

## Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine: eine vergleichende Politikfeldanalyse

Pleines, Heiko

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pleines, H. (2006). *Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine: eine vergleichende Politikfeldanalyse*. (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 80). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-436166>

### 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. 80 – Dezember 2006**

## **Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine**

**Eine vergleichende Politikfeldanalyse**

**Von Heiko Pleines**

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. 80: Heiko Pleines:

Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine.  
Eine vergleichende Politikfeldanalyse

Dezember 2006

ISSN: 1616-7384

Über den Autor:

Dr. Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa. Das vorliegende Arbeitspapier basiert auf seiner Habilitationsschrift.

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.

© 2006 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

<p><b>Forschungsstelle Osteuropa</b> Publikationsreferat Klagenfurter Str. 3 D-28359 Bremen Tel.: +49 421 218-3687 Fax: +49 421 218-3269 e-mail: <a href="mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de">publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de</a> internet: <a href="http://www.forschungsstelle-osteuropa.de">http://www.forschungsstelle-osteuropa.de</a></p>
---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Die postsozialistische Krise des Kohlebergbaus.....</b>	<b>7</b>
<b>3 Der analytische Rahmen im Überblick.....</b>	<b>11</b>
<b>4 Der politische Einfluss des Bergbaus in Polen.....</b>	<b>13</b>
4.1 Die organisatorische Struktur des Kohlebergbaus.....	13
4.2 Bergleute und Gewerkschaften.....	14
4.3 Regionalverwaltungen.....	16
4.4 Management.....	17
4.5 Nationale Regierung.....	18
4.6 Weltbank.....	19
4.7 Interaktion der Akteure.....	20
<b>5 Der politische Einfluss des Bergbaus in Russland.....</b>	<b>24</b>
5.1 Die organisatorische Struktur des Kohlebergbaus.....	24
5.2 Bergleute und Gewerkschaften.....	25
5.3 Management.....	27
5.4 Regionalverwaltungen.....	28
5.5 Föderale Regierung.....	29
5.6 Weltbank.....	30
5.7 Interaktion der Akteure.....	31
<b>6 Der politische Einfluss des Bergbaus in der Ukraine.....</b>	<b>35</b>
6.1 Die organisatorische Struktur des Bergbaus.....	35
6.2 Bergleute und Gewerkschaften.....	36
6.3 Management.....	37
6.4 Kohleverbraucher.....	38
6.5 Die Donezker Regionalverwaltung.....	39
6.6 Nationale Regierung.....	41
6.7 Weltbank.....	43
6.8 Interaktion der Akteure.....	44
<b>7 Zusammenfassung.....</b>	<b>49</b>
Aktuelle Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa.....	56
Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.....	57

## Liste der Tabellen

Tabelle 1: Kohleproduktion 1970–2003 im Vergleich (in Mio. t.).....	7
Tabelle 2: Staatliche Subventionszahlungen an den Kohlebergbau 1992–2003 im Vergleich .....	9
Tabelle 3: Die regionale Zusammensetzung der polnischen Kohleproduktion 1990–2003 .....	10
Tabelle 4: Die regionale Zusammensetzung der russischen Kohleproduktion 1990–2003 .....	10
Tabelle 5: Die regionale Zusammensetzung der ukrainischen Kohleproduktion 1990–2003 ....	10
Tabelle 6: Die Streiks der polnischen Bergleute im nationalen Vergleich 1991–2001 .....	14
Tabelle 7: Die polnischen Minister mit Zuständigkeit für den Kohlebergbau 1992–2001.....	19
Tabelle 8: Die Streiks der russischen Bergleute im nationalen Vergleich 1996 – 2001 .....	25
Tabelle 9: Die Streiks der ukrainischen Bergleute im nationalen Vergleich 1994–2003 .....	36
Tabelle 10: Die großen ukrainischen Holdings mit Interesse am Kohlebergbau (Stand: 2003).....	39
Tabelle 11: Regierungsmitglieder mit direkter Zuständigkeit für den Kohlebergbau 1992–2004 .....	41
Tabelle 12: Die Politikfeldnetzwerke „Kohlepolitik“ im Überblick.....	52

## Liste der Abbildungen

Grafik 1: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Polen 1992–94.....	21
Grafik 2: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Polen 1995–97 .....	22
Grafik 3: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Polen 1999–2001 .....	23
Grafik 4: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Russland 1994–98.....	32
Grafik 5: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Russland 1998–2000.....	33
Grafik 6: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Russland 2000–2004 .....	34
Grafik 7: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 1992–94 .....	45
Grafik 8: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 1994–98 .....	46
Grafik 9: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 1999–2002 .....	47
Grafik 10: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 2002–2004 .....	48

# 1 Einleitung

Verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen wirken bei der Politikformulierung mit und haben Einfluss auf die Implementierung dieser Politik. Ihre Interessen und ihre Strategien der politischen Einflussnahme bestimmen deshalb die Ergebnisse von Politik mit. Dieses Verständnis von Politik als geregelter Interessenkonflikt verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, also als Entscheidungsfindungsprozess, liegt der folgenden Analyse zugrunde.<sup>1</sup>

Die traditionelle politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung konzentriert sich auf Interessenverbände.<sup>2</sup> Im Rahmen der Pluralismusforschung wurden diese Verbände als Selbstorganisation der Gesellschaft zur Mitwirkung an politischer Willensbildung in Massendemokratien normativ gerechtfertigt. In den 1970er Jahren entwickelte sich in Opposition hierzu der Korporatismusansatz, der eine enge Kooperation zwischen Staat und einigen wenigen starken Verbänden konstatierte und deshalb das Paradigma der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen durch die Vorstellung eines Interessenkartells ersetzte. Der Gegensatz zwischen Pluralismus und Korporatismus wurde im Folgenden zunehmend aufgelöst durch die Verortung konkreter Verbändesysteme auf einer von Pluralismus bis Korporatismus reichenden Achse.

Dieser pragmatische, auf empirischer Forschung basierende Zugang führte zu einer Reihe von Innovationen im Bereich der Verbändeforschung. Einerseits wurden in Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen die analytischen Konzepte erweitert. Die zunehmende Ausdifferenzierung der Verbändelandschaft und Individualisierung der Interessenvertretung führte zur Übernahme des Netzwerkansatzes. Anstelle einiger weniger Verbände wurden nun Politikfeldnetzwerke analysiert, die eine Vielzahl von Akteuren umfassen können. Die Globalisierung führte gleichzeitig zu einer Relativierung der nationalen Perspektive. Multinationale Akteure rückten in das Blickfeld nationaler Analysen und schwindende Kompetenzen nationaler Politik wurden als Ursache für Globalisierung bzw. Regionalisierung nationaler Verbände begriffen.

Andererseits wurde mit den Konzepten von „assoziativer Demokratie“ und „Sozialkapital“ erneut versucht eine normative Rechtfertigung für Interessenorganisationen zu finden. Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an politischen Entscheidungsprozessen dient in dieser Sicht dem basisdemokratischen Ideal einer Politikgestaltung von unten, ohne unüberwindbare Koordinations- und Abstimmungsprobleme aufzuwerfen. Stark/Bruszt zum Beispiel betonen in ihrer Analyse von postsozialistischen Transformationsprozessen in Ostmitteleuropa derartige positive Effekte, wobei sie insbesondere die Integration zusätzlicher Interessengruppen in Entscheidungsprozesse, Reduzierung von Koordinationsproblemen und Entlastung des Staates von Regulierungsfunktionen aufführen.<sup>3</sup>

Parallel dazu erhielt sowohl in der Politik- als auch der Wirtschaftswissenschaft der Aspekt der Korruption verstärkt Aufmerksamkeit.<sup>4</sup> Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen wird dabei – mit einem ähnlichen Argumentationsgang wie beim Korporatismusansatz – negativ gesehen. Es wird unterstellt, dass Akteure ohne direkte demokratische Legitimation ein Interessenkartell bilden und demokratisch regulierte und kontrollierte Entscheidungsfindungsprozesse durch interne Absprachen ersetzen. Hellman u.a. sprechen in diesem Zusammenhang von „state capture“. Unternehmer übernehmen in diesem Konzept durch Korruption, d.h. durch den Kauf staatlicher

---

1 Es handelt sich also um interaction-oriented im Gegensatz zu problem-oriented policy research. (Scharpf, Fritz W.: *Games real actors play. Actors-centered institutionalism in policy research*, Boulder 1997, S.10–12).

2 Einen prägnanten Überblick über die Entwicklung der Verbändeforschung gibt: Reutter, Werner: Einleitung, in: Reutter, Werner / Rütters, Peter (Hg.): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen 2001, S.9–30.

3 Stark, David / Bruszt, László: *Postsocialist pathways*, Cambridge 1998, S.109–136.

4 Einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand und die umfangreiche neuere Literatur zum Thema geben die Jahrbücher von Transparency International: *Global Corruption Report*, Berlin 2001, 2003 ff. sowie Rose-Ackerman, Susan: *Corruption and government. Causes, consequences and reform*, Cambridge 1999.

Entscheidungen, die politische Entscheidungsfindung – zumindest im Bereich der Wirtschaftspolitik.<sup>5</sup>

Hier soll nun der Einfluss von Interessengruppen im Politikfeld „Agrarpolitik“ für drei post-sozialistische Länder, Polen, Russland und die Ukraine, untersucht werden.<sup>6</sup> Angewandt wird dabei ein „fokussierter Vergleich“, der häufig als sinnvoller Kompromiss zwischen historisch-singulären Einzelfallstudien und stark generalisierenden makrostatistischen Untersuchungen gesehen. Nach Berg-Schlosser etwa „stellen auf eine überschaubare Zahl vergleichbarer Fälle bezogene Studien noch am ehesten den [...] Königsweg zu einer empirisch gehaltvollen und systematisch auf eingrenzbare Tatbestände in Raum und Zeit ausgerichteten politikwissenschaftlichen Theoriebildung ‚mittlerer Reichweite‘ dar.“<sup>7</sup> Und Hague/Harrop resümieren: Focused comparisons “have proved to be the success story of comparative politics in recent decades.”<sup>8</sup>

Einwände gegen die Anwendung fokussierter Vergleiche beziehen sich vor allem auf die fehlende Repräsentativität und Probleme bei der Feststellung von Kausalitäten, da ohne Quantifizierung eine Bestimmung von Korrelationen unmöglich ist. Dementsprechend kann ein fokussierter Vergleich nicht dazu dienen, exakte kausale Zusammenhänge zwischen zwei Variablen zu bestimmen.<sup>9</sup> Aufgrund dieser Einschränkung sollten fokussierte Vergleiche dazu dienen, einerseits durch quantitative Methoden etablierte kausale Zusammenhänge exemplarisch zu erklären und andererseits existierende Theorien zu testen und durch ausführliche Studien weitere intervenierende Variablen und alternative Wirkungszusammenhänge zu identifizieren. In diesem Sinne ergänzen sich makrostatistische Untersuchungen und fokussierte Vergleiche gegenseitig.

Auch dieser Anspruch an fokussierte Vergleiche als Teil einer übergreifenden kollektiven Forschung lässt allerdings das Problem der Identifikation relevanter unabhängiger Variablen bestehen. Um trotz der geringen Zahl von Fallstudien, die Detailfülle und damit die Vielfalt der möglichen Wirkungsfaktoren kontrollieren zu können, sind deshalb für „fokussierte Vergleiche“ ein klar strukturiertes Forschungsdesign, präzise Fragestellungen und kurze Kausalketten von zentraler Bedeutung.<sup>10</sup>

In der Regel werden so für die Fallstudien „most similar cases“ ausgewählt, um durch möglichst gleiche Rahmenbedingungen eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren für festgestellte Unterschiede von vorneherein ausschließen zu können. In der vorliegenden Untersuchung wurden, um jeweils die konkreten Fälle der Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf die Wirtschaftspolitik zwischen den drei Ländern sinnvoll vergleichen zu können, für alle Länder Untersuchungsfälle

5 Hellman, Joel S. / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: *Economics of Transition* 3/2000, S.545–567 sowie Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel: „Seize the state, seize the day“. State capture, corruption and influence in transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, Washington 2000 und Hellman, Joel S.: Winners take all. The politics of partial reform in postcommunist transition, in: *World Politics* 1/1998, S.203–234.

6 Diese Untersuchung entstand im Kontext des Forschungsprojektes „Wirtschaftseliten und Politik“, das seit 2002 an der Forschungsstelle Osteuropa durchgeführt wird. Eine Projektbeschreibung findet sich auf der Homepage der Forschungsstelle Osteuropa, [www.forschungsstelle-osteuropa.de](http://www.forschungsstelle-osteuropa.de)

7 Berg-Schlosser, Dirk: Makro-qualitative vergleichende Methoden, in: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen 1997, S.67–87, hier: S.68.

8 Hague, Rod / Harrop, Martin: *Comparative government and politics*, New York 2001, S.73.

9 Eine gute Zusammenfassung dieser Einwände gibt unter Bezug auf den Forschungsstand: Sekhon, Jasjeet S.: Quality meets quantity. Case studies, conditional probability and counterfactuals, in: *Perspectives on Politics* 2/2004, S.281–293.

10 Siehe dazu zusammenfassend Berg-Schlosser, Dirk: Makro-qualitative vergleichende Methoden, in: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen 1997, S.67–87 und Alemann, Ulrich von / Weßels, Bernhard: *Verbände in vergleichender Perspektive. Königs- oder Dornenweg?*, in: dies. (Hg.): *Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld*, Berlin 1997, S.7–28.

gewählt, bei denen die nichtstaatlichen Akteure in ihrer Interessenlage möglichst ähnlich waren. Dies ist bei den Vertretern des Kohlebergbaus der Fall.

Als Beginn des Untersuchungszeitraums wurde jeweils das Ende des sozialistischen politischen und wirtschaftlichen Systems gewählt. Für das Ende des Untersuchungszeitraums wurde ein möglichst gegenwartsnaher, für das Politikfeld relevanter, durchgreifender Wandel der politischen Machtkonstellation gewählt. Für Polen ist dies das Ende der linken Regierung mit der Parlamentswahl 2005, für Russland das Ende der ersten Amtszeit von Präsident Wladimir Putin und für die Ukraine das Ende der Präsidentschaft Leonid Kutschmas mit der „Orangen Revolution“.

Einleitend wird im folgenden Kapitel die Problemlage im Politikfeld „Restrukturierung des Kohlebergbaus“ dargestellt. Danach folgt eine Zusammenfassung des analytischen Rahmens. Darauf aufbauend werden dann die Fallstudien für die drei Länder präsentiert. Am Ende des Arbeitspapiers werden die Ergebnisse in vergleichender Perspektive kurz zusammengefasst.

## 2 Die postsozialistische Krise des Kohlebergbaus

Sowohl in der Sowjetunion als auch in Polen spielte der Kohlebergbau eine Schlüsselrolle bei der Industrialisierung. Infolgedessen war Kohle in den 1950er Jahren mit einem Anteil von über 50% mit Abstand der wichtigste Primärenergieträger. Mit der zunehmenden Substituierung durch Erdöl und -gas, in der Sowjetunion ermöglicht durch die Erschließung der sibirischen Vorkommen, sank die Bedeutung der Kohle aber seit den 1960er Jahren kontinuierlich.

Der dramatische Bedeutungsrückgang der Kohle wurde jedoch innerhalb der Planwirtschaft weitgehend ignoriert. Der Kohlebergbau wurde subventioniert, und Bergarbeiter galten weiterhin als „Arbeiterelite“. Restrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen hingegen wurden vernachlässigt. Mit dem Wegfall des staatlichen Schutzes Anfang der 1990er Jahre stürzte der Kohlebergbau in allen drei Untersuchungsländern deshalb in eine schwere Strukturkrise, wie sie in vielen westlichen Industriestaaten bereits in den 1960er Jahren eingesetzt hatte. In den 1990er Jahren sank die Produktion in Polen um 25%, in Russland um 35% und in der Ukraine sogar um 51%. Die Entwicklung der Produktionszahlen zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Kohleproduktion 1970–2003 im Vergleich (in Mio. t.)

	1970	1980	1990	1995	2000	2003
Polen	173	230	216	201	163	164
Russland	345	391	395	263	258	276
Ukraine	207	197	165	84	81	80

Quellen: Główny Urząd Statystyczny (polnisches Statistikamt): Rocznik statystyczny, Warschau, laufende Jahrgänge; Goskomstat (Russisches Staatliches Komitee für Statistik): Statističeskij ežegodnik, Moskau, laufende Jahrgänge; Deržavnyj Komitet Statistiki Ukrajiny (Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik): Statističnyj Ščoričnik Ukrajiny, Kiew, laufende Jahrgänge.

Unter den Bedingungen der Marktwirtschaft sah sich der Kohlebergbau aber nicht nur mit einem Produktionseinbruch konfrontiert, sondern auch mit einer niedrigen Rentabilität.<sup>11</sup> Die Ursachen hierfür waren vielfältig:

11 Zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kohlebergbaus siehe für Polen: Gadowska, Kaja: Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego, Krakau 2002, S.61–98; Marian Radetzki: Poland's hard coal industry. Prospects after completed restructuring, Stockholm 1994.

Für Russland: Pleines, Heiko: Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie, Bericht des BIOst 19/1999; Krasil'nikov, Boris V. u.a.: Restrukturizacija ugoľ'noj otrasli Kuzbassa. Konkurentnyje uslovija razvitija regiona, Kemerovo 1996; Janovskij, A.B.: Osnovy restrukturizacii ugoľ'noj promyšlennosti, Moskau 1995; World Bank: Russian Federation. Restructuring the coal industry, Washington 1994.

Für die Ukraine: Center for Economic Development, Coal Consulting Center, Donetsk Analytical Center: The major problems of development of the coal sector and the Donbass region, Concise report, draft ver-

- Die großen Kohlereviere wurden in allen drei Untersuchungsländern bereits über mehrere Jahrzehnte ausgebeutet. Dementsprechend sind die geologischen Bedingungen der verbliebenen Kohlevorräte vergleichsweise schlecht.
- Die Verwendung veralteter Technik erhöht die Produktionskosten. Der Modernisierungsbedarf ist erheblich. Investitionsmittel sind jedoch kaum vorhanden.
- Aufgrund der postsozialistischen Wirtschaftskrise und erheblicher Verschiebungen im Primärenergieverbrauch zuungunsten der Kohle sank die Nachfrage nach Kohle deutlich. In allen drei Ländern ergab sich damit das Problem von Überproduktion.
- Die meisten Kohlezechen wurden weiterhin vom alten sozialistischen Management geleitet. Der nationale Kohlemarkt wurde weiter staatlich reguliert. Im Ergebnis sind marktwirtschaftliche Reformen im Kohlebergbau nicht nachvollzogen worden.
- Aus sozialpolitischen Gründen haben die Kohlezechen in der sozialistischen Planwirtschaft deutlich mehr Arbeiter beschäftigt, als zur Produktion erforderlich waren. Gleichzeitig waren die Zechen verantwortlich für soziale Einrichtungen zur Betreuung ihrer Belegschaft wie Kindergärten, Freizeitanlagen und Sanatorien. Diese soziale Verantwortung belastete die finanzielle Lage der Zechen erheblich.

Die Folgen dieser ungünstigen Bedingungen lassen sich an einigen Zahlen demonstrieren. Mitte der 1990er Jahre produzierte ein ukrainischer Bergmann im Durchschnitt 100 Tonnen Kohle im Jahr, ein russischer 200 Tonnen, ein polnischer 400 Tonnen, ein britischer hingegen 2.000 und ein US-amerikanischer sogar 4.000 Tonnen.<sup>12</sup> Die Produktionskosten pro Tonne Kohle erreichten dabei in der Ukraine bis zu 50 US-Dollar und in Polen und Russland etwa 40 US-Dollar, als der Weltmarktpreis bei 35 US-Dollar lag.<sup>13</sup> Die Kohlezechen in den postsozialistischen Ländern erwirtschafteten deshalb fast alle Verluste und waren von staatlicher Unterstützung abhängig. Diese erfolgte vor allem über direkte Subventionszahlungen an die Branche sowie durch Schutz vor ausländischer Konkurrenz über Importzölle. Einen Überblick über die staatlichen Subventionszahlungen für den Kohlebergbau gibt Tabelle 2.

Die Krise des Kohlebergbaus hatte in allen drei Ländern auch weit reichende soziale Konsequenzen. Drei Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung. Erstens wurde ein großer Teil der Bergleute entlassen. In den ersten 10 Jahren der postsozialistischen Transformation sank die Zahl der Beschäftigten im Kohlebergbau in Polen und Russland um 60% und in der Ukraine um fast 50%. Unter den Bedingungen der postsozialistischen Wirtschaftskrise hatten Bergleute kaum Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Zweitens sanken vor allem in Russland und der Ukraine die realen Löhne der Bergleute deutlich. Drittens waren die Kohlebetriebe auch für einen großen Teil der sozialen Infrastruktur verantwortlich. Ihre Finanzkrise führte damit gleichzeitig zum Zusammenbruch von Teilen des Gesundheitssystems, der Kinderbetreuung und der Freizeitanlagen.<sup>14</sup>

---

sion, Kiew 2003, im Internet veröffentlicht unter: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); Lunina, I. / Chirščauzen, K. fon (Hirschhausen, Chr. von): Restrukturizacija ugoľ'noj promyšlennosti. Evropeiskij opyt i situacija v Ukraine, in: *Voprosy ekonomiki* 5/1998, S.90–102; World Bank: Ukraine. Coal industry restructuring sector report, Washington 1996, im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

12 World Bank: Ukraine. Coal industry restructuring sector report, Washington 1996 (im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), S.1.

13 I. Lunina, K. fon Chirščauzen (Chr. v. Hirschhausen): Restrukturizacija ugoľ'noj promyšlennosti. Evropeiskij opyt i situacija v Ukraine, in: *Voprosy ekonomiki* 5/1998, S.90–102, hier: S.95.

14 Zu den sozialen Folgen der Kohlekrise siehe für Polen: Gadowska, Kaja: Zjawisko klientelismu polityczno-ekonomicznego, Krakau 2002, S.79–92; Mokrzycki, Eugeniusz: Some problems of domestic coal mining, in: *Gospodarka Surowcami Mineralnymi* 4/2000, S.55–65; Fuchs, Manfred / Schiel, Tilman: Der Preis der Kohle. Ein vergleichende Studie über den Kohlebergbau in Kolumbien, Südafrika und Polen, München 1997, S.106–112; Karbownik, Andrzej / Stachowicz, Jan: Social aspects of restructuring hard coal mining in Poland, in: *Resources Policy* 3/1994, S.198–201.

