrachtungsweise in die Zeit vor der politischen Wende zurückverfolgen lässt, kann dies kaum als Aspekt einer symbolisch-konzeptuellen Gestaltung der Region im Sinne PAASIs gewertet werden.

## Kulturerbe als politisch-geographisches Konstrukt und Ressource von Herrschaftslegitimität

„Erbe“ – hier: kulturelles Erbe bzw. Kulturerbe – ist als soziales Konstrukt bzw. als „soziokulturelle Praxis“ (CSÁKY/SOMMER 2005) aufzufassen.<sup>5</sup> Es handelt sich hierbei um eine Qualität, die ausgewählten Sachverhalten – ob materiellen Objekten oder geistig-immateriellen Phänomenen – zugesprochen wird: Indem man Bauwerke, Landschaften, Gemälde, Musikstücke, literarische Werke, aber auch bestimmte Sitten, Gebräuche oder sprachliche Phänomene als kulturelles Erbe bezeichnet, lädt man sie mit einer bestimmten Bedeutung auf. Diese Bedeutung entsteht diskursiv in einem Prozess der Signifikation, d.h. sie wohnt den derart bezeichneten Objekten nicht inne, sondern ist wandelbar und potentiell umstritten.<sup>6</sup> Ganz allgemein lässt sich sagen, dass Kulturerbe das Ergebnis soziokultureller Aushandlungsprozesse ist, in denen es um die Deutungshoheit bezüglich bestimmter gesellschaftlicher Gegebenheiten und Sachverhalte geht, und zwar in der Regel mit einem expliziten Bezug zur Vergangenheit.

Kulturerbe – bzw. die Erhebung bestimmter Dinge in diesen Rang – ist niemals zweckfrei, sondern dient immer bestimmten Interessen – politischen, ökonomischen, wissenschaftlichen etc. Im Rahmen der hier beschriebenen Studie stehen die *politischen Interessen*, die sich gegenüber dem Kulturerbe artikulieren bzw. als deren Vehikel Kulturerbe instrumentalisiert wird, im Mittelpunkt. Worin sind diese begründet? Kulturerbe ist auf zweierlei Weise eng mit dem Aspekt gesellschaftlicher Macht verknüpft. Zum einen ist es Ausdruck bestimmter Machtverhältnisse, wenn bestimmte Phänomene als Erbe klassifiziert werden (und andere nicht), zumal sich immer die Frage stellt, um *wessen Erbe* es sich denn handeln soll.<sup>7</sup> Zum anderen kann das Konzept des Kulturerbes die wichtige Funktion erfüllen, bestehende (oder auch noch zu schaffende) Herrschaftsstrukturen symbolisch zu reproduzieren und sie auf diese Weise zu legitimieren und zu stabilisieren. Politisch-gesellschaftliche Konstrukte wie Nationen, aber eben auch Regionen, können durch den Rückgriff auf „die“ Geschichte Legitimität und Akzeptanz erlangen und Akteure mit einem Interesse an der Stabilität dieser Konstrukte können sich dieses Mittels wiederum strategisch bedienen. Das Konzept des kulturellen Erbes, für dessen „Bewahrung“ man sich einsetzt, bietet diese Möglichkeit des symbolträchtigen Ineinanderfallens von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Dabei wird einer Reflexion über das Wesen des Kulturerbes bzw. der darin kodierten Bedeutung oftmals ebenso wenig Raum gelassen wie der Auseinandersetzung über die „imaginierte Gemeinschaft“ derer, die diese Bedeutung (vermeintlich) teilen.

Aus geographischer Sicht ist hervorzuheben, dass es sich bei Kulturerbe ganz wesentlich um ein räumliches (territoriales) bzw. raumbezogenes Phänomen handelt. Entscheidend für die geschil-

<sup>5</sup> Gleiches gilt für das sogenannte „Naturerbe“, das in der Studie unberücksichtigt bleibt.

<sup>6</sup> GRAHAM et al. (2000) sprechen vielfach von der „dissonance of heritage“.

<sup>7</sup> Hierbei ist die Fähigkeit zur Durchsetzung bestimmter Repräsentationen entscheidend, also die bereits erwähnte Definitionsmacht bzw. Deutungshoheit.

derte Funktion der Konstituierung und Konsolidierung gesellschaftlicher Machtstrukturen ist die räumliche Präsenz des Kulturerbes – insbesondere bei materiellen Objekten – und sein symbolischer Raumbezug.

Wer sich im Falle Polens bzw. der Woiwodschaft Małopolskie als „Erbe-Konstrukteur“ betätigt, welche Themen und Narrative aufgegriffen und welche Interessen dabei verfolgt werden, soll Gegenstand der hier skizzierten Studie sein. Im Folgenden wird kurz der politische Hintergrund erläutert.

## Staatliche Transformation und Regionsbildung in Polen

Der polnische Staat weist eine lange Tradition des Zentralismus auf. Sowohl in der Zweiten Republik der Zwischenkriegszeit, als auch in der Volksrepublik Polen zwischen 1945 und 1989 war Warschau als politisches Zentrum stets überaus dominant. Die starke Betonung der nationalen und territorialen Einheit seitens des Staates hatte ihre Ursachen vor allem in der bewegten und konflikträchtigen Geschichte der Grenzen und der Bevölkerung Polens, die eine gezielte Integration der Landesteile erforderlich machte. Diese Doktrin ließ – von wenigen Ausnahmen abgesehen – wenig Spielraum für politische Entscheidungen und Handeln außerhalb des Zentrums, und ebenso wenig für kulturelle Differenzierungen oder gar Selbstbestimmung innerhalb des Gesamtstaates (PARKIN o.J.).

Spätestens seit den 1980er-Jahren jedoch machten sich Bemühungen um eine Dezentralisierung des Staatsaufbaus verstärkt bemerkbar, vorrangig in den Kreisen der politischen Opposition. Motiviert waren diese Ansätze einerseits durch den Wunsch nach Demokratisierung, und andererseits durch das Bestreben, die Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Die Reform der Territorialverwaltung nach der Wende von 1989/1990 erwies sich jedoch als langwieriges und sehr konflikträchtiges Unterfangen. Bis 1998 wechselten sich mehrfach Phasen erhöhter Initiative und Entscheidungsfreudigkeit mit solchen der Passivität und des Stillstandes ab, bedingt nicht zuletzt durch häufige Regierungswechsel. Seit dem 1. Januar 1999 verfügt Polen über ein dreistufiges System der öffentlichen Verwaltung mit den Ebenen der Gemeinde (*gmina*), des Kreises (*powiat*) sowie der Woiwodschaft oder Provinz (*województwo*).

Insbesondere über den letztgenannten Punkt – die „regionale“ Ebene, wenn man so will – wurde heftig gestritten, und das „Gesetz über die Einführung einer dreistufigen territorialen Staatsgliederung“ vom 24. Juli 1998 hat in jeder Hinsicht als Kompromiss zu gelten. Die sechzehn Provinzen, die an die Stelle der 49 Einheiten aus der Zeit der Volksrepublik getreten sind, verfügen zwar einerseits mit dem Woiwodschaftstag (*Sejmik*) und dem Woiwodschaftsrat (*Zarząd Województwa*) über bedeutende Organe der Selbstverwaltung und demokratischen Mitbestimmung, andererseits sind aber sowohl ihre legislativen Kompetenzen als auch ihre finanziellen Möglichkeiten zur Durchführung einer eigenen Politik sehr beschränkt, und ihnen ist zudem in der Gestalt des Woiwoden ein Repräsentant des Zentralstaates als „Wachhund“ zur Seite gestellt. Gesetzlich festgelegte Ziele und Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane sind die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung der Woiwodschaft, der Ausbau der Infrastruktur, die Förderung der Wissenschaften, des technischen Fortschritts und der Kultur sowie Standortmarketing (GORZELAK 1999).<sup>8</sup>

Dieser Befund verdeutlicht bereits, dass die *Rzeczpospolita Polska* momentan weit davon entfernt ist, ein föderaler Staat zu sein. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass mit den reformierten Woiwodschaften territoriale Entitäten auf mittlerer Ebene geschaffen worden sind, die auf

<sup>8</sup> Darüber hinaus sind die Selbstverwaltungsorgane der Woiwodschaft für regionale Aufgaben in folgenden Bereichen zuständig: Bildungswesen, Gesundheitsschutz, Sozial- und Familienpolitik, Modernisierung des ländlichen Raums, Umweltschutz, Straßenwesen, Verbraucherschutz, Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

lange Sicht als Kristallisationskerne regionaler Kollektive fungieren könnten.<sup>9</sup> Insbesondere die Tätigkeitsbereiche der Kultur und des Standortmarketings werden sich möglicherweise als „Einfallstore“ für regionales bzw. regionsbezogenes Denken und Handeln erweisen, das sich die Konstituierung und Profilierung der jeweiligen Region zum Ziel setzt.

Inwieweit sich ein solches Selbstverständnis und davon ausgehendes Handeln der öffentlichen Akteure auf die Propagierung und den Umgang mit Kulturerbe auswirkt (und umgekehrt), ist zu prüfen.

## Resümee

Wie bereits geschildert, besteht das Erkenntnisinteresse der Untersuchung darin, den Umgang mit Kulturerbe auf der Ebene des Gesamtstaates und der Woiwodschaft im Hinblick auf die beteiligten Akteure, auf dominante Themen und Narrative sowie zugrunde liegende Interessen zu analysieren. Es ist nicht anzunehmen, dass sich für die Woiwodschaft Małopolskie die Propagierung eines kulturellen Erbes nachweisen lässt, das mit der Vision von Polen als einem kulturell weitgehend homogenen Nationalstaat grundsätzlich unvereinbar wäre. Es sei daran erinnert, dass das Hauptmotiv für die Durchführung der Gebietsreform von 1998 die Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und die Optimierung regionalpolitischer Strategien war, und nicht etwa die Föderalisierung oder gar die Gewährung weit reichender kultureller Autonomie für die polnischen Regionen. Dessen ungeachtet sind im Ergebnis der Reform Institutionen auf Woiwodschaftsebene entstanden, die durchaus ein „regionales“ Interesse verfolgen könnten. Hierbei könnte in der Tat auch Kulturerbe mit seiner legitimatorischen Funktion von Bedeutung sein, wenn auch vielleicht zunächst nur indirekt als Teil von Strategien der Regionalentwicklung und des Standortmarketing.

## Literaturauswahl

- BIALASIEWICZ, Luiza (2002): Upper Silesia. Rebirth of a regional identity in Poland. – In: BATT, Judy, Katarzyna WOLCZUK (Hrsg.): *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*. Special Issue, *Regional and Federal Studies*, 12 (2) 2002. London etc.: 111–132.
- CSÁKY, Moritz, Monika SOMMER (2005): *Kulturerbe als soziokulturelle Praxis*. Innsbruck etc.: StudienVerlag (= *Gedächtnis – Erinnerung – Identität*; 6), 188 S.
- GORZELAK, Grzegorz (1999): Regional policies and regional capacity building in Poland. – In: BRUSIS, Martin (Hg.): *Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. München: 131–160.
- GRAHAM, Brian, G.J. ASHWORTH, John E. TUNBRIDGE (2000): *A Geography of Heritage. Power, Culture & Economy*. London: Arnold, V, 284 S.
- HOOSON, David (Hrsg.) (1994): *Geography and National Identity*. Oxford: Blackwell (= *The Institute of British Geographers Special Publications Series*; 29), 391 S.
- JAWORSKI, Rudolf, Jan KUSBER, Ludwig STEINDORFF (Hrsg.) (2003): *Gedächtnisorte in Osteuropa. Vergangenheiten auf dem Prüfstand*. Frankfurt a.M. etc.: Peter Lang (= *Kieler Werkstücke, Reihe F: Beiträge zur osteuropäischen Geschichte*; 6), 183 S.

<sup>9</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass das Vorhandensein territorial-administrativer Strukturen die Bildung von Regionen zwar begünstigen kann, jedoch keine unabdingbare Voraussetzung dafür ist. Mitunter werden Regionen sogar in Opposition zu offiziellen Regionalisierungen konstruiert, wie BIALASIEWICZ (2002) am Beispiel Oberschlesien zeigt.



- PAASI, Anssi (1986): The institutionalization of regions. A theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. – In: *Fennia* 146: 105–146.
- PARKIN, Robert (o.J.): Administrative Reform and Regional Identities in Western Poland. Project Summary. Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology. Internet-Seite: [www.eth.mpg.de/people/Parkin/Current%20Project.htm](http://www.eth.mpg.de/people/Parkin/Current%20Project.htm) (Zugriff am 07.11.2002)
- WERLEN, Benno (2000): Sozialgeographie. Bern etc.: Haupt (= UTB), 400 S.

*V. Integration, Ausgrenzung und Autonomiewunsch:  
Ethnische Minderheiten*

## **Zugehörigkeit trotz Exklusion: Anerkennung zwischen den Minderheiten und Mehrheiten im post-sowjetischen Baltikum**

Die politische und soziale Transformation in Estland, Lettland und Litauen zeigt, dass eine grundlegende Diskrepanz zwischen dem Reformbestreben der Regierung und der tatsächlichen Fähigkeit der Einwohner, die Differenzen in den Gesellschaften zu akzeptieren, besteht. Obwohl die Diskussionen über die Bürgerschaft im Baltikum Fragen zur demokratischen Konsolidierung der multiethnischen Gesellschaften offen lassen, behaupte ich, dass die Unmöglichkeit der vollkommenen Inklusion in solchen Gesellschaften ein konstitutives Moment ihrer Einheit darstellt. Ich argumentiere deswegen, dass die Besonderheiten der gegenseitigen Anerkennung der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften in der jeweils situationsabhängigen Anerkennung der Individuen bestehen und die ethnokulturellen Gemeinschaften sich als eine Staatsgemeinschaft sehen.

Die politischen Prozesse vor und nach der Unabhängigkeit in den baltischen Staaten lassen Gemeinsamkeiten in der Entwicklung erkennen. Wie in den relevanten Studien häufig betont wird, stellen die politischen Handlungen in den 1990er-Jahren einen Prozess des postsowjetischen „nation-building“ dar.<sup>1</sup> Obwohl im Verlauf dieses Prozesses unterschiedliche Strategien der Bürgerschaftskonstruktion in Lettland und Estland einerseits, und Litauen andererseits umgesetzt wurden, spielen diese eher eine sekundäre Rolle für die Erklärung der Anerkennungsverhältnisse in den Ländern. Die Themen der Diskussionen in den postsowjetischen Republiken machen deutlich, dass es bei der Konstruktion der Nationen dort in erster Linie um die Sicherung der staatlichen Unabhängigkeit und der spezifischen Funktionsweise der neuen politischen und sozialen Strukturen ging.<sup>2</sup> Wir müssen festhalten, dass es sich hierbei um politische Grenzziehung der soziokulturellen Gemeinschaften handelt, welche qua Referenz auf die historische Erfahrung der ethnischen Mehrheitsgemeinschaften vorgenommen wurde. Die Nationskonstruktion wurde nach kulturell definierten Merkmalen vorgenommen und knüpfte die besondere Art der Exklusivität postsowjetischer Staatsgemeinschaft an die historische Erfahrung der ethnischen Gruppen an.

Der verbreiteten Meinung, dass der mit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten einhergehende strukturelle Wandel, wie bspw. in der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung, Sprach- und Minderheitenpolitik, ein Hindernis zur demokratischen Konsolidierung multikultureller Gesellschaften darstellt, darf somit nicht ohne Weiteres zugestimmt werden.<sup>3</sup> Ich behaupte, dass weder diese strukturellen Exklusionsmechanismen, noch die politische Partizipation der Ein- oder Ausgeschlossenen für die Anerkennung zwischen den Mehrheits- und Minderheitsgemeinschaften eine entscheidende Bedeutung haben. Vielmehr sind Prozesse relevant, welche das interessenbasierte Zugehörigkeitsgefühl hervorrufen und dieses als Grundlage für die normative Identitätsbildung erst gelten lassen. Im postsowjetischen Baltikum sehen wir, dass die Anerkennung zwischen den Minderheits- und Mehrheitsgemeinschaften auf die Ausbildung einer Identität abzielt, die nicht allein auf die Identifizierung mit der politischen Gemeinschaft reduziert werden darf, weil diese keine Relevanz für individuelle Interaktion und

---

<sup>1</sup> Galbreath, D. J. (2005), *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia*. Stuttgart.

<sup>2</sup> Smith, G. et al. (1998), *Nation-Building in the Post-Soviet Borderlands: The Politics of National Identity*. Cambridge.

<sup>3</sup> Tsilevich, B. (2001), „Development of the Language Legislation in the Baltic States,” *Journal of Multicultural Societies* 3(2): 1–18. Tesser, L. M. (2003), „The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe,” *East European Politics and Societies* 17(3): 483–532. Danjoux, Olivier (2002), *L’Etat, c’est pas moi. Reframing Citizenship(s) in the Baltic Republics*. Lund.

interpersonelle Anerkennung besitzt. Mit Anerkennung ist die situationsabhängige integrative Interaktion gemeint, die die in jeder Rechtsetzung vorhandenen Essentialisierungen der kulturellen Merkmale vermeidet und die gesellschaftliche Konsolidierung an die Prozesse der *individuellen* Identifizierung bindet. Diese Anerkennungsverhältnisse deuten auf Gemeinschaftsbildungsprozesse, die von der *Politisierung* individueller Beziehungen absehen und die Zugehörigkeit einer Staatsgemeinschaft unterhalb der Mitgliedschafts- und sogar der Identifizierungsebene thematisieren.

Die Gesellschaften der „reflexiven Moderne“ formulieren einen Handlungsimperativ, nämlich das Prinzip der Inklusivität, welches das Paradoxon der Demokratie ausmacht<sup>4</sup> Die Mitgliedschaft in jeder rechtlichen Gemeinschaft ist durch die Ausschließung derer begründet, die dieses Prinzip nicht anerkennen. Hiermit ist zugleich eine offensichtliche Grenze jener Gemeinschaft festgelegt, die sich stets in der Abgrenzung zu den sich nicht durch Prinzipien der Reflexivität und Inklusivität organisierenden Gemeinschaften definieren muss und sich in der konstitutiven Geste der exklusiven Inklusion eingrenzt. Die exklusionsbasierte Gemeinschaftsbildung wird besonders problematisch in der Reflexivität der diskursiven Handlung und wirkt durch die in askriptiver struktureller Zugehörigkeit etablierte Recht- und Normsetzung inklusiv.<sup>5</sup> Selbst eine Übereinkunft über die Gemeinsamkeit offenbart die Beziehung zwischen dem Subjekt und Objekt als Angleichung des Einen an den Anderen, die die immanenten Unterschiede der Involvierten ausblenden oder zurückstellen muss, um eine gemeinsame Identität an einem Referenzmerkmal zu verankern.

Wenn von den festen Grenzen einer *sozialen* Gemeinschaft zu sprechen naiv erscheint, besteht die *politische* Gemeinschaft weiterhin aufgrund der festen Kriterien rechtlicher Inklusion in die Bürgerschaft. Die Bildung einer politischen Gemeinschaft, welche durch rechtliche Fixierung normativer Rahmen die zustimmenden Individuen als Angehörige ansieht, kann nie abgeschlossen werden. Aus dieser Sicht stellen vor allem die Mitglieder der Minderheitsgemeinschaften in der nach dem Kriterium der ethnischen oder sprachlichen Homogenität festgelegten Bürgerschaft ein Problem für die Kongruenz der politisierten ethnokulturellen Gesellschaften dar.<sup>6</sup> Andererseits begründet politische Gemeinschaft eine Gefahr für die Identität der Minderheitsgemeinschaft, weil diese zur Essentialisierung der kulturellen Unterschiede, wenn nicht gar zur Einbeziehung der konstruierten Differenz in das Recht greifen muss, um die Notwendigkeit der politischen Integration zu begründen.<sup>7</sup> Im Baltikum gibt es Minderheitsgemeinschaften, die die politischen Zugangsvoraussetzungen zur Staatsgemeinschaft nicht erfüllen und deswegen nicht in die Bürgerschaft oder in die politischen Prozesse einbezogen sind. Deswegen müssen wir hier die Exklusionsmechanismen in diesen Ländern prüfen, um festzustellen, inwiefern die Minderheiten und Mehrheiten einander als Teil der gleichen Staatsgemeinschaft anerkennen. Insbesondere die normativen- und interessengetriebenen Zugehörigkeitsbindungen sollen daher *unterhalb* der rechtlichen Ebene gesucht werden.