Für Russland: Haney, Michael /Shkaratan, Maria: Mine closure and its impact on the community. Five years

Tabelle 2: Staatliche Subventionszahlungen an den Kohlebergbau 1992–2003 im Vergleich

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Polen</b>														
In Mrd. US-Dollar	2,3	1,0	0,6	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2
In % des BIP	2,8	1,3	0,8	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
<b>Russland</b>														
In Mrd. US-Dollar	k.A.	k.A.	k.A.	3,0	k.A.	1,6	1,9	1,1	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
In % des BIP	k.A.	k.A.	k.A.	1,1	k.A.	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Ukraine</b>														
In Mrd. US-Dollar	k.A.	k.A.	0,6	1,2	1,2	0,3	0,8	1,0	0,9	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5
In % des BIP	k.A.	k.A.	2,6	3,8	3,2	0,7	1,6	2,0	2,1	1,3	1,1	0,9	0,9	1,2

Anmerkungen: Aufgeführt werden die tatsächlich geleisteten Subventionen. Diese Angaben unterscheiden sich teilweise erheblich von den ursprünglich im Staatshaushalt vorgesehenen Subventionsleistungen. Die Umrechnung der Subventionen in US-Dollar erfolgte zum Durchschnittswert des Wechselkurses für das entsprechende Jahr. Zur internationalen Vergleichbarkeit wurde als zusätzlicher Indikator für den Umfang der Kohlesubventionen ihr Anteil am BIP aufgeführt.

Quellen: Polen: Radetzki, Marian: Poland's hard coal industry, SNS Energy Occasional Paper Nr.58 (1994), S.10; IntelliNews: Poland. Mining Industry Report, October 2002, S.9; Gadowska, Kaja: Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego, Krakau 2002, S.71–72; Russland: IEA: Energetičeskaja politika Rossii, Paris 2002, S.193; RIA TEK: Ugol'naja promyšlennost' v 2002 godu, Moskau 2003, S.2; Ukraine: DIW (Berlin); Weltbank (Büro Kiew).

Aufgrund der regionalen Konzentration von Kohlevorkommen ist der Kohlebergbau grundsätzlich auf wenige Förderregionen beschränkt, die dementsprechend von den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Kohlekrise stark getroffen werden. In Polen dominiert das Oberschlesische Steinkohlebecken die Kohleproduktion. Den größten Anteil an der Braunkohleproduktion hatte in den 1990er Jahren das Revier Bełchatów. Hier wurde über die Hälfte der polnischen Braunkohle gewonnen, was einem Anteil von gut 20% an der gesamten Kohleproduktion entsprach. (siehe Tabelle 3)

In Russland war allein das Kuznetsker Becken (Kuzbass) in den 1990er Jahren für etwa 40% der Kohleproduktion verantwortlich. Das größte Braunkohlerevier Russlands liegt im Kansko-Ačinskij-Becken, östlich des Kuzbass in der Region Krasnojarsk. Von überregionaler Bedeutung war außerdem noch die Steinkohleproduktion im Pečorskij-Becken bei Vorkuta im Norden der Region Komi und im russischen Donbass in der Region Rostov. Darüber hinaus gibt es vor allem

---

after mine closure in Romania, Russia and Ukraine, World Bank Policy Research Working Paper Nr.3083, Washington 2003; IEA: Energetičeskaja politika Rossii, Paris 2002, S.191–194; Krasil'nikova, Marina: Uroven' žizni naselenija šachterskich gorodov i poselkov ugol'nych regionov Rossii, in: Monitoring obščestvennogo mnenija 5/1999, S.31–39; Golodec, O.: Social'nye paradoksy restrukturizacii, in: Čelovek i trud 8/1998, S.17–21; Leksin, V. / Plakitkina, L. / Švecov, A.: Finansirovanie social'noj infrastruktury šachterskich gorodov, Čelovek i trud 8/1998, S.31–36; Kudat, A. / Borisov, V. / Ozbilgin, B.: Restructuring Russia's coal sector, in: Cernea, M./ Kudat, A.: Social assessments for better development, Washington (World Bank) 1997, S.63–108.

Für die Ukraine: Haney, Michael / Shkaratan; Maria: Mine Closure and its Impact on the Community. Five Years After Mine Closure in Romania, Russia and Ukraine, World Bank Policy Research Working Paper No. 3083, Washington 2003 (im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). Einen Überblick über Förderprogramme für entlassene Bergleute gibt: Wittkowsky, Andreas u.a.: Neue Wege geberfinanzierter Arbeitsmarktpolitik in der Ukraine, Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Berlin 2000, S.55–75 (im Internet veröffentlicht unter [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)).

in Sibirien noch weitere Kohlereviere, die jedoch alle weniger als 5% zur russischen Gesamtproduktion beitragen. (siehe Tabelle 4)

Der ukrainische Kohlebergbau ist im Donbas konzentriert, der im Wesentlichen die Regionen Donezk und Luhansk in der Ostukraine umfasst. (siehe Tabelle 5)

Tabelle 3: Die regionale Zusammensetzung der polnischen Kohleproduktion 1990–2003

Region (Kohlerevier)	1990	1995	2000	2003
Katowice (Oberschlesisches Steinkohlebecken)	66%	66%	60%	60%
Lublin (Lubliner Steinkohlebecken)	2%	2%	3%	3%
Wałbrzych + Jelenia Gora / Wrocław (Niederschlesisches Steinkohlebecken)	1%	1%	0%	0%
Piotrków Trybunalski / Łódź (Braunkohlerevier Bełchatów)	31%	16%	21%	21%
Sonstige Braunkohlereviere		15%	16%	16%
<b>Polen insgesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Entsprechend in Mio. Tonnen</i>	<i>216</i>	<i>201</i>	<i>163</i>	<i>164</i>

Anmerkung: Da in Polen 1999 eine Regionalreform durchgeführt wurde, werden hier nicht die 1999 geänderten Bezeichnungen der Regionen (Wojewodschaften) aufgeführt, sondern die relevante regionale Hauptstadt. Im Falle einer Änderung werden die Hauptstadt vor und nach der Reform durch einen Querstrich getrennt aufgeführt.

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des polnischen Statistikamtes ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

Tabelle 4: Die regionale Zusammensetzung der russischen Kohleproduktion 1990–2003

Region (Kohlerevier)	1990	1995	2000	2003
Kemerovo (Kuzbass)	38%	38%	45%	52%
Krasnojarskij Kraj (Kansko-Ačinskij)	13%	12%	16%	14%
Komi (Pečorskijs Becken)	7%	8%	7%	5%
Rostov (russischer Donbass)	7%	7%	4%	2%
Sonstige	34%	35%	28%	27%
<b>Russland insgesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Entsprechend in Mio. Tonnen</i>	<i>395</i>	<i>263</i>	<i>258</i>	<i>277</i>

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des Russischen Ministeriums für Industrie und Energiewirtschaft (<http://www.mpe.gov.ru>).

Tabelle 5: Die regionale Zusammensetzung der ukrainischen Kohleproduktion 1990–2003

Region (Kohlerevier)	1990	1995	2000	2003
Dnipropetrowsk (Donbas)	6%	12%	11%	12%
Donezk (Donbas)	49%	55%	55%	53%
Luhansk (Donbas)	32%	25%	27%	30%
<i>Donbas insgesamt</i>	<i>87%</i>	<i>92%</i>	<i>93%</i>	<i>95%</i>
Dnipropetrowsk (Dnieper)	2%	3%	2%	1%
Kirowohrad (Dnieper)	5%	1%	1%	1%
<i>Dnieper insgesamt</i>	<i>7%</i>	<i>4%</i>	<i>3%</i>	<i>2%</i>
Lwiw (Lwiw-Wolyn)	5%	3%	3%	2%
Wolyn (Lwiw-Wolyn)	1%	1%	1%	1%
<i>Lwiw-Wolyn insgesamt</i>	<i>6%</i>	<i>4%</i>	<i>4%</i>	<i>3%</i>
<b>Ukraine insgesamt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Entsprechend in Mio. Tonnen</i>	<i>165</i>	<i>84</i>	<i>81</i>	<i>80</i>

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des Ukrainischen Staatlichen Komitees für Statistik.

### 3 Der analytische Rahmen im Überblick

Hier soll nun im Rahmen eines fokussierten Vergleichs der Einfluss von Wirtschaftsakteuren auf den politischen Entscheidungsprozess im Politikfeld „Restrukturierung des Kohlebergbaus“ untersucht werden. Wirtschaftsakteure werden definiert als Vertreter wirtschaftlicher Interessen, die als eigenständige Akteure unabhängig von Weisungen staatlicher Akteure agieren. Staatliche Akteure sind Inhaber einer formalen staatlichen Funktion im Sinne der jeweiligen Verfassungsordnung.

Bei der Interpretation von Akteursverhalten wird der akteurszentrierte Institutionalismus verwendet, der von begrenzter Rationalität der Akteure ausgeht.<sup>15</sup> Für jedes Politikfeld werden die relevanten Akteure mit ihren Interessen und Ressourcen erfasst. Die Mittel der Einflussnahme der Wirtschaftsakteure werden zu vier Strategien zusammengefasst: „Kooperation“, „legale Vereinnahmung“, „illegale Vereinnahmung“, „Konfrontation“, wobei ein Akteur auch mehrere Strategien kombinieren kann.

Im Rahmen einer kooperativen Strategie werden vor allem Informationen und Meinungen ausgetauscht sowie Maßnahmen abgestimmt. Die kooperative Strategie entspricht damit der Teilnahme der Wirtschaftsakteure am Informationsaustausch.

Im Falle einer legalen Vereinnahmungsstrategie versuchen Lobbyisten vorrangig durch Spenden, aber auch durch die Positionierung von loyalen Verbündeten in relevanten staatlichen Organisationen und durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung zugunsten staatlicher Akteure direkten Einfluss auf politische oder administrative Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Die legale Vereinnahmungsstrategie basiert damit auf der direkten Beeinflussung staatlicher Akteure. Durch die Übernahme formaler Position im politischen Entscheidungsprozess, etwa über eine eigene Parlamentsfraktion oder über eine Regierungsbeteiligung, können Wirtschaftsakteure eine Vetoposition im politischen Entscheidungsprozess erreichen.

Im Falle einer illegalen Vereinnahmungsstrategie versuchen Wirtschaftsakteure mit Hilfe von Bestechung staatliche Akteure in ihrem Interesse zu beeinflussen. Dementsprechend dominiert politische Korruption die Austauschbeziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Die konfrontative Strategie versucht, staatliche Akteure vor allem durch Protestaktionen und Mobilisierung der öffentlichen Meinung, aber unter Umständen auch durch rechtsstaatliche Mittel unter Druck zu setzen. Die konfrontative Strategie basiert damit auf der Mobilisierung der öffentlichen Meinung und dem Beschreiten des Rechtsweges.

Zu beachten ist, dass diese Strategien sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern – mit Einschränkungen im Falle der Konfrontation – durchaus miteinander kombiniert werden können. In der empirischen Untersuchung können also nicht nur diese vier Strategien den jeweiligen Wirtschaftsakteuren zugeordnet werden, sondern es können auch spezifische Kombinationen dieser Strategien identifiziert werden.

Gleichzeitig können die staatlichen Akteure auf alle diese Strategien unterschiedlich reagieren. Die Haltung der relevanten staatlichen Akteure gegenüber den Wirtschaftsakteuren wird in vier Ausprägungen erfasst: „kooperativ“, „ablehnend“, „differenzierend“ und „unkoordiniert“. Dabei beschreibt „kooperativ“ die Bereitschaft zur Zusammenarbeit unabhängig von der Interaktionsform (also sowohl im Rahmen einer Kooperationsstrategie als auch im Kontext von politischer Korruption), „ablehnend“ steht für eine Verweigerungshaltung gegenüber Wirtschaftsakteuren, „differenzierend“ beschreibt den Versuch, eine „strukturelle Lücke“ zwischen Wirtschaftsakteu-

15 Siehe etwa: Scharpf, Fritz: Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research, Boulder/CO 1997.

ren zu schaffen, um mit einigen zu kooperieren und andere abzulehnen, „unkoordiniert“ steht für das Fehlen einer einheitlichen Haltung relevanter staatlicher Akteure.

Das Kräfteverhältnis zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Akteuren im Politikfeld wird mit den Kategorien „Kräftegleichgewicht“, „Staatsdominanz“, „Interessengruppendominanz“ („Dominanz der Wirtschaftsakteure“) und „Eigendynamik“ bezeichnet. Die Interaktionsformen zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Akteuren werden mit Liebert über Netzwerkformen erfasst als „lobbyist networks“, „party-parental networks“, „iron triangles“, „corruptive networks“ und „clientelist networks“.<sup>16</sup>

Lobbyist networks erfassen dabei die vergleichsweise losen Kontakte zwischen professionellen Lobbyisten und in ihrer Entscheidung freien staatlichen Akteuren, d.h. auf der Seite der nicht-staatlichen Akteure dominiert nach der oben vorgenommenen Unterscheidung eine kooperative Strategie. Party-parental networks und iron triangles beschreiben eine enge Verflechtung zwischen ausgewählten Interessengruppen und zentralen staatlichen Entscheidungsträgern, was auf Seite der nichtstaatlichen Akteure einer legalen Vereinnahmungsstrategie entspricht. Im Falle eines party-parental networks müssen sich die nichtstaatlichen Akteure dabei gegen konkurrierende Interessengruppen durchsetzen, während im Falle der iron triangle staatliche Regulierungen konkurrierende Interessengruppen von der Teilnahme an Entscheidungsfindungsprozessen ausschließen. Corruptive und clientelist networks basieren auf intransparenten und häufig illegalen Verbindungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die nichtstaatlichen Akteure verwenden dementsprechend eine illegale Vereinnahmungsstrategie. Korruptionsnetzwerke funktionieren dabei über Korruption, d.h. Bestechungszahlungen der nichtstaatlichen an die staatlichen Akteure, während die Austauschbeziehungen in klientelistischen Netzwerken komplexer sind, da sie neben direkter Korruption auch die Verteilung staatlicher Ämter involvieren und Leistung und Gegenleistung nicht zeitnah stattfinden müssen.

Zur Analyse der Entscheidungskonstellationen in den Politikfeldern wird ein Netzwerkansatz verwendet. Die Darstellung des Netzwerkes dient dabei analytischen Zwecken, d.h. das Netzwerk wird nicht automatisch als sozialer Zusammenhang verstanden, der Akteursverhalten formt, sondern dient erst einmal der Darstellung und Systematisierung der Akteurskonstellationen in den Politikfeldern. In diesem Sinne sind Politikfeldnetzwerke die Gesamtheit der Kontakte zwischen wirtschaftlichen und staatlichen Akteuren, die zur Beeinflussung bestimmter, inhaltlich über das Politikfeld konkret definierter wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse benutzt werden bzw. benutzt werden können.

Die in den Fallstudien erfassten Politikfeldnetzwerke werden jeweils grafisch dargestellt. Die Netzwerkposition eines Akteurs wird dabei bestimmt durch die Zahl der relevanten Akteure mit denen er (direkt oder indirekt) vernetzt ist und durch die strukturellen Lücken, die ihn von anderen relevanten Akteuren trennen sowie durch die strukturellen Lücken, die andere relevante Akteure voneinander so isolieren, dass sie gegeneinander ausgespielt werden können.<sup>17</sup> Die Netzwerkposition wird zusammenfassend in vier Ausprägungen erfasst: „zentral“, „mittelmäßig“, „marginalisiert“, „isoliert“.<sup>18</sup>

Der Schwerpunkt der Analyse des politischen Entscheidungsprozesses im jeweiligen Politikfeld liegt auf Reformblockaden. Eine Reformblockade wird definiert als die Verhinderung einer Reform in einer Situation, in der relevante Akteure eine Reform anstreben, sich jedoch aufgrund der Verweigerungshaltung anderer Akteure oder unterschiedlicher Vorstellungen von der Art der

16 Liebert, Ulrike: Parliamentary lobby regimes, in: Döring, Herbert (Hg.): Parliaments and majority rule in Western Europe, New York 1995, S.407–447, hier: S.413.

17 In Anlehnung an Burt, Ronald S.: Structural holes. The social structure of competition, Cambridge/MA 1992, S.229–236.

18 Ausführlicher zur Operationalisierung der Netzwerkposition siehe: Pleines, Heiko: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära, Münster 2003, S.33–39, 80–81.

Reform eine Pattsituation ergibt, in der keine Seite Politik gestalten kann. Der Begriff der Reformblockade unterscheidet sich damit vom Konzept der state capture im Sinne von Hellman u.a., die starken politischen Einfluss von Wirtschaftsakteuren erfassen und den Wirtschaftsakteuren in post-sozialistischen Staaten dabei grundsätzlich die Absicht einer Verhinderung wirtschaftsliberaler Reformen unterstellen.<sup>19</sup>

Zusätzlich wird in den Fallstudien der Erfolg der Wirtschaftsakteure bei der Politikbeeinflussung anhand ihrer eigenen Ziele erfasst. Hierzu werden fallspezifisch quantifizierbare Indikatoren ausgewählt. Für das Politikfeld „Restrukturierung des Kohlebergbaus“ ist dies die Höhe der Subventionen, wie sie in Tabelle 2 erfasst wird.

## 4 Der politische Einfluss des Bergbaus in Polen

### 4.1 Die organisatorische Struktur des Kohlebergbaus

Im Rahmen der sozialistischen Planwirtschaft unterstand der polnische Kohlebergbau dem Ministerium für Bergbau und Energie, das die einzelnen Kohlebetriebe über mehrere Verwaltungsebenen zentral verwaltete. Als Teil der Vereinbarungen am Runden Tisch von 1989 zur Regulierung der politischen Transformation wurde auch ein Konzept zur Restrukturierung des Kohlebergbaus entwickelt.

1990 wurde das Ministerium für Bergbau und Energie aufgelöst. Die insgesamt 75 Bergwerke wurden rechtsfähige Unternehmen im Staatsbesitz. Die zwischengeschalteten Verwaltungsebenen in der Exekutive wurden abgeschafft. Zuständig für den Kohlebergbau wurde innerhalb der Regierung das Ministerium für Industrie und Handel. Ihm unterstand die Staatliche Steinkohleagentur (PAWK), die die Aufsicht über den Kohlebergbau übernahm und zunehmend auch den Kohlemarkt und die Unternehmensleitung regulierte. Die Agentur verwaltete so auch die staatlichen Subventionen für den Bergbau und die Zechenschließungen. Das Finanzministerium war verantwortlich für den Kohlepreis auf dem Binnenmarkt, der vor allem in der ersten Phase der Liberalisierung künstlich niedrig gehalten wurde, um die Inflationsrate zu senken. Die staatlichen Anteile an Kohlebetrieben wurden vom Privatisierungsministerium / Ministerium für Staatseigentum verwaltet.

1993 kam es zu einer zweiten organisatorischen Restrukturierung des Kohlebergbaus. Da die einzelnen Kohlebergwerke enorme Verluste angehäuft hatten und vor dem Konkurs standen, wurden insgesamt 65 Bergwerke in sieben regional konzentrierten Kohle-AGs zusammengefasst. Drei Bergwerke behielten ihren Status als eigenständige Unternehmen. Die Verantwortung für die Regulierung des Kohlebergbaus wurde 1996 vom Industrie- an das Wirtschaftsministerium übergeben. Gleichzeitig wurde die untergeordnete Behörde PAWK in die Staatliche Agentur zur Restrukturierung des Kohlebergbaus (PARGWK) umgewandelt. Bis 1998 wurde die Zahl der Zechen durch Stilllegungen auf 58 reduziert.

1998 wurde dann ein Gesetz zur marktwirtschaftlichen Restrukturierung des Kohlebergbaus verabschiedet. Das zugrundeliegende Programm, das auch von der Weltbank mit zwei Krediten unterstützt wurde, sah Zechenschließungen und einen drastischen Beschäftigungsabbau vor. Gleichzeitig sollten profitable Zechen privatisiert werden. Das Programm wurde jedoch nur in Teilen realisiert und im Jahre 2000 neu formuliert. 2002 wurde dann ein revidiertes Regierungsprogramm zur Restrukturierung des Kohlebergbaus vorgelegt, das 2003 noch einmal geändert

19 Hellman, Joel S. / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: *Economics of Transition* 3/2000, S.545–567 sowie Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel: „Seize the state, seize the day“. State capture, corruption and influence in transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, Washington 2000 und Hellman, Joel S.: Winners take all. The politics of partial reform in postcommunist transition, in: *World Politics* 1/1998, S.203–234.

wurde. Im Ergebnis wurden die ursprünglich geplanten Entlassungen deutlich reduziert. Trotzdem wurden 16 weitere Zechen stillgelegt. Die Privatisierung der übrigen Zechen machte allerdings kaum Fortschritte.

2003 wurden die 23 Kohlebergwerke der fünf unwirtschaftlichsten Kohle-AGs in die Holdinggesellschaft Kompania Weglowa überführt, die aus der Staatlichen Agentur zur Restrukturierung des Kohlebergbaus gebildet wurde. Die Holdinggesellschaft war für gut die Hälfte der polnischen Kohleproduktion verantwortlich. Die Restrukturierung wurde erneut durch einen Weltbank-Kredit unterstützt.<sup>20</sup>

## 4.2 Bergleute und Gewerkschaften

Die Bergleute haben in den 1990er Jahren stärker und radikaler als die meisten anderen Berufsgruppen gegen die Politik der Regierung protestiert. (siehe Tabelle 6) Dabei lassen sich folgende Protestphasen unterscheiden:

- spontane Streiks und Proteste mit begrenzter Reichweite (1989–91);
- gewerkschaftlich organisierte Protestaktionen und Massenstreiks (1992–94);
- lokale Streiks und einzelne Protestaktionen (1996–97);
- Protestwelle in Reaktion auf das Restrukturierungsprogramm (1998–99);
- Massendemonstrationen in Reaktion auf das neue Restrukturierungsprogramm (2003).

Tabelle 6: Die Streiks der polnischen Bergleute im nationalen Vergleich 1991–2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
teilnehmende Bergleute in Tausend	34	149	26	79	0	31	3	0,4	0	0	0
Anteil am polnischen Gesamtwert	15%	20%	7%	37%	0%	70%	21%	2%	0%	0%	0%
verlorene Arbeitstage im Bergbau in Tausend	8	1167	30	352	0	52	7	3	0	0	0
Anteil am polnischen Gesamtwert	2%	49%	5%	63%	0%	69%	25%	8%	0%	0%	0%

Quelle: Główny Urząd Statystyczny (polnisches Statistikamt): Daten zum Bergbau auf Anfrage, Gesamtwerte eigene Berechnungen nach Rocznik statystyczny, Warschau, laufende Jahrgänge.

Als Folge von Neugründungen und Spaltungen entstanden im Kohlebergbau bis 1994 insgesamt 19 gewerkschaftliche Organisationen. 1998 war ihre Zahl bereits auf 26 gestiegen. 2003 betrug sie 28.<sup>21</sup> Nur die großen Gewerkschaften Solidarność und OPZZ waren aber überregional präsent und hatten mit Abstand die höchsten Mitgliederzahlen.