Bei der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit der baltischen Republiken handelt es sich in erster Linie um eine Absicherung der Kontrolle einer ethnischen Gruppe über die Ressourcen der ethnisch definierten Nation.<sup>8</sup> Diese sind die alleinige politische Verfügung über die Institutionen des Staates, deren Unabhängigkeit vom Anspruch der titulären ethnischen Gruppe auf das eigene Territorium abgeleitet ist; die Erzählung der Geschichte, die ein bestimmtes Diktum der Abstammung vermittelt und dadurch einerseits die Existenz des *Nationalstaates*, ande-

---

<sup>4</sup> Mouffe, C. (2000), *The Democratic Paradox*. London.

<sup>5</sup> Rancière, J. (2002), *Das Unvernehmen. Politik und Philosophie*. Frankfurt.

<sup>6</sup> Kymlicka, W. (2002), „Multiculturalism and Minority Rights: West and East,“ *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 4.

<sup>7</sup> Parekh, B. (2000), *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. Houndmills.

<sup>8</sup> Lieven, A. (1994), *The Baltic Revolution*. London.

rerseits die Bewahrung der kulturellen Tradition, vor allem der Sprache, legitimiert.<sup>9</sup> An dieser Stelle interessieren uns nicht die Mechanismen der Dominanzsicherung der Mehrheitsbevölkerungen, sondern die Intention, die *diese* Exklusionsmechanismen in der postsowjetischen Zeit erzwungen hat, weil dadurch die außerpolitischen Zugehörigkeitskriterien luzid werden.

Wenn die individuelle Bereitschaft der Minderheitsmitglieder, die ihnen rechtlich zustehenden politischen Verpflichtungen wahrzunehmen, von der Seite der Mehrheitsgemeinschaft als *das* gemeinsame Interesse der Staatsgemeinschaft perzipiert wird, dann kann die Zugehörigkeit trotz der politischen Exklusion in kulturell *sensibilisierte* Demokratie umgesetzt werden. Die bspw. in der lettischen Staatsbürgerschaftsgesetzgebung implizierte Reduzierbarkeit ethnischer Gemeinschaften auf ihre sprachliche und kulturelle Identität knüpft auf diese Weise die Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft an den Assimilationsgrad ihrer Mitglieder. Die Setzung der *kulturellen Assimilation* vor der *politischen Akkomodation* der Minderheiteninteressen erlaubt Spielräume für die interessengeleitete individuelle Interaktion der Einzelmitglieder der Minderheits- und Mehrheitsgemeinschaften. Die Nationalitätenpolitik, die nur den Mitgliedern der titulären Ethnie die Teilhabe am „policy-making“ gestattet und die kulturelle Assimilation als Voraussetzung zur politischen Inklusion versteht, weist auf die breite Palette der nicht-politischen Assoziationsstrategien hin, z.B. im alltäglichen Handeln. Die erfolgreiche Integration der multikulturellen lettländischen Gesellschaft als „kulturelle Demokratie“ wird damit von der Anpassung der Minderheitsmitglieder an die Normen der Mehrheitsgesellschaft abhängig sein.<sup>10</sup>

Die diffizile Interessenanerkennung zwischen den unterschiedlichen Gemeinschaften kann, wie im Falle Estlands, auch die Form einer „ethnischen Demokratie“ annehmen.<sup>11</sup> Diese gestattet die Entfaltung kultureller Besonderheiten jeder Gemeinschaft in einer längerfristigen Perspektive durch gegenseitige Interessenanpassung der Gemeinschaften. Die festgelegten Kriterien der politischen Mitgliedschaft können somit exklusiv sein, nehmen jedoch einen Status quo in den Blick, der zur politischen Anerkennung *ohne* kulturelle Assimilation führen kann. So nimmt die estnische Gesetzgebung zwar die der ethnisch-estnischen Gemeinschaft eigenen Handlungsmuster als Grundvoraussetzung für die rechtliche Inklusion in die Staatsgemeinschaft, setzt dabei aber den Verzicht auf die eigenen kulturellen Besonderheiten *nicht* voraus.<sup>12</sup> Diese Beispiele machen deutlich, dass insbesondere die Rekonstruktion der Nation als ethnokulturelle Entität Möglichkeiten der Herausbildung einer normativ ergründeten Zugehörigkeit ohne Referenz auf kulturelle Identität trotz rechtlicher Exklusion bietet.

Anders verhält es sich mit der Deutung der Ethnien als primordiale Gemeinschaften. Auf diese Weise wird die Notwendigkeit der Anerkennung einer Staatsgemeinschaft als multikultureller Entität postuliert, welche die diversen ethnokulturellen Gemeinschaften einschließt. Dieser Ansatz der Gemeinschaftskonstruktion geht von der Unmöglichkeit kultureller Assimilation aus und gewährt die Einschließung in die Staatsgemeinschaft. Diese Inklusion wirkt sich aber negativ auf die Konsolidierung der ethnokulturellen Gemeinschaften aus, weil sie die Unterschiede festhalten, ohne auf die Gemeinsamkeiten hinweisen zu müssen. So kann bspw. das inklusive Staatsbürgerschaftsrecht Litauens den Minderheitsgemeinschaften de jure weitgehende Freiheiten einräumen, de facto erzeugt es jedoch weder eine größere Assoziationsbindung noch stärkere Zugehörigkeit zu *einer* Staatsgemeinschaft als die lettische oder estnische Gesetzgebung.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Smith, A. D. (1986), *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford.

<sup>10</sup> Jubulis, M. A. (2003), *Nationalism and Democratic Transition: The Politics of Citizenship and Language in post-Soviet Latvia*. Lanham.

<sup>11</sup> Smith, G. (1996), „The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia,“ *Nationalities Papers* 24(2): 845–64.

<sup>12</sup> Siehe Vihalemm, T., A. Masso (2003), „Identity Dynamics of Russian-speakers of Estonia in the Transition Period“, *Journal of Baltic Studies*, 24(1): 92–116.

<sup>13</sup> Kasatkina, N./L. Tadas (2003), *Lietuvos etninii grupiu adaptacija: kontekstas ir eiga*. Vilnius.

---

Jenseits aller Vermutungen über die höhere Effizienz des einen Modells gegenüber einem anderen, muss die Anerkennung als *Zuerkennung* der sozialen Zugehörigkeit auf der Mikroebene der individuellen Interaktion vorhanden sein, die im persönlichen Interesse der Beteiligten gründet und die Anerkennung des Status des involvierten Mitgliedes auch ohne Bindung an die Institution ermöglicht. Die individuelle Identifizierung wird daher nicht als Essentialisierung der sozialen Perzeption auf die kulturelle und sprachliche Identität reduziert. In dieser Hinsicht scheint es mir viel versprechend zu sein die politische Integration zu berücksichtigen und die Situativität der Interaktion zu betonen. Dadurch wird einerseits ein Argument gegen die Essentialisierung der ethnokulturellen Differenzen als *Gruppenunterschiede* gegeben, andererseits lassen sich dadurch die Prozesse erklären, die eine politische Gemeinschaft als Gemeinsamkeit der normativen Muster und der vergleichbaren Interessen postulieren. Darin liegt m.E. die Herausforderung für die Minderheits- und Mehrheitsgemeinschaften, welche den Referenzpunkt der gemeinsamen Zugehörigkeit erkennen und die gegenseitige Anerkennung als Dazugehörige anstreben müssen.

## Ungarische Autonomiekonzeptionen, Rundschau im Karpatenbecken

*...autonomy is not a panacea, but only a tool or a framework that can constitute an adequate compromise if the parties are looking for one (Ruth Lapidoth)<sup>1</sup>*

Dieses Thema wurde erstmals nach der politischen Wende der Region überhaupt angesprochen, da das Thema der nationalen Minderheiten in den ehemaligen Ostblockstaaten eine völlig unangenehme Frage (fast Tabu) war. Während der stürmischen Zeit am Anfang der 1990er-Jahre haben die ungarischen Minderheiten versucht, eine bessere Behandlung von den oft nationalistischen Vaterländern zu erreichen. Bei der Vorgehensweise stellte sich heraus, dass die Verhältnisse aufgrund der länderspezifischen Grundlagen von Land zu Land völlig verschieden waren. Ich werde mich in meiner Ausarbeitung auf vier Länder beschränken, da meiner Meinung nach die Geschehnisse in den Nachbarländern Ungarns die interessantesten waren. Ich versuche ein umfassendes Bild über die Geschichte der Autonomiekonzeptionen in der Slowakei, in der Ukraine, in Rumänien und in Serbien- Montenegro zu zeichnen.

Die ungarische Minderheit ist die größte Minderheitengruppe im Karpatenbecken. Ohne die historischen Ereignisse allzu lang zu schildern, erlauben Sie mir eine kurze Zusammenfassung: Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die multiethnische Monarchie aufgeteilt und das Königreich Ungarn hat dadurch zwei Drittel seines Gebietes und ca. drei Millionen Ungarn verloren.<sup>2</sup> Bei der Grenzziehung haben die Gewinner die nationalen Verhältnisse überhaupt nicht im Betracht gezogen und damit den Zweiten Weltkrieg codiert. Der ungarische Revisionismus hat eine gewisse Unterstützung von Hitler bekommen und die durch Hitlers Hilfe erreichten Grenzkorrekturen<sup>3</sup> wurden nach dem Zweiten Weltkrieg wieder zurückgezogen. Wie oben bereits erwähnt, durfte während der sowjetischen Ära über diese Problematik nicht offen gesprochen werden. Dennoch war in dem ungarischen Teil der jeweiligen Gesellschaft massiv spürbar, wie seelenstark die ungarischen Minderheiten gegen den sichtbaren und unsichtbaren Assimilationsdruck des jeweiligen Nachbarlandes von Ungarn gekämpft haben.<sup>4</sup> Diese Kraft hat ihnen dabei geholfen, dass nach dem Sturz des kommunistischen Regimes alle außerhalb der Landesgrenzen lebenden ungarischen Gemeinschaften mit ihren Autonomiekonzeptionen auf das politische Podium getreten sind.

Bevor ich die historischen Daten nacheinander erklären werde, möchte ich die Bedeutung des Begriffs „*Autonomie*“ erläutern. Es gibt keine allgemein anerkannte Erklärung für diesen Begriff, aber man kann schon anhand der vielen Definitionen die Grundelemente feststellen: Autonomie bedeutet das Recht, dass eine in der Minderheit lebende Gemeinschaft ihr Mitspracherecht ausüben kann. Dies gilt in Bezug auf solche Entscheidungsfindungen, deren Wirkung die Gemeinschaft eindeutig trifft. Darüber hinaus darf diese Gesellschaftsgruppe ihre inneren Angelegenheiten selbstständig mit möglichst wenigen Einschränkungen und Kontrollen ausführen.

---

<sup>1</sup> Ruth Lapidoth: *Autonomy Flexible Solutions to the ethnic conflicts* [Fn.5], S.204

<sup>2</sup> Genaue Daten: Die Fläche Ungarns von 288 tausend km<sup>2</sup> auf 93 tausend km<sup>2</sup>, die Bevölkerung von 18,2 Millionen auf 7,6 Millionen vermindert. Millionen von Ungarn finden sich in den Nachfolgestaaten der Monarchie wieder. <http://www.magyarorszag.hu/nemet/orszaginfor/tortenelem>

<sup>3</sup> 2. November 1938 – Das italienisch-deutsche Schiedsgericht gibt Ungarn – durch die Erste Wiener Entscheidung – die von Ungarn bewohnten Teile Oberungarns zurück, die seit dem Trianonvertrag als tschechoslowakisches Territorium galten. Im März 1939 wird auch die Karpaten-Ukraine den Ungarn zurückgegeben. Im August 1940 – durch die Zweite Wiener Entscheidung – wird auch Nordsiebenbürgen mit dem Szeklerland Ungarn zurückgegeben.

<sup>4</sup> Ausnahmefall: Österreich, wo meines Wissens her kein staatlich durchgeführtes Programm für die Assimilierung der Ungarn vorgesehen war.

Man identifiziert oft die Autonomie mit einer von ihren möglichen Erscheinungsformen, mit der Territorialautonomie. Es ist natürlich eine grobe Vereinfachung, da man neben diesem Begriff noch zwei weitere Autonomieformen voneinander unterscheiden kann: die Personalautonomie und die Kulturautonomie.

Von einer *Territorialautonomie* spricht man, wenn ein geografisch gut erkennbares Gebiet, das mehrheitlich durch eine Minderheit bewohnt ist, über solche Kompetenzen verfügt, die eine gewisse Unabhängigkeit vom Staat sichern.<sup>5</sup> Man kann in dieser Region solche speziellen Rechte finden, die sonst in anderen Teilen des Landes nicht gültig sind. Beispielsweise ist die Amtssprache neben der offiziellen Sprache des Landes auch die Sprache der Minderheit; man soll die Plätze bei der Polizei oder im Gerichtshof proportioniert zwischen der Mehrheit und Minderheit teilen. Eine Territorialautonomie hat nicht immer einen ethnischen Hintergrund, sie kann sich auch auf die geschichtlichen Traditionen berufen.<sup>6</sup>

Die *Personalautonomie* unterscheidet sich von der oben genannten Autonomieform grundsätzlich dadurch, dass sie nicht an ein Gebiet gebunden ist, sondern an die Minderheitengemeinschaften des Landes, die nicht unbedingt in einem klar definierbaren Raum leben, sondern im ganzen Staat. Die Minderheiten wählen ein solches Organ, durch das sie ihre Rechte ausüben können. Es entscheidet in allen Fällen, die die Minderheit unmittelbar betreffen (z.B. im Bereich der Kultur und Bildung) und dieses Organ äußert die Meinung der Minderheitengemeinschaft bei öffentlichen Diskussionen. Die staatlichen Behörden müssen ihre Entscheidungen mit den Vertretern der Minderheiten im Voraus besprechen, wenn sie direkt oder indirekt ihr Leben betreffen.

Bei der dritten Form der Autonomie gibt es schon lange eine lebhafte Diskussion darüber, ob die *Kulturautonomie* nur eine Form der Personalautonomie ist oder etwas völlig Unabhängiges. Eigentlich wird dies bei der Erklärung des Begriffes keine Rolle spielen, da die Wissenschaftler doch eine gemeinsame Meinung vertreten, was man unter Kulturautonomie verstehen soll, unabhängig von ihrer Einordnung. Hier sind die Rechte der Minoritätsgemeinschaft ausdrücklich auf die Kultur-, Bildungs- und Unterrichtsebene der Gesellschaft beschränkt. Es ist eine wichtige Voraussetzung, dass die Minderheit durch ihre gewählten Vertreter repräsentiert ist und nicht der Staat eine Organisation zuwege gebracht hat.<sup>7</sup>

Die ersten ungarischen Autonomiekonzeptionen sind in der Zeit nah zueinander geboren. Die erste Autonomiekonzeption stammt aus der Karpaten-Ukraine (Vorschlag über die Ungarische Autonomiekonzeption in der Karpaten-Ukraine im Januar 1991), dann in Serbien (Dreifache Autonomiekonzeption in der Vojvodina im April 1992), in der Slowakei (Gesetzentwurf über die Lage und Rechte der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen in der Slowakei im Februar 1993) und letztendlich in Rumänien (Gesetzentwurf über die nationalen Minderheiten und Autonomiegemeinschaften im November 1993)<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> z.B.: Einfluss auf die Entscheidungen im Bereich der Wirtschaft, Infrastruktur, des Schulwesens, des Handels, der sozialen Einrichtungen dieser Region.

<sup>6</sup> z.B.: in Ex- Jugoslawien das Status des Autonomiegebiets Vojvodina (Vojvodenschaft)

<sup>7</sup> Diese Erklärung basiert sich auf das Buch von Józsa Hévízi: *Autonómia típusok Magyarországon és az EU-ban*, Püski, Budapest 2001 und Sándor Balogh: *Autonomy and new world order*, Mathias Corvinus publishy, Toronto 1999

<sup>8</sup> Wolfgang Zellner, Pál Dunay: *Ungarns Außenpolitik 1990–1997 Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*. Baden-Baden: 1997.S.67ff.



## Ukraine<sup>9</sup>

In der Ukraine leben 156.000 Ungarn. Die meisten von ihnen wohnen in der ungarisch-ukrainischen Grenzregion. Ihre größte Interessensvertretung ist der „Kulturverein der in der Karpaten-Ukraine lebenden Ungarn“. Sie haben ihre Ziele als erste sehr klar formuliert: Sie wollten eine Verwaltungseinheit für die Ungarn erreichen (ungarische Komitat), eine Selbstverwaltung für dieses Gebiet und eine politisch-wirtschaftliche Autonomie. Leider haben sie diese hohen Ziele nicht erreicht, trotz der Volksabstimmung im Jahre 1991. Dort wurde über die Unabhängigkeit der Ukraine abgestimmt und das ungarische Autonomiegebiet gewählt. Die Wähler haben beide Bestrebungen zu 80% mit „Ja“ unterstützt. Aber die nach der Wahl ausgearbeiteten Gesetzentwürfe wurden bis jetzt auf den hohen Ebenen der Gesetzgebung nicht angenommen. Die Verfassung der Ukraine erkennt das Recht der Minderheiten zu der Kulturautonomie an, aber die ukrainische Regierung gibt keine finanzielle Unterstützung, weder den Ungarn noch anderen Nationalitäten des Landes. In solchen Siedlungen, in denen die Ungarn die Mehrheit bilden, dürfen sie die Straßenschilder zweisprachig schreiben, ihre Nationalsymbole benutzen und als Amtssprache wird neben der ukrainischen Sprache die ungarische Sprache anerkannt. Die ungarischen Gemeindeverwaltungen haben sich im Jahre 2001 entschieden, eine Organisation<sup>10</sup> ins Leben zu rufen, deren Hauptaufgabe die erfolgreiche Interessenvertretung auf hoher politischer Ebene ist. Mit der wirksamen Hilfe der ungarischen Regierung wurde eine ungarische Hochschule für Lehrerausbildung in Beregszász gegründet und Dutzende von verschiedenen kulturellen Programmen werden von Ungarn unterstützt (z.B. Buchspenden für die Bibliotheken, finanzielle Unterstützung des ungarischsprachigen Theaters.)

## Serbien-Montenegro<sup>11</sup>

In diesem Staatenbund leben ca. 300.000 Ungarn, ähnlich platziert wie in der Karpaten-Ukraine, überwiegend in einem Block in der Nähe der ungarischen Grenze. Hier war der Begriff der Autonomie nicht unbekannt, da das Gebiet über eine weitgehend unabhängige Autonomie schon in Jugoslawien verfügt hat. Die geschichtlichen Ereignisse haben die Autonomie zerstört. Sie war für Miloševićs zentralisierten Staat unakzeptabel. Vielleicht genau deswegen kann man ohne weiteres behaupten, dass die am besten ausgearbeitete ungarische Autonomiekonzeption aus diesem Gebiet stammt. Das so genannte „Dreifach Modell“ hat 3 Grundsäulen: die Personalautonomie, bei der es um die Sprachnutzungsrechte und die Bewahrung der kulturellen Identität geht; der ungarische Autonomiebezirk, bei dem die geographisch nah zueinander liegenden Siedlungen, in denen die Ungarn die Mehrheit bilden, sich zusammenschließen können. Dort wo die Ungarn sporadische Siedlungen haben (in denen es aber jeweils eine ungarische Mehrheit gibt), schlug diese Konzeption ungarische Selbstverwaltungen vor. Im Jahr 1999 haben die politischen Organisationen der Ungarn eine neue Konzeption entworfen, welche der früheren Vorstellung sehr ähnlich war. Da sich die Dreiteilung bewährt hat, wurde statt der Personalautonomie jetzt für das ganze Gebiet eine „einheitliche“ Vojvodina-Autonomie gefordert. Die Autonomie wurde hier nicht als die Autonomie der Ungarn vorgeschlagen, sondern wie früher bis Ende der 1980er-Jahre, als Autonomie einer gemischt bewohnten Region.<sup>12</sup> 2002 hat das Parlament die Autonomie des Gebietes zurückgegeben, aber da es keine finanzielle Unterstützung dazu geregelt hat, bleibt die Autonomie eher nominell. Die Angehörigen einer Nationalität haben das Recht dazu, Nationale Räte zu bilden, deren Leiter gemeinsam mit solchen Ministern,

<sup>9</sup> Die hier erwähnten Daten stammen aus dem Buch von Dupka György: *Autonómia-törekvések Kárpátalján Ungvár*; Budapest: Intermix, 2004.

<sup>10</sup> Ihr Name lautet: *Kárpátaljai Határmenti Önkormányzatok Társulása /Gesellschaft der in der Grenzenregion von Karpaten – Ukraine liegenden Gemeindeverwaltungen*

<sup>11</sup> Die hier erwähnten Daten stammen aus dem Buch von Lajos Arday: *Magyarok a Délvidéken, Jugoszláviában / Arday Lajos. – Bp. : BIP, 2002. – 387 p., [2] t.fol.*

<sup>12</sup> Der Anteil der Ungarn in der Vojvodina liegt bei etwa 14%.

die in Minderheitenfragen kompetent sind, unter der Führung des serbischen Ministerpräsidenten einen Minderheitenrat bilden. Dieses Gremium hat eher eine koordinatorische Aufgabe.<sup>13</sup> Wenn die ungarische Proportion in der Bevölkerung einen Anteil von 15% erreicht, ist die Gemeindeverwaltung verpflichtet, die ungarische Sprache als Amtssprache einzuführen.

## Die Slowakei<sup>14</sup>

In diesem Land leben die Ungarn in einem geographisch geschlossenen Gebiet in einem 50–60 km breiten Streifen an der slowakisch-ungarischen Grenze. 10% der Bevölkerung, ca. 520.000 Ungarn wohnen hier. Deren führende politische Schicht hat beim slowakischen Parlament gleich nach der Trennung der Tschechoslowakei eine umfangreiche Autonomiekonzeption eingereicht. Der Gesetzentwurf wurde abgelehnt. Die Ungarn bilden die größte Minderheitengruppe im Land und haben eine Nationalpartei (MKP).<sup>15</sup> Sie ist seit zwei Legislaturperioden Teil der Regierung, aber um mögliche Konflikte zu vermeiden, hat sie die Autonomiefrage aus ihrem Wahlprogramm herausgelassen. Es gibt keine umfassende Regelung über die Minderheiten; die Kollektivrechte der Minderheiten sind nicht akzeptiert. Die ungarischsprachigen Institute (z.B. Kulturkreise und eine neue Universität<sup>16</sup>) werden durch sämtliche in Ungarn ansässige Stiftungen und durch ungarische Ministerien finanziert. Auf lokaler Ebene haben die Ungarn die Möglichkeit, ihre Muttersprache im Amt zu benutzen, wenn sie 20% der jeweiligen Bevölkerung bilden. In diesem Fall sind die Straßenschilder und Ortsschilder (nach Wunsch) zweisprachig.

## Rumänien<sup>17</sup>

Hier leben die meisten Ungarn außerhalb Ungarns: ihre Zahl beträgt 1,5 Millionen, aber ihre Platzierung ist anders als die der anderen ungarischen Minderheiten, da zwei Drittel der Ungarn in einem geographisch einheitlichen Gebiet („Széklerland“) leben, weit von der ungarisch-rumänischen Grenze entfernt und die anderen im historischen Siebenbürgen. Ihre Autonomievorstellungen hatten von Anfang an einen etwas anderen Charakter als die anderen, da die Idee der Territorialautonomie vielleicht hier am meisten Chancen hat, sich zu erfüllen. Die Ungarn haben im politischen Leben Rumäniens eine starke politische Präsenz durch ihre Nationalpartei (RMDSZ<sup>18</sup>). Seit 1996 ist die RMDSZ Koalitionspartner der jeweilig größten Partei in der Regierung und seither ist sie kein Sprachrohr der Autonomievorstellungen mehr, sondern benutzt die Taktik der „kleinen Schritte“. Mit diesem Verfahren konnte ein Teil der ungarischen politischen Elite nicht einverstanden sein. Sie forderten eine offene Konfrontation mit der rumänischen Öffentlichkeit. Neue politische Gruppen sind geboren,<sup>19</sup> welche die bisher erreichten Ergebnisse in Frage gestellt haben. Sie haben eine neue Autonomiekonzeption ausgearbeitet, die

<sup>13</sup> Das Gremium wurde durch eine Regierungserklärung in Oktober 2004 ins Leben gerufen

<sup>14</sup> Die hier erwähnten Daten stammen aus dem Buch von Gyula Popély: *Népfogyatkozás a csehszlovákiai magyarság a népszámlálások tükrében 1918–1945* Budapest: Írók Szakszerv. : Széphalom Kvműhely:Regio, 1991 [S.I.] : Tájfun Kft.und Gyurcsík Iván: *A szlovákiai magyarság demokratikus törekvései, A nemzetiségi kulturális autonómiáról a Balatonalmádiban, 1994. április 14–16-án rendezett tanácskozás előadásai* [szerk. Halász Péter] Magyar Művelődési Intézet und Miklós Duray: *Önrendelkezési kísérleteink, Mérey Rotai Somorja 1999.*

<sup>15</sup> MKP- Magyar Koalicio Pártja auf Deutsch Ungarische Koalitionspartei

<sup>16</sup> Der Name der Universität ist Selye János Egyetem und steht in Nyitra

<sup>17</sup> Die hier erwähnten Daten stammen aus dem Buch von Kinga Gál: *Minoritätenprobleme in Ungarn und Rumänien.* In: *Transformationsproblem im südlichen Mitteleuropa – Ungarn – Rumänien.* Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz Hg. V. Beate Neuss, Peter Jurczek, Wolfram Hilz. Tübingen 1999 S.31f und Vladimir Pasti: *The Challenges of Transition. Romania in Transition.* New York 1997

<sup>18</sup> RMDSZ- Romániai Magyar Demokrata Szövetség/ Ungarisch Demokratischer Bund in Rumänien

<sup>19</sup> Im Jahre 2003 wurde SZNT (Székely Nemzeti Tanács/ Szekler Nationalrat), EMNT (Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács/ Siebenbürgerische Ungarische Nationalrat), MPSZ (Magyar Polgári Szövetség/Ungarische Bürgerverein) gegründet.

im rumänischen Parlament abgelehnt wurde. Wenn die Zahl der ungarischen Bevölkerung in einer Gemeinde einen Anteil von 20% erreicht, kann man die ungarische Sprache als Amtssprache benutzen und die Namen der Straßen, Orte und gemeinnützigen Einrichtungen sollen zweisprachig geschrieben werden.

## Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Autonomiewünsche der ungarischen Minderheit nirgendwo erfüllt wurden, aber man kann trotzdem an einen gewissen Fortschritt in diese Richtung denken, da die internationalen Berichte (siehe „Gross-Bericht“<sup>20</sup>) die Autonomie als fördernde politische Institution darstellen. Die Autonomie kann ethnische Konflikte lösen. Sie unterstützt die Souveränität, Einheit und territoriale Integrität des Landes und gefährdet sie nicht, wie viele behaupten, nach deren Interpretation die Autonomie der erste Schritt zum Separatismus ist.

---

<sup>20</sup> Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, [http://www.andigross.ch/html/auton\\_coe.pdf](http://www.andigross.ch/html/auton_coe.pdf), in der vom Europarat verabschiedeten Fassung.

## **Roma und Sinti und ihre Bedeutung für die sich erweiternde Europäische Union**

Seit dem Beitritt von acht neuen Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 stellen Sinti und Roma<sup>1</sup> mit geschätzten 10 Millionen Angehörigen<sup>2</sup> die größte ethnische Minderheit in der Union da. Mit dem voraussichtlichen Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007 wird sich die Zahl der in der EU lebenden Roma – die ja auch die Rechte der EU, also beispielsweise Reisefreiheit nutzen können – noch einmal stark erhöhen.<sup>3</sup>

Durch die Transformationsprozesse nach 1989 in den beigetretenen Ländern Mittel- und Osteuropas hat besonders die Ethnie der Roma radikale soziale, soziokulturelle und wirtschaftliche Einschnitte hinnehmen müssen. Waren sie unter den sozialistischen Regierungen der Länder Ost- und Mitteleuropas nach dem Zweiten Weltkrieg durch verstärkte Integrationsprogramme in das Wirtschaftsleben und somit mehr oder weniger in das gesellschaftliche Leben integriert, so prägen hohe Arbeitslosigkeit, Kriminalität, Rassismus und eingeschränkter Zugang zu normalen Bildungswegen sowie zur Gesundheitsversorgung und anderen sozialen Leistungen die heutige Roma-Gesellschaft. Die Tradition und Lebensweise der Roma sowie auch die konträre Einstellung und Ressentiments seitens der Behörden und Bevölkerung in den betroffenen Staaten haben hier wesentliches Konfliktpotential geschaffen. Damit stellt die Integration dieser ethnischen Gruppe eine besondere Herausforderung für die EU und die betroffenen Staaten dar.

Roma sind Ende des ersten Jahrtausends n. Chr. vom indischen Subkontinent nach Europa gekommen. Besonders in Griechenland und im Byzantischen Reich gab es ab dem 15. Jahrhundert Roma-Siedlungen. Auch in anderen Teilen Europas hat sich diese ethnische Gruppe niedergelassen. Bereits früh hat sich eine Ausgrenzung und Diskriminierung gegenüber dieser ethnischen Minderheit abgezeichnet. Seltene Versuche, Roma und Sinti zu einem sesshaften, gesellschaftlichen Lebensstil „umzuerziehen“ stehen hierbei häufigen Kampagnen der Vertreibung, Diskriminierung, Versklavung und des Völkermordes gegenüber. Diese Verfolgung fand unter dem Regime der Nazis ihren traurigen Höhepunkt, da Roma wegen ihrer Rasse verfolgt und organisiert ermordet wurden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Regierungen in Mittel- und Osteuropa verstärkt versucht, Roma zur Sesshaftigkeit zu bringen und sie ins Wirtschaftsleben zu integrieren. Die meisten Roma waren unqualifiziert und wurden daher als Hilfsarbeiter eingesetzt. Mit dem Zusammenbruch der unrentablen Betriebe nach 1990 fiel für diese ethnische Minderheit die berufliche Tätigkeit weg. Jahrelange Arbeitslosigkeit und seltene Weiter- oder Weiterbildungsmöglichkeit haben die Aussichten auf Arbeit seitdem stetig verringert.

Roma werden bei der Arbeitsplatzsuche benachteiligt.<sup>4</sup> Roma gelten bei einer Vielzahl der Arbeitgeber aufgrund ihrer Lebensverhältnisse und ungeachtet ihrer Ausbildung als unzuverlässig und nicht lernwillig. Arbeitslosigkeitsquoten erreichen bei manchen Roma-Gemeinden bis zu 95% wie in den ländlichen Gebieten der Slowakei. Insgesamt liegt die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe bei 70% in der Slowakei. Dieselbe Quote ist auch in Ungarn, Tschechien sowie in Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen. Dadurch scheinen die Arbeitslosigkeit und der Bezug

---

<sup>1</sup> Roma haben sich vorwiegend in Süd-, Ost- und Mitteleuropa niedergelassen, wobei Sinti als die ethnische Gruppe in Westeuropa bezeichnet werden.

<sup>2</sup> Genaue Zahlen existieren nicht, da viele Sinti und Roma sich nicht offiziell zu ihrer ethnischen Gruppe bekennen.

<sup>3</sup> Rumänien 1,5 Millionen, 6,7% der Gesamtbevölkerung; Quelle: Osteuropa-Magazin; 1/2004 S. 30).

<sup>4</sup> So finden sich beispielsweise in Rumänien immer wieder Stellenangebote, die ausdrücklich darauf hinweisen, dass Angehörige der Roma nicht willkommen sind. Ein ähnliches Verhalten ist auch in Tschechien und der Slowakei zu beobachten.

von staatlichen Mitteln als normale Lebensweise in einer Gemeinschaft. Die Kinder der Roma wachsen mit dieser Ansicht auf und nur die wenigsten bekommen die Chance auf einen geregelten Bildungsweg. Dies wiederum bestärkt die Mehrheitsbevölkerung in den Ländern, die Lebensweise der Roma zu verurteilen, deren Sozialleistungen als viel zu hoch angesehen werden. In letzter Zeit häufen sich wieder rassistisch motivierte Anschläge auf Roma-Gemeinschaften. Tschechien kämpft mit einer zunehmenden Ghettoisierung von Roma-Siedlungen, wie die Tageszeitung „Lidové Noviny“ vom 7. Juli dieses Jahres berichtet. Ähnliche Probleme haben andere Staaten mit einem hohen Bevölkerungsanteil dieser Minderheit, die mit dem Ausmaß der Probleme nicht fertig werden. Sieht man von vereinzelt Fortschritten ab, so scheint sich diese Spirale nicht wirklich aufzulösen.

Was ist also zu tun?

Für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Tschechien sowie die Slowakei kann Folgendes gesagt werden: Alle Staaten haben sich mit dem Beitritt verpflichtet die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen, unter ihnen die Bekämpfung der Diskriminierung sowie die Gleichstellung ethnischer Minderheiten. Die Tschechische Republik hat Anfang 2002 eine umfangreiche Studie zur Problematik angefertigt<sup>5</sup>, die alle Ministerien einschloss und die sich intensiv mit Lösungsvorschlägen auf allen Ebenen beschäftigt hat. Ähnliche Untersuchungen hat es auch in anderen Staaten, etwa der Slowakei oder Ungarn gegeben.

Zu Tschechien muss jedoch gesagt werden, dass es noch erhebliche Defizite bezüglich der Integration der Roma gibt. Ein Hauptgrund hierfür sind gegenseitige Ressentiments zwischen Mehrheitsbevölkerung und Minderheit. Besonders auf lokaler Amtsebene werden Bestimmungen aus Prag nicht adäquat umgesetzt. Es bedarf aber einer besseren Kommunikation der Programme und vor allem ihrer Zwecke. Besonders wichtig ist, dass Gelder aus EU-Programmen an den richtigen Stellen eingesetzt werden.

Mit der Einführung der *Flat Tax*<sup>6</sup> in der Slowakei, die ökonomisch durchaus gelobt wurde, hat sich die Lage gerade für Roma verschlechtert, da gleichzeitig die Sozialausgaben verringert worden sind. Dadurch können viele Roma-Familien nicht im ausreichenden Maß versorgt werden. Die Regierung der Slowakei hat außerdem argumentiert, dass die Einnahmen aus den Sozialkürzungen zur Finanzierung der Bildung für Roma und den Bau von Sozialwohnungen eingesetzt werden würden. Ob dies wirklich umgesetzt wird, ist bis dato offen. Schließlich treffen auf die Slowakei dieselben Kriterien, Probleme und Lösungsansätze zu wie für die Tschechische Republik. Dies ist auch der Fall für Ungarn und Polen.

In all jenen Ländern erscheint es sinnvoll, eine praktische Verfolgung der Integrationsziele anzugehen. Dies kann durch speziell geschulte Fachkräfte passieren, die zum einen zwischen der Roma-Minderheit und der Mehrheitsbevölkerung vermittelnd eingesetzt werden und zum anderen Bedürfnisse und Probleme aus den betroffenen Gebieten den zuständigen Regierungsbehörden mitteilen. Besonders wichtig ist es hierbei, Interessenvertreter der Roma-Minderheit mit einzubinden.

Vor dem Hintergrund einer verstärkten Partizipation kann z.B. die im April 2001 auf zehn Jahre angelegte rumänische Strategie zur Verbesserung der Lage der Roma in zweierlei Hinsicht positiv bewertet werden. Zum einen entstand die Strategie durch Kooperation zwischen Regierung und verschiedenen Roma-Einrichtungen und zum zweiten zielen die Inhalte des Programms auf die wichtigen Probleme ab. Zur Durchsetzung der Maßnahmen wurden lokale Roma-Agenturen gebildet, deren Mitarbeiter der Volksgruppe der Roma angehören. Auf nationaler Ebene hat

---

5 Usnesení vlády České Republiky ze dne 23. ledna 2002 č.87 k Informaci o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunita. [Beschlussfassung der Regierung der Tschechischen Republik vom 23. Januar 2002 No. 87 zur Information über die Beschlüsse der Regierung betr. der Integrierung von Roma Gemeinschaften.].

6 Einheitliche Steuersätze von 19%, Körperschaftssenkung bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19%, Abschaffung der Erbschaftssteuer und Grundsteuer.

man 15 Kommissionen gebildet, wo ebenfalls jeweils ein von den Roma-Organisationen benanntes Mitglied beteiligt ist. Insgesamt ist durch die Strategie eine deutliche Belebung der Bemühungen zu verzeichnen, die in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Beschäftigung bereits erste Früchte getragen hat. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass de facto weiterhin Diskriminierungen an der Tagesordnung sind, wiewohl diese laut der EU-Kommission nicht institutionalisiert sind.<sup>7</sup> Die 2001 ins Leben gerufene Strategie erscheint durchaus erfolgversprechend, allerdings müssen die vorgesehenen Finanzmittel auch wirklich aufgebracht und die Koordinierung zwischen Landes- und Kommunalebene effizienter gestaltet werden.

Die Europäische Union selbst hat sich in letzter Zeit verstärkt mit dieser Thematik auseinandergesetzt. In einem Kommuniqué vom April 2004 wird auf die bereits beschlossenen Maßnahmen hingewiesen und Empfehlungen für die Organe der EU sowie die Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten gegeben.<sup>8</sup> Diese Empfehlungen entstanden außerdem mit Impulsen der im April 2004 stattfindenden Konferenz von 140 Roma-Akteuren, Regierungs- und NRO-Vetretern aus den Mitgliedsstaaten und der Beitrittskandidaten sowie Vertreter anderer internationaler Organisationen zur Situation der Sinti und Roma. Darin wurde neben Ursachen v.a. festgestellt, welche Mittel für solche Projekte eingesetzt werden können. Hierzu dienen insbesondere der Europäische Fond für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfond und das PHARE Programm (Programm zur finanziellen und technischen Zusammenarbeit der EU mit den Beitrittsländern). Hierbei muss dringend eine Professionalisierung des Planungs- und Finanzierungsprozesses erfolgen, damit etwaige Maßnahmen effektiv und kurzfristig durchführbar sind.<sup>9</sup>

Allgemein gilt, dass Roma-Organisationen besser in den Integrationsprozess mit einbezogen werden müssen, da sie gegenwärtig verstärkt<sup>10</sup> wirkungsvolle Maßnahmen durchführen. Ihre Erfahrung sollte in ein Gesamtkonzept eingearbeitet werden. Um umfassende praktische Schritte zur Umgestaltung einzuschlagen, bedarf es einer genauen Dokumentierung und Statistiken über die Roma-Minderheit, was bisher nur teilweise existiert. Besonders wichtig ist die schrittweise Integrierung der Roma in Bildungswege und Beschäftigungssektor. Dies soll und muss aber verstärkt vor Ort passieren, z.B. mit Hilfe spezieller Sozialbeauftragter, die einer zentralen Regierungsbehörde für Roma unterstehen. Sinnvoll ist auch die Einrichtung spezieller lokaler Behörden für die Integration der Roma. Die Segregation der Roma in Bildung und anderen Bereichen muss unterbunden werden.

Essentiell ist aber die Kommunikation aller Maßnahmen, vor allem von der politischen Elite, um diese sensible Thematik der Bevölkerung – und den Roma nahe zu bringen. Es muss klar gestellt werden, dass diese Thematik nicht nur einen kleinen Teil des Landes betrifft, sondern ein Gesamtproblem darstellt, das die Entwicklung der Staaten und Europa, und damit jeden Einzelnen betrifft.