Anfang der 1990er Jahre war die Gewerkschaft Solidarność aufgrund ihrer tragenden Rolle beim politischen Systemwechsel im Kohlebergbau dominierend. Da Solidarność-nahe Parteien von

20 Zum Wandel der Organisationsstruktur siehe: IntelliNews: Poland Mining Industry Report, May 2003, S.2–5, 8–14; Gadowska, Kaja: Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego, Krakau 2002, S.61–69, 127–131; IntelliNews: Polish Mining Industry Report, September 2001, S.1–5; Kloc, Kazimierz: Umstrukturierung des Kohlebergbaus in Polen und soziale Konflikte 1989 bis 1995, in: Deppe, Rainer / Tatur, Melanie (Hg.): Ökonomische Transformation und gewerkschaftliche Politik. Umbruchprozesse in Polen und Ungarn auf Branchenebene, Münster 1996, S.48–82, hier: S.48–66; Morawski, Eugeniusz: Restructuring the hard coal mining industry in Poland, in: Resources Policy 3/1994, S.193–197. Zur Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Kohle siehe: Radetzki, Marian: Poland's hard coal industry. Prospects after completed restructuring, SNS Occasional Paper Nr. 58 (1994).

21 Kloc, Kazimierz: Umstrukturierung des Kohlebergbaus in Polen und soziale Konflikte 1989 bis 1995, in: Deppe, Rainer / Tatur, Melanie (Hg.): Ökonomische Transformation und gewerkschaftliche Politik. Umbruchprozesse in Polen und Ungarn auf Branchenebene, Münster 1996, S.48–82, hier: S.69; Economist Intelligence Unit: Poland. Country Report, 3rd quarter 1998, S.17; Jarosz, Maria: Władza przywileje korupcja, Warschau 2004, S.85.

1989 bis 1993 an der Regierung beteiligt waren, versuchte die Gewerkschaft, die Regierungspolitik zu verteidigen und Proteste zu vermeiden. Stattdessen ließ sie sich auf langwierige Verhandlungen mit der Regierung ein, die zwar in Einzelpunkten Kompromisse erbrachten, aber die grundsätzlichen Forderungen der Bergleute nach Arbeitsplatzgarantien und Lohnerhöhungen nicht erfüllen konnten. Die ersten Streiks und Protestaktionen der Bergleute waren deshalb wegen fehlender gewerkschaftlicher Unterstützung spontan, schlecht koordiniert und damit meist nur von lokaler Bedeutung. Die Gewerkschaft *Solidarność* organisierte nur eine Demonstration in Warschau im Oktober 1991, um ihre Verhandlungsposition zu stärken.<sup>22</sup>

Die passive Haltung der *Solidarność* gab der ehemals staatlichen sozialistischen Bergarbeitergewerkschaft, die zur OPZZ gehörte, die Möglichkeit sich als Interessenvertretung der Bergleute zu profilieren. 1991 verhandelte die OPZZ parallel zu *Solidarność* mit der Regierung und organisierte im Herbst 1991 ebenfalls eine Demonstration in Warschau, um die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Ab Mitte 1992 war die OPZZ dann in der Lage Massenstreiks im Kohlebergbau zu organisieren.

Ebenfalls 1992 begann *Solidarność 80* als konservative Alternative zu *Solidarność* und Regierung Protestaktionen, wie etwa Gebäudebesetzungen, zu organisieren. *Solidarność 80* bezeichnete *Solidarność* wegen ihrer Unterstützung der Regierungspolitik als Verräter und lehnte jegliche Bergbaureformen kategorisch ab. Diese Position fand schnell Anhänger unter den Bergleuten.

Da ihre Kooperationsstrategie keine Erfolge brachte und eine Marginalisierung durch die einsetzende Protestbewegung drohte, sah sich die Gewerkschaft *Solidarność* gezwungen, ebenfalls auf eine Konfrontationsstrategie zu setzen. Im Dezember 1992 organisierte sie einen fast dreiwöchigen Generalstreik. Damit gelang es ihr, das Wachstum der *Solidarność 80* zu bremsen. In den folgenden Jahren kam es zu drei Spaltungen der *Solidarność 80*, die ihre Bedeutung weiter einschränkten.

Dadurch, dass jetzt alle Gewerkschaften im Kohlebergbau auf eine Konfrontationsstrategie setzten, entwickelte sich eine Streik- und Protestwelle, in deren Verlauf die Gewerkschaften sich gegenseitig in ihren Forderungen nach staatlicher Unterstützung, Arbeitsplatzgarantien und Lohnerhöhungen überboten. Auf diese Weise gelang es den Gewerkschaften jedoch weder auf der politischen Ebene noch auf der Betriebsebene an Entscheidungsprozessen über die Zukunft des Bergbaus beteiligt zu werden. Die Gewerkschaften wurden informiert und reagierten im Zweifelsfall mit Protesten. Auf diese Weise wurde eine Blockade des Restrukturierungsprozesses erreicht, die zum Ende der Proteste im Jahre 1995 führte. Streiks und Proteste entstanden nur noch in Reaktion auf lokale Probleme. Sie erreichten damit nicht die nationale Politik und waren weniger radikal als die Proteste der vorhergehenden Jahre.<sup>23</sup>

Das 1998 verabschiedete Regierungsprogramm zur Restrukturierung der Branche löste dann eine neue Protestwelle aus. Die Bergleute benutzten nun vor allem Blockaden von öffentlichen Gebäuden und Schachtanlagen. Die Gewerkschaft *Solidarność*, die bis zum Sommer noch mit der Regierung über das Restrukturierungsprogramm verhandelt hatte, ging gegen Ende des Jahres zur Organisation von Protesten über. Als die Regierung daraufhin zentrale Forderungen

22 Zum Konflikt der Gewerkschaft *Solidarność* zwischen ihrer Rolle als Interessenvertretung der Beschäftigten und ihrer Regierungsbeteiligung siehe besonders prägnant: Tatur, Melanie: Das Erbe der *Solidarność* als Ressource und Problem der Transformation in Polen, in: Höhmann, Hans-Hermann / Pleines, Heiko (Hg.): Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich, Bremen 2003, S.147–179.

23 Zur Entwicklung der Proteste bis 1998: Cybula, Adrian: Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-*Dąbrowa* coal and steel district in the context of linked areas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions in post-socialist Europe, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.263–266; Kloc, Kazimierz: Umstrukturierung des Kohlebergbaus in Polen und soziale Konflikte 1989 bis 1995, in: Deppe, Rainer / Tatur, Melanie (Hg.): Ökonomische Transformation und gewerkschaftliche Politik. Umbruchprozesse in Polen und Ungarn auf Branchenebene, Münster 1996, S.48–82, hier: S.66–80.

der Gewerkschaft *Solidarność* erfüllte, beteiligte sie sich nicht mehr an weiteren Protesten. Die Protestwelle flaute damit im Verlauf des Jahres 1999 ab. Erst als die Regierung 2003 erneut eine durchgreifende Restrukturierung mit umfangreichen Zechenschließungen in Angriff nahm, kam es wieder zu größeren Protesten. Eine Massendemonstration in Warschau endete in Ausschreitungen.<sup>24</sup>

### 4.3 Regionalverwaltungen

Da die polnische Kohleindustrie in Oberschlesien konzentriert ist (siehe Tabelle 3), gewann sie Bedeutung für die regionale Politik nur in dieser Region. Bis zur Gebietsreform 1999 war der größte Teil der oberschlesischen Kohleproduktion in der Wojewodschaft Katowice angesiedelt. Der Wojewode als Leiter der regionalen Exekutive, der vom Ministerpräsidenten ernannt wurde, hatte jedoch nur sehr begrenzte wirtschaftspolitische Spielräume. Zusätzlich entstanden bereits Anfang der 1990er Jahre Konflikte zwischen dem regionalen Zentrum und einzelnen Kommunen sowie zwischen Vertretern der Schwerindustrie und anderen Wirtschaftsinteressen.

Der erste postsozialistische Wojewode von Katowice, Wojciech Czech, der von der *Solidarność*-nahen Regierung eingesetzt wurde, hatte keine Verbindung zum Kohlebergbau. Zu seinem Nachfolger ernannte die neue Regierung aus SDL und PSL im Frühjahr 1994 Eugeniusz Ciszak. Sein Stellvertreter wurde Zygmunt Machnik. Beide hatten als Manager im Kohlebergbau gearbeitet und Ciszak war außerdem in den 1980er Jahren stellvertretender Bergbauminister gewesen. Vertreter des Kohlebergbaus dominierten damit bis Herbst 1997 die regionale Politik. Zum einen gelang es ihnen aber nicht ihre wirtschaftspolitischen Spielräume auszuweiten. Zum anderen setzte Ciszak bewusst auf eine integrative Politik, die Interessenkonflikte vermeiden wollte. Eine Förderung der Interessen des Kohlebergbaus erfolgte dementsprechend nicht. Das regionale Wirtschaftsprogramm von 1995 klammerte die Schwerindustrie bewusst aus, da hier alle Entscheidungen von der nationalen Regierung getroffen wurden.<sup>25</sup>

Die Regionalreform von 1999 brachte trotz einer deklarierten Stärkung der regionalen Politik nur sehr begrenzte wirtschaftspolitische Spielräume für die neu eingeteilten Wojewodschaften. Zum einen lagen zentrale Kompetenzen und vor allem erforderliche Finanzierungskapazitäten immer noch bei der nationalen Regierung. Zum anderen wurde eine Entscheidungsfindung auf der regionalen Ebene durch die Ausweitung der Zahl der beteiligten Akteure erschwert. Neben den Wojewoden trat nun ein regionales Parlament und eine eigenständige regionale Regierung unter Leitung eines Marschalls.<sup>26</sup> Gleichzeitig führte die deutliche Vergrößerung des Territoriums der Wojewodschaften dazu, dass in der Regel eine größere Zahl von Interessengruppen eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen anstrebte. In Katowice, das jetzt Hauptstadt der Wojewodschaft Schlesien war und damit drei ehemalige Wojewodschaften vereinte, gab es nun zum Beispiel neben der bis 1999 dominierenden Schwerindustrie auch wirtschaftlich bedeutende Interessen aus der Landwirtschaft und dem Tourismus.

24 Zur Entwicklung der Proteste 1998–2003: Plazynski, Jakub: Public protests. Legal regulation and legal responsibility in the Polish case, in: Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 74 (2006), S.57–76; Cybula, Adrian: Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-*Dąbrowa* coal and steel district in the context of linked areas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions in post-socialist Europe, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.269–270.

25 Zur politischen Rolle der Wojewoden 1990–97: Cybula, Adrian: Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-*Dąbrowa* coal and steel district in the context of linked areas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions in post-socialist Europe, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.272–289.

26 Zu Regionalreform und Regionalpolitik siehe: Sitek, Michał: Reforma administracyjna 1998 r., in: Jackiewicz, Irena (Hg.): Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu, Warschau 2004, S.152–172; Kozak, Marek: Instytucje polityki regionalnej w Polsce, in: Jackiewicz, Irena (Hg.): Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu, Warschau 2004, S.173–193.

Der Regionalverwaltung in Katowice, wo mit Marek Kempski eine führende Persönlichkeit der regionalen Solidarność-Gewerkschaft für den Kohlebergbau das Amt des Wojewoden von 1998 bis 2000 innehatte, gelang es trotzdem als einziger Region im nationalen Koordinationsgremium für die Kohlepolitik repräsentiert zu sein. Die Regionalverwaltung wurde damit erstmalig in die nationale Kohlepolitik integriert. Sie hatte jedoch nur eine beratende Funktion und konnte keinen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse gewinnen. Während die Kompetenzen der Regionen in einigen Politikfeldern erheblich ausgeweitet wurden, blieben die Wojewodschaften doch ohne nennenswerten Einfluss auf die Restrukturierung des Kohlebergbaus.<sup>27</sup>

Da ihr Einfluss im Rahmen der vergrößerten Wojewodschaften aufgewertet wurde, versuchten 1998 die Gemeinden aus Kohlerevieren, eine eigene Interessenvertretung zu bilden. Sie formten die Vereinigung der Bergbaugemeinden in Polen (SGGP). Die 39 Mitgliedsgemeinden, von denen 32 im Oberschlesischen Steinkohlerevier liegen, konzentrierten sich aber auf ihren Interessenkonflikt mit den Kohlezechen, insbesondere bezüglich überfälliger Steuerschulden. Sie gewannen keinen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse.<sup>28</sup>

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass regionale politische Akteure im gesamten Untersuchungszeitraum keinen relevanten formellen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse bezüglich der Restrukturierung des Kohlebergbaus gewinnen konnten. Aufgrund der regionalen Konzentration des Kohlebergbaus bildete die regionale Hauptstadt Katowice aber eine politische Arena, in der sich eine einheitliche Kohlelobby formieren konnte, um informell die nationale Politik zu beeinflussen.

#### 4.4 Management

In der sozialistischen Planwirtschaft war der Kohlebergbau durch ein zentral organisiertes Patronagesystem gekennzeichnet gewesen, in dem die kommunistische Partei Führungspositionen verteilte. Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems formierte sich Anfang der 1990er Jahre diese Kohlelobby als autonome und in ihrer personellen Besetzung weitgehend stabile Gruppe, wie eine umfangreiche empirische Analyse von Gadowska belegt.

Den Kern der Kohlelobby bildeten etwa 100 bis 150 führende Manager und Staatsbeamte aus dem Kohlebergbau, die alle ähnliche berufliche Biografien besaßen.<sup>29</sup> Sie teilten die Positionen in den Aufsichtsräten und Vorständen der großen Kohlebetriebe unter sich auf. Dabei ernannten und kontrollierten sie sich gegenseitig. Um die resultierende Ämterhäufung beizubehalten, wurden gesetzliche Bestimmungen, wie etwa die 1997 eingeführte Trennung von politischem Amt und Mitgliedschaft in Vorstand und Aufsichtsrat, häufig ignoriert. Gleichzeitig dominierten Vertreter der Kohlelobby grundsätzlich die für den Kohlebergbau zuständigen Behörden und staatliche Beratungsgremien zur Restrukturierung des Kohlebergbaus.

Innerhalb der Kohlelobby kooperierten Vertreter des linken und rechten politischen Lagers. In Abhängigkeit davon, ob die SLD oder das Solidarność-nahe Lager die nationale Regierung stellten, wurden innerhalb der Kohlelobby die Repräsentanten ausgewechselt. Dabei wurden Vertreter der politischen Opposition nicht ausgeschlossen, sondern nur auf weniger sichtbare und weniger

27 Zur politischen Rolle der regionalen Akteure seit 1999: Cybula, Adrian: Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-Dąbrowa coal and steel district in the context of linked areas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions in post-socialist Europe, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.292–312.

28 Cybula, Adrian: Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-Dąbrowa coal and steel district in the context of linked areas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions in post-socialist Europe, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.297–298. Siehe auch die Internetseite der Vereinigung: [www.sggp.org.pl](http://www.sggp.org.pl)

29 Zentral sind dabei Ausbildung an der Krakauer Hochschule für Bergbau und Hüttenwesen oder der Schlesischen Technischen Hochschule, Mitgliedschaft in der Kommunistischen Partei und leitende Positionen in der planwirtschaftlichen Lenkung des Kohlebergbaus.

politisierte Positionen verschoben. Dementsprechend war die Kohlelobby zu abgestimmter Interessenvertretung in der Lage und grundsätzlich am politischen Entscheidungsfindungsprozess beteiligt.<sup>30</sup>

Die engen und dauerhaften Verbindungen innerhalb der Kohlelobby führten auch zu einem System systematischer Manipulation und umfangreichen Missbrauchs. Zentrale Aspekte sind unzulässige Ämterhäufung, überhöhte Vergütungen, manipulierte Auftragsvergabe und Bilanzmanipulationen zu Lasten des Staatshaushaltes. Die Manipulationen dienten dabei nicht nur dem privaten Vorteil, sondern scheinen über Spenden auch politische Parteien einbezogen zu haben.<sup>31</sup>

Während Betriebsleiter und staatliche Verwaltung für den Kohlebergbau so eine einheitliche Kohlelobby bildeten, gelang ihnen eine Einbeziehung der Gewerkschaften nicht. Zwar erhielten auch einige Gewerkschaften von den Betriebsleitern finanzielle Unterstützung, die konfliktorientierte Haltung der Gewerkschaftsmitglieder machte aber eine weitergehende Integration unmöglich.<sup>32</sup>

## 4.5 Nationale Regierung

Mit dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft wurden die insgesamt 75 Bergwerke rechtsfähige Unternehmen im Staatsbesitz. Die zwischengeschalteten Verwaltungsebenen in der Exekutive wurden abgeschafft. Nach der Auflösung des Ministeriums für Bergbau und Energie im Jahre 1990 wurde zuerst das Industrieministerium und dann ab 1996 das Wirtschaftsministerium für den Kohlebergbau zuständig. In beiden Ministerien besaß ein stellvertretender Minister die direkte Verantwortung für den Kohlebergbau. Mit Ausnahme von Eugeniusz Morawski, der 1993 für einige Monate im Amt war, waren im Untersuchungszeitraum alle stellvertretenden Minister mit Verantwortung für den Kohlebergbau klassische Vertreter der Kohlelobby, die vor und nach ihrer Amtszeit im Ministerium verschiedene Positionen sowohl in den Kohlebetrieben als auch in staatlichen Gremien mit Zuständigkeit für den Kohlebergbau innehatten. Von 1997 bis 2001 war mit Janusz Steinhoff sogar ein Vertreter der Kohlelobby Wirtschaftsminister. Seine Position wurde im Jahre 2000 zusätzlich durch die Ernennung zum stellvertretenden Ministerpräsidenten aufgewertet.<sup>33</sup> Einen Überblick über die Amtsinhaber gibt Tabelle 7.

Dem Ministerium unterstand die Staatliche Steinkohleagentur (PAWK) bzw. seit 1996 Staatliche Agentur zur Restrukturierung des Kohlebergbaus (PARGWK), die die Aufsicht über den Kohlebergbau übernahm und zunehmend auch den Kohlemarkt und die Unternehmensleitung regulierte. Die Agentur verwaltete so auch die staatlichen Subventionen für den Bergbau und die Zechenschließungen. In der PAWK bzw. PARGWK dominierten Vertreter des Managements der Kohlebetriebe.<sup>34</sup>

Neben der „Kohleabteilung“ im Wirtschaftsministerium besaßen aber noch weitere Ministerien Kompetenzen bei der Regulierung des Bergbaus. Das Finanzministerium war verantwortlich für den Kohlepreis auf dem Binnenmarkt, der vor allem in der ersten Phase der Liberalisierung künstlich niedrig gehalten wurde, um die Inflationsrate zu senken. Mit dem Restrukturierungsprogramm von 1998 wurde die Abstimmung zwischen allen betroffenen Ministerien durch die

30 Gadowska, Kaja: *Zjawisko klientelismu polityczno-ekonomicznego*, Krakau 2002, S.99–115, 131–147.

31 Gadowska, Kaja: *Zjawisko klientelismu polityczno-ekonomicznego*, Krakau 2002, S.115–126.

32 Jarosz, Maria: *Władza przywileje korupcja*, Warschau 2004, S.85–88; Cybula, Adrian: *Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-Dąbrowa coal and steel district in the context of linked areas*, in: Tatur, Melanie (Hg.): *The making of regions in post-socialist Europe*, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.264.

33 Biographische Angaben finden sich bei Gadowska, Kaja: *Zjawisko klientelismu polityczno-ekonomicznego*, Krakau 2002, S.135–147.

34 Gadowska, Kaja: *Zjawisko klientelismu polityczno-ekonomicznego*, Krakau 2002, S.135–147.

Einrichtung eines Koordinationsgremiums formalisiert. Das Gremium umfasste neben dem Wirtschafts- und Finanzministerium noch das Ministerium für Staatseigentum, das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, das Umweltministerium und Vertreter der regionalen Exekutive aus Katowice.<sup>35</sup>

Tabelle 7: Die polnischen Minister mit Zuständigkeit für den Kohlebergbau 1992–2001

Minister	Stellv. Minister mit Zuständigkeit für den Kohlebergbau	Partei	Amtszeit	Regierungs-koalition
Andrzej Lipko / Wacław Niewiarowski	Andrzej Lipko	Solidarność	12/1991 – 10/1993	Solidarność-nahe Parteien
Marek Pol	Eugeniusz Morawski	UW	10 – 12/1993	Solidarność-nahe Parteien
Marek Pol	Herbert Gabryś	SLD	1/1994 – 3/1995	SLD, PSL
Klemens Scierski / Wiesław Kaczmarek	Jerzy Markowski	SLD	3/1995 – 10/1997	SLD, PSL
Janusz Steinhoff	Jan Szlązak	AWS	10/1997 – 6/2000	AWS, UW
Janusz Steinhoff	Andrzej Karbownik	AWS	6/2000 – 10/2001	AWS
Jacek Piechota	Andrzej Szarawarski	SLD	10/2001 – 1/2003	SLD, UP, PSL

Anmerkung: Bis 1996 Minister für Industrie und Handel, danach Wirtschaftsminister.

Quellen: Kanzlei des Ministerpräsidenten ([www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl)); Gadowska, Kaja: Zjawisko klientelismu polityczno-ekonomicznego, Krakau 2002, S.135–147.

## 4.6 Weltbank

Aufgrund ihrer satzungsgemäßen Bestimmung fördert die Weltbank marktwirtschaftliche Reformen und konnte deshalb im Falle des polnischen Kohlebergbaus nur eine drastische Restrukturierung mit Liberalisierung des Kohlemarktes, Stilllegung unprofitabler Zechen und Privatisierung der verbliebenen Betriebe unterstützen. Dementsprechend konnte Polen Verhandlungen mit der Weltbank über eine Kooperation in der Kohlepolitik erst abschließen, als das Restrukturierungsprogramm von 1998 verabschiedet worden war.

Die Weltbank erklärte sich bereit die Hälfte der dem Staatshaushalt entstehenden sozialen Kosten der Zechenschließungen über Kredite zu finanzieren. Gleichzeitig förderte die Weltbank die Entwicklung von Programmen für Privatisierung und Umweltschutz im polnischen Kohlebergbau. Die Finanzausgabe für die erste Phase der Restrukturierung des Kohlebergbaus (1999–2002) belief sich auf bis zu 1 Mrd. US-Dollar.

Da die staatlichen Subventionen für den Kohlebergbau in diesem Zeitraum 1,5 Mrd. US-Dollar betragen, war das Angebot der Weltbank geeignet, die sozialen und damit indirekt auch die politischen Folgen der Restrukturierung erheblich abzuschwächen. Das Angebot der Weltbank konnte damit die Position der Regierung bezüglich des Kohlebergbaus beeinflussen. Die Weltbank kooperierte dabei mit dem Wirtschaftsministerium, das für die Umsetzung der Vereinbarung verantwortlich wurde. Weitere Kontakte im polnischen Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ entwickelte sie nicht.<sup>36</sup>

35 Cybula, Adrian: Sector versus region, homogeneity versus diversity. The Silesian-Dąbrowa coal and steel district in the context of linked areas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions in post-socialist Europe, Bd.1, Wiesbaden 2004, S.221–324, hier: S.269.

36 World Bank: Poland. Second hard coal sector restructuring loan. Report No. PID9530, Washington 2000, im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); World Bank: Integrated Safeguards Data Sheet Coal PSAL 1, Report No. AC8, Washington 2003, im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## 4.7 Interaktion der Akteure

Nach den marktwirtschaftlichen Reformen von 1989 sah sich der polnische Kohlebergbau mit einer akuten Strukturkrise konfrontiert. Fehlende Nachfrage und hohe Produktionskosten führten zu erheblichen Verlusten. Um eine Restrukturierung mit umfangreichen Zechenstilllegungen und Massenentlassungen zu verhindern, forderten die Vertreter des Kohlebergbaus staatliche Subventionen.

Betriebsleitern und Bergleuten gelang es aber nicht, sich zu einer gemeinsamen Lobby zusammenzuschließen. Vielmehr bestand im gesamten Untersuchungszeitraum eine zentrale strukturelle Lücke zwischen den Betriebsleitern und den Gewerkschaften. Hinzu kam, dass die Bergleute von einer Vielzahl von Gewerkschaften vertreten wurden, die nicht zu abgestimmtem Handeln in der Lage waren. Insbesondere existierte zwischen den beiden größten Gewerkschaften im Kohlebergbau, den Branchenorganisationen von OPZZ und Solidarność, eine unüberbrückbare strukturelle Lücke.

Beide Gewerkschaften hatten zwar Repräsentanten im Sejm, da OPZZ-Vertreter in der SLD-Fraktion saßen und Solidarność-Vertreter ebenfalls in einigen Fraktionen vertreten waren, im Bereich der Kohlepolitik konnten sie jedoch keinen Einfluss auf die Regierung gewinnen. Die Bergbaugewerkschaften setzten deshalb seit 1992 vor allem auf eine Proteststrategie, um Zugang zum Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ zu erhalten. Massenproteste konnten sie jedoch nur mobilisieren, wenn die Regierung konkrete Restrukturierungsmaßnahmen einleitete, die nicht im Interesse der Bergleute waren. Massenproteste gab es deshalb im Untersuchungszeitraum nur in den Jahren 1992–94 und 1998–99.

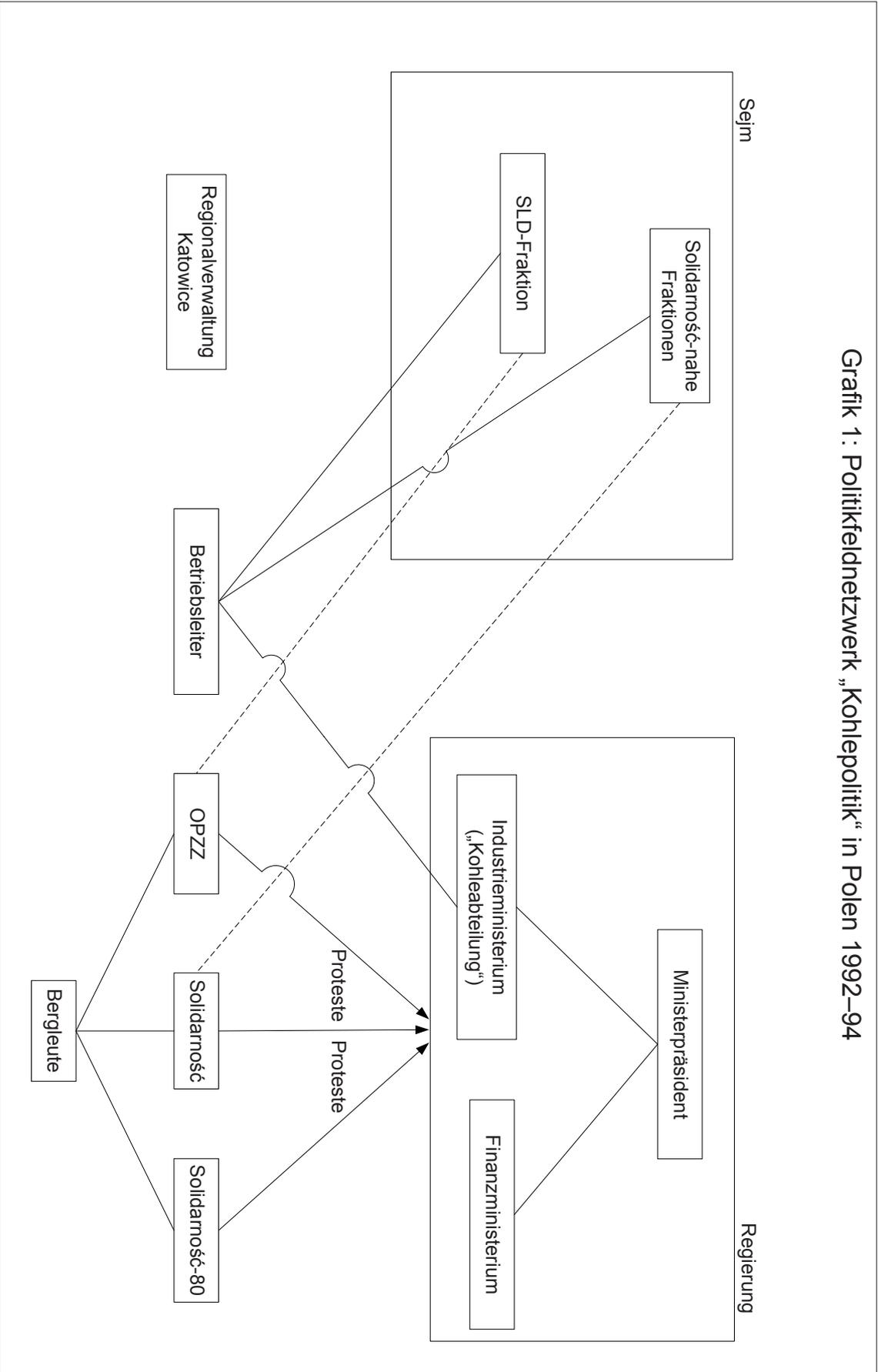
Die Rivalität zwischen den Gewerkschaften führte dazu, dass sie keine gemeinsame Position entwickeln konnten und sich deshalb nicht konstruktiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen konnten. Ihr zentrales Ziel war deshalb in beiden Protestphasen die Verhinderung des Regierungsprogramms. Gab die Regierung nach, hatten die Gewerkschaften keine Möglichkeit mehr, sich in das Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ zu integrieren, da die Massenproteste abklangen und die Gewerkschaften keine einheitliche Interessenvertretung in politische Gremien delegieren konnten.

Im Gegensatz zu den Gewerkschaften gelang es den Managern der staatlichen Betriebe im Kohlebergbau sich über die politischen Lager hinweg zu einer einheitlichen Lobby zusammenzuschließen. Sie setzten auf eine Vereinnahmungsstrategie und stellten im Untersuchungszeitraum in jeder Regierung die Kandidaten für zentrale Positionen in der staatlichen Verwaltung des Kohlebergbaus bis hin zur Position des zuständigen Vizeministers. Gleichzeitig besaßen sie gute Verbindungen in die Sejm-Fraktionen sowohl der SLD als auch des Solidarność-nahen Lagers. Ab 1998 hatten sie auch eine gute Verbindung zur Verwaltung der Wojewodschaft Katowice, die das gesamte Oberschlesische Steinkohlebecken umfasst. Die Betriebsleiter konnten so im gesamten Untersuchungszeitraum die zentrale Position im Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ besetzen. Ihr Einfluss wurde jedoch geschwächt durch eine strukturelle Lücke innerhalb der Regierung, die die Kohlelobby vom Finanzministerium trennte, das für die Subventionszahlungen an die Branche von zentraler Bedeutung war. Am stärksten ausgeprägt war diese strukturelle Lücke Ende der 1990er Jahre, als das Finanzministerium von der liberalen UW dominiert wurde, dem einzigen Koalitionspartner ohne Verbindung zur Kohlelobby. (siehe Grafiken 1 bis 3)

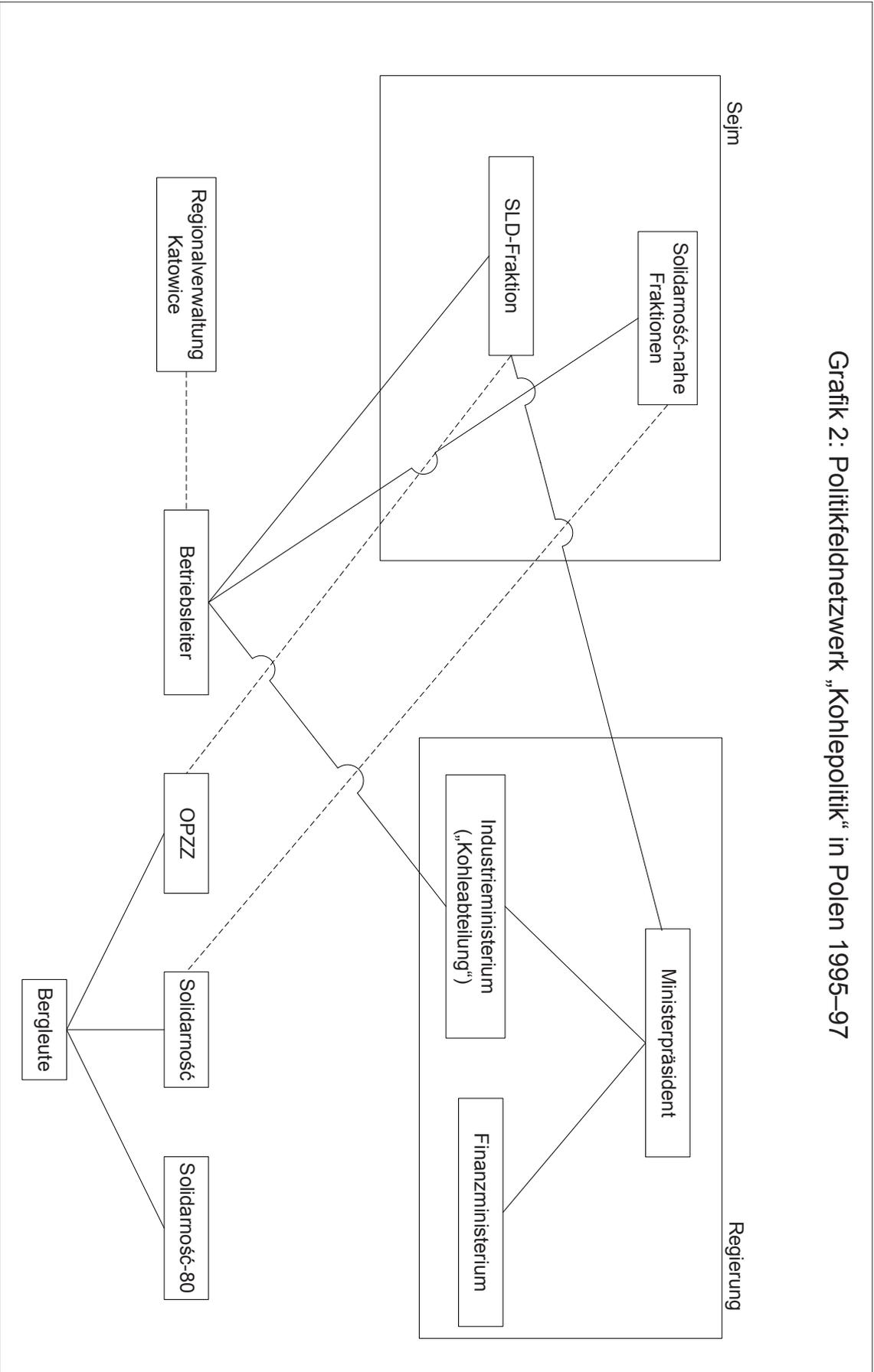
Aufgrund des Erfolges der Manager, denen es gelang auch über politische Machtwechsel hinweg als einheitlicher kollektiver Akteur die zentrale Netzwerkposition zu behaupten, kann von Interessengruppendominanz gesprochen werden. In der Terminologie von Liebert dominierte dabei ein clientelist network, wie es Gadowska detailliert beschrieben hat.

Obwohl die Kohlelobby, vertreten durch die Manager der Bergbaubetriebe, das Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ dominierte, gelang es ihr nicht, eine Sanierung des Bergbaus mit staatlichen

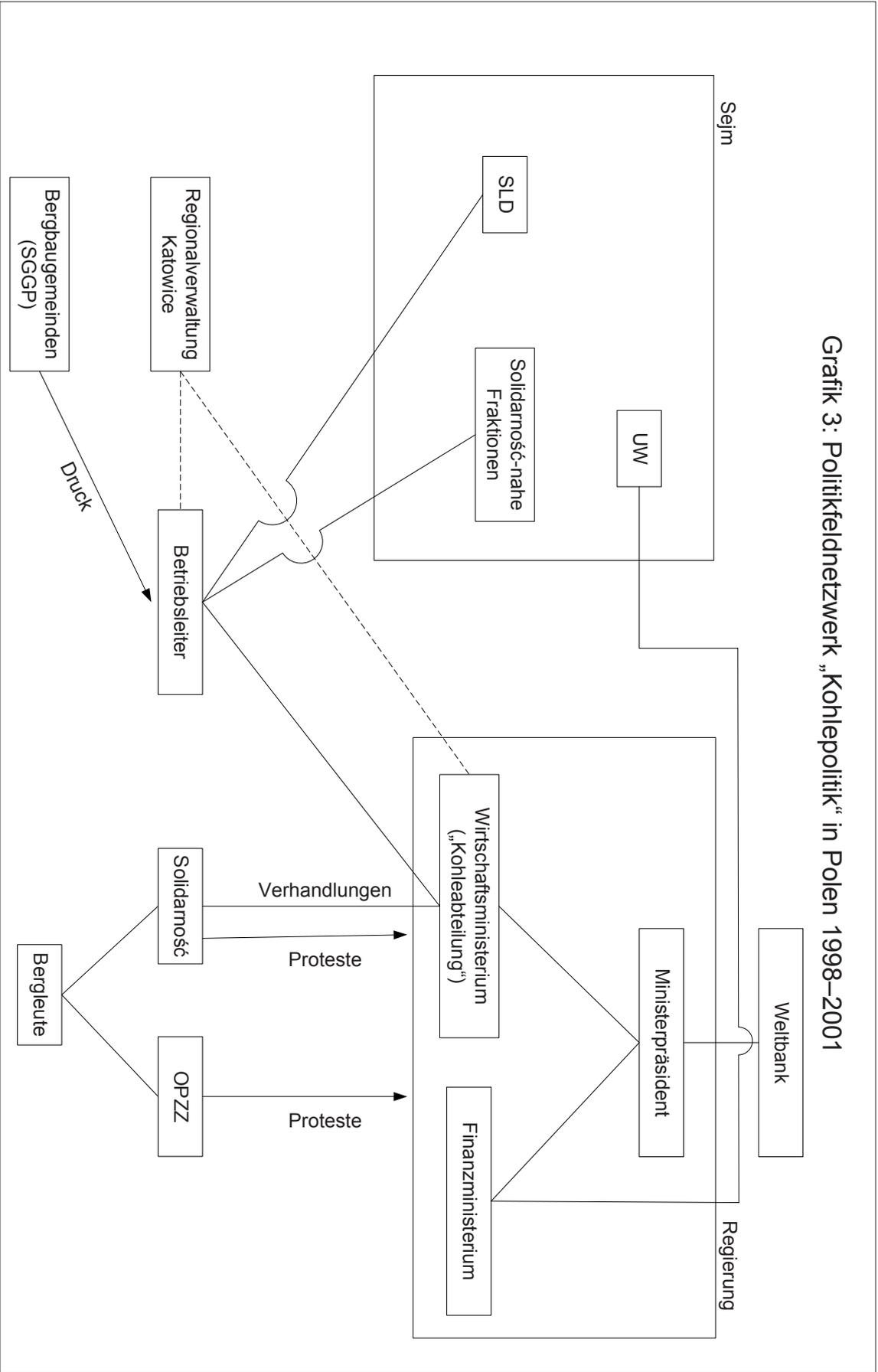
Grafik 1: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Polen 1992–94



Grafik 2: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Polen 1995–97



Grafik 3: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Polen 1998–2001



Geldern zu erreichen. Die staatlichen Kohlesubventionen sind vielmehr von 1990 bis 1994 von 2,8% des BIP auf 0,1% des BIP zurückgefahren worden. Von 1994 bis 1997 lagen die Subventionen dann bei knapp 0,2% des BIP, was jährlichen Zahlungen von knapp 200 Mio. US-Dollar entsprach. Mit dem Regierungsantritt der Solidarność-nahen Koalition stiegen die Subventionen auf gut 0,2% des BIP, was in absoluten Zahlen eine Verdoppelung auf 400 Mio. US-Dollar bedeutete.<sup>37</sup>

Der zentrale Erfolg der Kohlelobby lag aber darin, dass sie trotz einer katastrophalen finanziellen Lage des Kohlebergbaus im Untersuchungszeitraum grundsätzlich Restrukturierungsprogramme verhindern konnte. Das Regierungsprogramm von 1998 führte – wohl nicht zuletzt aufgrund der Massenproteste der Bergleute – sogar zu einer Erhöhung der Subventionen. Ergebnis der Vereinnahmungsstrategie der Manager und der Konfrontationsstrategie der Gewerkschaften war damit eine weitgehende Reformblockade im Politikfeld „Kohlepolitik“, die sich über den gesamten Untersuchungszeitraum erstreckte.

## 5 Der politische Einfluss des Bergbaus in Russland

### 5.1 Die organisatorische Struktur des Kohlebergbaus

Der sowjetische Kohlebergbau war ab 1970 in drei Ebenen organisiert. Auf der höchsten Ebene war ein Organ der Zentralregierung (Kohleministerium) für die gesamte Branche verantwortlich. Auf der nächsten Ebene wurde der Kohlebergbau in territorialen Organisationseinheiten zusammengefasst, die ursprünglich als Kombinate bezeichnet wurden. Diese Kombinate verwalteten die einzelnen Produktionsstätten (Schächte und Tagebauanlagen).

Im Verlauf der Wirtschaftsreformen unter Gorbatschow wurde die Organisationsstruktur des sowjetischen Kohlebergbaus 1990/91 grundlegend verändert. Bereits Ende 1992 wurden die russischen Zechen dann durch einen Präsidialerlass in Aktiengesellschaften überführt, die jedoch fast alle im Staatsbesitz blieben. Die Organisationsstruktur des staatlichen Kohlebergbaus umfasste nun vier Ebenen. An der Spitze stand das Energieministerium. Für den staatlichen Kohlebergbau direkt verantwortlich war die staatliche Holding Rosugol'. Auf der nächsten Ebene folgten die ehemaligen Produktionseinheiten, die in Aktiengesellschaften umgewandelt worden waren. Diese wiederum kontrollierten die Produktionsstätten, die ebenfalls als Aktiengesellschaften organisiert wurden.<sup>38</sup>

Ende 1997 kam es zu einer neuen Reorganisation des Kohlebergbaus, als die staatliche Holding Rosugol' aufgelöst wurde. Die Auflösung wurde mit Vorwürfen von Korruption und Ineffizienz begründet. Insgesamt liefen bei der Staatsanwaltschaft 40 Ermittlungsverfahren wegen finanzieller Manipulationen vor allem bei der Subventionsvergabe.<sup>39</sup> Nach der Auflösung von Rosugol' wurde eine weit reichende marktwirtschaftliche Restrukturierung des Kohlebergbaus eingeleitet.

1998/99 wurden etliche Kohlebetriebe stillgelegt. Im Jahre 2000 wurde dann die große Mehrheit der Kohlezechen privatisiert. Dabei gelang es vor allem Unternehmen der Metallindustrie und ihnen nahe stehenden Investmentstrukturen, die Kontrolle über die größten Kohlebetriebe zu übernehmen. Im Verlaufe nur eines Jahres stieg der Anteil privater Betriebe an der Kohleproduktion so von 10% auf 60%. Nach weiteren Privatisierungen stabilisierte sich die neue Struktur des Kohlebergbaus Mitte 2003. Unternehmen der Metallindustrie besaßen nun einen großen Teil der

37 Alle Zahlen nach Tabelle 2.

38 Ausführlich zum Wandel der Organisationsstruktur: Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO), Kemerovskij filial: Struktura upravlenija ugol'noj promyšlennosti, Kemerovo 1996, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds-coalres.doc>.

39 Baranovskij, Andrej: God bez „Rosuglja“, in: Nezavisimaja gazeta 10.12.1998, S.4.

Produzenten von Koks-kohle, um auf diese Weise Zulieferungen für die eigene Produktion zu stabilisieren und Lieferkosten zu senken. Gleichzeitig hatte die MDM-Gruppe, eine bankengeleitete Holding, erhebliche Anteile an Produzenten von Kohle für die Stromproduktion erworben. Die Gruppe kaufte gleichzeitig Aktien des russischen Strommonopolisten EES. Eine kleine Gruppe von Kohlebetrieben verblieb in staatlichem Besitz und wird entweder von der Regionalverwaltung (vor allem im Falle der Region Kemerovo) oder von der föderalen Regierung geleitet. In den großen privatisierten Kohlebetrieben wurden grundlegende Reorganisationen durchgeführt und Produktionsprozesse modernisiert. Im Ergebnis stieg die Arbeitsproduktivität im Kohlebergbau insgesamt von 2001 bis 2003 um etwa 25%.<sup>40</sup>

## 5.2 Bergleute und Gewerkschaften

Die Bergleute haben in den 1990er Jahren stärker und radikaler als alle anderen Berufsgruppen gegen die Politik der Regierung protestiert. (siehe Tabelle 8) Dabei lassen sich vier Protestphasen unterscheiden:

- (vergleichsweise) erwartungsvolle Massenstreiks der Gorbatschow-Periode (1989–91);
- abwartende Haltung gegenüber den Ergebnissen der Wirtschaftsreformen unter Jelzin mit Streikaktivität nur auf lokaler Ebene (1992–94);
- organisierte Massenstreiks zur Einforderung der staatlichen Zahlungsverpflichtungen mit vereinzelt radikalen Protestmaßnahmen auf lokaler Ebene (1995–97);
- massenhafte radikale Protestmaßnahmen – „Schienenkrieg“ (1998).

Tabelle 8: Die Streiks der russischen Bergleute im nationalen Vergleich 1996 – 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
teilnehmende Bergleute in Tausend	298	42	55	7	0,4	,1
Anteil am russischen Gesamtwert	45%	5%	10%	3%	1%	1%
verlorene Arbeitstage im Bergbau in Tausend	1853	632	226	28	2	0,4
Anteil am russischen Gesamtwert	46%	11%	8%	2%	1%	1%

Quelle: Goskomstat (Russisches Staatliches Komitee für Statistik): *Promyšlennost' Rossii*, Moskau, laufende Jahrgänge; Goskomstat (Russisches Staatliches Komitee für Statistik): *Statističeskij ežegodnik*, Moskau, laufende Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Ende der 1980er Jahre reagierten die Bergleute in Russland, der Ukraine und Kasachstan mit Massenstreiks auf die Krise der sowjetischen Planwirtschaft. 1989 und erneut 1991 legten sie die Produktion in allen großen sowjetischen Kohlerevieren lahm. Da die sowjetischen Gewerkschaften als Teil des sowjetischen Systems diskreditiert waren, gründeten die Bergleute ihre eigene alternative Gewerkschaft. Die organisierte Interessenvertretung der Bergarbeiter war damit gespalten.