Grundsätzlich gilt, die Vorgaben der EU in nationale Programme einzubringen und die Finanzierung dieser Programme effektiv zu gestalten. Eine zentral für Minderheitenfragen und besonders für Roma und Sinti zuständige EU-Organisation und staatliche Behörden wären von Vorteil. Es muss regelmäßig zu fortbildenden Maßnahmen und zum Monitoring der eingeleiteten Maßnahmen kommen. Außerdem empfiehlt sich ein Austausch mit anderen Staaten, die mit

---

<sup>7</sup> Regelmäßiger Bericht 2001 – Rumänien – der EU-Kommission; S. 33.

<sup>8</sup> Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Referat D3, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2004.

<sup>9</sup> Bislang ist die Zeitspanne von Beantragung von Fördermitteln in einem geeigneten Programm bis zur tatsächlichen Umsetzung sehr groß. Ob tatsächlich auch ausreichend Gelder zur Verfügung gestellt werden, hängt außerdem von zentralisierten Kommissionen ab, die nur geringfügig die genaue Thematik kennen. Siehe Fußnote 7.

<sup>10</sup> Beispiele: Český Rozhlas 7, Tschechische Republik, Bereitstellung einer speziellen Internetplattform für Roma, Romani Legal Defence Agency, Slowakei, Infrastrukturprojekte für Roma-Siedlungen, Romani Criss, Rumänien, Verhinderung der Einpferchung von 2000 Roma-Angehörigen in Hühnerställen in Piatra Niamt.

dieser Minderheitenproblematik umgehen müssen.<sup>11</sup> Eine regionale Entwicklungspolitik in den strukturschwachen Regionen, in der mehrheitlich Roma leben, sollte mit einer Integrationspolitik gekoppelt werden. Auch müssen diese Maßnahmen von Regierungs- bis lokaler Ebene transparenter werden.

Die Europäische Union hat bereits in Kopenhagen 2002 und früher auf die Problematik der Roma hingewiesen. Die zunehmenden Abwanderungsversuche der Roma aus Osteuropa vor allem nach Skandinavien und Großbritannien machen deutlich, dass dieses Problem ein gesamt-europäisches ist. In diesem Sinne muss die Thematik in der EU, ihren Organen und den Staaten selber sensibilisiert werden. Die bisher erwirkten Anstrengungen müssen verstärkt werden. Bis zum geplanten Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007 sollten viele der oben genannten Punkte schon zumindest partiell umgesetzt sein, um auf eine erneute Zunahme der jetzt größten europäischen Minderheit vorbereitet zu sein. Die dadurch gesammelten Erfahrungen böten der EU die Möglichkeit, zum Vorreiter einer nachhaltigen und gerechten Minderheitenpolitik zu werden.

---

<sup>11</sup> Dies gilt für eine Vielzahl von EU-Staaten v.a. für Griechenland, Großbritannien, Irland, Spanien, Polen, Portugal, Slowakei, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn. Auf dem europäischen Kontinent kommen dazu Staaten des Balkans und Baltikums sowie Moldawien, Russland, die Ukraine und Weißrussland.

## **Integration der Desintegrierten? Zu den Perspektiven einer europäischen Minderheitenpolitik**

Im Gegensatz zur rasch fortschreitenden ökonomischen und teilweise politischen Integration innerhalb der Europäischen Union verläuft die Integration nationaler Minderheiten vor allem in den neuen Mitgliedsländern nicht immer erfolgreich. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und entsprechen u.a. den unterschiedlichen politischen und historischen Erfahrungen mit Minderheiten. Im Fokus dieses Beitrages stehen die Länder Estland und Slowakei. Hierbei ist vor allem die Integration der russischsprachigen Minderheit in Estland sowie die der Ungarn und Roma in der Slowakischen Republik von Interesse. Beide Länder gelten nicht gerade als Musterschüler in Sachen Minderheitenschutz und mussten sich wiederholt harter Kritik internationaler Organisationen wie der OSZE, des Europarates oder der Vereinten Nationen stellen. So berechtigt in manchen Fällen diese Kritik auch ist, werden die Ursachen zumeist einseitig dem Versagen oder der Unwilligkeit nationaler Bürokratien und Regierungen beider Länder zugeschrieben. Hierbei wird häufig übersehen, dass die normative Basis, also die Minderheitennormen an sich Teil des Implementierungsproblems sind. Abgeleitet hieraus bildet sich folgende Kernthese: *Der sehr fragmentarische und unpräzise Charakter europäischer Minderheitennormen behindert teilweise die Integration nationaler Minderheiten.* Diese These wird anhand der estnischen und slowakischen Sprachgesetzgebung näher untersucht und bestätigt.

Die *Qualität* europäischer Minderheitennormen hat erheblichen Einfluss auf die Implementierung und Realisierung des Minderheitenschutzes in der Slowakei, Estland und auch in den übrigen EU-Mitgliedsländern. Es gibt kein eindeutig eingrenzbare Set von Minderheitenrechten. Es lassen sich aber einige allgemeine Schutzbestimmungen extrapolieren. Der Schutz vor Diskriminierung, das Recht die eigene Kultur ungehindert auszuüben und zu entwickeln, der Schutz der Minderheitensprachen, das Recht auf gleichwertige Partizipation in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft sowie der gleichwertige Schutz fundamentaler Grundrechte können allgemein als Minderheitenrechte bezeichnet werden. Der fragmentarische Charakter und das Fehlen einer international anerkannten Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ erschweren allerdings den Minderheitenschutz teilweise erheblich. Trotzdem konnte durch das In-Kraft-Treten der „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten“ (RKNM) 1998 ein neuer Standard gesetzt werden, der als Referenzdokument für die Arbeit des Europarates, der OSZE und nationaler wie internationaler Menschenrechtsorganisationen unentbehrlich geworden ist. Zum ersten Mal wurde eine international (auf europäischer Ebene) rechtlich bindende Konvention verabschiedet, deren alleiniges Ziel der Schutz nationaler Minderheiten ist. Es muss allerdings eingewendet werden, dass die meisten Rechte dieser Rahmenkonvention nicht justiziabel sind. Sie sind vielmehr als sukzessiv umzusetzendes Programm zu interpretieren.<sup>1</sup> Es bleibt den Vertragsstaaten ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Implementierung. Es ist daher durchaus nicht einfach zu bestimmen, ob ein Staat Minderheitenrechte einhält oder sie verletzt.

Die EU-Kommission interessierte sich für Minderheitenfragen erst durch die EU-Osterweiterung. Sehr vage wurde in den Kopenhagener Kriterien von den Beitrittsländern die Einhaltung und Respektierung von Menschen- und Minderheitenrechten gefordert. In jüngster Vergangenheit hat die EU allerdings Nichtdiskriminierungsrichtlinien in ihren Acquis aufgenommen. Die Gleichstellungsdirektive<sup>2</sup> des Rates ist bei weitem explizierter als die Rahmenkonvention des Europarates. Es ist nicht gewagt zu behaupten, dass der Minderheitenschutz in Europa auf normativer Ebene bisher äußerst fragmentarisch ist. Gleich mehrere Organisationen treten mit ihren Standards an die Staaten heran, die EU, OSZE, VN sowie der Europarat. Zudem ist die Reichweite der einzelnen Bestimmungen aber auch deren spezifischer Gehalt sehr unter-

---

<sup>1</sup> Diese Sichtweise als „programme type provisions“ wird ausdrücklich im Explanatory Report zur Rahmenkonvention erwähnt.

<sup>2</sup> Rats Direktive 2000/43/EC vom 29 Juni 2000.



schiedlich. Das Kopenhagen-Dokument der OSZE ist rechtlich nicht bindend, ebenso wenig wie die VN-Deklaration zum Schutz von ethnischen Minderheiten. Die Nichtdiskriminierungsrichtlinien der EU sind zwar substantiell ein Fortschritt, nur reichen diese Bestimmungen nicht aus, um etwa den kulturellen Fortbestand und die weitere Entwicklung von Minderheiten zu fördern. Aber auch die RKNM weist erhebliche Mängel auf. So fehlt es vor allem an einer präzisen Formulierung der Artikel, welche die Implementierung und Interpretation nicht nur dem Ermessen der Vertragspartner zuschreibt. Durch die nicht zufrieden stellende Qualität europäischer Minderheitenstandards, dem fragmentarischen Charakter und mangelnder Präzision wird die Umsetzung dieser Standards teils erheblich erschwert. Es ist daher nicht erstaunlich, dass Minderheitennormen nur langsam und schrittweise implementiert werden. Durch den großen Ermessensspielraum, den die staatlichen Vertragspartner besitzen, können manche Bestimmungen auch zu Ungunsten der Minderheiten ausgelegt werden. Unpräzise Bestimmungen können restriktiven Gesetzen z.B. in Fragen der Sprachrechte als Deckung dienen. Dies zeigt sich exemplarisch an der Sprachgesetzgebung der Slowakischen Republik, wie auch in Estland.

Ein anschauliches Beispiel liefert das slowakische Staatssprachengesetz von 1995.<sup>3</sup> Neben dem weit reichenden Schutz der slowakischen Sprache hat dieses Gesetz auch Auswirkungen auf den Sprachgebrauch der Minderheiten. Die Regelung, nach der bei einem Anteil von mindestens 20% der Minderheit an der Bevölkerung einer Gemeinde die Einwohner ein Recht auf den Gebrauch ihrer Minderheitensprache im Umgang mit Behörden haben, wurde mit diesem Gesetz annulliert.<sup>4</sup> Artikel 34(b) der slowakischen Verfassung garantiert hingegen das Recht auf den Gebrauch von Minderheitensprachen im Umgang mit Behörden. Nur fehlte durch das Staatssprachengesetz eine Spezifizierung unter welchen Umständen ein solches Recht eingeräumt wird. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE hatte in der Vergangenheit wiederholt dieses Gesetz kritisiert und angemahnt, Artikel 34(b) der Verfassung auch in einem Gesetzestext zu formulieren und anzuwenden.<sup>5</sup> Bis 1999 blieben die Bedingungen, unter denen Minderheitensprachen offiziell verwendet werden konnten, unsicher. Das Gesetz zum Gebrauch von Minderheitensprachen unter der Regierung Dzurinda führte wieder die 20%-Regelung ein.

Die Einführung des Staatssprachengesetzes von 1995 provozierte eine Situation der Unsicherheit, die sicherlich auch von der damaligen Regierung Meciar beabsichtigt war. Zumindest ist der Versuch erkennbar, europäische Minderheitenrechte so konservativ und restriktiv wie möglich auszulegen. Die Rahmenkonvention hat auch durch ihren Mangel an Genauigkeit zu dieser Situation beigetragen. In den entsprechenden Artikeln 10 und 11 sucht man vergeblich nach einer genauen Regelung für die Verwendung von Minderheitensprachen. Es gibt ebenfalls keine festgeschriebene Prozenzhürde (z.B. Minderheitenanteil an der Bevölkerung), die von jedem Mitgliedsland als Mindeststandard eingehalten werden muss. All das wird den Staaten selbst überlassen.

Im Falle Estlands lässt sich eine ähnliche Lage konstatieren. Die estnische Sprache ist als alleinige Staatssprache in der Verfassung verankert (Artikel 6). Der Gebrauch des Estnischen wird durch zahlreiche Gesetze geschützt,<sup>6</sup> wohingegen der Schutz der Minderheitensprachen weniger präzise ausfällt. In manchen Fällen kann man sogar von einer restriktiven Sprachpolitik sprechen. In diesem Zusammenhang muss natürlich auf die Zeit der sowjetischen Besatzung hingewiesen werden. Fast 50 Jahre blieb Estland von der Roten Armee besetzt und wurde dem Sowjetimperium als Estnische Sowjetrepublik (ESSR) einverleibt. Die Unterdrückung der estnischen Sprache, die politische Marginalisierung und die Zuwanderung nicht-estnischer Bevölkerung in großem Umfang hat sich natürlich auf die Einstellung zu Russland, der russischsprachigen Minderheit (ca. 30%) und der Gesetzgebung betreffend der Minderheiten ausgewirkt.

---

<sup>3</sup> 270/1995 Coll.

<sup>4</sup> Siehe § 12 in Bezug auf Gesetz Nr. 428/1990.

<sup>5</sup> Brief des HKNM an Juraj Schenk Außenminister der Slowakischen Republik 13. Nov. 1995. Brief HKNM an Zdenka Kramplova Außenministerin der Slowakischen Republik, 10. Dez. 1997.

<sup>6</sup> Sprachgesetz § 4 garantiert den Gebrauch des Estnischen in der Kommunikation mit staatlichen Einrichtungen.

Nichtsdestotrotz bewegt sich die estnische Minderheitenpolitik nicht außerhalb des rechtlichen Rahmens der RKNM. Eine signifikante Verletzung europäischer Minderheitenstandards liegt nicht vor.

Gerade in diesem Zusammenhang sollte es bedenklich erscheinen, dass manche restriktiven Regelungen dennoch im Einklang mit der RKNM stehen können. Ein Beispiel sei hier genannt: Auf kommunaler Ebene kann eine zweite Amtssprache neben dem Estnischen eingeführt werden. Allerdings ist dies nur möglich, wenn wenigstens 50% der Bevölkerung keine Esten sind.<sup>7</sup> Diese Regelung widerspricht nicht den Bestimmungen der RKNM denn dort ist, wie erwähnt, keine explizite Prozenzhürde angegeben. Eine 50%-Schwelle für den Gebrauch von Minderheitensprachen innerhalb von kommunalen Einrichtungen erscheint als relativ eindeutiger Versuch, die Bestimmungen der RKNM so restriktiv wie möglich auszulegen. Diese Auslegung führt zu fast absurden Situationen. So liegt der Anteil der russischsprachigen Bevölkerung in der Hauptstadt Tallinn bei etwa 48% und damit nur sehr knapp unterhalb der 50%- Grenze. Eine solche Praxis kann schwerlich den Integrationsprozess erleichtern und ist aber trotzdem juristisch vereinbar mit europäischen Menschenrechtsstandards.

Betrachtet man den europäischen Raum als Ganzes, so wird schnell deutlich, welche Konsequenzen die mangelnde Ausformulierung z.B. des Artikels 10 der RKNM hat. Der Gebrauch von Minderheitensprachen im Verkehr mit Behörden ist z.B. in Österreich an eine 10%-Hürde gekoppelt, 20% sind es in Rumänien und der Slowakei, 50% hingegen in Estland, Kroatien, der Ukraine und Moldawien. Es ist schwerlich denkbar, dass unter solchen Bedingungen ein effektiver Schutz von Minderheitenrechten garantiert werden kann, zumal es hier um einen besonders schützenswerten Bereich innerhalb des Minderheitenschutzes geht – den Bereich der Sprache

Der Notwendigkeit einer kohärenten europäischen Minderheitenpolitik kommt also eine besondere Bedeutung zu. Eine solche Politik sollte an mehreren Punkten anknüpfen. Zum einen hat sich der Europarat und der für das Monitoring der RKNM zuständige Beratende Ausschuss innerhalb der ersten Berichtsphase mit seinen Empfehlungen in Bezug auf Artikel 10 nicht durchsetzen können. Es wäre daher angebracht, alle Empfehlungen und Meinungen des Beratenden Ausschusses in einem Dokument/Kommentar zusammenzufassen.<sup>8</sup> So würde man einerseits für mehr Transparenz sorgen und andererseits den Beratenden Ausschuss in seiner Auslegungskompetenz der RKNM stärken. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang, dass einem solchen Kommentar auch außerhalb des Europarates Bedeutung zukommt. So könnte der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE noch stärker als bisher die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses in seiner Arbeit berücksichtigen.

Für einen effektiven und nachhaltigen Schutz nationaler Minderheiten ist das Engagement der Europäischen Union unablässig. Bisher allerdings hat die EU keine ausreichenden Anstrengungen unternommen, Minderheiten innerhalb ihrer Gebiete effektiv zu schützen, oder eine kohärente Minderheitenpolitik zu betreiben. Allein die Gleichstellungsdirektive als Teil des „acquis communautaire“ ist geeignet, den Schutz nationaler Minderheiten zu verbessern. Es bleibt auffällig, dass weder in der Menschenrechtscharta der EU noch in dem EU-Verfassungsentwurf Minderheitenrechte explizit Erwähnung finden. Der geplante Aufbau einer europäischen Menschenrechtsagentur innerhalb der EU-Kommission ist zu begrüßen. Hier sollte die Chance genutzt werden, neben den Grundrechten auch Minderheitenrechte als einen Arbeitsschwerpunkt zu definieren. Eine solche Agentur könnte ebenfalls bereits laufende Programme wie PHARE weiterführen oder neue entwickeln.

---

<sup>7</sup> Estnische Verfassung, Artikel 48 und Sprachengesetz § 10, und § 11.

<sup>8</sup> Siehe hierzu Rainer Hofmann (2004) „Zur Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten – Eine Bilanz nach fünf Jahren“, *europa ethnica*, 61, S. 15.

## Partikularistische Forderungen und Assimilation nationaler Minderheiten: die „Deutschen“ in Oberschlesien und Böhmen. Plädoyer für eine Analyse jenseits des Konstruktivismus

Wer sich mit den deutschen Minderheiten in Böhmen und Oberschlesien beschäftigt, wird einen grundlegenden Kontrast feststellen: Während der zahlenmäßig viel kleineren deutschen Minderheit in der Tschechoslowakei nicht besonders viel Beachtung geschenkt wurde, zog die deutsche Minderheit in Oberschlesien ständige Aufmerksamkeit auf sich. In den 1980er-Jahren und vor allem nach der Wende wurde sie zum Mittelpunkt einer heftigen Debatte innerhalb der polnischen Öffentlichkeit.<sup>1</sup> Parallel dazu entstanden ca. 40 „deutsche“ Vereine mit etwa 400.000 Mitgliedern.<sup>2</sup> Ihre partikularistischen Forderungen nach Anerkennung und Berücksichtigung der nationalen Andersartigkeit mehrten sich. Solche Forderungen sind in Böhmen kaum zu beobachten, wo die deutsche Minderheit zum großen Teil assimiliert worden ist.

Nun scheint diese Situation auf den ersten Blick paradox zu sein: Die böhmische Minderheit, die eindeutig deutsch ist, löst sich auf, während die obereschlesische Mischbevölkerung, die sowohl als schlesisch als auch als deutsch bezeichnet werden könnte, den deutschen Anteil ihrer Identität hervorhebt. Wie können diese unterschiedlichen Dynamiken erklärt werden? Dies zu klären, soll im Folgenden nicht als fallorientierter Vergleich, der nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den Minderheiten sucht, im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Vielmehr soll durch die Erweiterung eines zu oft auf den Nationalstaat gerichteten Blickes eine Infragestellung einer Minderheitenforschung erfolgen, die ihre Begriffe anhand der Analyse von Konfliktsituationen entwickelt und dementsprechende Schlüsse zieht.

Im Zentrum der neueren deutschen Minderheitenforschung steht ein konstruktivistischer, „subjektivistischer“ Ansatz, wonach Minderheiten nicht durch ihre Andersartigkeit, sondern als mikrosoziales Bewusstseinsphänomen zu definieren sind. Für die obereschlesische Minderheit wurde der Begriff des „schwebenden Volkstums“<sup>3</sup> geprägt. Der Ansatz wurde Ende der 90er-Jahre anhand des obereschlesischen Falles radikalisiert.<sup>4</sup> So durch Phillip Ther, der die „gängige Sicht [...], wonach nationales Bewusstsein sich auf festgelegten Pfaden entwickelte, linear zu- oder abnahm oder aus ethnischen Kernen heraus entstand“ revidieren wolle. Identitäten seien – wie Scott Lash und Jonathan Friedman es formulierten – „a matter of movement, of flux, of change,

---

<sup>1</sup> **Urban**, Thomas, *Deutsche in Polen. Geschichte und Gegenwart einer Minderheit*, München 2000, S. 11f.

<sup>2</sup> Vgl. **Fehr**, Helmut, *Regionale Identitäten im Wandel – Das Beispiel Oberschlesiens*. Beitrag zur Tagung „Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa“, Berlin 6.–7. Juli 2001, <http://www.uni-leipzig.de/~roose/ak/tagung/fehr.pdf>.

<sup>3</sup> **Rogall**, Joachim, „Vom Stolperstein zur Brücke – der Weg in eine sichere Zukunft für die deutsche Minderheit in Polen“, in: Hans von der Meulen (Hg.), *Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen*, Baden-Baden 1994, S. 127–140, S. 127–128. Siehe auch: **Rogall**, Joachim, „Krieg, Vertreibung und Neuanfang. Die Entwicklung Schlesiens und das Schicksal seiner Bewohner von 1939–1995“, in: Bahlcke, Joachim (Hg.), *Schlesien und die Schlesier*, München 2000, S. 156–218, S. 197–213.

<sup>4</sup> **Ther**, Phillip, „Die einheimische Bevölkerung des Opperlner Schlesiens nach dem zweiten Weltkrieg. Die Entstehung einer deutschen Minderheit“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 26, 2000, S. 407–438. Der Ansatz dominiert auch in der jüngeren polnischen Literatur, u. a. in den Büchern von Bernard Linek und Piotr Madajczyk. Vgl. **Madajczyk**, Piotr, *Niemcy polscy 1944–1989*, Warszawa 2001; **Szmeja**, Maria, *Niemcy? Polacy? Ślązacy!*, Krakow 2000, S. 205; **Kamusella**, Tomasz, „The Szlonzoks and their Language: between Germany, Poland and Szlonzokian Nationalism“, European University Institute Working Papers, in: HEC No. 2003/1, <http://cadmus.iue.it/dspace/retrieve/1757/HEC03-01.pdf>. Vgl. auch die im Oktober 2004 von Juliane Haubold und Bernard Linek organisierte Tagung zum Thema „imaginiertes Oberschlesien“: [http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=707&count=661&recno=1&sort=datum &order=down&segment\\_ignore=128](http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=707&count=661&recno=1&sort=datum &order=down&segment_ignore=128), sowie **Traba**, Robert, „Assimilation/Akkulturation aus der Perspektive des deutsch-polnischen Grenzraumes“ in: *Nordost-Archiv* 8, Lüneburg 1999, S. 283–299, S. 297.

of unpredictability“<sup>5</sup>. „Letztlich entscheiden die Menschen doch selbst, welcher Nation sie angehören wollen“.<sup>6</sup> So hätte die große Mehrheit der Oberschlesier 1945 „eine nicht festgelegte und multiple regionale und nationale Identität“ gehabt. „Sie definierten sich primär als Schlesier bzw. Oberschlesier (polnisch *Ślązacy*) und nur sekundär oder überhaupt nicht als Deutsche oder Polen“. Erst aufgrund der Diskriminierung der als deutsch gebrandmarkten Minderheit erfolgte eine Wendung zum Deutschtum, eine Konstellation, „die [...] bis 1989 weitgehend erhalten“ blieb.<sup>7</sup> In Böhmen sind dagegen solche Anreize zur Selbstaussgrenzung kaum zu finden.<sup>8</sup> Die kleine deutsche Minderheit wurde seit den 1950er Jahren weitestgehend integriert. Es wurde ihr ein gewisses kulturelles Leben auf deutsch gewährt, obwohl klar war, dass keine weitergehende Autonomie toleriert werden würde.<sup>9</sup> Dies führte zu einer Doppelidentität, die es ermöglicht, dass Identität als etwas Wählbares und Kontingentes wahrgenommen wird.

Dank dem „subjektivistischen“ Ansatz wird das oben genannte Paradoxon aufgehoben, das auf einem „objektivistischen“ Ansatz beruht, wonach nationale Minderheiten durch ihre „objektiven“ Partikularzüge definiert werden. Entscheidend für die Entwicklung von Forderungen ist nicht der Grad der Andersartigkeit, sondern die auf eine Diskriminierungssituation reagierende Identitätskonstruktion. Jedoch kann man gegen diese Analyse drei Kritikpunkte formulieren:

1. Die ontologische Grundlage des Ansatzes, die Selbstdefinierungsfreiheit in Sache Identität, ist problematisch. Wenn die Mitglieder der Minderheiten lediglich auf ihre Behandlung durch die Mehrheit (Diskriminierung) reagieren, wo bleibt dann die Selbstdefinierungsfreiheit? Ist ihr Bewusstsein nicht eher eine Anpassung an eine Mehrheit-Minderheit-Struktur?
2. Die nationale Identität scheint keineswegs, „a matter of change“ zu sein. Die Mitglieder der Minderheiten wenden sich lediglich der einen oder anderen Identität zu, d. h. ein Identitätswechsel findet nur auf individueller Ebene statt. Das impliziert nicht, dass die deutsche, polnische oder tschechische Nationsdefinition geändert wird, oder dass die von Phillip Ther erwähnten „ethnischen Kerne“ an Relevanz einbüßen würden. Es gibt im Gegenteil klare Hinweise auf eine viel größere Kontinuität des Nationalbewusstseins in Ostmitteleuropa als von den Konstruktivisten meistens angenommen.<sup>10</sup>
3. Der „subjektivistische“ Ansatz wird dem Phänomen der Assimilation nicht gerecht, auf das der Fall der böhmischen Deutschen uns besonders aufmerksam macht.<sup>11</sup> Er erklärt nur ex negativo, dass die Mitglieder der Minderheit keinen Widerstand leisten. Die Assimilation greift aber weiter aus: Sie bedeutet das Ende der Möglichkeit eines „schwebenden Volkstums“.

<sup>5</sup> Ther, Phillip, „Die einheimische Bevölkerung des Opper Schlesiens nach dem zweiten Weltkrieg. Die Entstehung einer deutschen Minderheit“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 26, 2000, S. 409.

<sup>6</sup> Ebd., S. 438.

<sup>7</sup> Ebd., S. 437.

<sup>8</sup> Eisch, Katharina, „Grenzland Niemandsland: eine ethnographische Annäherung an die Deutschen in Böhmen“, in: *Bohemia* 40, München 1999, S. 277–305.

<sup>9</sup> Staněk, Tomáš, *Německá menšina v českých zemích 1948–1989*, Praha 1993, S. 109–121.

<sup>10</sup> Jaworski, Rudolf, „Zur Frage vormoderner Nationalismen in Ostmitteleuropa“, in: *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft*, 5. Jahrgang, Heft 3, S. 398–417; Graus, František, *Die Nationenbildung der Westslawen im Mittelalter*, Sigmaringen 1980; Ebd., „Nationale Denkmuster der Vergangenheit in spätmittelalterlicher Chroniken“, in: Dann, Otto, *Nationalismus in vorindustrieller Zeit*, München 1986, S. 35–52; Šmahel, František, *The idea of the „Nation“ in Hussite Bohemia. An analytical study of the ideological and political aspects of the national question in Hussite Bohemia from the end of the 14<sup>th</sup> century to the Eighties of the 15<sup>th</sup> century*, in: *Historica* 16, 1969, S. 143–247 (1. Teil) und *Historica* 17, 1969, S. 93–197 (2. Teil); Ebd., „The Kuttenberg decree and the withdrawal of the German students from Prague in 1409: a discussion“, in: *History of universities* 4, 1984, S. 153–166; Ebd., *Die hussitische Revolution*, Hannover 2002.

<sup>11</sup> Die fließend deutsch sprechenden Angehörigen der jüngeren Generation waren schon die Ausnahme am Anfang der 1990er Jahre. Vgl. Staněk, Tomáš, *Německá menšina v českých zemích 1948–1989*, Praha 1993, S. 192–194.

Um den Mängeln des „subjektivistischen“ Ansatzes entgegenzutreten, ist es deshalb notwendig, makrosoziale strukturalistische Analysen zu entwickeln. Als besonders hilfreich erweist sich die soziolinguistische Diglossieforschung.<sup>12</sup> Diglossie ist ein gesellschaftliches Arrangement, wonach die Anwendung zweier Sprachen je nach bestimmten Situationen als legitim angesehen wird. Sie ist das gesellschaftliche Pendant zum Bilingualismus, der als individuelles Phänomen definiert ist. Meist sieht das Diglossiearrangement so aus, dass die eine Sprache schriftlich bzw. mündlich nur in formellen Situationen benutzt wird, während die andere als vernakulare Sprache im häuslichen Bereich verwendet wird. Ein Beispiel für eine typische diglossale Situation stellt die deutsch-schwyzerdütschsprachige Schweiz dar.

Wenn eine Minderheit diese diglossale Stabilität erreichen möchte, müssen jedoch zwei Voraussetzungen erfüllt werden. Erstens kann ein Diglossiearrangement nur bestehen, wenn die Minderheit die interaktiven Prozesse zwischen sich und der Mehrheit ausreichend kontrolliert, um die Außeneinflüsse zu kanalisieren und die Anwendung der Mehrheitsprache in bestimmten Bereichen zu begrenzen. Diese Kontrolle kann nur durch „Institutionalisierung“ der Minderheit (Schaffung von eigenen politischen, erzieherischen, religiösen, hoch- und massenkulturellen Strukturen) erreicht werden. Zweitens muss eine „soziale Kompartementalisierung“ vorhanden sein, d. h. eine strikte Grenze zwischen den Anwendungsbereichen der beiden Sprachen. Sonst findet ein Wettbewerb zwischen den Sprachen statt, der schnell mit der Auflösung einer der Sprachen endet.

Nur dank einem sich auf Strukturen richtenden Blick können entscheidende Einflüsse der Systemunterschiede (Sozialismus, Liberalismus, Einfluss der EU) in die Analyse eingebaut werden. Im Falle des Vergleichs der deutschen Minderheiten in Böhmen und Oberschlesien helfen die Konzepte der Minderheiteninstitutionalisierung und der sozialen Kompartementalisierung weiter, um die frappierenden Unterschiede der Forderungsintensität zu erklären.

1. Der Institutionalierungsgrad der deutschen Minderheit war zu sozialistischen Zeiten in Böhmen größer als in Oberschlesien. In Polen wurde jeglicher Gebrauch der deutschen Sprache verboten. In der ČSSR wurde dagegen eine Politik der Einbeziehung der deutschen Bevölkerung verfolgt.<sup>13</sup> Auf allen Staatsebenen wurden „Koordinationskommissionen für die Nationalitätsfrage“ geschaffen, in denen Deutsche angestellt waren. Deutsche durften in der Öffentlichkeit auftreten, Vorlesungen oder Konzerte halten, Filme auf deutsch vorführen, deutschsprachige Bücher und Zeitschriften herausgeben und lesen – wie z. B. die Wochenzeitung „Aufbau und Frieden“. So wurden Mitte der 1950er Jahre 120.000 Bücher auf deutsch in 119 Buchhandlungen verkauft, während die Bibliotheken eigene Abteilungen mit deutscher Literatur aus der DDR aufbauten, und 13 mindestens partiell auf deutsch geschriebene Zeitungen und Zeitschriften erschienen. In Schulen wurden 120 Deutschgruppen eingerichtet. Nach dem Prager Frühling wurde diese Politik fortgesetzt und 1969 der deutsche Kulturverband, der KSONN, geschaffen.<sup>14</sup> Wenn die Institutionalisierung der einzige Faktor des Erhaltens einer getrennten Identität wäre, dann läge der Schluss nah, dass gerade die böhmischen Deutschen nach der Wende verstärkt politisch aktiv geworden wären.

2. Dass die Assimilation der tschechoslowakischen Deutschen sich schneller vollzog als die der oberschlesischen Deutschen, ist durch eine Analyse der sozialen Kompartementalisierung zu erklären. In der ČSSR meinten die Partei und der Staat mit der Gründung deutscher Organisationen keineswegs die Tolerierung unabhängiger Aktivitäten. Die Institutionalisierung fügte sich

<sup>12</sup> **Fishman**, Joshua A., *Language and Ethnicity in Minority Sociolinguistic Perspective*, Philadelphia 1989, S. 181; **Plank**, Pieter van der, „The Assimilation and Non-Assimilation of European Linguistic Minorities. A Sociological Retrospection“, in: Joshua A. Fishman (Hg.), *Advances in the Study of Societal Multilingualism*, The Hague, Paris New York 1978, S. 423–456.

<sup>13</sup> **Staněk**, Tomáš, *Německá menšina v českých zemích 1948–1989*, Praha 1993 S. 109–121.

<sup>14</sup> **Eisch**, Katharina, „Grenzland Niemandsland: eine ethnographische Annäherung an die Deutschen in Böhmen“, in: *Bohemia* 40, München 1999, S. 295.

in keinen Kontext der Kompartementalisierung ein. Die deutschen Organisationen wurden durch die Mehrheit kontrolliert. Sie standen deshalb in direkter Konkurrenz zum üblichen kulturellen Angebot. Die kleine Anzahl der Deutschen und ihre geographische Verteilung ließen keinen Raum für ein deutsches alltägliches und wirklich attraktives kulturelles Leben. Ganz anders sieht die Situation in Oberschlesien aus. Die Mehrheit der deutschen Oberschlesier, eine ländlich geprägte, in bestimmten Ortschaften konzentrierte Bevölkerung, zog sich in die Privatsphäre zurück. Sie konnte eher eine Dichotomie der vernakularen und gesellschaftlichen Bereiche realisieren. Verwandtschaft, Nachbarschaft und kirchliches Leben konnten einigermaßen deutsch bzw. oberschlesisch geprägt bleiben. Obgleich die jungen Generationen in der polnischen Gesellschaft erfolgreich sozialisiert und akkulturiert wurden, hatte dies keine vollständige Assimilierung zur Folge. Ein Bewusstsein der Andersartigkeit konnte bewahrt werden und somit die Grundlage für die Forderungen nach Anerkennung, die in den Umbrüchen der 1980er und 1990er Jahre laut werden konnten.

Als Fazit lässt sich also festhalten, dass der konstruktivistische „subjektivistische“ Ansatz nur oberflächlich grundlegende Unterschiede im Verhalten von Angehörigen nationaler Minderheiten erklären kann. Dem ist jedoch freilich kein „objektivistischer“, sondern ein strukturalistischer Ansatz entgegenzusetzen. Die Bewusstseinswechsel der Angehörigen einer Minderheit lassen sich nur im Hinblick auf die Integration in die bzw. Ausgrenzung aus den sozialen Strukturen analysieren. Die Rahmenbedingungen, in denen Identitäten sich entfalten oder nicht, sind im Detail zu betrachten. Sie bestimmen den Prozess der Assimilierung sowie die Möglichkeit einer Artikulation der Identität. Minderheiten sind keine bloßen Bewusstseinsphänomene.



*VI. Soziale Exklusion  
und die Grenzen der Sozialpolitik*



## Wohnen im Wandel

Die Systemtransformation hat in den mittel- und osteuropäischen (MOE) Ländern intensive Prozesse der sozialen und räumlichen Polarisierung in Gang gesetzt. Die zentrale administrative Distribution der Güter und Dienstleistungen wurde durch den Markt ersetzt, der den Zugang zur Erholung, Unterhaltung, Kultur und zu Konsumgütern aufgrund der eigenen Kaufkraft gewährt. Die Aktivitäten und Formen des gesellschaftlichen Lebens wurden aufgrund der finanziellen Möglichkeiten und nicht der Bevorzugung bestimmter sozialer Gruppen zugänglich. Die Arbeitgeber ziehen sich aus sozialen Dienstleistungen, Sozialhilfe, Wohngeld, etc. zurück, für welche lokale Verwaltungen verantwortlich werden (Sagan 2000, S.164). In diesem Beitrag werden kurz sowohl historische als auch aktuelle Gründe für die räumliche Segregation der Bewohner in den Städten der MOE-Länder und insbesondere in den polnischen Städten erklärt. Besondere Betonung liegt in diesem Beitrag auf den wohnungspolitischen Gründen, die nicht ausschließlich aber entscheidend die Prozesse der Segregation prägen.

Residenzielle Segregation wird als „disproportionale Verteilung von Bevölkerungsgruppen über die städtischen Gebiete“ definiert (Friedrichs 1995, S.79). Es ist die Struktur oder das Muster, in dem verschiedene soziale Gruppen verschiedene Teilgebiete einer Stadt vorrangig bewohnen (Häussermann und Siebel 2004, S.231).

Für Segregation sind zwei Voraussetzungen notwendig: in einer Stadt müssen sowohl soziale Disparitäten als auch Unterschiede in der Wohnungsqualität vorhanden sein. Die unterschiedliche soziale Situation der Haushalte trifft dann auf ein differenziertes Angebot von Wohnungsqualitäten (Häussermann und Siebel 2004, S.143). Analysen der Nachfrage nach Wohnraum sprechen für einen zweiseitigen Prozess. Obwohl der ökonomische und soziale Kontext auf regionaler oder subregionaler Ebene wirksam wird, erscheint das Problem eher in den Stadtteilen und Quartieren als in der Gesamtstadt. Die Stadtteile, welche am meisten unter Deindustrialisierung und ökonomischer Polarisierung gelitten haben, erleben eine geringe Nachfrage. Die sozialen Probleme wie Kriminalität, Gewalt oder Alkohol- und Drogenkonsum begleiten die ökonomische Segregation und Stigmatisierung der Stadtteile. Gleichzeitig erleichtert das wachsende Angebot an Wohnalternativen den Auszug der besser verdienenden Haushalte aus unpopulären Nachbarschaften (Cameron 2003, S.2368; Meen und Andrew 2004).

## Wohnen vor der Wende 1989

Zwei wichtige Elemente der städtischen Ökonomie beeinflussten das urbane Wachstum in den MOE-Ländern während der kommunistischen Ära: die prominente Rolle des Staates in der Finanzierung, beim Bau und der Verteilung neuer Wohnungen sowie die stark regulierten Bodenmärkte in den Innenstädten. Die Konsequenzen solcher Politik für die Städte wurden schon vielerorts beschrieben (Musil 1993; Balchin 1996; Szelenyi 1996; Markowski 1997); hier werden nur einige Aspekte erwähnt:

- Nach 1960 kam es aufgrund der sozialistischen Wohnungspolitik und wachsender Einkommensunterschiede zu sozialräumlicher Differenzierung. Immer mehr ältere Bewohner, arme Haushalte, Roma und Sinti wurden in den Innenstädten konzentriert.
- Der vorhandene Baubestand verfiel. Durch den physischen Verfall der Gebäude kam es auch zu sozialem Verfall der Stadtteile.
- Die Verstaatlichung der privaten Wohnbestände in den Städten führte zur Verwahrlosung der Substanz. Aufgrund der herrschenden Wohnungsnot waren die Stadtverwaltungen unter Druck, die Mieten niedrig zu halten und möglichst viele neue Wohnungen zu bauen. Durch die Konzentration auf den Neubau wurden vorhandene Gebäude nicht adäquat unterhalten. Die Altbauten waren meistens überbelegt, und die notwendige Verringerung der Baudichte

bei der Sanierung hätte die bestehende Wohnungsnot zusätzlich vergrößert. Die Innenstädte verloren ihren sozialen Status und wurden zu Wohnorten der sozial Schwachen.

- Bevor der private Wohnungsbau wiedereingeführt wurde, sind die Wohnungen nur durch den Staat zur Verfügung gestellt worden. Wenn die Mittelklasse nicht schon über eine Wohnung verfügte oder den vernachlässigten Innenstädten entkommen wollte, musste sie in die neuen Wohnsiedlungen ziehen. Nach 1970, als der private Wohnungsmarkt teilweise wieder eingeführt wurde, begann die mittlere Einkommensklasse Eigenheime zu errichten. Sie versuchte, die früher attraktiven, industriell gebauten Wohnkomplexe zu verlassen.

## Transformation

Die Transformation nach 1989 hat die Organisation der sozialistischen Gesellschaften grundlegend verändert. Es wurde klar, dass diese Änderungen nicht nur positive Konsequenzen, wie mehr Freiheit für die Bürger, sondern auch die Entstehung früher unbekannter Probleme wie Arbeitslosigkeit, Verstärkung der sozialen und räumlichen Segregation usw. zur Folge hatten.