Der konservative Flügel wurde im postsowjetischen Russland von der Nachfolgeorganisation der alten Gewerkschaft repräsentiert, die sich nun Unabhängige Gewerkschaft der Arbeiter der Kohleindustrie (NPRUP – Rosugleprof) nannte. Sie wurde vor allem von denjenigen Bergleuten unterstützt, deren Betriebe von Schließungen bedroht waren. Diese Bergleute standen politisch mehrheitlich der Kommunistischen Partei nahe. Da die Gewerkschaft weiterhin für die Vertei-

40 Tolmačev, Dmitrij: *Konec ugoľnych vojn*, in: *Ekspert-Sibir* 20.10.2003 (<http://archive.expert.ru/sibir>); Vin'kov, Andrej / Sivakov, Dmitrij: *Pjat' ugoľnych dram*, in: *Ekspert* 19/2001, S.30–36; Einen Überblick über die Eigentümerstruktur der 33 größten Kohlebetriebe gibt: IEA: *Energetičeskaja politika Rossii*, Paris 2002, S.196.

lung vieler Sozialleistungen verantwortlich war, gehörte aber auch ein großer Teil der apolitischen Bergleute zur NPRUP.

Die reformorientierten Bergarbeiter hingegen hatten sich 1990 in der Unabhängigen Gewerkschaft der Bergleute (NPG – Nezavisimyj profsojuz gornjakov) organisiert und gingen, enttäuscht von den Reformen Gorbatschows, ein Bündnis mit dem politischen Lager um Boris Jelzin ein. Sie hofften, durch demokratische Reformen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu gewinnen und waren gleichzeitig der Ansicht, dass marktwirtschaftliche Reformen die Lage des Kohlebergbaus verbessern würden, da der Marktpreis für Kohle steigen würde und die Exporteinnahmen nicht mehr im Staatshaushalt verschwinden würden. Die anfängliche Begeisterung verschwand jedoch schnell, und seit 1995 war auch der reformorientierte Flügel zu Protestmaßnahmen gegen die Regierung bereit.

Aufgrund der ideologischen Differenzen war aber der einzige gemeinsame Nenner für die beiden Gewerkschaften und die Flügel, die sie vertraten, die Forderung nach Begleichung der Lohnrückstände. Diese Forderung stand deshalb auch im Zentrum aller Bergarbeiterproteste von 1995 bis 1999. Die Bergarbeiter entwickelten dementsprechend nie ein gemeinsames Reformprogramm zur Lösung der Kohlekrise. Ihre Forderungen liefen vielmehr auf eine möglichst umfassende Fortsetzung der staatlichen Subventionierung hinaus. Gleichzeitig besaßen sie zu vielen Fragen, wie etwa der Organisationsstruktur des Kohlebergbaus, überhaupt keinen Standpunkt. Diese inhaltliche Schwäche ließ den Interessenvertretern der Bergarbeiter sehr wenig Möglichkeiten, konstruktiven Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen.<sup>41</sup>

Die föderale Regierung hat jedoch in der Jelzin-Ära bei jedem der großen Bergarbeiterstreiks – und manchmal auch schon als Reaktion auf entsprechende Androhungen – umfangreiche Zahlungsversprechungen gemacht. Ein großer Teil der „Erfolge“ der Bergarbeiterstreiks beruhte allerdings darauf, dass der Staat Subventionen von ruhigen Betrieben zu protestierenden umverteilte. Dies vermittelte den Eindruck, dass Streiks sich lohnen. Sobald die Zahl der protestierenden Bergarbeiter aber zunahm, musste die staatliche Umverteilungsstrategie scheitern. Einem Massenprotest, den sie durch den Eindruck der Wirksamkeit von Protesten noch förderte, stand die Regierung dann finanziell hilflos gegenüber. Bereits seit 1989 war es die Strategie der zentralen politischen Führung in solchen Fällen umfassende Zugeständnisse zu machen, die dann anschließend nicht eingehalten wurden. Kurzfristig konnte die Regierung so die Situation entschärfen. Langfristig opferte sie auf diese Weise aber ihre Glaubwürdigkeit. Damit verlor sie – und mit ihr bis zu einem gewissen Grad auch der demokratische Prozess insgesamt – in den Augen der Bergarbeiter an Legitimation.

Dies wiederum führte zu einer Radikalisierung der Proteste. Die Bergarbeiter wollten ab 1996 erst Ergebnisse sehen, bevor sie nach einem Streik wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehrten. Und um der Regierung den Ernst der Lage zu verdeutlichen, griffen sie auch zu immer radikaleren Protestformen. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im „Schienenkrieg“. Im Mai und erneut im Juli und August 1998 blockierten protestierende Bergarbeiter für mehrere Wochen zentrale Schienenstrecken des Landes. Parallel wurden permanente Demonstrationen vor Regierungsgebäuden in Moskau organisiert.<sup>42</sup>

41 Zur Entwicklung und Rolle der Gewerkschaften: Siegelbaum, Lewis H.: Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 4/1997, S.1–27; Institut sravnitel'nych issledovanij trudovykh otnosjenij (ISITO, Institut für vergleichende Untersuchungen der Arbeitsverhältnisse), Kemerovskij filial: *Social'nye problemy ugol'noj promyšlennosti Kuzbassa v 1995 g.*, Kemerovo 1996, S.88–101. Zur politischen Orientierung der Bergleute siehe: Ferguson, Robert: Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass, in: *Europe-Asia Studies* 3/1998, S.445–468.

42 Einen Überblick über die Protesttätigkeit der Bergarbeiter gibt: Pleines, Heiko: Die postsowjetische Strukturkrise des russischen Kohlebergbaus, Bericht des BIOst 19/1999, S.22–28. Ausführlichere Darstellungen zentraler Protestaktionen in der Jelzin-Ära bieten: Bizjukov, P.V.: *Podzemnaja šachterskaja zabastovka (1994–*

Bereits 1999 brach die Protestbewegung der Bergleute jedoch weitgehend zusammen. (siehe Tabelle 8) Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Von großer Bedeutung war erstens die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der meisten Kohleproduzenten, die mit einer deutlichen Reduzierung der Lohnrückstände verbunden war,<sup>43</sup> zweitens die Übernahme des Kohlebergbaus des Kuzbass durch die Regionalverwaltung von Kemerovo, die alle Beteiligten in einem regionalen Netzwerk disziplinierte,<sup>44</sup> und drittens die staatliche Reformpolitik, die die Zahl der Bergleute deutlich reduzierte und durch Privatisierungen die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen an private Eigentümer transferierte.

### 5.3 Management

Die Betriebsleiter der Kohlebetriebe waren für die Gewerkschaften in verschiedener Hinsicht von zentraler Bedeutung. Beide Gewerkschaften waren für ihre formale Anerkennung, Büroräume und Ressourcen auf die Betriebsleitung angewiesen, beide tätigten Kredit- und Wirtschaftsgeschäfte, und beide verteilten Güter und Dienstleistungen, die vom jeweiligen Betrieb zur Verfügung gestellt wurden.<sup>45</sup>

Die Abhängigkeit der Gewerkschaften ist von den Managern mit Verlust arbeitender oder von staatlichen Privatisierungsplänen betroffener Betriebe immer wieder ausgenutzt worden, um Druck auf die föderale Regierung auszuüben. Vor allem im Kampf um staatliche Subventionszahlungen wurden die Proteste der Arbeiter instrumentalisiert. Da die Regierung protestierende Bergarbeiter in der Regel durch Subventionen zu beschwichtigen suchte, waren Proteste im gemeinsamen Interesse von Gewerkschaften, Belegschaft und Betriebsleitung.

Die Betriebsleitungen verwendeten die Subventionsgelder aber häufig nicht im Interesse des Betriebes, sondern unterschlugen große Summen. Hierzu wurden vor allem unabhängige Kohlehändler benutzt. Die einfachste Form der Unterschlagung war dabei klassisches asset stripping. Der Kohlebetrieb gab seine Produktion zu deutlich reduzierten Preisen an den Händler. Dieser wiederum verkaufte sie mit erheblichem Gewinn, den er mit dem Betriebsleiter teilte. Die daraus resultierenden Verluste des Betriebes musste der Staat als Eigentümer tragen.<sup>46</sup>

Durch eine enge Verbindung mit der für den Kohlebergbau zuständigen staatlichen Holding Rosugol gelang es den Leitern der Kohlebetriebe staatliche Kontrollen zu verhindern und eine Fortsetzung der staatlichen Unterstützung zu gewährleisten. Gleichzeitig versuchten die Betriebsleiter häufig erfolgreich, fehlende staatliche Unterstützung und nicht die eigene Miswirtschaft für die Finanzprobleme des Betriebes verantwortlich zu machen und die Beschäftigten zu Protestaktionen zu bewegen, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Scheitern des staatlichen Restrukturierungsprogramms fokussierten und so vom Fehlverhalten der Betriebsleitung ablenkten.<sup>47</sup>

---

1995), in: Sociologičeskie issledovanija 10/1995, S.44–53; Borisov, Vadim / Clarke, Simon: The Russian Miners' Strike of February 1996, in: Capital and Class 1/1996, S.23–30; Bizjukov, Petr u.a.: Bergarbeiterproteste im Kuzbass. Das Jahr des „Schienenkrieges“ in Fallstudien, Bericht des BIOst 36/1999.

43 Der durchschnittliche Zahlungsrückstand sank von 6 Monatslöhnen im Jahre 1997 auf nur noch einen Monatslohn im Jahre 2002 (RIA TEK: Ugol'naja promyšlennost' v 2002 godu, Moskau 2003, S.2).

44 Siehe die Darstellung im weiter unten folgenden Abschnitt „Regionalverwaltungen“.

45 Siegelbaum, L.: Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 4/1997, S.1–27, hier: S.20. Zur Rolle der beiden Gewerkschaften siehe auch: Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO): Social'nye problemy ugol'noj promyšlennosti Kuzbassa v 1995 g., Kemerovo 1996, S.88–101.

46 Einen Überblick bietet: Pleines, Heiko: Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S.141–156, hier: S.147–149.

47 Bizjukov, Petr: Upravlenčeskie ošibki kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti, in: Eko 9/1997, S.131–139.

Mit der Auflösung von Rosugol<sup>48</sup> Ende 1997 wurde die Verbindung der Betriebsleiter in die Regierung gelöst. Sie sahen sich nun mit stärkeren Kontrollen konfrontiert. Bereits 1998 nahmen eigens zur Überprüfung der Finanzen der Kohlebetriebe eingerichtete Sondereinsatzkommandos ihre Arbeit auf und leiteten eine Vielzahl von Strafverfahren ein.<sup>48</sup> Durch die 2000 eingeleitete Privatisierung verloren die meisten Betriebsleiter dann genau wie die Gewerkschaften die Option auf staatliche Subventionsgelder.

## 5.4 Regionalverwaltungen

Obwohl der Kohlebergbau in vier russischen Regionen (Kemerovo, Krasnojarsk, Komi, Rostov) konzentriert (siehe Tabelle 4) und für die Wirtschaft dieser Regionen von erheblicher Bedeutung ist, haben sich regionale Politiker in der Regel nicht ernsthaft bemüht, Einfluss auf die Entwicklung des Kohlebergbaus zu nehmen. Während der Braunkohlebergbau in der Region Krasnojarsk rentabel arbeitete und deshalb unabhängig von föderalen Subventionen war, erhielten die drei Steinkohlereviere in Kemerovo, Komi und Rostov die große Mehrheit der gesamten föderalen Subventionen für den Kohlebergbau.<sup>49</sup> Die zwei wesentlichen Ursachen für die mangelnde Unterstützung der Bergarbeiterproteste der 1990er Jahre durch Politiker dieser Regionen waren zum einen Loyalität gegenüber der zentralen Führung und zum anderen ein geringes Interesse am Schicksal des Kohlebergbaus.

Letzteres zeigt sich am deutlichsten im Falle der Republik Komi, wo die regionale politische Führung ein enges Korruptionsnetzwerk mit der attraktiveren Ölindustrie eingegangen war.<sup>50</sup> Der Kohlebergbau hingegen arbeitete mit Verlust und liegt außerdem bei Vorkuta im Norden der Republik, in der Nähe des Polarkreises. Dies bedeutet, dass Proteste der Bergarbeiter ignoriert werden konnten. Selbst mit einer Blockade von Schienenstrecken isolierten die Bergleute nur sich selbst. Die Verantwortung für den Kohlebergbau der Region wurde deshalb der föderalen Regierung überlassen, die ein Programm für Betriebsschließungen und die Umsiedlung der arbeitslosen Bevölkerung aus dem hohen Norden ausarbeiten musste.<sup>51</sup>

Das beste Beispiel für Loyalität gegenüber der zentralen Führung war der erste Gouverneur der Region Kemerovo, Michail Kisljuk, der 1991 von Jelzin ernannt wurde und bis 1997 im Amt blieb. Da Kisljuk nie in freien Wahlen bestätigt wurde, war er vollständig von der Unterstützung Jelzins abhängig. Diese Tatsache erlaubte es ihm nicht, die Proteste der Bergarbeiter gegen die föderale Regierung zu unterstützen. Als er im Sommer 1997 letztendlich entlassen wurde und Aman Tuleev die folgenden Wahlen mit einer überwältigenden Mehrheit gewann, änderte sich die Situation völlig. Tuleev wurde der erste russische Gouverneur, der eine umfassende Strategie für den Kohlebergbau seiner Region entwickelte und auch umsetzte.

Tuleev versuchte, den Kohlebergbau durch strenge, planwirtschaftlich anmutende Kontrollen zu stabilisieren. Im Sommer 1998 begann er, Druck auf die Betriebsdirektoren auszuüben, um Unterschlagungen und Korruption zu bekämpfen. Die resultierende stärkere Kontrolle der Betriebsfinanzen in Kombination mit der drastischen Rubelabwertung nach der Augustkrise erlaubte es, die ausstehenden Lohnschulden gegenüber den Bergleuten deutlich zu reduzieren. Tuleevs Einflussmöglichkeiten wuchsen weiter, als die zentrale Regierung im Januar 1999 ihre Sitze in den Aufsichtsräten der Kohlebetriebe der Region Vertretern der Regionalverwaltung überließ. Auf regionaler Ebene wurde mit Oblkemerovougol<sup>48</sup> eine Holdinggesellschaft geschaffen, die Rosugol<sup>48</sup> vergleichbar war. In den folgenden Jahren wurden große Kohlebetriebe der Region jedoch

48 Petuchov, Sergej: Černyj ajsberg, in: Ekspert 16.11.1998, S. 52–53

49 Lavrov, A.M. u.a.: The fiscal structure of the Russian Federation. Financial flows between the center and the regions, Armonk/NY 2001, S.99.

50 EWI Russian Regional Report, 25.3.1999.

51 Il'in, Vladimir: Vlast' i ugol'. Šachterskoe dviženie Vorkuty (1989–1998 gody), Syktyvkar 1998.

im Zuge der Privatisierung an privatwirtschaftliche Kohleverbraucher vor allem aus der Metallindustrie übergeben und in überregionale, vertikal-integrierte Holdings eingegliedert.<sup>52</sup>

Eine ähnliche Entwicklung ließ sich in Krasnojarsk beobachten. Der damalige Gouverneur, Aleksandr Lebed', schuf 1998 eine regionale Handelsgesellschaft für den Kohlemarkt, die Zwischenhändler vom Markt verdrängen sollte. Aufgrund von umfangreichen Unterschlagungen durch den Leiter der Handelsgesellschaft scheiterte dieses Konzept jedoch. Anfang 1999 wurde dann der größte Kohlebetrieb der Region, Krasnojarskugol', zur Privatisierung freigegeben. Die föderale Regierung erlangte damit zum ersten Mal konkrete Bedeutung für die Zukunft des Kohlebergbaus der Region und die regionale Führung unter Lebed' begann dementsprechend Druck auszuüben, um den Betrieb unter ihre Kontrolle zu bekommen und einen Verkauf an die Aluminiumindustrie zu verhindern, hatte jedoch keinen Erfolg.<sup>53</sup>

Mit der Privatisierung der großen Kohlebetriebe in den Jahren 1999 bis 2001 verloren die Regionalverwaltungen ihre Möglichkeiten, Einfluss auf den Kohlebergbau ihrer Region zu nehmen. Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass mit Ausnahme von Kemerovo und Krasnojarsk in den Jahren 1998 bis 2000 die Regionalverwaltungen keinen gestaltenden Einfluss auf die Entwicklung des Kohlebergbaus hatten.

## 5.5 Föderale Regierung

Innerhalb der russischen Regierung lag die Zuständigkeit für den Kohlebergbau nach der Reorganisation der Branche Ende 1992 beim Energieministerium. Da das Ministerium gleichzeitig für die gewinnbringende Erdöl- und Erdgasindustrie zuständig war, wurde die Verwaltung des Kohlebergbaus weitgehend an die untergeordnete staatliche Holding Rosugol' delegiert, die die Staatsanteile an den Kohlebetrieben hielt. Rosugol' war zuständig für die Aufsicht über die Kohlebetriebe und für die Verteilung der staatlichen Subventionen.

Die Leitung von Rosugol', die genau wie die Betriebsleiter der Kohlebetriebe aus der sowjetischen Verwaltung des Kohlebergbaus stammte, löste sich weitgehend aus der Aufsicht durch das Ministerium. Rosugol' und die großen Kohlebetriebe konnten so weitgehend autonom agieren. Auf diese Weise wurden nicht nur Restrukturierungsprozesse verzögert, sondern auch Subventionen unterschlagen oder zweckentfremdet.<sup>54</sup>

Vor allem Druck von der Weltbank, ausgelöst durch fehlende Nachweise über die Verwendung von Weltbankgeldern in Millionenhöhe, führten dann Ende 1997 zur Auflösung von Rosugol'. Für die Auszahlung der Kohlesubventionen wurde jetzt das Finanzministerium zuständig, das die Gelder direkt an die einzelnen Kohlebetriebe zahlte.<sup>55</sup> Die Aufsicht über die staatlichen Kohlebetriebe wurde direkt vom Energieministerium wahrgenommen. Die Verwaltung der Staats-

52 Fridman, Ju.A. / Rečko, G.N. / Prokudin, I.Ju.: Ugol'nyj rynek Kuzbassa. „Igra po pravilam“, in: Eko 7/2005, S.31–43; Kurbatova, M. / Levin, S.: Deformalisacija pravil vzaimodejstvija vlasti i biznesa, in: Voprosy ekonomiki 10/2005, S.119–131; Piljanov, A.N.: Sobranie zemli Kuzbasskoj, in: Eko 4/2002, S.3–21; Bizyukov, Petr: Auf dem Weg zum „weißrussischen Modell“. Der Oblast' Kemerovo unter Gouverneur Aman Tuleev, Aktuelle Analyse (BIOst) 26/1999.

53 Zur Handelsgesellschaft: Yorke, Andrew: Business and Politics in Krasnoyarsk Krai, in: Europe-Asia Studies 2/2003, S.241–262, hier: S.246–247. Zum Konflikt um die Privatisierung siehe: Segodnja 4.2.1999, S.5; Rossijskaja Gazeta 13.2.1999, S.1,3,4; Izvestija 19.3.1999, S.2; Finansovye Izvestija 1.4.1999, S.I; Finansovye Izvestija 1.7.1999.

54 Baranovskij, Andrej: God bez „Rosuglja“, in: Nezavisimaja gazeta 10.12.1998, S.4; Pleines, Heiko: Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S.141–156, hier: S.147–149.

55 Leksin, Vladimir / Plakitkina, Ljudmila / Švecov, Aleksandr: Finansirovanie social'noj infrastruktury šachterskich gorodov, Čelovek i trud 8/1998, S.31–36.

anteile an den Kohlebetrieben der Region Kemerovo wurde Anfang 1999 an die Regionalverwaltung übergeben.<sup>56</sup>

Mit der Privatisierung der meisten Kohlebetriebe ab 2000 zog sich die russische Regierung weitgehend aus der Verwaltung der Branche zurück. Sie war nur noch für die Leitung der im Staatsbesitz verbliebenen Zechen zuständig und betrieb keine aktive Kohlepolitik mehr.

## 5.6 Weltbank

1994 bot die Weltbank Russland einen Kredit für die marktorientierte Restrukturierung des Kohlebergbaus an. Das Programm der Weltbank sah die Schließung verlustbringender Schächte, Privatisierung der verbliebenen Kohlebetriebe und Liberalisierung des Kohlemarktes vor. Um die sozialen Folgen des Restrukturierungsprozesses abzufedern, bot die Weltbank einen Kredit über 500 Mio. US-Dollar an, mit dem vor allem Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert werden sollten.<sup>57</sup>

Unter dem Druck der staatlichen Finanzlage akzeptierte Russland das Angebot der Weltbank 1995 und erhielt im folgenden Jahr den versprochenen Kredit. Ein großer Teil der Weltbankmittel wurde zweckentfremdet – vorrangig zur Begleichung ausstehender Lohnschulden. Auch Fälle von Unterschlagungen wurden aufgedeckt. Die Weltbank stoppte daraufhin weitere Verhandlungen über die Restrukturierung des russischen Kohlebergbaus. Nach Reformmaßnahmen von russischer Seite, insbesondere der Auflösung der Staatsholding Rosugol', kam es erneut zu einer Einigung.

Die erste Hälfte eines neuen Kredites im Gesamtumfang von 800 Mio. US-Dollar erhielt Russland bereits im Dezember 1997. Mit der Beschleunigung des Reformprogramms wurden 1999 bis 2001 weitere 400 Mio. US-Dollar in mehreren Tranchen ausgezahlt. Von 1996 bis 2001 unterstützte die Weltbank die Restrukturierung des Kohlebergbaus so mit insgesamt 1,3 Mrd. US-Dollar, während staatliche Subventionen sich in diesem Zeitraum auf 4,2 Mrd. US-Dollar beliefen.<sup>58</sup> Das Angebot der Weltbank war dementsprechend geeignet, die Position der Regierung bezüglich des Kohlebergbaus zu beeinflussen. Die Weltbank kooperierte dabei ausschließlich mit der Regierung. Weitere Kontakte im russischen Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ entwickelte sie nicht.

Nach Auslaufen des zweiten Programms im Jahre 2001 bemühte sich Russland nicht mehr um weitere Weltbankkredite. Diese Entscheidung konnte zum einen mit der weitgehenden Privatisierung des Kohlebergbaus begründet werden. Zum anderen war sie die Folge einer grundsätzlichen politischen Entscheidung auf weitere Kredite von internationalen Finanzorganisationen zu verzichten und die erhaltenen Kredite frühzeitig zurückzuzahlen.<sup>59</sup>

56 Siehe Abschnitt 5.4 („Regionalverwaltungen“).

57 World Bank: Russian Federation. Restructuring the coal industry, Washington 1994; Crowley, Stephen: Between a rock and a hard place. Russia's troubled coal industry, in: Rutland, Peter (Hg.): Business and the state in contemporary Russia, Boulder 2001, S.129–150, hier: S.133–136.