Es gab drei Hauptfaktoren, welche am stärksten die Entwicklung der post-kommunistischen Stadträume beeinflusst haben:

- Liberalisierung des Binnen- und Außenhandels und der Kapitalmärkte: Die Schließung von unrentablen Industrien hat große Flächen mit verfallenen Gebäuden in den Innenstädten zurückgelassen. Die Änderungen auf dem Arbeitsmarkt führten zu Arbeitslosigkeit und Einkommensdifferenzierung. Nicht wenige Stadtbewohner fanden sich in der neuen Situation nicht zurecht und sind nicht in der Lage, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (Tsenkova 2001).
- Änderungen in den lokalen Verwaltungen: Die meisten Verantwortlichkeiten für ökonomische Entwicklung, Bildung, Gesundheitswesen und Soziales wurden den lokalen Verwaltungen übertragen aber ohne entsprechende finanzielle und institutionelle Ressourcen.
- Transformation der Wohnungspolitik. Die Privatisierung der Wohnungsbestände wurde zum Leitmotiv der Dekade 1990–2000. Vor der Transformation war die Mehrheit der Wohnbestände in den Städten in staatlicher Hand. Nach der Wende wurden viele Wohnungen den Bewohnern zu Angebotspreisen verkauft, z.B. 10% des realen Marktwertes (Ministry of the Interior and Kingdom Affairs 2004).

Die Wiedereinführung der Grundrente in der Stadt und die Prozesse der Privatisierung und Reprivatisierung der Immobilien haben zur Wiedergeburt des Raumes als Marktgut geführt. Die Massenprivatisierung der Wohnungsbestände hat die Entstehung des Wohnungsmarktes enorm beschleunigt. Eine wachsende Zahl der Wohnungen auf dem freien Markt erhöht die Mobilität der Bewohner. Der Kampf um attraktive Lagen in der Stadt und die Mobilität bewirke ein Neuordnen der Stadtstrukturen nach marktwirtschaftlichen Regeln. Einerseits entstehen Gebiete, die begehrt sind für eine Ansiedlung, wobei die Wohnungspreise dort steigen und private Investoren Geld in diesen Gebieten anlegen. Andererseits entstehen auch Gebiete der Konzentration von sozial Schwachen, die physisch und sozial vernachlässigt sind.

Den städtischen Verwaltungen bereitet es immer mehr Probleme, den ärmsten Bewohnern angemessene Sozialhilfe zu leisten. Der Staat zieht sich auch aus dem Bauwesen zurück, mit der Folge, dass private Investitionen dominieren. Privat errichtete Wohnungen sind jedoch teuer, und viele der Stadtbewohner können sich weder den Kauf noch die Miete leisten.

## Vernachlässigte Gebiete in Polen

In Polen sind die oben beschriebenen Prozesse zu finden, wobei jedes MOE-Land unterschiedlich ausgeprägte Probleme in den Städten hat. Charakteristisch für polnische Städte ist die Existenz sowohl räumlich als auch sozial vernachlässigter Gebiete, die Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts bebaut worden sind. Teile dieser Gebiete wurden von Anfang an mit niedrigen

Standards erbaut und waren mit sozialen Problemen, mit Armut und allgemeiner Vernachlässigung konfrontiert. Ein besonderer Fall sind die Gebiete, welche früher als prestigeträchtig und elegant angesehen wurden. Damals bewohnt von Menschen mit höherem sozialen und ökonomischen Status, verfallen diese jetzt und sind baufällig. Der schlechte Zustand dieser Gebiete resultiert aus zahlreichen Faktoren, meist aus der sozialen Transformation nach dem Zweiten Weltkrieg, Besitzänderungen sowie der Abschaffung des Wohneigentums. Die Hausbesitzer vor dem Zweiten Weltkrieg waren für den Unterhalt der Gebäude verantwortlich. Ein weiterer Grund für den Verfall der Gebäude ist auch die Wohnversorgungslücke, die gegenwärtig auf 1,6 Mio. Wohnungen geschätzt wird, was ca. 13% der vorhandenen Wohnungsbestände bedeutet (Markowski 1997). Diese Wohnversorgungslücke führt zur mangelnden Bereitschaft der Hausbesitzer, in die Wohnungen zu investieren. Die Sanierung dieser Wohnungen ist auch sozial problematisch, denn neben der notwendigen Entdichtung der Bewohner würde sie zu wesentlichen Preissteigerungen der Mieten führen. Die innerstädtischen Gebiete, die durch Sanierungen zu attraktiven Wohngebieten gemacht wurden, weisen Charakteristika von Gentrifizierungsprozessen auf, deren Maßstab und räumliche Ausdehnung jedoch unter dem Niveau der westeuropäischen Städte liegt.

Durch den Bau der sehr großen Plattenbausiedlungen an den Stadträndern wurden urbane Räume in Polen ungünstig beeinflusst. Diese Siedlungen, meist aus den 1960–80er-Jahren, gehören trotz technischer Verbesserungen zu den sub-standardisierten Wohnungen mit hohen Unterhaltskosten und ökonomischem Werteverlust. Solche Gebiete werden zu Zufluchtsorten der Bevölkerung mit niedrigen Einkommen (Markowski 1997). Besonders problematisch sind die ehemals betriebseigenen Wohnsiedlungen. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung sind viele der Betriebe nicht mehr in der Lage die Wohnungen zu unterhalten und haben sie zu Vorzugspreisen den bisherigen Mietern oder den Stadtverwaltungen verkauft. Da die Betriebe in den letzten Jahren mit großen finanziellen Problemen zu kämpfen hatten, sind die Siedlungen aufgrund der mangelnden Unterhaltung meist verfallen und ein Großteil der Arbeiter, die in solchen Betrieben gearbeitet haben, entlassen worden. (Sagan 2000, S.165). Dadurch sind ganze Stadtteile oder Städte, die auf der Industrie basierten durch die anhaltende Marginalisierung bedroht (GTZ und UMiRM 2003, S. 21).

Neben manchen Plattenbausiedlungen und Teilen der Innenstädte konnten Ende der 1990er-Jahre in Polen auch die peripheren Gebiete als Problemgebiete bezeichnet werden, die trotz der Eingliederung in das Stadtgebiet und des Ausbaus nach dem Zweiten Weltkrieg in hohem Maße einen ländlichen Charakter bewahrt hatten. In der Nähe der Großstädte unterliegen diese Gebiete einer schnellen Suburbanisierung. Es bilden sich zwei Untertypen: reiche Villensiedlungen der Mittelklasse sowie vernachlässigte Siedlungen der ungenutzten, ländlichen Bebauung (Weclawowicz 2003, S. 109).

Die Eigentumsänderungen, besonders die Privatisierung und eine Abkehr von der subventionierten Wohnungswirtschaft, werden zukünftig weitere Prozesse der Wohnungssegregation im Stadtraum nach Besitzkriterien in Gang setzen, begleitet vom Wachstum der Vermögensunterschiede und von wachsender sozialräumlicher Segregation. Eine weitere Segregation der städtischen Gesellschaft ist zu erwarten (Weclawowicz 2003).

## Chance für die Städte?

Zurzeit scheinen jedoch die sozialen Disparitäten zwischen größeren Stadtvierteln relativ langsam zu wachsen, wenn man es mit der wirtschaftlichen Polarisierung der Stadtbevölkerung, deren Einkommensverteilung und deren Unterschied im Sozialstatus vergleicht. Das bedeutet einerseits, dass die Städte noch nicht mit erheblichen Problemen konfrontiert sind und die Stadtverwaltungen eine Chance haben, den Segregationsprozessen entgegenzuwirken. Andererseits können manche der Faktoren der langsamen Segregation, welche von Korcelli (1997) genannt wurden, einer komplexen Stadterneuerung entgegenwirken. Diese Faktoren sind:

- Die Privatisierung des Wohnraumes wurde in allen MOE-Staaten sehr deutlich vorangetrieben. Der Anteil der Mieter ist niedriger als es in vielen Ländern Westeuropas der Fall ist. In polnischen Großstädten liegt der Prozentsatz der in ihren Eigentumswohnungen wohnenden Menschen zwischen 70 und 80%. Die Privatisierung hat jedoch viele Probleme verursacht. Die neuen Besitzer sind oft nicht in der Lage, die Wohnungen zu reparieren, zu unterhalten, oder die Anlagen, in denen sich die Wohnungen befinden, zu verwalten. Die öffentlichen und halb-öffentlichen Bereiche wurden meist nicht privatisiert (Ministry of the Interior and Kingdom Affairs 2004).
- Marktkräfte sind im Boden- und Wohnungssektor städtischer Finanzhaushalte bisher wenig wirksam. Allgemein erlaubt die gegenwärtige Politik durch die regulierten Mieten und den Mieterschutz einen großräumigen Auszug benachteiligter Gruppen aus bevorzugten Lagen nicht, wodurch die Investitionsbereitschaft der Immobilienbesitzer eingeschränkt wird.
- Die Stadtlandschaft ist übersät mit einer Vielzahl kleiner, lokal verankerter Unternehmen, die ihre Zentrale in der Wohnung des Eigentümers errichtet haben und von dort aus die Geschäfte führen.

Staatlich erfolgte keine angemessene Regulation, auf die Probleme des Verfalls in den Städten und der sozialräumlichen Segregation zu reagieren. Einerseits fehlen finanzielle und organisatorische Instrumente zur Erneuerung, wobei außerdem Mietschutzrechte und die intensive Privatisierung der Wohnbestände die Sanierungen erschweren. Andererseits wird die Stadtentwicklung in Polen in vielen Bereichen durch die Marktkräfte geleitet. Die Stadtverwaltungen haben nicht genug Finanzmittel, um flächendeckende Bebauungspläne zu erarbeiten und dadurch die Art und den Ort der Entwicklung rechtlich festzustellen. Die städtische Wirtschaft ist auf private Investoren angewiesen, die ihre Anforderungen geltend machen. Der öffentliche Sektor ist nicht in der Lage, eine aktive Rolle auf dem Immobilienmarkt zu spielen. Die lokalen Verwaltungen haben nur einen engen Spielraum, die Aufwertungsprozesse in den Innenstädten in Gang zu setzen.

Aber gerade die aktive Rolle der lokalen Verwaltungen ist entscheidend in den städtischen Abläufen. Die Verwaltungen unterliegen in ihrer Struktur und in ihren Aufgabenbereichen immer noch wesentlichen Veränderungen. Einerseits sind ihnen durch die Kontrolle des Staates und durch finanzielle Zwänge oft die Hände gebunden. Andererseits verfügen sie über die notwendigen Instrumente, aktive Sanierungs- und Wohnungspolitik zu betreiben. Was oft fehlt, ist die Erfahrung und der Mut, die Veränderungen herbeizuführen. Die gegenwärtigen Handlungen der Stadtverwaltungen sind jedoch entscheidend für die Entstehung oder Vermeidung vernachlässigter Gebiete der Zukunft.

## Literatur

- Balchin, P. (1996). *Introduction*. in: Paul Balchin: *Housing Policy in Europe*. Routledge, London, New York: 1–22.
- Cameron, S. (2003). Gentrification, Housing, Redifferentiation and Urban Regeneration: „Going for Growth“ in Newcastle upon Tyne in: *Urban Studies* **40**(12): 2367–2382.
- Friedrichs, J. (1995). *Stadtsoziologie*. Opladen, Leske+Budrich.
- GTZ, UMiRM (2003). *Podrecznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody dzialania wspolczesnych procesow rewitalizacji*. Mefisto Editions. Warszawa.
- Häussermann, H., W. Siebel (2004). *Stadtsoziologie*. Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Korcelli, P. (1997). *Perspektiven für Städte und Städtesysteme im östlichen Mitteleuropa: Strukturen und Funktionen im Wandel*. in: Alois Mayr: *Regionale Transformationsprozesse in Europa*. Institut für Länderkunde, Leipzig. **44**: 48–56.

- Markowski, T. (1997). *Major Tendencies and Structural Problems of Major Polish Cities in the New Economic Context* in: DISP **130**.
- Meen, G., M. Andrew (2004). *The role of housing in city economic performance*. in: M. Boddy und Michael Parkinson: *City Matters*. The Policy Press, Bristol: 199–215.
- Ministry of the Interior and Kingdom Affairs (2004). *Cities in the New EU Countries. Position, Problems, Policies*. Amstelveen.
- Musil, J. (1993). *Changing Urban Systems in Post-communist Societies in Central Europe: Analysis and Prediction* in: *Urban Studies* **30**(6): 899–905.
- Pichler-Milanovich, N. (1994). *The role of Housing Policy in the Transformation Process of Central-East European Cities* in: *Urban Studies* **31**(7): 1097–1115.
- Sagan, I. (2000). *Miasto – scena konfliktow i wspolpracy*. Gdansk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdanskiego.
- Szelenyi, I. (1996). *Cities under Socialism – and after*. in: Gregory Andrusz, Ivan Szelenyi und Michael Harloe: *Cities after socialism*. Blackwell Publishers, Oxford, Cambridge: 286–317.
- Tsenkova, S. (2001). *Urban Policy Futures. Cities in Transition: Challenges for Urban Governance*. Urban futures seminar 09–12.05, Södertälje, Sweden.
- Weclawowicz, G. (2003). *Geografia społeczna miast (Soziale Stadtgeographie)*. Warszawa, PWN.

## **Die wohlfahrtsstaatliche Transformationstheorie auf dem Prüfstand: Klasse und Staat im polnischen Kapitalismus**

Mit der Erweiterung der Europäischen Union (EU) um 8 Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) am 1. Mai 2004 und der bestehenden Beitrittsperspektive für die Staaten Südosteuropas scheint nicht nur die erfolgreiche (Re-) Integration ehemals sozialistischer Staaten in die politischen und ökonomischen Strukturen Europas erfolgreich gelungen.<sup>1</sup> Auch scheinen sich die letzten Befürchtungen, die anhaltenden sozialen Verwerfungen könnten eine nachhaltige demokratische Konsolidierung gefährden oder gar den gesamten Transformationsprozess umkehren, zumindest für die MOE-Länder zerschlagen zu haben.

Dabei erweist sich die Literaturlage zu den wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozessen auch 15 Jahre nach den Regimeumbrüchen weiterhin äußerst rudimentär. Unter den stärker analytisch orientierten Beiträgen lässt sich rückblickend eine Debatte zwischen ‚Designern‘ und InstitutionalistInnen ausmachen. Erstere Perspektive erwuchs im Wesentlichen aus der – vor allem Anfang der 1990er-Jahre nicht wenig verbreiteten – euphorischen Annahme, dass mit dem offensichtlichen Unfähigkeitserweis der sozialistischen Planwirtschaften die einmalige Gelegenheit gekommen sei, Kapitalismus und Demokratie ‚nach dem Lehrbuch‘ zu errichten. Notwendig sei alleine die Schaffung ‚guter‘ Institutionen; Akteure seien rational und lernfähig und würden ihr Verhalten mittelfristig den institutionellen Gegebenheiten anpassen. Dem hielten allerdings Institutionentheoretiker entgegen, ein ‚Designerkapitalismus‘ stelle keine reale Option dar, da mit dem Zusammenbruch der alten Regime zwar viele der bestehenden formellen Institutionen ersetzt werden müssten, keineswegs aber die vorherrschenden Handlungsroutinen, Netzwerke oder Erwartungshaltungen der Bevölkerungen verschwunden seien. Die postsozialistischen Sozialpolitiken seien vielmehr “indicative of country-specific historical experiences, before, during, and immediately after the end of communist rule” (Inglot 2003: 240).

Obwohl beide Perspektiven vermeintlich widersprüchlich argumentieren, liegt ihnen doch eine gemeinsame Schwäche zu Grunde. Dabei handelt es sich um die (explizite oder implizite) Gegenüberstellung eines nicht weiter definierten ‚westlichen‘ marktwirtschaftlichen oder wohlfahrtsstaatlichen *Modells*. Die wesentliche akademische und politische Auseinandersetzung dreht sich dann im Kern lediglich um die Frage, ob eine Annäherung an dieses Modell eine realistische Option darstellt oder eben nicht. Ein solcher Ausgangspunkt ist mit mindestens drei Problemen behaftet:

Erstens wird dabei ausgeblendet, dass sich selbst die westlichen Kapitalismen in einer tief greifenden Phase der Transformation befinden, über deren Fortgang momentan allenfalls zu spekulieren ist. Zweitens werden sowohl soziale Auseinandersetzungen, strukturelle

Machtungleichgewichte im Rahmen dieser Auseinandersetzungen sowie infolgedessen die Frage, welche sozialen Kräfte von welchen Reformen am stärksten profitieren, weitgehend vernachlässigt. Drittens schließlich wird dem dialektischen und interdependenten Verhältnis von Demokratie, Kapitalismus und (Wohlfahrts-)Staat wenig Beachtung geschenkt. Der Sozialstaat wird entweder als notwendige Begleiterscheinung eines marktwirtschaftlichen Systems begriffen, ohne dass ihm dabei eine relative Autonomie zugeschrieben wird oder aber als unabhängiges Politikfeld betrachtet, welches sich weitgehend aus sich selbst heraus reproduziert.

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist die stark gekürzte Fassung eines Beitrages, welcher Anfang 2006 in einem von Klaus Busch herausgegebenen Sammelband „Europäische Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel“ erscheinen wird.

## Staat, soziale Klassen und die Transnationalisierung des politischen Raums

Aufschlussreicher scheint meines Erachtens ein Ansatz zu sein, welcher die unterschiedlichen Transformationsprozesse in eine umfassendere *Theorie des Staates* einordnet. Den Arbeiten von Nicos Poulantzas und Bob Jessop folgend soll dabei auf einen erweiterten Staatsbegriff zurückgegriffen werden, welcher sowohl die relative Autonomie der jeweiligen Teilbereiche als auch deren dialektisches Verhältnis erfassen kann.

Zunächst lässt sich der Staat auf einer abstrakten Ebene als *soziale Relation*, oder konkreter als *Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse* (Poulantzas) betrachten. In diesem Sinne kann der Staat weder auf eine bestimmte territoriale oder institutionelle Organisationsform reduziert werden (und ist ebenso wenig zwangsläufig an eine solche gebunden) noch lässt er sich zu irgendeinem Zeitpunkt der Geschichte als konsolidiert betrachten. Der Staat als „imagined political community“ (Jessop 2004: 75) stellt das (regional und historisch spezifische) Ergebnis sozialer Kämpfe dar; gleichzeitig jedoch übt er über die Mechanismen der *strategischen* (Jessop) und *diskursiven Selektivität* (Colin Hay) einen asymmetrischen Einfluss auf die Chancen unterschiedlicher sozialer Kräfte aus, ihre Interessen zu artikulieren und einzubringen.

Damit in einer von Widersprüchen und antagonistischen Interessen geprägten Gesellschaft eine imaginäre politische Einheit geschaffen werden kann, ist zweitens die Analyse von *Klassenfraktionen* und deren Fähigkeit, ihre Interessen über *hegemoniale Diskurse* als Allgemeininteresse zu definieren, von Bedeutung. Der Fokus auf *Fraktionen* von Kapital und Arbeit eröffnet dabei ein Verständnis für Widersprüche innerhalb der jeweiligen Klassen: so lassen sich soziale Auseinandersetzungen in Osteuropa weder auf eine Opposition zwischen Arbeit und Kapital noch auf eine ‚demokratische‘ Koalition beider Gruppen reduzieren. Vielmehr lassen sich sowohl klassenübergreifende Koalitionen als auch klasseninterne Kämpfe ausmachen, deren Ursprünge aus der jeweiligen Stellung im *Produktionsprozess* rühren. Eine solche Analyse eröffnet ein Verständnis dafür, warum beispielsweise Teile der Arbeitnehmerschaft eher Koalitionen mit bestimmten Fraktionen des Kapitals als mit anderen Teilen der Arbeitnehmerschaft eingingen: dies betrifft etwa ‚merkantilistische‘ Interessenkoalitionen mit dem Ziel, sowohl die für den nationalen Markt hergestellten Produkte als auch die daran gebundenen Arbeitsplätze vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Demgegenüber waren die Arbeitnehmer multinational agierender Unternehmen sowohl einer schnellen Marktöffnung gegenüber (Erschließung von Absatzmärkten und damit Sicherung von Arbeitsplätzen) als auch hinsichtlich einer raschen Integration in regionale ökonomische Strukturen (bessere Kontrolle des eigenen Unternehmens) stärker aufgeschlossen.

In dem Maße schließlich wie sich Teile der Produktionsbeziehungen internationalisieren bzw. bestimmte Klassenfraktionen ihre Interessen nicht mehr ausschließlich innerhalb der nationalen Grenzen definieren, lässt sich eine *transnationale Restrukturierung von Staat und Gesellschaft* beobachten. Anders formuliert: die Transnationalisierung bestimmter politischer und ökonomischer Teilräume sowie spezifischer Klasseninteressen verändert die dem Staatsprojekt zu Grunde liegenden Machtkonstellationen und ideologischen Projekte.

## Krise und Diskurs: das Entstehen eines neoliberalen Wettbewerbsparadigmas in Polen

Von entscheidender strategischer Bedeutung für die konkrete Ausformung der mittel- und osteuropäischen Kapitalismen ist der Moment der *Krise*. In Anlehnung an eine Definition von Colin Hay (1996) soll Krise hier nicht mit dem Scheitern eines bestimmten Modells gleichgesetzt werden. Vielmehr äußert sich die Krise im Prozess der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die *Konstruktion* des Scheiterns. In dem Maße wie bestimmte soziale Kräfte hier eine Deutungshegemonie entwickeln können (etwa die Deutung, dass die sozialistischen Regime in ers-

ter Linie an den ausgeprägten staatlichen Interventionsmechanismen gescheitert seien), sitzen sie in der Regel an einer Schnittstelle wenn es um die Ausformung alternativer Regulierungsmuster geht. Am Beispiel der polnischen Schocktherapie werde ich im Folgenden argumentieren, dass es vor allem die Anbindung an eine *transnationale kapitalistische Klasse* war, welche die Machtbalance innerhalb des polnischen Staates zu Gunsten einer Deutungshegemonie der neoliberalen Reformen verändert hat.

Die polnische Schocktherapie war nach den Gesprächen des ‚Runden Tisches‘ noch nicht abzusehen. Die dort getroffenen Absprachen bedeuteten zwar faktisch den Abschied vom sozialistischen Regime, zielten jedoch eine *graduelle Reformstrategie* an. Es herrschte ein weitgehender Konsens zwischen Reformkommunisten wie auch großen Teilen der Solidarnosc sowie der Bevölkerung, dass Reformen sozial abgefedert sein müssten. So wurden beispielsweise die Einführung der Selbstverwaltung auf betrieblicher Ebene, graduelle Preisliberalisierungen und der nur schrittweise Abbau von Subventionen und administrativer Planung vereinbart (vgl. Bohle 2002: 104f.). Wie konnte nun trotz dieser Absprachen am 1. Januar 1990 im Eilverfahren das so genannte ‚Balcerowicz-Programm‘ (benannt nach dem damals zuständigen Finanzminister) verabschiedet werden, welches im Prinzip sämtliche Kernsektoren der Ökonomie wie auch des Wohlfahrtsstaates dem Zugriff des Staates entzog? Und wichtiger noch: wie konnte dies geschehen, ohne zugleich gesellschaftliche Massenproteste hervorzurufen?

Für den Erfolg des polnischen Stabilisierungsprogrammes ist der Begriff der *Zivilgesellschaft* und sein gesellschaftliches Mobilisierungspotenzial in den 80er-Jahren von maßgeblicher Bedeutung (Eyal et al. 1998). Für einen Großteil der Bevölkerung war damit lediglich der Übergang zu einem demokratischeren politischen Regime verbunden, wohingegen die Einführung einer kapitalistischen Marktordnung nur von den Allerwenigsten als wünschenswerte Alternative betrachtet wurde. Nichtsdestotrotz diente der Begriff dazu, soziale Gruppen mit unterschiedlichen Zielsetzungen innerhalb der Protestbewegung zu einen. Um zu verstehen, warum letztendlich eine kleine Minderheit der Bevölkerung den Begriff in ihrem Sinne (Übergang zu einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung) auslegen konnte, ist die *transnationale Dimension* von wesentlicher Bedeutung. Große Teile der polnischen Reformelite fühlten sich ideologisch dem verbunden, was mit Leslie Sklair (2001) als *transnationale kapitalistische Klasse* bezeichnet werden kann. Diese hat ihren Ursprung nicht nur in den Vorstandsetagen der transnational agierenden Unternehmen, sondern ebenso in zahlreichen wirtschaftswissenschaftlichen Instituten mehrheitlich in Großbritannien und den USA (wo viele der polnischen Reformen seit Ende der 70er Jahre sozialisiert wurden, vgl. Shields 2003). Ideologische und politische Unterstützung kommt unter anderem von Seiten der internationalen Finanzorganisationen. Vor allem aber die ‚transnationale‘ Qualität sorgt für deutliche Machtverschiebungen innerhalb des politischen Raums: Indem gesellschaftliche Projekte über einen transnationalen Diskurs legitimiert werden können, dessen Erfolg nicht in erster Linie an schwerfällige nationale oder supranationale Entscheidungsmechanismen gebunden ist, verschafft dies transnational organisierten Eliten einen deutlichen Machtzuwachs gegenüber gesellschaftlich *organisierten* Interessen. Mit Hilfe von Weltbank und IWF sowie zahlreicher amerikanischer ‚Berater‘ konnte sich in der Folge in Polen ein Wettbewerbsdiskurs durchsetzen, welcher zumindest vorübergehend einen Interessenantagonismus zwischen Bevölkerung und Eliten (*politische Freiheit* vs. *wirtschaftliche Freiheit*; *partizipatorische* (Zivil-)Gesellschaft vs. *bürgerliche* Gesellschaft) neutralisieren und somit unter Zustimmung wesentlicher Bevölkerungsteile den Weg für ein radikales Stabilisierungs- und Deregulierungsprogramm freimachen.

## Die polnische Schocktherapie als Re-Organisation der strategischen Selektivität des Staates

Ich habe im letzten Abschnitt (in verkürzter Darstellung) argumentiert, dass die Durchsetzungsfähigkeit der polnischen Schocktherapie vor allem auf eine ideologische und politische Offensi-



ve einer transnationalen Klasse und deren Fähigkeit, über die diskursive Neutralisierung potenzieller Interessenantagonismen ein Zeitfenster für radikale Reformen zu schaffen, zurückzuführen ist. Darauf aufbauend möchte ich im Folgenden die Hypothese vertreten, dass sich das ‚Balcerowicz-Programm‘ weniger als eine idealtypische ‚Transformationsphilosophie‘ (im Gegensatz zu einem graduellen und sozial abgefederten Reformprozess) charakterisieren lässt denn vielmehr als eine Strategie, welche die *strategische Selektivität* des Staates neu definiert. Strategische Selektivität lässt sich definieren als „the state’s differential impact on the balance of political forces and the strategies which they can pursue“ (Jessop 1990: 9f.). Balcerowicz selbst (1995: 174ff.) bringt dies zum Ausdruck, indem er auf die ‚natürlichen Inkompetenzen‘ (176) des Staates verweist. Diese beziehen sich seiner Ansicht nach auf nahezu sämtliche Aufgaben, welche über die Durchsetzung des öffentlichen Rechts und den Beziehungen zu anderen Staaten hinausgehen. Laut Balcerowicz liegt das Problem des Staates vor allem darin, dass seine Akteure *interessengebunden* und nach anderen *Erfolgskriterien* handeln, welche nicht denen der Ökonomie entsprechen. Die vordringlichste Aufgabe der Transformationsphase sei es somit, umfassende institutionelle Hürden zu errichten, welche die Sphäre der Ökonomie komplett dem Zugriff politischer Entscheidungen entziehen. Die ökonomische Sphäre in diesem Sinne umfasst zudem sämtliche wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, welche den Markt direkt oder indirekt beeinflussen könnten. Die verbleibenden sozialpolitischen Sektoren wie Gesundheit, Bildung oder Armutsvermeidung sollten darüber hinaus lediglich in dem Maße vom Staat übernommen werden, wie *nachgewiesen* werden könne, dass der Markt dafür keine Lösung finde. Aber selbst hier noch – und darauf weist Balcerowicz (176) explizit hin – solle sich der Staat lediglich auf passive Finanzierung statt auf aktive Förderung beschränken.

## Folgerungen für die wohlfahrtsstaatliche Transformationsforschung

Ich habe versucht, mich in meinen Ausführungen sowohl gegen das implizite Modelldenken eines großen Teiles der Transformationsforschung zu wenden als auch gegen den impliziten Determinismus, der sowohl rationalistischen wie auch institutionalistischen Analysen innewohnt. Demgegenüber sollte eine Auseinandersetzung mit jeder Art gesellschaftlichen Wandels bei spezifischen *Staatsprojekten* und deren inhärenten Selektivitätsmechanismen ansetzen, ebenso jedoch die Selektivitätsmechanismen einbeziehen, welche durch eine Transnationalisierung politischer (Teil-) Räume entstehen. Was lässt sich daraus nun für die wohlfahrtsstaatliche Transformationsforschung folgern?

Ebenso wenig wie *der* Staat oder *der* Kapitalismus mit bestimmten ‚naturegegebenen‘ Aufgaben oder institutionellen Arrangements existiert, gibt es *die* Sozialpolitik als normative Analyse-kategorie. Auch der Wohlfahrtsstaat stellt immer sowohl Ergebnis als auch Handlungsbedingung sozialer Auseinandersetzungen dar und lässt sich zugleich als Teil eines umfassenderen Staatsprojektes analysieren. Wenn hier von ‚Selektivität‘ die Rede ist, so lässt sich dies keinesfalls mit einer pfadabhängigen Entwicklung im Sinne institutionalistischer Ansätze gleichsetzen. Selektivität setzt immer Formen *kultureller und diskursiver Hegemonie* voraus und stellt in diesem Sinne immer das Ergebnis sozialer Projekte dar. Eben diese Projekte sollten als Ausgangspunkt eines alternativen Ansatzes dienen. Ihre Ursprünge sind dabei sowohl im jeweiligen Produktionsprozess als auch in spezifischen kulturellen und kognitiven Rahmenbedingungen zu suchen. Darauf aufbauend kann ein Rückgriff auf klassentheoretische Ansätze sowie auf eine neogramscianische Internationale Politische Ökonomie dazu dienen, unterschiedliche Handlungsbedingungen, Machtressourcen und Legitimationsmuster zu analysieren, die aus der Transformation sowohl des politischen Raums als auch des ökonomischen Akkumulationsprozesses resultieren.

Beispielhaft können hier die osteuropäischen Gewerkschaftsbewegungen herangezogen werden. Weder rationalistische noch institutionalistische Ansätze können eine ausreichende Erklärung für die Schwäche der Arbeitnehmerverbände entwickeln, welche sich immer noch auf ein gewaltiges Mobilisierungspotenzial stützen können. Folgt man demgegenüber dem Fraktionen-

Ansatz und erweitert die Analyse um eine transnationale Dimension, so wird eine Spaltung der Gewerkschaftsbewegung in eine europäische Fraktion (vor allem die Beschäftigten multinationaler Unternehmen) und eine national-merkantilistische Fraktion deutlich. Während erstere sich in der Regel stärker trans- oder supranational organisiert, dem Deregulierungsprozess gegenüber eher aufgeschlossen ist und darauf basierend eine stärkere Stellung besitzen, werden national oder regional orientierte Arbeitnehmervereinigungen deutlich von der Phase des *Agenda-settings* und *Entscheidens* in die Implementierungsphase verdrängt.

## Zitierte Literatur

- Balcerowicz, Leszek (1995):** *Socialism, Capitalism, Transformation*, Budapest: Central University Press.
- Bohle, Dorothee (2002):** *Europas neue Peripherie. Polens Transformation und transnationale Integration*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Eyal, Gil/Szelényi, Iván/Townsley, Eleanor (1998):** *Making Capitalism Without Capitalists. The New Ruling Elites in Eastern Europe*, London, New York: Verso.
- Hay, Colin (1996):** Narrating Crisis: The Discursive Construction of the 'Winter of Discontent', in: *Sociology*, 2 (1996), S. 253–277.
- Inglot, Tomasz (2003):** Historical Legacies, Institutions, and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989–1999, in: Grzegorz Ekiert und Stephen E. Hanson (Hrsg.): *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 210–247.
- Jessop, Bob (1990):** *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity.
- Jessop, Bob (2004):** The European Union and Recent Transformations in Statehood, in: Sonja Puntcher Riekmann, Monika Mokre und Michael Latzer (Hrsg.): *The State of Europe. Transformations of Statehood from a European Perspective*, Frankfurt, New York: Campus, S. 75–94.
- Shields, Stuart (2003):** The 'Charge of the Right Brigade': Transnational Social Forces and the Neoliberal Configuration of Poland's Transition, in: *New Political Economy*, 2 (2003), S. 225–244.
- Sklair, Leslie (2001):** *The Transnational Capitalist Class*, Oxford: Blackwell.

## Lokale Sozialpolitik in Russland zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft – eine Forschungsheuristik

In der Sowjetunion lag das System sozialer Sicherung vollkommen in staatlicher Hand. Eine den westlichen Wohlfahrtsstaaten vergleichbare funktionale Differenzierung zwischen dem Staat auf der einen und privaten Unternehmen und gesellschaftlichen Interessensorganisationen auf der anderen Seite gab es nicht. Heute, anderthalb Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, hat sich das Bild geändert. Einerseits hat sich der Staat aus weiten Teilen der Leistungserbringung zurückgezogen, andererseits sind in Wirtschaft und Zivilgesellschaft neue sozialpolitische Akteure auf den Plan getreten.

Doch wie wirken diese Akteure aus den Sektoren Staat, Markt und Zivilgesellschaft auf der lokalen Ebene bei der Formulierung und Implementierung von Sozialpolitik zusammen? Zur Bearbeitung dieser Frage entwerfe ich im Folgenden eine Forschungsheuristik, welche die Literatur zum Konzept *Governance* mit den Spezifika russischer Sozialpolitik und lokaler Politik verknüpft und sich darüber hinaus auf eigene Forschungsergebnisse zu lokaler Zivilgesellschaft in Russland stützt.<sup>1</sup>

Der Begriff *Governance* wird in der Literatur sehr unterschiedlich verwendet.<sup>2</sup> Allen Begriffsverständnissen gemeinsam ist jedoch die Betonung des Zusammenspiels staatlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemstellungen. Für die systematische und empirische Analyse solcher Interaktionsmuster bietet sich eine Definition von Renate Mayntz an, die *Governance* versteht als

“das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“.<sup>3</sup>

Aus einer *Governance*-Perspektive löst sich also der politikwissenschaftliche Blick von der Konzentration auf reines Regierungshandeln (*government*) und wird ausgeweitet auf die Betrachtung verschiedener komplementärer Regelungsmechanismen innerhalb des Dreiecks von Staat, Markt und Zivilgesellschaft.

### Eine *Governance*-Perspektive auf lokale Sozialpolitik in Russland

Für die Analyse lokaler Sozialpolitik im Fall Russlands und anderer postsozialistischer Staaten eignet sich die *Governance*-Perspektive als heuristisches Konzept aus mehreren Gründen. Zunächst wird *Governance* in der westlichen Diskussion verstanden als eine Antwort moderner Gesellschaften auf langfristige gesellschaftliche Entwicklungen hin zu mehr Differenzierung, die zu immer längeren Interdependenz- und damit Interaktionsketten führt.<sup>4</sup> Genau diese *Ausdif-*

---

<sup>1</sup> Hierbei beziehe ich mich auf Interviews mit Akteuren aus kommunaler Politik und Verwaltung, Zivilgesellschaft und Unternehmen in einer Mittelstadt im Leningrader Gebiet im Frühjahr 2003.

<sup>2</sup> Vgl. für einen Überblick Kooiman, Jan 2002: *Governance. A Socio-Political Perspective*, in: Jürgen R. Grote/Bernard Gbikpi (Hg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske und Budrich: 71–96, S. 72 ff.

<sup>3</sup> Mayntz, Renate 2004: *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS: 65–76, S. 66.

<sup>4</sup> Vgl. Kooiman, Jan 2000: *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*, in: Jon Pierre (Hg.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, S. 139.

*ferenzierung sozialer Problemlagen*, denen der Staat mit seinem klassischen Instrumentarium nicht gewachsen ist, beobachten wir auch in Russland. Zentral in der russischen Sozialpolitik sind zwar immer noch die ‚klassischen‘ sozialpolitischen Regelungsbedarfe, insgesamt lässt sich jedoch nicht nur eine Verschärfung vieler Probleme, sondern auch eine Tendenz zu einer stärkeren Komplexität feststellen. Komplexe Probleme unterscheiden sich von „einfachen Problemen“ dadurch, dass zu ihrer Lösung das Zusammenwirken mehrerer Akteure notwendig ist, deren Verhältnis gleichzeitig durch Interdependenz und durch Interessensgegensätze gekennzeichnet ist.<sup>5</sup>

Viele Entwicklungen in Russland ähneln hierbei denen in westlichen Industriestaaten. In Bezug auf Menschen mit Behinderungen etwa gleicht sich der Fürsorgeanspruch zunehmend an den westlichen Standard an: weg vom reinen ‚Verwahren‘ hin zum Fördern von Entwicklungschancen. Dieser stärker individualisierte Ansatz erfordert jedoch die Einbindung der Angehörigen, von Interessen- und Selbsthilfegruppen sowie im besten Fall von Unternehmen, die Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Ein weiteres Beispiel ist Arbeitslosigkeit, ein Problem, das es in der Sowjetunion zumindest offiziell nicht gab und dessen wirksame Regelung auf der lokalen Ebene ebenfalls das Zusammenwirken staatlicher mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren erfordert.<sup>6</sup>

Diesen gesellschaftlichen Regelungsbedürfnissen stehen in Russland *unzureichende staatliche Kapazitäten* und Ressourcen gegenüber. Das russische Sozialsystem ist notorisch unterfinanziert und den enormen sozialen Folgekosten der Transformation nicht gewachsen. Selbst wenn politische Entscheidungen getroffen werden, bleibt deren Implementierung in Folge der mangelnden Verwaltungskapazität und Finanzausstattung häufig unzureichend, wie im Fall der Sozialreformen vom Januar 2005.<sup>7</sup> Besonders betroffen ist hier die lokale Ebene, denn einerseits wurden viele sozialpolitische Aufgaben an die Kommunen transferiert, andererseits sind diese jedoch nicht mit den entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet.<sup>8</sup>

Als Antwort auf diese Situation sind seit dem Systemwechsel *zivilgesellschaftliche Gruppen* verstärkt im sozialen Bereich aktiv geworden. Nach Angaben der Charities Aid Foundation ist der Sozialbereich heute mit 22% das bedeutendste Tätigkeitsfeld russischer Nichtregierungsorganisationen.<sup>9</sup> Besonders wichtig sind deren Dienstleistungen und Lobbyarbeit in solchen Problembereichen, die außerhalb des klassischen Tätigkeitsspektrums der staatlichen Stellen liegen, wie etwa Migration, häusliche Gewalt oder Obdachlosigkeit.

Auch der *Unternehmenssektor* spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle in der lokalen Sozialpolitik. Im sowjetischen System der faktischen Vollbeschäftigung waren die staatlichen Betriebe zentraler Ort der sozialen Leistungserbringung, denn Sozialpolitik wurde als ein integraler Bestandteil des Produktionsprozesses betrachtet.<sup>10</sup> Heute sind diese Leistungen zwar stark zu-

---

<sup>5</sup> Vgl. Roberts, Nancy 2001. Coping with Wicked Problems: The Case of Afghanistan, in L. Jones, J. Guthrie/P. Steane (Hg.), Learning from International Public Management Reform, Vol. II, Amsterdam: JAI Press: 353–375.

<sup>6</sup> Vgl. Manning, Nick/Ovsey, Shkaratan/Tikhonova, Natalya 2000: Work and Welfare in the New Russia, Aldershot: Ashgate.

<sup>7</sup> Vgl. Schwethelm, Judith 2005: Russland auf dem Weg zum Sozialstaat?, Politikinformation Osteuropa, Nr. 123, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>8</sup> Vgl. Wollmann, Hellmut 2002: Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in Russland – zwischen Verfassungsstaatlichkeit und Machtpolitik, in: Gabriele Gorzka/Peter W. Schulze (Hg.): Russlands Perspektive: Ein starker Staat als Garant von Stabilität und offener Gesellschaft?, Bremen: Edition Temmen.