58 Siehe Tabelle 2.

59 Artemiev, Igor / Michael Haney: The privatization of the Russian coal industry, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2820, Washington 2002; IEA: Energetičeskaja politika Rossii, Paris 2002, S.193; Crowley, Stephen: Between a rock and a hard place. Russia's troubled coal industry, in: Rutland, Peter (Hg.): Business and the state in contemporary Russia, Boulder/CO 2001, S.129–150, hier: S.136–139. Zum Restrukturierungsprozess im Allgemeinen: Reformugol': Krutoj plast. Šachterskaja žisn' na fone restrukturizacii otrasli i obščerossijskich peremen, Moskau 1999, S.48–104; Perera, Judith: Hard times in the Donbass, in: FT Energy Economist 12/1998, S.16–20.

## 5.7 Interaktion der Akteure

Mit dem Ende der sowjetischen Planwirtschaft brach die staatliche Förderung für den russischen Kohlebergbau zusammen. Fehlende Nachfrage und hohe Produktionskosten führten zu erheblichen Verlusten. Um eine Restrukturierung mit umfangreichen Zechenstilllegungen und Massenentlassungen zu verhindern, forderten die Vertreter des Kohlebergbaus staatliche Subventionen.

Die Unzufriedenheit der Bergleute schuf ein vergleichsweise großes Protestpotenzial, das es den Gewerkschaften erlaubte, über eine Konfrontationsstrategie Zugang zum Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ zu erhalten. Die strukturelle Lücke zwischen den beiden Bergbaugewerkschaften und die relativ lose Bindung der Bergleute an die Gewerkschaften verhinderten aber in der Regel eine koordinierte Interessenvertretung durch die Gewerkschaften.

Die Manager der Kohlebetriebe hingegen verfolgten ähnlich wie im polnischen Fall eine Vereinnahmungsstrategie, indem sie ein klientelistisches Netzwerk mit Rosugol<sup>7</sup>, der staatlichen Verwaltung für die Kohleindustrie, bildeten. Gleichzeitig versuchten sie, die Bergarbeiterproteste in ihrem Interesse zu instrumentalisieren und auf diese Weise eine Konfrontationsstrategie zu betreiben. Sie konnten dabei die strukturelle Lücke zwischen den Gewerkschaften nutzen, um sich selber zum Sprachrohr der Bergleute zu erklären.

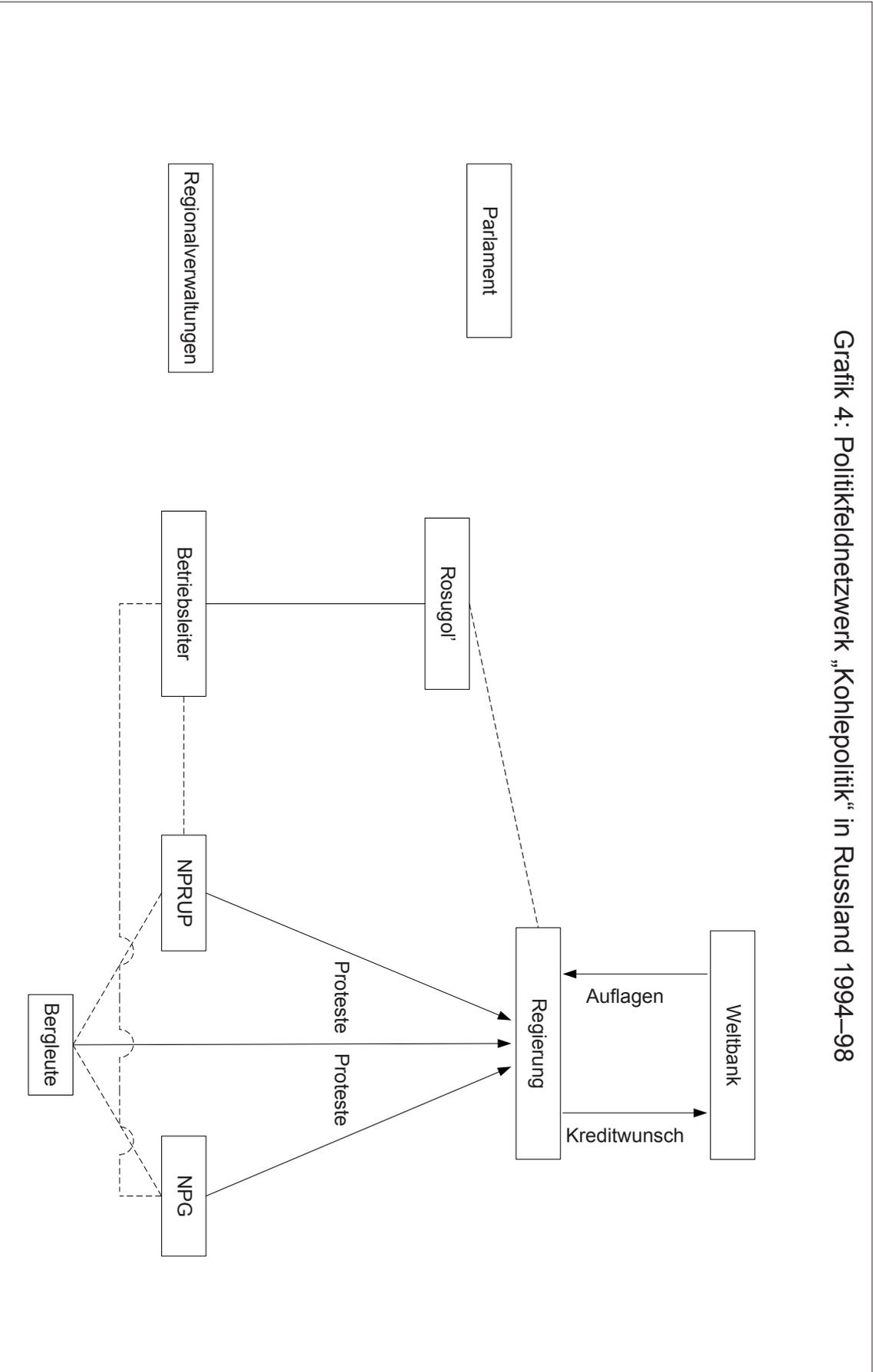
Mit der Auflösung von Rosugol<sup>7</sup> 1997 versuchte die föderale Regierung die Kontrolle über politische Entscheidungsprozesse bezüglich des Kohlebergbaus zu übernehmen. Sie hatte als einzige direkte Kontakte mit allen relevanten Akteuren. Eine wesentliche strukturelle Lücke hingegen existierte zwischen der Weltbank einerseits und den Akteuren auf Unternehmensebene (Betriebsleitungen, Gewerkschaften) andererseits. Die föderale Regierung konnte aufgrund ihrer Position als Vermittler zwischen Weltbank und Kohlebergbau ihre Position im Politikfeldnetzwerk verbessern. Da die Weltbank – aufgrund ihrer Operationsprinzipien – ihren Kredit direkt an die föderale Regierung gab, konnte letztere mit dem Weltbankgeld als Ressource ihre formale Regelsetzungskompetenz gegenüber den nationalen Akteuren des Kohlebergbaus behaupten, indem sie im Konfliktfall mit Subventionszahlungen reagierte. (siehe Grafik 4)

Längerfristig ergab sich jedoch für die föderale Regierung das Problem, dass sie den Widerspruch zwischen dem Ziel der Weltbank, den Kohlebergbau marktwirtschaftlich zu restrukturieren und dem Ziel der Akteure auf Unternehmensebene, die Subventionen langfristig zu erhöhen, nicht auflösen konnte. Auch wenn diese beiden Gruppen nicht in direktem Kontakt standen, so war es doch nur eine Frage der Zeit, bis die Handlungen der föderalen Regierung mindestens eine der Gruppen enttäuschen mussten. Die Weltbank reagierte so 1996 mit Drohungen und, da diese nicht den erwünschten Effekt hatten, 1998 mit Rückzug. Als Folge halbierten sich die Subventionen für den Kohlebergbau. Die Proteste der Bergleute eskalierten dementsprechend im Frühjahr und Sommer 1998. Der Regierung blieb als einzige Reaktionsmöglichkeit der Rückgriff auf die Ressource „staatliches Gewaltmonopol“, um die Bergarbeiter unter Kontrolle zu bringen.

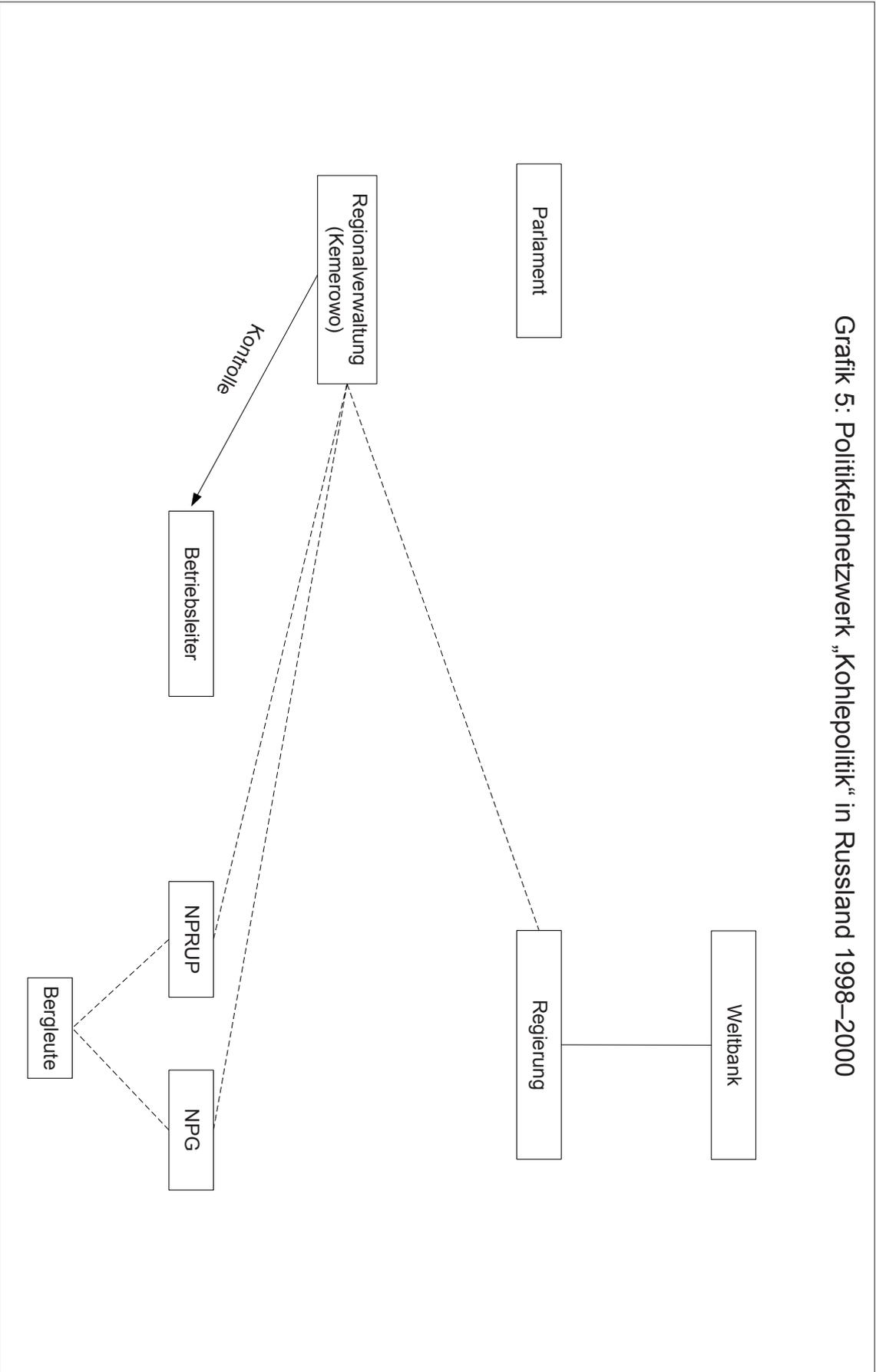
Die Schwächung der Position der föderalen Regierung hatte zur Folge, dass Regionalverwaltungen ihren Einfluss im Kohlebergbau ausweiten konnten. In der Region Kemerovo gelang es der Regionalverwaltung binnen eines Jahres, loyale Mitarbeiter an die Spitze der Betriebsleitungen zu setzen. Sowohl die Kooperation zwischen Betriebsleitungen und Gewerkschaften zur Organisation von Protesten als auch klientelistische Strukturen wurden damit weitgehend deaktiviert. (siehe Grafik 5)

Eine grundlegende Änderung der Akteurskonstellation im Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ ergab sich aber erst im Jahre 2000. Die Privatisierung der meisten großen Kohlebetriebe führte zu einer Desintegration des föderalen Politikfeldnetzwerkes. Mit dem Ende des offiziellen Restrukturierungsprogramms 2001 zog sich die Weltbank zurück. Gleichzeitig wurden neue privatwirtschaftliche Eigentümer die zentralen Ansprechpartner für Betriebsleiter und Gewerkschaften/Bergarbeitern. Die föderale Regierung hatte sich ihrer Verantwortung für den Kohlebergbau

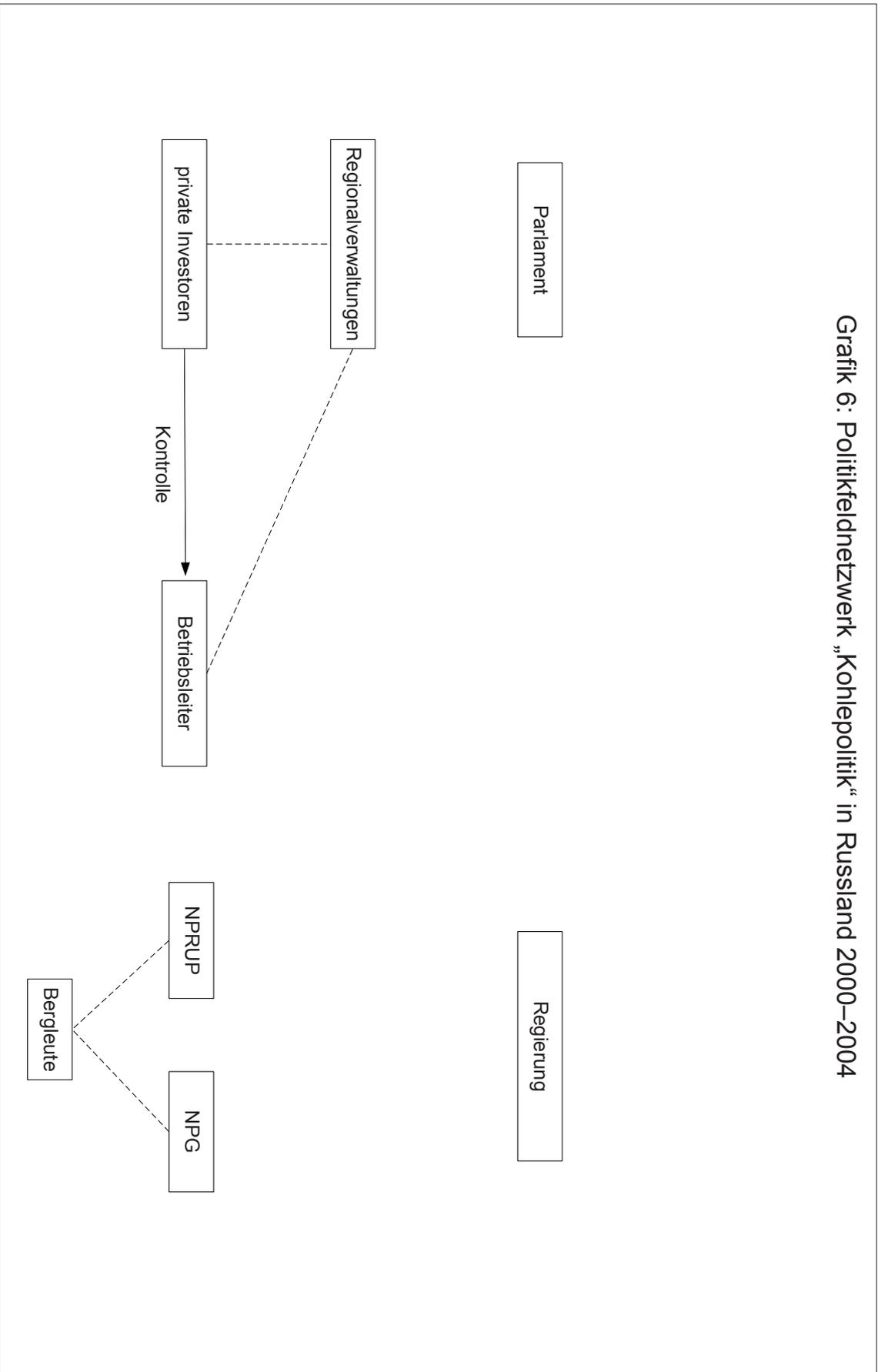
Grafik 4: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Russland 1994–98



Grafik 5: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Russland 1998–2000



Grafik 6: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in Russland 2000–2004



weitgehend entledigt. Dementsprechend wurde sie auch nur im Falle der wenigen verbliebenen Staatsbetriebe Gegenstand einzelner Proteste von Bergarbeitern. (siehe Grafik 6)

Für das Politikfeld „Kohlepolitik“ von 1994–97 kann ein Kräftegleichgewicht festgestellt werden, wobei die staatliche Verwaltung, Rosugol' und die Manager der Kohlebetriebe ein clientelist network nach Liebert schufen, während die Gewerkschaften nicht als eigenständige Akteure agieren konnten, sondern von den Managern instrumentalisiert wurden. Mit der Auflösung von Rosugol' begann die nationale Regierung Ende 1997 auch das clientelist network aufzulösen und das Politikfeld zu einer eigendynamischen Entwicklung nach den Regeln des Marktes zu transformieren. Bereits 2000/01 kann bezüglich des Politikfeldnetzwerkes „Kohlepolitik“ von kontrollierter Selbstregulierung gesprochen werden.

Dieser Übergang von klientelistischen Strukturen zu weitgehender Selbstregulierung zeigt sich auch bei der Höhe der staatlichen Subventionszahlungen. Nach einem deutlichen Einbruch mit Einführung der marktwirtschaftlichen Reformen von 1992 bis 1994 stabilisierten sich die Subventionszahlungen in der Zeit von Rosugol', also bis 1997, bei einem Umfang von gut 0,4% des BIP, was Zahlungen im Umfang von 1,1 bis 1,9 Mrd. US-Dollar entsprach. In der Transformationsphase 1998/99 sanken die Subventionen auf nur noch 0,2% des BIP, um dann ab 2000 auf nur noch 0,1% zu fallen.<sup>60</sup>

Ein identisches Bild ergibt sich bei der Restrukturierungspolitik. Bis 1997 ist eine eindeutige Reformblockade zu erkennen. Selbst gegen die Auflagen der Weltbank konnte die Kohlelobby eine Umsetzung des Reformprogramms verhindern. Der Versuch der Regierung diese Reformblockade aufzulösen, führte dann zu einer neuen Protestwelle. Insbesondere durch die vorübergehende Delegation von Kompetenzen an die Regionalverwaltung konnte die nationale Regierung die Reformblockade aber Ende der 1990er Jahre auflösen.

## 6 Der politische Einfluss des Bergbaus in der Ukraine

### 6.1 Die organisatorische Struktur des Bergbaus

In der Sowjetunion entsprach die Organisation des ukrainischen Kohlebergbaus dem des russischen. Bereits 1990/91 wurden die Kohlebetriebe in der Ukraine einem neu gegründeten ukrainischen Staatskomitee für den Kohlebergbau unterstellt, das seinen Sitz in Donezk hatte und die Funktionen des sowjetischen Kohleministeriums übernahm. Ende 1994 wurde das Komitee durch ein eigenes Kohleministerium mit Sitz in Kiew ersetzt.

1996 führte die Regierung als Teil eines marktwirtschaftlichen Restrukturierungsprogramms eine erste Reorganisation des Kohlebergbaus durch. Die meisten Kohlezechen wurden in 26 staatliche Kohle-AGs überführt. Gleichzeitig wurde die Holding Ukrugolperestrukturisatsiya (UGKR) geschaffen, der ausgewählte Zechen zur Abwicklung übergeben wurden. Die Reorganisation wurde jedoch nur in Teilen umgesetzt, da die meisten Zechen sich ihrer Integration in eine Holding widersetzen.

2003 nahm die Regierung eine neue Reorganisation des Kohlebergbaus in Angriff. Die meisten Kohlezechen wurden zusammen mit Verarbeitungs- und Vertriebsfirmen in 20 vertikal-integrierte staatliche Unternehmen zusammengeführt. Die verbliebenen Kohlebetriebe sollten entweder privatisiert oder aufgelöst werden. Bis Ende 2004 erfolgten aber keine wesentlichen Änderungen in der organisatorischen Struktur des Kohlebergbaus.

60 Einen Überblick über die Subventionszahlungen gibt Tabelle 2.

## 6.2 Bergleute und Gewerkschaften

Verglichen mit anderen sozialen Gruppen ist auch in der Ukraine das Protestpotenzial der Bergleute extrem hoch. (siehe Tabelle 9) Die resultierenden Protestaktionen der Bergleute lassen sich in drei Phasen einteilen:

- Massenstreiks in Reaktion auf die Wirtschaftskrise (1989–93);
- Massenstreiks in Reaktion auf staatliche Reformmaßnahmen (1995–98);
- Maßnahmen zivilen Ungehorsams durch eine radikalisierte Minderheit (seit 1999).

Tabelle 9: Die Streiks der ukrainischen Bergleute im nationalen Vergleich 1994–2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
teilnehmende Bergleute in Tausend	24	48	109	49	51	25	19	5	2	4
Anteil am ukrainischen Gesamtwert	19%	83%	64%	42%	52%	60%	90%	71%	19%	68%
verlorene Arbeitsstunden im Bergbau in Tsd.	568	1.424	12.712	5.567	6.831	2.819	2.161	183	65	62
Anteil am ukrainischen Gesamtwert	20%	88%	74%	57%	65%	80%	96%	62%	51%	15%

Anmerkung: Zahlen für 1992 und 1993 wurden nicht veröffentlicht.

Quelle: Deržavnyj Komitet Statistiki Ukrajinny (Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik): Statističnyj Ščoričnik Ukrajinny, Kiew, laufende Jahrgänge; Deržavnyj Komitet Statistiki Ukrajinny (Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik): Ukrajinna u cifrach, Kiew, laufende Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Ende der 1980er Jahre reagierten die Bergleute in der Ukraine, Russland und Kasachstan mit Massenstreiks auf die Krise der sowjetischen Planwirtschaft. 1989 und erneut 1991 legten sie die Produktion in allen großen sowjetischen Kohlerevieren lahm. Da die sowjetischen Gewerkschaften als Teil des sowjetischen Systems diskreditiert waren, gründeten die Bergleute ihre eigene unabhängige Gewerkschaft (in der Ukraine: NPHU). Nach dem Ende der Sowjetunion kam es 1993 erneut zu Massenstreiks in der Ukraine und in Russland. In beiden Ländern konzentrierten sich die Forderungen der Bergleute auf Lohnerhöhungen. Sie reagierten damit auf den Status- und Einkommensverlust, den die marktwirtschaftlichen Reformen gebracht hatten.