<sup>9</sup> Homepage der ‚Charities Aid Foundation Russia‘, [www.a-z.ru/caf/nko.htm](http://www.a-z.ru/caf/nko.htm) [Stand 1.8.2005].

<sup>10</sup> Vgl. Elster, Jon/Offe, Claus/Preuss, Ulrich K. (Hg.) 1998: Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea, Cambridge: Cambridge University Press, S. 204.

rückgegangen, spielen aber in den ehemaligen Kombinatn abhängig von der Region, der Industrie und dem Typ der Leistung immer noch eine prominente Rolle.<sup>11</sup>

Wir sehen also, dass sich eine auf der Governance-Perspektive basierende Forschungsheuristik für den Fall russischer lokaler Sozialpolitik eignet, da die zunehmend komplexeren Probleme nicht mehr vom Staat allein zu bewältigen sind, sondern Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft an ihrer Lösung mitwirken müssen und dies auch zunehmend tun.

## Governance-Muster – eine Typologie

Mit der reinen Feststellung, dass in das Politikfeld Sozialpolitik nicht nur staatliche, sondern auch zivilgesellschaftliche und Wirtschafts-Akteure involviert sind, ist jedoch nur ein erster Schritt getan. In einem zweiten Schritt ist zu fragen, wie – wenn überhaupt – diese Akteure miteinander interagieren. Meine Hypothese lautet, dass in politisch, sozioökonomisch und kulturell unterschiedlich strukturierten Städten verschiedene Muster sozialpolitischer Governance vorherrschen. Aus Platzgründen kann ich jedoch auf die möglichen Einflussfaktoren (wie etwa alte Schwerindustriestädte vs. ‚moderne‘ Städte) nicht näher eingehen und beschränke mich daher auf eine kurze Darstellung verschiedener Ausprägungen von Governance, also der abhängigen Variable. Die Typologie (Abb. 1) bietet vier mögliche Governance-Muster an, die sich hinsichtlich der Art der Akteursbeziehungen sowie des Koordinationsmechanismus unterscheiden.<sup>12</sup>

Abbildung 2: Typologie lokaler Governance-Muster

	<b>Etatistisch</b>	<b>Korporatistisch</b>	<b>Pluralistisch</b>	<b>Klientelistisch</b>
<b>Art der Akteursbeziehungen</b>	Bürokratisch	Konsensorientiert	Konkurrenzorientiert	Partikularistisch
<b>Koordinationsmechanismus</b>	Hierarchie	Verhandlung	Wettbewerb	Reziprozität

Das *etatistische* Governance-Muster entspricht dem klassischen *government*, also dem auf Hierarchie basierenden formalen und bürokratischen Entscheiden und Handeln von Politikern und Bürokraten ohne nennenswertes Mitwirken von Akteuren aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft. In der ‚Reinform‘ ist dieses Governance-Muster primär auf nationalstaatlicher Ebene zu finden, doch auch auf lokaler Ebene können einzelne sozialpolitische Politikbereiche komplett in staatlicher Hand sein.

Das *korporatistische* Governance-Muster ist gekennzeichnet durch institutionalisierte, relativ geschlossene Settings, in denen Akteure aus den drei Sektoren konsens- und kompromissorientiert miteinander verhandeln. In solche korporatistischen Arrangements sind in russischen Kommunen oft die aus der Sowjetzeit stammenden Organisationen der Sozialleistungsempfänger (*l'gotnye organizacii*) eingebunden. Organisationen wie der ‚Sowjet der Veteranen‘ oder die ‚Gesellschaft der Behinderten‘ sind dann in fest institutionalisierten Gremien vertreten, in denen sie Einfluss auf Politikformulierung und –implementierung nehmen können.

Im *pluralistischen* Governance-Muster ist der Staat die Arena des Wettbewerbs zwischen konkurrierenden wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen organisierten Interessen. Ein solcher pluralistischer Wettbewerb ist idealerweise durch formale und transparente Strukturen gekenn-

<sup>11</sup> Vgl. Rinck, Sabine 2000: Soziale Sicherung als Teil des Transformationsprozesses postsozialistischer Gesellschaften, dargestellt am Beispiel der Rußländischen Föderation, Hamburg: Kovač, S. 170 ff.

<sup>12</sup> Die Typologie ist eine vereinfachte und modifizierte Fassung der ‚Modes of Urban Governance‘ bei DiGaetano, Alan/Strom, Elizabeth 2003: Comparative Urban Governance. An Integrated Approach, in: Urban Affairs Review, 38, 3: 356–395, S. 366.

zeichnet, etwa die im russischen Sozialsystem rechtlich möglichen, jedoch noch selten praktizierten öffentlichen Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen.<sup>13</sup>

Am *klientelistischen* Governance-Muster sind ebenfalls Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft beteiligt, deren Verhältnis zum Staat ist jedoch durch informale, personalisierte und partikularistische Austauschbeziehungen geprägt. Solche Governance-Arrangements sind in Russland typisch, etwa für das Verhältnis zwischen kleineren Privatbetrieben und der lokalen Administration. So können von Behörden als Gegenleistung für bestimmte Dienstleistungen (z.B. Baugenehmigungen) finanzielle oder Sach-, Spenden' an soziale Einrichtungen verlangt werden, oder aber Unternehmer unterstützen von sich aus städtische Sozialprojekte, um die Administration ‚gewogen‘ zu machen.

Abschließend ist zu bemerken, dass eine solche Forschungsheuristik nicht blind machen sollte, für den Fall, dass es in bestimmten Bereichen *keinerlei* Interaktionen zwischen Akteuren aus den drei Sektoren geben kann, oder aber nur zwischen Zivilgesellschaft und Unternehmern. Viele unabhängige russische Nichtregierungsorganisationen etwa befürchten – oft zu Recht – staatliche Bevormundung und lehnen daher von sich aus die Kooperation mit staatlichen Stellen ab.<sup>14</sup>

Insgesamt wurde in diesem Beitrag gezeigt, dass die Governance-Perspektive durch ihre Offenheit für verschiedene Formen der Regelung gesellschaftlicher Probleme einen nützlichen heuristischen Zugang zur Analyse lokaler Sozialpolitik in Russland bieten kann. Inwiefern die dargestellte Typologie von Governance-Mustern hierfür ausreichend ist und welches Governance-Muster sich in welchem lokalen Kontext als funktional erweist, muss weitere empirische Forschung zeigen.

---

<sup>13</sup> Zum sog. ‚*social'ny zakaz*‘ vgl. Gallagher, L. Jerome/Struyk, Raymond J. 2001: Strengthening Local Administration of Social Assistance in Russia, Washington D.C.: The Urban Institute, S. 7.

<sup>14</sup> Vgl. Lang, Susanne 2004: Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in Russland, Politikinformation Osteuropa, Nr. 116, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 6.

## Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Timofei Agarin	DFG-Graduiertenkolleg Generationengeschichte Georg-August Universität Göttingen  tagarin@gwdg.de
Claudia Anschütz	Institut für Politikwissenschaft Westfälische Wilhelms-Universität Münster  claudia_anschuetz@web.de
Dr. Ulrich Best	Kultur- und Länderstudien Ostmitteleuropas TU Chemnitz  ulrich.best@phil.tu-chemnitz.de
Patrycja Bielawska-Roepke	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden  p.bielawska-roepke@ioer.de
Katrin Böttger	Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Universität Tübingen  boettger.ezff@uni-tuebingen.de
Malte Brosig	UNESCO Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung Universität Magdeburg  politicalscience@maltebrosig.net, <a href="http://maltebrosig.net">http://maltebrosig.net</a>
Lucian-Boian Brujan	Lehrstuhl für Geographie Osteuropas, Geographisches Institut Universität Tübingen  lucian-boian.brujan@uni-tuebingen.de
Małgorzata Anna Czerniak	Koszaliner Institut für Vergleichende Europastudien (KICES)  malgorzataczerniak@hotmail.com
Gunter Deuber	MA-Programm Philosophy&Economics Universität Bayreuth  deuberg@yahoo.de
Dr. Márta Fazekas	Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität, Budapest  fazekas79@yahoo.de
Agnes Gilka-Bötzow	Lehrstuhl für Vergleich politischer Systeme und Politikfeldanalyse Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  gilka-boetzow@uni-duesseldorf.de
Andreas Gramzow	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle  gramzow@iamo.de
Dr. Karl Heinz Hausner	Professur für Wirtschaftswissenschaften, insb. Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung  VWL@gmx.org
Laura Horn	Amsterdam Research Centre for Corporate Governance Regulation (ARCCGOR) Afdeling Politicologie Vrije Universiteit Amsterdam  l.horn@fsw.vu.nl

Elena Kropatcheva	Zentrum für OSZE Forschung (CORE)/ Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)  ekropatcheva@yahoo.com
Falk Kunadt	Neisse University
Ildikó Lajtos	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle  lajtos@iamo.de
Olaf Melzer	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt  Melzer@hsfk.de
Dana Miškovičová	Wirtschaftsuniversität Bratislava  danamiskovicova@hotmail.com
Manuel Paffrath-Dorn	Westfälische-Wilhelms-Universität Münster
Diana Schmidt	Institute of Governance Public Policy and Social Research Queen's University Belfast  d.schmidt@qub.ac.uk
Sebastian Schröder-Esch	Bauhaus-Universität Weimar, Institut für Europäische Urbanistik  sebastian.schroeder@archit.uni-weimar.de
Silke Skilters	Johannes Gutenberg-Universität Mainz  berns000@web.de
Damien Tricoire	Ludwig-Maximilians-Universität München  damientricoire@yahoo.fr
Ana-Maria Vidrean	amvidrean@gmx.de
Arjan Vliegthart	Amsterdam Research Centre for Corporate Governance Regulation (ARCCGOR) Afdeling Politicologie Vrije Universiteit Amsterdam  a.vliegthart@fsw.vu.nl
Björn Wagner	HBS-Promotionskolleg „Europäische Integration – Perspektiven des Wohlfahrtsstaates in der EU“ Universität Osnabrück  bwagner@uni-osnabrueck.de
Anne Wetzel	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Potsdam Lehrstuhl für Internationale Politik der TU Dresden  awetzel@rz.uni-potsdam.de







# Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- Nr. 62     **Wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen für Russland**  
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)  
(November 2004)
- Nr. 63     **Westliche Förderprogramme in der Ukraine**  
Einblicke in die europäisch-nordamerikanische Unterstützung ukrainischer  
Reformbestrebungen seit 1991  
Von Andreas Umland  
Mit einem Nachwort von Astrid Sahn  
(Dezember 2004) (Druckfassung vergriffen)
- Nr. 64     **Die Jukos-Affäre**  
Russlands Energiewirtschaft und die Politik  
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)  
(Zweite, aktualisierte Auflage) (Juni 2005)
- No. 65     **Political Corruption in Poland**  
Sources of Corruption in Post-Communist Poland  
By Aleksander Surdej  
Clientelism in the Silesian Coal Mining Industry  
By Kaja Gadowska  
(March 2005)
- Nr. 66     **Tschetschenienkrieg und nationalistischer Diskurs in Russland**  
Am Beispiel von KPRF und Jabloko  
Von Jin-Sook Ju  
(April 2005)
- No. 67     **Participation of Civil Society in New Modes of Governance**  
The Case of the New EU Member States  
Part 1: The State of Civil Society  
By Heiko Pleines (ed.)  
(May 2005)
- Nr. 68     **„Stillter als Wasser, tiefer als Gras“**  
Zur Migrationsgeschichte der russischen Displaced Persons  
in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg  
Von Anne Kuhlmann-Smirnova  
(Juli 2005)
- No. 69     **How to explain Russia's post-Soviet Political and Economic System**  
By Heiko Pleines (ed.)  
(August 2005)

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**

Vergriffene Hefte können als PDF-Datei gratis bestellt bzw. von der Website  
der Forschungsstelle Osteuropa (www.forschungsstelle-osteuropa.de) heruntergeladen werden

## Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

### *Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa*

- Bd. 21 **Isabelle de Kegel: Die Staatssymbolik des neuen Russland.**  
Traditionen - Integrationsstrategien – Identitätsdiskurse  
LIT-Verlag (Münster) 2005 (in Vorbereitung), 256 S., br., ISBN 3-8258-8862-2, Euro 24,90
- Bd. 20 **Hans-Hermann Höhmann, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):  
Nur ein Ölboom?**  
Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung  
LIT-Verlag (Münster) 2005 (im Druck), 304 S., br., ISBN 3-8258-8284-5, Euro 29,90
- Bd. 19 **Heiko Pleines:  
Ukrainische Seilschaften**  
Informelle Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992–2004  
LIT-Verlag (Münster) 2005, 208 S., br., ISBN 3-8258-8283-7, Euro 19,90
- Bd. 18 **Wolfgang Schlott:  
Polnische Prosa nach 1990**  
Nostalgie Rückblicke und Suche nach neuen Identifikationen  
LIT-Verlag (Münster) 2004, 224 S., br., ISBN 3-8258-7916-x, Euro 19,90
- Bd. 17 **Silvia Miháliková:  
Zwischen Kreuz und Europastern**  
Politische Symbolik in der Slowakei  
LIT-Verlag (Münster) 2004, 208 S., br., ISBN 3-8258-7623-3, Euro 24,90
- Bd. 16 **Stefanie Harter, Jörn Grävingholt, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder:  
Geschäfte mit der Macht**  
Wirtschaftseliten als politische Akteure im Russland der Transformationsjahre 1992–2001  
Edition Temmen (Bremen) 2003, 380 S., Hardcover, ISBN 3-86108-339-6, Euro 20,90
- Bd. 15 **Christian Meier, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):  
Ökonomie – Kultur – Politik. Transformationsprozesse in Osteuropa**  
Festschrift für Hans-Hermann Höhmann  
Edition Temmen (Bremen) 2003, 346 S., Hardcover, ISBN 3-86108-346-9, Euro 20,90
- Bd. 14 **Hans-Hermann Höhmann, Heiko Pleines (Hg.):  
Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur,  
Institutionenbildung und Akteursverhalten**  
Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich  
Edition Temmen (Bremen) 2003, 245 S., Hardcover, ISBN 3-86108-347-7, Euro 20,90

### *Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik*

- Bd. 39 **Jin-Sook Ju:  
Konstituierung der Programmatik russischer Parteien**  
Programmathe Differenzierung als Element der Parteibildung im  
post-sowjetischen Russland  
LIT Verlag (Münster) 2005, ca. 300 S., ISBN 3-8258-8537-2, Euro 24,90
- Bd. 38 **Isabelle de Kegel:  
Konstruktionsversuche neuer historischer Identitäten im Russland  
der Transformationszeit**  
LIT Verlag (Münster) 2005 (in Vorbereitung), ca. 656 S., ISBN 3-8258-8201-2, Euro 44,90

# Einblicke in die Widerstandsszene in Osteuropa – zahlreiche bisher unveröffentlichte Fotografien.

Dass die europäische Geschichte 1989/90 eine überraschende Wendung nahm, ist auch ihnen zu verdanken: den Dissidenten, Non-konformisten und Unangepassten, die in Osteuropa über drei Jahrzehnte auf eine gewaltfreie Ablösung der autoritären Regime hinwirkten. Stets von Repressionen bedroht, agierten sie im Verborgenen, trafen sich in Wohnungen, debattierten in Kirchenräumen und erkämpften sich öffentliche Räume.

Der Fotoband gibt einen Einblick in die Welt der kulturellen Alternativszenen und der politischen Opposition in der Sowjetunion, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und der DDR.

Die Aufnahmen wurden meist von den Beteiligten selbst gemacht und erlauben somit einen intimen Blick in die Innenwelt dieser Bewegungen. Zu sehen sind Untergrunddruckereien, Schnappschüsse von Akteuren der Bürgerrechtsbewegungen, Studenten in »fliegenden Universitäten«, politische Häftlinge in Internierungslagern sowie Straßenszenen. Die bisher weitgehend unbekanntesten Fotografien stammen aus Archiven in Moskau, Prag, Berlin, Bremen, Boston, New Brunswick (N.J.), Budapest und Warschau.

**In einem Vorwort von Václav Havel und einem Essay von Wolfgang Eichwede werden die historischen Zusammenhänge erläutert.**



Heidrun Hamersky (Hg.)  
**Gegenansichten**  
Fotografien zur politischen  
und kulturellen Opposition  
in Osteuropa 1956–1989

ca. 200 Seiten  
ca. 300 Abbildungen  
Festeinband  
ISBN 3-86153-373-1  
ca. 29,90 EUR

Auslieferung: September 2005

**Ch. Links Verlag**  
Schönhauser Allee 36  
10435 Berlin  
Telefon (030) 44 02 32-0  
Telefax (030) 44 02 32-29  
mail@linksverlag.de  
www.linksverlag.de

## Bestell-/Fax-Coupon an Kohlibri Buchversand

Hiermit bestelle ich \_\_\_\_ Expl. à 29,90 EUR  
(innerhalb Deutschlands portofrei)

Heidrun Hamersky (Hg.): Gegenansichten  
ISBN 3-86153-373-1

**Kohlibri  
Buchversand  
Dunckerstraße 17**

**10437 Berlin**

Telefon: 030-44 73 14 50 FAX: 030-44 73 14 51 mail@kohlibri.de

Name/Vorname \_\_\_\_\_

Straße/Postfach \_\_\_\_\_

PLZ/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

Zahlung gegen Rechnung/Lastschrift/einzug/Kreditkarte

Kto.-Inhaber \_\_\_\_\_

Kto.-Nr. \_\_\_\_\_ Bankleitzahl \_\_\_\_\_

Bank \_\_\_\_\_

Datum \_\_\_\_\_ Unterschrift \_\_\_\_\_

Kreditkarten-Nr. \_\_\_\_\_ gültig bis \_\_\_\_\_

# **Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa**

## ***RussiaWeeklyInfo***

„RussiaWeeklyInfo“ ist eine wöchentliche ca. 10-seitige Zusammenstellung aktueller Nachrichten zu Russland (in englischer und deutscher Sprache). Abgedeckt werden die Themenbereiche Wirtschaft und Soziales, Innenpolitik, Medien und öffentliche Meinung.

## ***Russlandanalysen***

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse. Abonnenten von „RussiaWeeklyInfo“ erhalten die Russlandanalysen automatisch.

## ***kultura. Russland-Kulturanalysen (in Vorbereitung)***

Die Russland-Kulturanalysen werden in kurzen, wissenschaftlich fundierten, doch publizistisch aufbereiteten Beiträgen signifikante Entwicklungen der Kultursphäre Russlands diskutieren. Sie richten sich an eine interessierte Öffentlichkeit in Kultur, Politik und Medien sowie im deutsch-russländischen Kooperationskontext. Jede Ausgabe enthält zwei Analysen und einige Kurztexte bzw. Illustrationen. Erscheinungsweise: monatlich; Start voraussichtlich Mitte September 2005.

## ***Bibliographische Dienste***

Die folgenden vierteljährlich erscheinenden Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu mehreren osteuropäischen Ländern. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

***Publications on the Czech and Slovak Republics. A quarterly bibliography***

***Publications on Poland. A quarterly bibliography***

***Publications on Russia. A quarterly bibliography***

***Publications on Ukraine. A quarterly bibliography***

## ***FSO-Fernsehtipps***

Die „FSO-Fernsehtipps“ bieten zweiwöchentlich einen Überblick über Sendungen mit Bezug auf Ost- bzw. Ostmitteleuropa im deutschsprachigen Kabelfernsehen. Vorrangig erfaßt werden Spiel- und Dokumentarfilme aus und über osteuropäische Länder. Der Schwerpunkt liegt auf der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten (vor allem Russland), Polen, Tschechien, Slowakei und DDR.

## ***Bremer Russland-Netz***

Das Bremer Russland-Netz bietet Hinweise auf Russland-bezogene Veranstaltungen und Publikationen in und aus Bremen. Gleichzeitig soll es Bremer Russland-Interessierte untereinander vernetzen.

***Alle E-Mail Dienste können kostenlos abonniert werden bei***

***publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de***

Dabei bitte angeben, welche der E-Mail Dienste gewünscht werden.