In der Ukraine wurde der Streik der Bergleute von der NPHU unterstützt, die sich zum zentralen Koordinator der Proteste entwickelte. Die ehemals staatliche Gewerkschaft der Bergleute, PRUP, sah sich nun gezwungen, die Proteste ebenfalls zu unterstützen, wenn sie ihre Mitglieder nicht verlieren wollte. Der Streik erhielt auch die Unterstützung der Leiter der Kohlebetriebe und der regionalen politischen Führung von Donezk. Beiden Gruppen gelang es, die Bergleute zur Unterstützung ihrer eigenen Forderungen zu veranlassen. Die Bergleute verlangten so von der nationalen Regierung nicht nur Lohnerhöhungen, sondern auch vermehrte Subventionen für die Kohlebetriebe und regionale Autonomie für den Donbas. Präsident Leonid Krawtschuk reagierte auf den Druck, indem er den Bürgermeister von Donezk und ehemaligen Zechendirektor Juchim Zwjahilskij zum Ministerpräsidenten ernannte. Gemeinsam mit Zwjahilskij übernahmen eine Reihe von Politikern aus dem Donbas Regierungsgämter in Kiew.<sup>61</sup>

Als die nächste ukrainische Regierung unter dem neuen Präsidenten Leonid Kutschma gemeinsam mit der Weltbank ein Restrukturierungsprogramm für den Kohlebergbau erarbeitete, das umfangreiche Zechenschließungen vorsah, reagierten die Bergleute mit einer neuen Welle von Massenstreiks. Vom Herbst 1995 bis zum Frühjahr 1998 legten die Bergleute regelmäßig die Produktion des Kohlebergbaus lahm, organisierten Massendemonstrationen und Protestmaßnahmen

61 Zum Massenstreik der ukrainischen Bergleute von 1993 siehe: Crowley, Stephen: Hot coal, cold steel, Ann Arbor 1997, S.173–181; Borisov, Vadim: Zabastovka kak forma aktivnosti trudjaščichsja v period provedenija ekonomičeskich reform (na primere zabastovki v Donbasse, 1–20 ijunja 1993 g.), Moskau 1993 ([www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds-article1.doc](http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds-article1.doc)).

wie die Blockade von Straßen und Eisenbahnstrecken. Erst im Sommer 1998 gelang es der Regierung, die Protestbewegung der Bergleute zu schwächen. Sie nutzte dabei die Rivalität zwischen den beiden Gewerkschaften der Bergleute. Die gemäßigte PRUP wurde durch Zugeständnisse zur Aufgabe der Proteste bewegt. Gewerkschaftsführer erhielten Regierungsämter, darunter die Position eines stellvertretenden Kohleministers. Der Leiter der PRUP wurde Parlamentsabgeordneter und trat später der präsidentennahen Fraktion „Regionen der Ukraine“ bei. PRUP erhielt zusätzliche staatliche Gelder für die Gewerkschaftsarbeit.

Während die gemäßigte PRUP so inkorporiert wurde, setzte die Regierung radikalere Bergleute systematisch unter Druck. Der Leiter der NPHU, Mychaylo Wolynech, beklagte sich wiederholt darüber, dass er von staatlichen Organen beschattet würde und seine Familie regelmäßigen Drohungen ausgesetzt sei. Dieser Druck machte die NPHU zu einem Verbündeten der politischen Opposition gegen Präsident Kutschma. Im Sommer 2001 wurde die NPHU Mitglied im Wahlblock von Julia Tymoschenko. Wolynech wurde Mitglied der Parlamentsfraktion des Blocks. Gleichzeitig setzte die NPHU ihre Unterstützung für radikale Protestmaßnahmen von Bergleuten fort. So wurden etwa im Sommer 2002 wiederholt staatliche Gebäude in Kiew blockiert und Hungerstreiks organisiert.<sup>62</sup>

Da die ukrainischen Bergleute organisatorisch in zwei rivalisierende Gewerkschaften gespalten blieben, gelang es ihnen nicht, die zentralen politischen Entscheidungsträger, d.h. vor allem die nationale Regierung, langfristig unter Druck zu setzen. Auch fehlte den Bergleuten die organisatorische Kompetenz, um die Umsetzung der staatlichen Versprechen angemessen zu überwachen. Die Massenproteste der Bergleute wurden so von der Regierung „ausgesessen“. Waren die Streiks vorbei, fehlte den Bergleuten eine Interessenvertretung, die ihre Forderungen in regelmäßigen Konsultationen und über öffentliche Stellungnahmen in die Politik einbringen konnte. Ein kontinuierlicher Verhandlungsprozess zwischen Regierung und Bergleuten kam deshalb nicht zustande.

Diese organisatorische Schwäche der Bergleute konnten andere Akteure ausnutzen und die Proteste der Bergleute in ihrem Interesse instrumentalisieren. Indem sie sich zu Sprachrohren der Bergleute erklärten, konnten die Betriebsleiter der Kohlebetriebe und die politische Elite des Donbas den Druck der Protestaktionen in ihrem eigenen Interesse nutzen.

### 6.3 Management

Die meisten Leiter der ukrainischen Kohlebetriebe hatten ihre Position bereits in der sowjetischen Planwirtschaft erhalten und sahen ihre zentrale Aufgabe in der Erhöhung staatlicher Subventionen für ihren Betrieb. Die Proteste der Bergleute konnten für dieses Ziel gut instrumentalisiert werden, indem die Bergleute überzeugt wurden, dass zu geringe staatliche Leistungen die Ursache der Kohlekrise seien und gleichzeitig der Regierung suggeriert wurde, dass erhöhte Subventionen zum umgehenden Ende der Proteste führen würden. In vielen Fällen wurden die zusätzlichen Subventionen jedoch nicht an die Bergleute weitergegeben, sondern durch das Management unterschlagen.<sup>63</sup>

62 Einen Überblick über die Protestwellen der Bergleute geben: Pleines, Heiko: The political economy of coal industry restructuring in Ukraine, KICES Working Paper Nr.1 (2004); Mykhnenko, Vlad: State, society and protest under post-communism. Ukrainian miners and their defeat, in: Kopecký, Petr / Mudde, Cas (Hg.): *Uncivil society? Contentious politics in post-communist Europe*, London 2003, S.93–113. Zur Strategie der Gewerkschaften siehe: Dodonov, Boris: Can trade unions protect Ukrainian miners' rights?, in: RFE/RL (Un)Civil Societies 4. September 2002 (im Internet veröffentlicht unter [www.rferl.org](http://www.rferl.org)); Zimmer, Kerstin: The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbass, in: Tatur, Melanie (Hg.): *The making of regions*, Bd.2, Wiesbaden 2004, S.231–348, hier: S.296–308 und 317–320.

63 Fonkich, Kateryna: Rent Seeking and Interest Groups under Institutions of Transition: The Case of Ukraine, Paper to the International Conference on Institutions in Transition, Slovenia, 22–24 June 2000, S.29–32. 2002 wurden insgesamt 1.300 Fälle von Unterschlagungen im Kohlebergbau aufgedeckt. Der Gesamtschaden be-

Eine von der Weltbank veröffentlichte Studie stellte so fest: Das staatliche Subventionssystem für den Kohlebergbau „versucht dringende Probleme einzelner Zechen oder Lohnrückstände und Nichtzahlungskrise durch ein umfassendes allgemeines Unterstützungsprogramm zu lösen. Die willkürliche Zuweisung von Staatsgeldern, das Fehlen von Kontrollmechanismen und chronische Unterfinanzierung sind typisch für dieses System. Im Ergebnis verringert das staatliche Unterstützungssystem Anreize für Maßnahmen zur Effizienzverbesserung der Kohleproduktion und fördert beim Management eine parasitäre Haltung.“<sup>64</sup> Klassischer Ausdruck dieser parasitären Haltung ist der Versuch vieler Manager die Regierung und nicht die eigene Misswirtschaft für Lohnrückstände verantwortlich zu machen. Die Manager haben so die Bergleute ermutigt, gemeinsam gegen Lohnrückstände zu protestieren und die Problematik damit auf die politische Ebene zu verlagern. Diese Strategie hat häufig funktioniert, indem die Regierung durch erhöhte Subventionszahlungen de facto ihre Verantwortung akzeptierte.

Wenn die Protestaktionen der Bergleute allerdings eskalierten und die Kohleproduktion längerfristig lahm zu legen drohten, ohne die erwünschten zusätzlichen Subventionen zu erreichen, distanzierten sich die Betriebsleiter häufig von den Protesten. Als die Regierung Mitte der 1990er Jahre begann, die gemäßigte Gewerkschaft PRUP zu inkorporieren und radikalere Bergleute zu isolieren, ermutigte sie die Betriebsleiter, ihrer Strategie zu folgen. Einige Betriebsleiter setzten dementsprechend Streikleiter in ihrem Betrieb unter Druck und verklagten sie vor Gericht.<sup>65</sup>

Obwohl die Regierung als Eigentümer der Kohlebetriebe die Betriebsleiter nach eigenem Ermessen ernennen und entlassen konnte, gelang es ihr nie, die Kohlebetriebe vollständig unter Kontrolle zu bringen. Viele Direktoren konnten ungehindert Mittel ihres Betriebes unterschlagen und damit dem Staat als Eigentümer erhebliche Einnahmen vorenthalten. Gleichzeitig boykottierten die Direktoren Mitte der 1990er Jahre erfolgreich die Integration ihrer Betriebe in staatlich gelenkte Kohle-Holdings.<sup>66</sup>

## 6.4 Kohleverbraucher

Seit 1998 haben die großen in der Metallindustrie engagierten ukrainischen Holdings versucht, die Kontrolle über ihre Zulieferer im Kohlebergbau zu übernehmen. Zwei Holdings gelang es im Zuge der Privatisierung jeweils eine Zeche zu übernehmen.<sup>67</sup> Da die übrigen Kohlebetriebe jedoch im Staatsbesitz verblieben, war die Übernahme einer direkten Kontrolle nicht möglich. Die Holdings begannen stattdessen, Kohlebetrieben Kredite für den Erwerb von Fördertechnik zu gewähren. Die Fördertechnik wurde teilweise zu erheblich überhöhten Preisen geliefert und brachte die Kohlebetriebe in finanzielle Abhängigkeit von den Holdings. Diese finanzielle Abhängigkeit wurde dann benutzt, um die Betriebsleitungen mit der Androhung von Konkursverfahren unter Druck zu setzen. Auf diese Weise haben die Holdings einen erheblichen Einfluss auf staatliche Kohleproduzenten gewinnen können. In etlichen Fällen ist es ihnen über Konkursverfahren sogar gelungen, das Management der Kohlebetriebe auszuwechseln.<sup>68</sup> Einen Überblick über das Engagement der Holdings gibt Tabelle 10.

---

lief sich auf fast 5 Millionen US-Dollar. (Den' 17 January 2003)

64 Center for Economic Development, Coal Consulting Center, Donetsk Analytical Center: The major problems of development of the coal sector and the Donbass region, Concise report, draft version, Kiew 2003, S.10, (im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

65 Pleines, Heiko: The political economy of coal industry restructuring in Ukraine, KICES Working Paper Nr.1 (2004), S.16.

66 ebd.

67 Im Sommer 2004 wurden dann zwei weitere Zechen privatisiert.

68 Institute for Economic Research and Policy Consulting: Price distortions in the Ukrainian coal sector and how to overcome them, Policy Advice Paper O21, Kiew 2001, S.10–12 (im Internet veröffentlicht unter [www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua)); InvestGazeta 19. November 2002, S.12; Bogatov, Oleg: Recent developments in the Donbass' coal industry, analysis for the University of Sunderland, Kiew 2001 (im Internet veröffentlicht unter [www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua)).

Tabelle 10: Die großen ukrainischen Holdings mit Interesse am Kohlebergbau (Stand: 2003)

Holding (Firmensitz)	Kohlezechen	Kohlehändler	Verkokungsanlagen	Stahlwerke
ARS (Donezk)	Zeche ‚Komsomolec Donbas‘	ARS	Aydeevskij KKhZ Donetskkoks Zaporožkoks Charkovskij KKhZ	Partnerschaft mit System Capital Management
Industrial Union of Donbas (Donezk)	Keine	Donetsk Industrial Union	Alshevsijj KKhZ	3 Stahlwerke 2 Röhrenwerke
Kontsern Energo (Donezk)	Zeche ‚Krasnoarmejskaja –Zapadnaja‘ 2 russische Zechen	Koncern Energo	Jasinovskij KKhZ	Donetskstal
Privatbank (Dnipropetrovsk)	Keine	Keines	Bagleikoks Dneprokoks Dneprodzeržinskij KKhZ	4 Stahlwerke
System Capital Management (Donezk)	Keine	Danko Partnerschaft mit Embrol	Markochim Partnerschaft mit ARS	Anteile an 6 Metallbetrieben

Quelle: InvestGazeta: Top 100, Kiew 2003; InvestGazeta 22.10.2002, S.12–13 (zu Verkokungsanlagen); InvestGazeta 26.11.2002, S.13 und Delovaja stolica 28.7.2003, S.8 (zum Konzern Energo).

Alle diese Holdings haben als Kohleabnehmer ein Interesse an staatlichen Subventionen für den Kohlebergbau, da die staatlichen Subventionen den Kohlepreis reduzieren. Gleichzeitig haben sie aufgrund der kreditfinanzierten Lieferung von Fördertechnik auch ein direktes Interesse an der finanziellen Situation der Kohlebetriebe. Da die im Verkokungsbereich aktiven Holdings alle ihren Sitz in der Region Donezk haben, haben sie eine Seilschaft mit der Donezker Regionalverwaltung entwickelt.

Von 1992 bis 1994 hatte vor allem Konzern Energo, damals noch ein Kohlehändler, gute Verbindungen in die regionale Politik. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde dann insbesondere die Industrial Union of Donbas (ISD) und seit 2000 auch System Capital Management (SKM) einflussreicher. Im Kohlegeschäft arbeiten diese beiden Holdings mit ARS zusammen, wie Konzern Energo ein Kohlehändler der frühen 1990er Jahre, der später Verkokungsanlagen erwarb. ARS liefert Koks für die Metallbetriebe von SKM. Das Management von SKM ist im Vorstand von ARS vertreten. Der Leiter von ARS, Ihor Gumenjuk, nennt den Besitzer von SKM, Rinat Achmetov, seinen „besten und engsten Freund“.<sup>69</sup> Im Jahre 2000 vereinigten ARS und ISD ihre Produzenten von Fördertechnik in der gemeinsam geleiteten Holding Ukruglemasch. Die neue Holding wurde der führende Anbieter von Fördertechnik für den ukrainischen Kohlebergbau. SKM und ISD koordinieren ihre Aktivitäten auf dem Metallmarkt und leiten einige Metallbetriebe gemeinsam. Die drei zentralen Vertreter der Donezker Metallindustrie im Kohlebergbau arbeiten also eng zusammen und vertreten ihre Interessen gemeinsam.<sup>70</sup>

## 6.5 Die Donezker Regionalverwaltung

Da die ukrainische Kohleindustrie im Donbass konzentriert ist (siehe Tabelle 5), haben sich vor allem die Regionalverwaltungen von Donezk und Luhansk für die nationale Kohlepolitik interes-

[sunderland.ac.uk/~os0hva/bog.htm](http://sunderland.ac.uk/~os0hva/bog.htm)).

69 Interview in Donetskije Novosti 19. Dezember 2002.

70 Portraits dieser Holdings finden sich bei: Zimmer, Kerstin: The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions, Bd.2, Wiesbaden 2004, S.231–348, hier: S.274–294; InvestGazeta 19. November 2002, S.12–13 (zu ARS), 26. November 2000, S.13 (zu Konzern Energo), 25. März 2003, S.12–13 (zu SKM); Bogatov, Oleg: Recent developments in the Donbass' coal industry, analysis for the University of Sunderland, Kiew 2001 (im Internet veröffentlicht unter [www.sunderland.ac.uk/~os0hva/bog.htm](http://www.sunderland.ac.uk/~os0hva/bog.htm)).

siert. Donezk als der wirtschaftlich und politisch einflussreicheren Region ist es dabei gelungen, die Interessenvertretung für den Kohlebergbau weitgehend zu monopolisieren.

Im Zuge der Bergarbeiterstreiks Ende der 1980er Jahre erlangten die Leiter der Kohlebetriebe Einfluss in der regionalen Politik von Donezk. Als die Ukraine 1992 unabhängig wurde, versuchten sie für ihre Region weitgehende Autonomie zu erreichen. So gelang es ihnen, das Ukrainische Staatskomitee für den Kohlebergbau nach Donezk zu holen. Die Verantwortung für den Kohlebergbau des Landes lag damit de facto bei den Kohledirektoren von Donezk. 1993 benutzte die politische Führung von Donezk den Bergarbeiterstreik, um den Druck auf das Zentrum weiter zu erhöhen. Im Ergebnis wurde der Bürgermeister von Donezk und ehemalige Zechendirektor Juchim Zwjahilskij zum Ministerpräsidenten ernannt.

Als Leonid Kutschma im folgenden Jahr die Präsidentschaftswahl gewann, entmachtete er die regionale Elite von Donezk. In einem ersten Schritt wurden bereits 1994 alle Donezker aus der nationalen Regierung entlassen. In einem zweiten Schritt ernannte er Ende 1996 mit Jurij Poljakov einen Verbündeten von Ministerpräsident Pavlo Lazarenko zum Gouverneur von Donezk.<sup>71</sup> Damit hatten die Eliten von Donezk sogar ihren Einfluss auf die regionale Politik verloren.<sup>72</sup>

Als 1997 Lazarenko als Ministerpräsident entlassen wurde, verlor auch Poljakov seinen Posten. Zu seinem Nachfolger ernannte Kutschma Viktor Janukowitsch. Janukowitsch gelang es, die Konflikte innerhalb der Donezker Elite zu beenden. Zentraler Bezugspunkt in der Wirtschaft waren jetzt nicht mehr die Kohlezechen, sondern die Donezker Holdings mit Schwerpunkt in der Metallindustrie. In diesem Zusammenhang wandelte sich auch die Position der Regionalverwaltung zur Kohlereform. Während die Kohlelobby unter Zwjahilskij Zechenschließungen prinzipiell abgelehnt hatte, waren die neuen regionalen Eliten unter Janukowitsch durchaus bereit, unprofitable, für die Metallindustrie nicht relevante Zechen zu schließen. Auf diese Weise würden staatliche Subventionen vorrangig den holding-nahen Kohlebetrieben zugute kommen. Im Konzept der Donezker Regionalverwaltung sollte der Staat den Kohlevertrieb an industrielle Abnehmer organisieren und durch Subventionen niedrige Verkaufspreise gewährleisten.<sup>73</sup>

Der Einflussverlust des Kohlebergbaus zugunsten der Holdings hatte gleichzeitig zur Folge, dass die Regionalverwaltung Proteste der Bergarbeiter nicht unterstützte. Die protestierenden Bergarbeiter konnten so auf der politischen Ebene keine Verbündeten gewinnen, was der Regierung die Inkorporation der gemäßigten Bergarbeitergewerkschaft erleichterte. Gleichzeitig erlaubte die neue Position zur Kohlereform der Regionalverwaltung von Donezk die Kooperation mit Präsident Kutschma.

Als Kutschma 1999 im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen darauf angewiesen war, seine Machtbasis auszuweiten, gelang es der Donezker Regionalverwaltung in ihrer Region einen erfolgreichen Wahlkampf für Kutschma zu organisieren. Regionale Eliten aus Donezk erhielten auf diese Weise einen ersten Zugang zum Präsidenten. Seit 1999 waren sie in mehreren Beratungsgremien vertreten. 2002 gelang dann der neu gegründeten Partei der Donezker Eliten, der Partei der Regionen, der Einzug ins nationale Parlament als Mitglied des präsidentennahen Wahlblocks. Damit war die Grundlage geschaffen, für den erneuten Aufstieg der Donezker politischen Elite in die nationale Politik. Im November 2002 wurde Janukowitsch von Kutschma zum Minister-

71 Dieser Eingriff Kutschmas in das regionale Machtgefüge wurde möglich, nachdem eine Verfassungsänderung dem Präsidenten das Recht zur Ernennung der Gouverneure gab. Poljakovs Vorgänger war noch in direkten Wahlen als Gouverneur bestimmt worden.

72 Zur politischen Rolle der regionalen Elite von Donezk 1994–96 siehe: Zimmer, Kerstin: *The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbas*, in: Tatur, Melanie (Hg.): *The making of regions*, Bd.2, Wiesbaden 2004, S.231–248, hier: S.270–272 und 274–294; Varfolomeyev, Oleg: *Rival clans mix business, politics and murder*, in: *Transition 4*, April 1997, S.31–34.

73 Das Konzept der Regionalverwaltung von Donezk wurde u.a. formuliert in: Janukowitsch, W.F.: *Ugolnaja promyšlennost v sisteme rynočnych preobrazovanij bazovyh otraslej regiona*, in: *Ugol Ukrainy 6/1999*, S.3–6.

präsidenten ernannt. In Folge seiner Ernennung erhielten Vertreter der Donezker Regionalverwaltung einflussreiche Posten in Kiew. Im Gegensatz zu Zwjahilskij, der 1993 die Donezker regionale Elite nach Kiew gebracht hatte, vertrat Janukowitsch aber nicht die Interessen der Kohledirektoren. Er konzentrierte sich vielmehr bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahre 2004 auf die Interessen der Kohleverbraucher aus der Donezker Metallindustrie.<sup>74</sup>

## 6.6 Nationale Regierung

In der nationalen Regierung war direkt nach der Unabhängigkeit ein Staatskomitee für den Kohlebergbau verantwortlich. 1994 wurde das Komitee in das Kohleministerium umgewandelt. 1999 wurde das Kohleministerium dann in das Energieministerium eingegliedert. Das Komitee bzw. Ministerium mit Zuständigkeit für den Kohlebergbau wurde grundsätzlich von einem stellvertretenden Ministerpräsidenten koordiniert.

In den 1990er Jahren wurde das Kohleministerium von der Kohlelobby aus dem Donbas dominiert. Alle sechs Kohleminister haben ihre Karriere im Kohlebergbau des Donbas gemacht. Fünf kamen aus Donezk, einer aus Luhansk. Bis auf einen hatten in den späten 1980er Jahren alle die Position eines Zechendirektors erreicht. Drei hatten bereits in der sowjetischen Staatsverwaltung des Kohlebergbaus gearbeitet. Einen Überblick über die Amtsinhaber gibt Tabelle 11.<sup>75</sup>

Tabelle 11: Regierungsmitglieder mit direkter Zuständigkeit für den Kohlebergbau 1992–2004

Minister	Stellvertretender Ministerpräsident
Mykola Surhai (1990 – 1994)	Oleh Slepčev (1991 – 1992)
	Wasil Jevtuchov (1992 – 1994)
Viktor Poltavec (1994 – 1995)	Anatolij Djuba (1994 – 1995)
Serhij Poljakov (1995 – 1996)	Wasil Jevtuchov (1995 – 1996)
Jurij Rusancov (1996 – 1997)	Vasil Durdinec (1996 – 1997)
Stanislav Janko (1997 – 1998)	Anatolij Holubčenko (1997 – 1999)
Serhij Tulub (1998 – 2000)	Volodimir Kuratčenko (1999)
	Anatolij Kinach (1999)
Serhij Jermilov (2000 – 2001)	Julia Tymoschenko (1999 – 2001)
Stanislav Staševskij (2001)	Oleh Dubyna (2001 – 2002)
Vitalij Hajduk (2001 – 2002)	
Serhij Jermilov (2002 – 2004)	Vitalij Hajduk (2002 – 2003)
Serhij Tulub (2004)	Andrij Kljuev (2003 – 2004)

Anmerkung: Surhai (1990–94) war nicht Minister, sondern Komiteevorsitzender.

Quelle: Chto e chto w Ukrainy, Kiew 1997, 2001 und 2002.

Entsprechend seiner personellen Besetzung befürwortete das Kohleministerium die Subventionierung der Branche und lehnte marktwirtschaftliche Reformen ab. Als mit dem Amtsantritt von Präsident Kutschma innerhalb der Regierung die Opposition zu dieser Position wuchs, „... wurde die Hauptbeschäftigung des Kohleministeriums die Organisation von Bartergeschäften und die Bombardierung des Finanzministeriums und des Regierungskabinetts mit Forderungen nach zusätzlichen Investitionsmitteln und Subventionen.“<sup>76</sup> Der stellvertretende Ministerpräsident mit

74 Zur politischen Rolle der Donezker Eliten seit 1997 siehe: Zimmer, Kerstin: The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbas, in: Tatur, Melanie (Hg.): The making of regions, Bd.2, Wiesbaden 2004, S.231–348, hier: S.272–273.

75 Die biografischen Informationen stammen aus den dort angegebenen Quellen.

76 Lovei, Laszlo: Coal industry restructuring in Ukraine, Viewpoint 170 (1998), S.5 (im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

Zuständigkeit für Energiefragen hielt sich aus der Kohlepolitik heraus, so dass der Einfluss der Kohlelobby von der Position des Ministerpräsidenten abhing.

Als nach dem Bergarbeiterstreik 1993 der Donezker Bürgermeister Zwjahilskij zum Ministerpräsidenten ernannt wurde, erhielt die Kohlelobby die volle Kontrolle über die ukrainische Kohlepolitik. Die Folgen zeigten sich sofort. Die Kohlesubventionen wurden verdoppelt und ein Regierungsprogramm für den Kohlebergbau wurde entwickelt, das die Branche als zentralen Bereich für staatliche Investitionen und Wirtschaftsförderung definierte.

Mit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten Kutschma verlor die Kohlelobby jedoch bereits 1994 ihren Einfluss auf die nationale Politik. Um die Kontrolle über den Kohlebergbau zu vergrößern, verlegte Kutschma das Staatskomitee aus Donezk nach Kiew und gab ihm den Rang eines Ministeriums. Das Kohleministerium erhielt die Aufgabe, ein marktwirtschaftlich orientiertes Reformprogramm zu entwickeln. 1996 einigte sich die Regierung mit der Weltbank auf ein Reformprogramm für den Kohlebergbau.<sup>77</sup>

Das Programm stieß aber auf den Widerstand der Kohlelobby. Innerhalb der Regierung boykottierte das Kohleministerium die Reformen. Die Bergleute begannen eine Serie von Massendemonstrationen und Protestaktionen. Die Direktoren der Kohlebetriebe und die Regionalverwaltung von Donezk versuchten alles, um die Umsetzung des Programms zu erschweren. Der Widerstand der Kohlelobby führte zu Verzögerungen bei der Umsetzung und schließlich zur Verwässerung des Programms.

Nur schrittweise konnte die Regierung den Widerstand gegen die Kohlereform aufbrechen. Die Regionalverwaltung von Donezk wurde 1996 durch die Ernennung eines neuen Gouverneurs neutralisiert. Die Kohledirektoren wurden durch staatlichen Druck teilweise diszipliniert. Die Bergleute schließlich wurden 1998 durch die Inkorporation der gemäßigten Gewerkschaft geschwächt. Im Jahre 2000 wurde dann abschließend das Kohleministerium als Vertreter der Kohlelobby ausgeschaltet. Es wurde in das Energieministerium eingegliedert. Der für den Kohlebergbau zuständige Minister war damit kein Vertreter der Kohlelobby mehr. Die von 2000 bis 2003 amtierenden Energieminister hatten vor ihrer Ernennung alle keinen Bezug zum Kohlebergbau. Gleichzeitig wurde der stellvertretende Ministerpräsident mit Zuständigkeit für Energiefragen von allen anderen Aufgaben befreit, so dass er sich aktiv in die Reform des Energiesektors einbringen konnte.<sup>78</sup>

Mit der Schwächung der Kohlelobby unternahm die Regierung unter Viktor Juschtschenko einen erneuten Anlauf zur Reform der Branche. Der Druck zur Begleichung überfälliger Schulden wurde erhöht. Soziale Infrastruktur wurde von den Kohlebetrieben an die Kommunen übergeben. Zwei Zechen wurden privatisiert. Kohlesubventionen wurden reduziert. Mit der Weltbank wurden Verhandlungen über eine erneute finanzielle Unterstützung der Kohlereform aufgenommen. Die Reformmaßnahmen der Regierung provozierten jedoch zunehmend Widerstand. Als die stellvertretende Ministerpräsidentin mit Zuständigkeit für den Energiesektor, Julia Tymoschenko, im Januar 2001 entlassen wurde, machte sie die Kohlelobby für ihre Entlassung verantwortlich.<sup>79</sup> Vier Monate später sprach das Parlament der Regierung das Misstrauen aus.

Die folgende Regierung von Anatolij Kinach stoppte umgehend die Verhandlungen mit der Weltbank. Stattdessen entwickelte sie ein Programm zur verstärkten Förderung des Kohlebergbaus bis 2010.<sup>80</sup> Sie war jedoch nicht in der Lage zusätzliche Finanzmittel für den Kohlebergbau zu

77 Die Rolle der Weltbank wird im folgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt.

78 Einen Überblick über die Amtsinhaber gibt Tabelle 11. Die biografischen Informationen stammen aus den dort angegebenen Quellen.

79 Aslund, Anders: Why has Ukraine returned to economic growth?, IER Working Paper 15 (2001), S.8 (im Internet veröffentlicht unter [www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua)).

80 Programm „Ukrainske wuhillja“, von der Regierung verabschiedet am 19. September 2001.

mobilisieren. Zu diesem Zeitpunkt begann der Aufstieg der regionalen Eliten aus Donezk in die nationale Politik. Vitalij Hajduk, der seine Karriere in der Donezker Regionalverwaltung gemacht hatte und Mitbegründer der Industrial Union of Donbas war, wurde Ende 2001 zum Energieminister befördert.<sup>81</sup> Etwa ein Jahr später wurde der Donezker Gouverneur Janukowitsch zum Ministerpräsidenten berufen und Hajduk wurde stellvertretender Ministerpräsident mit Zuständigkeit für den Energiesektor. Ende 2003 wurde Hajduk durch Andrij Kljuev ersetzt, der unter Janukowitsch in der Donezker Regionalverwaltung tätig gewesen war und vorher im Kohlebergbau gearbeitet hatte. 2004 wurde dann der aus dem Donezker Kohlebergbau stammende Serhij Tulub zum Energieminister ernannt. Damit war nach 1993 zum zweiten Mal eine regionale Seilschaft aus Donezk alleine verantwortlich für die nationale Kohlepolitik.

Dieses Mal repräsentierte sie jedoch nicht primär die Interessen des Kohlebergbaus, sondern die Interessen der regionalen Metallholdings. Dementsprechend war die Regierung nicht prinzipiell gegen eine Restrukturierung des Kohlebergbaus und konnte die Verhandlungen mit der Weltbank wieder aufnehmen. Gleichzeitig wollte sie jedoch im Interesse der Kohleabnehmer Kohlepreise niedrig halten und die Finanzkraft der holdingnahen Zechen verbessern. Die Regierung beeinflusste deshalb weiter die Preispolitik auf dem Kohlemarkt und erhöhte die Kohlesubventionen. Eine durchgreifende Reform der Kohlepolitik kam deshalb in der Amtszeit der Regierung Janukowitsch nicht zustande.

## 6.7 Weltbank

Anfang 1995 nahm die Weltbank mit der Ukraine Verhandlungen über einen „Kredit zur Anpassung des Kohlebergbaus“ (Coal SECAL) auf. Im Mai 1996 genehmigte die Weltbank einen Kohleprojekt-Kredit von 15,8 Millionen US-Dollar, der die Schließung von drei unrentablen Kohlezechen finanzieren sollte. Im Dezember 1996 wurde dann auch der eigentliche Restrukturierungskredit, der Coal SECAL in Höhe von 300 Millionen US-Dollar, bereitgestellt, der in zwei Tranchen ausgezahlt werden sollte. Das Kreditabkommen zwischen Weltbank und ukrainischer Regierung sah eine Reihe von Bedingungen vor, die vor der für Mitte 1997 vorgesehenen Auszahlung der zweiten Tranche erfüllt sein mussten.

Mitte 1997, als die zweite Tranche des Kredites ausgezahlt werden sollte, waren nur drei der acht im Kreditvertrag vorgesehenen Bedingungen erfüllt. Die Weltbank beschloss daraufhin, die zweite Tranche des Kredites in vier Teile zu zerlegen, die jeweils nach einigen Fortschritten bei der Erfüllung der Bedingungen ausgezahlt werden sollten. Gleichzeitig wurden die Bedingungen erheblich abgeschwächt.<sup>82</sup> Verhandlungen über einen weiteren Weltbankkredit für die ukrainische Kohlereform, der Modernisierungen zukunftsfähiger Kohlezechen finanzieren sollte, führten aufgrund der Probleme mit dem zweiten Kredit zu keinem Ergebnis.

Das von der Weltbank finanzierte Kohlereformprogramm wurde im Jahre 2000 abgeschlossen. Die Weltbank bewertete das Ergebnis als „zufriedenstellend“ und fasste zusammen: „Die drei Zechen im Pilotprojekt wurden erfolgreich stillgelegt, wobei darauf geachtet wurde, die vereinbarten ökologischen Maßnahmen vollständig umzusetzen. Während der Umsetzung des SECAL wurden mehr als 70 Zechen geschlossen (bis Ende 2000) und die schlimmsten sozialen Folgen wurden durch das Programm gemildert.“<sup>83</sup>

Die Weltbank stellte aber gleichzeitig fest, dass „es SECAL nicht gelungen ist, eine Lösung für die Instandhaltung der sozialen Infrastruktur zu entwickeln, die früher durch die jetzt still-

81 Kuzio, Taras: Ukraine begins looking to the post-Kuchma era, in: RFE/RL Newline 8. Januar 2002. Biografische Informationen zu Hajduk finden sich in *Chto e Chto v Ukrainy*, Kiew 2003.

82 World Bank: Project performance assessment report. Ukraine. Coal pilot project and coal sector adjustment loan, Washington 2002, S.4–5 (im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

83 ebd., S.1 („Memorandum“).

gelegten Kohlezechen finanziert wurde. Auch ist es nicht gelungen, ausreichend neue langfristige Arbeitsplätze zu schaffen.“ Hinzu kam, dass „die politischen Bedingungen dazu geführt haben, dass die Regierung ihre Unterstützung für eine Kohlereform aufgegeben hat. Die neue Kohlepolitik lässt an der Nachhaltigkeit der Kohlereform Zweifel aufkommen.“<sup>84</sup> Dementsprechend wurde auch keine Einigung über eine weitere Unterstützung der Weltbank für die ukrainische Kohlepolitik erreicht.<sup>85</sup>

Erst 2003, als die Regierung Janukowitsch ein neues Konzept für die Kohlepolitik entwickelte, bot die Weltbank erneut Unterstützung für die Restrukturierung des Kohlebergbaus an. Während die Weltbank sich 1995 zuerst mit der Regierung geeinigt hatte und das Programm dann den übrigen Akteuren als vollendete Tatsache präsentiert hatte, versuchte die Weltbank 2003 vor der Verabschiedung eines Programms die Unterstützung aller relevanten Akteure zu gewinnen. Im Sommer 2003 organisierte die Weltbank eine Reihe von Gesprächen bei denen Weltbank-spezialisten aus Kiew und Washington mit Vertretern der betroffenen Regional- und Kommunalverwaltungen, der Betriebsleitungen, der Gewerkschaften und verschiedener sozialer Gruppen diskutierten. Erst nach diesen Konsultationen erstellte die Weltbank einen konkreten Vorschlag für die Verhandlungen mit der Regierung.<sup>86</sup> Bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Kutschma konnte aber keine Einigung erzielt werden.

## 6.8 Interaktion der Akteure

Mit dem Ende der sowjetischen Planwirtschaft brach die staatliche Förderung für den ukrainischen Kohlebergbau zusammen. Fehlende Nachfrage und hohe Produktionskosten führten zu erheblichen Verlusten. Um eine Restrukturierung mit umfangreichen Zechenstilllegungen und Massenentlassungen zu verhindern, forderten die Vertreter des Kohlebergbaus staatliche Subventionen.

Die resultierende Unzufriedenheit der Bergleute schuf genau wie in Russland ein vergleichsweise großes Protestpotenzial, das es den Gewerkschaften erlaubte, über eine Konfrontationsstrategie Zugang zum Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ zu erhalten. Die strukturelle Lücke zwischen den beiden Bergbaugewerkschaften und die relativ lose Bindung der Bergleute an die Gewerkschaften verhinderten aber ähnlich wie auch in Russland in der Regel eine koordinierte Interessenvertretung durch die Gewerkschaften.

Stattdessen konnten Betriebsleiter und die Regionalverwaltung der Kohleregion Donezk die Proteste in ihrem Interesse instrumentalisieren und als Sprachrohr der Bergleute auftreten. Im Zuge einer legalen Vereinnahmungsstrategie erlangten sie nicht nur die Kontrolle über das für den Kohlebergbau zuständige Komitee bzw. Ministerium, sondern konnten Ende 1993 die nationale Regierung übernehmen. Die Kohlelobby aus Managern und regionalen Politikern besetzte damit die zentrale Position im Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ und bildete ein klientelistisches Netzwerk. (siehe Grafik 7)

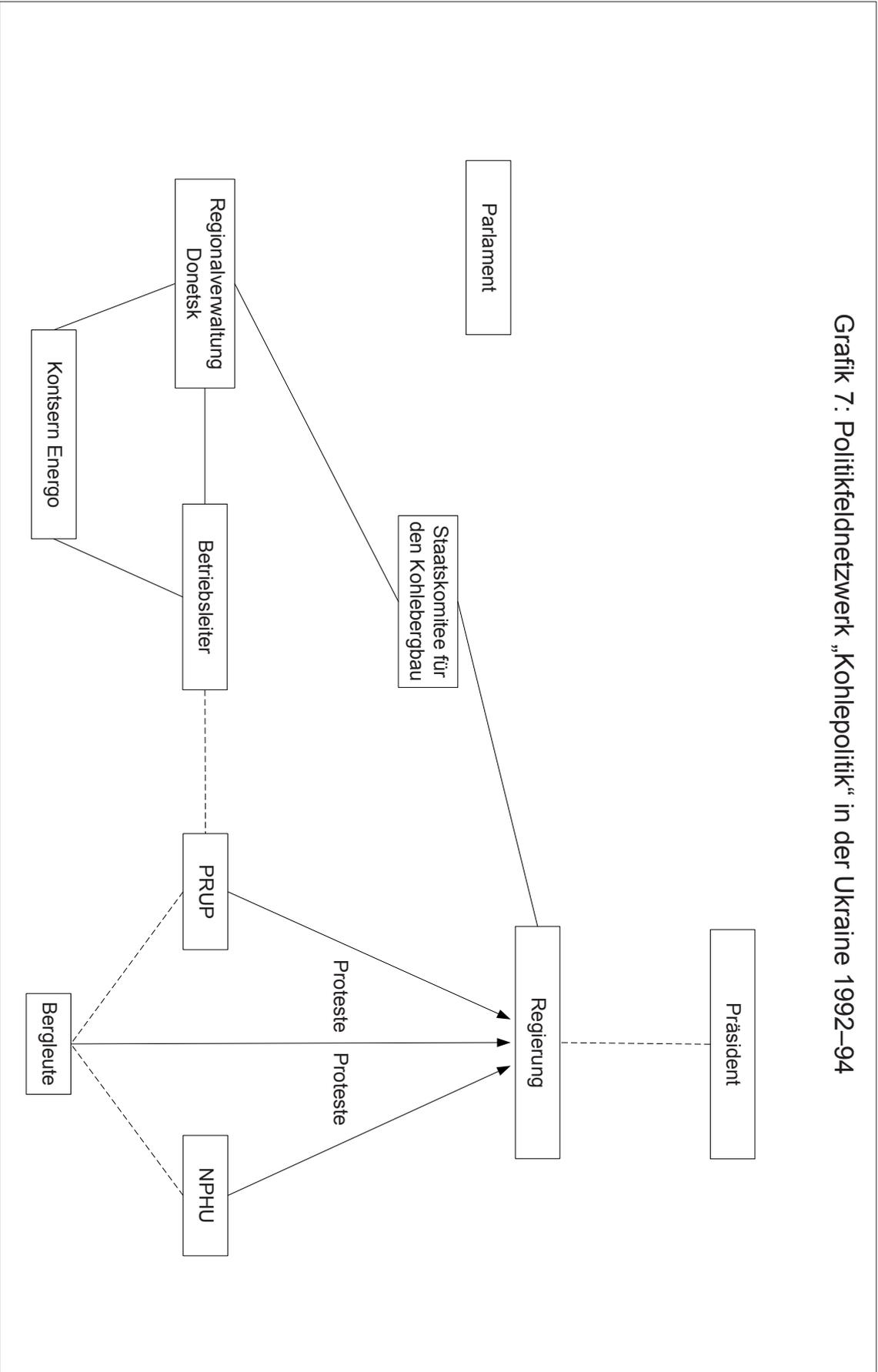
Dies änderte sich 1994 mit dem Amtsantritt von Präsident Kutschma. Er versuchte gemeinsam mit der Weltbank den Kohlebergbau zu restrukturieren und begann gleichzeitig die Kohlelobby zu neutralisieren, indem er den Gouverneur von Donezk absetzte und das Kohleministerium in der Regierung isolierte. Die Kohlelobby verlor damit ihre zentrale Netzwerkposition, obwohl die Bergleute weiter protestierten. (siehe Grafik 8)

84 ebd., S.1–2.

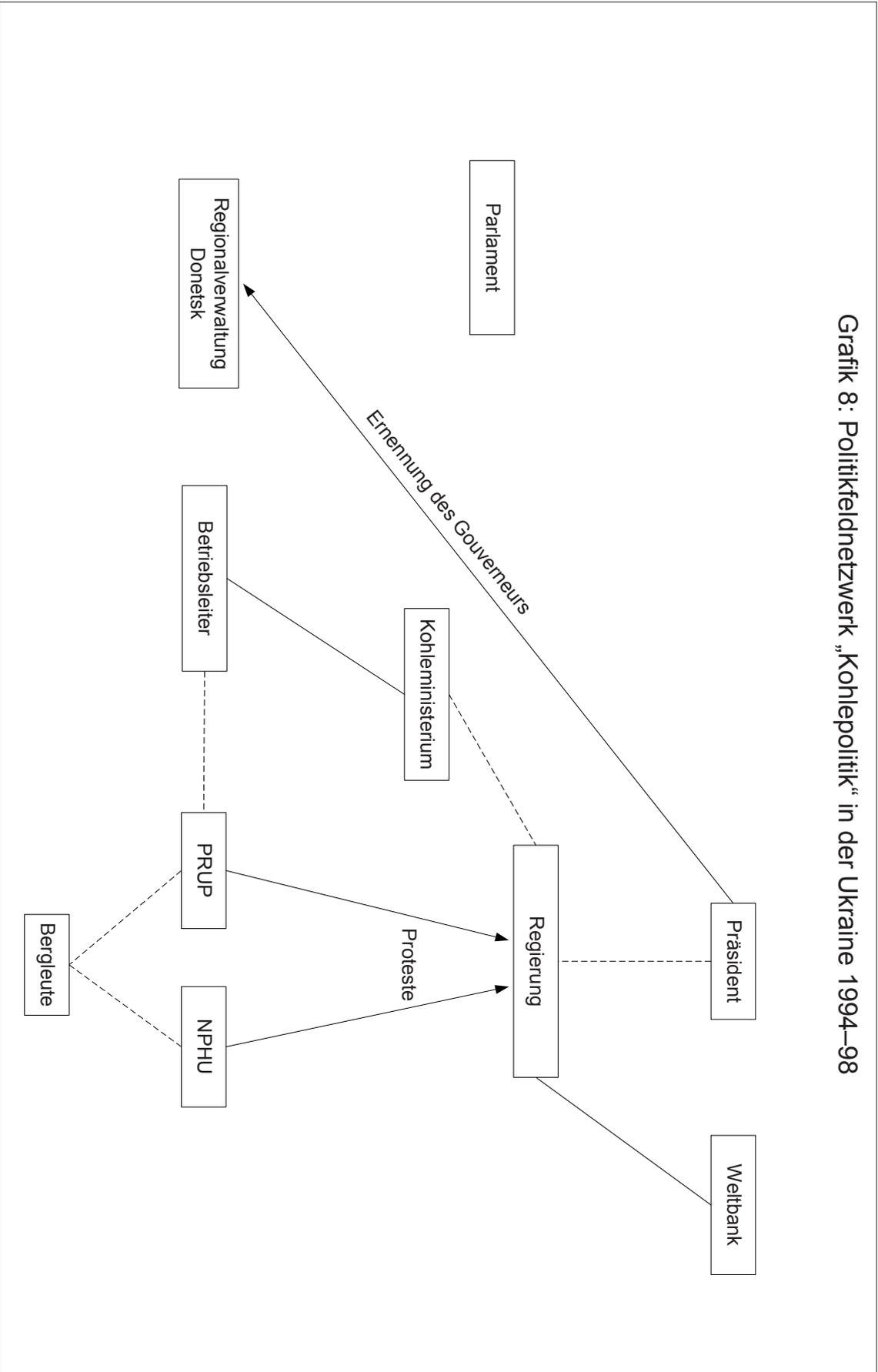
85 Eine kritische Bestandsaufnahme des Weltbankprogramms bietet: Swain, Adam: Soft capitalism and a hard industry. Virtualism, the „transition industry“ and the restructuring of the Ukrainian coal industry, in: *Transactions of the Institute of British Geographers* 2/2006, S.208–233.

86 Pressemitteilung der Weltbank 29. Juli 2003 (im Internet veröffentlicht unter [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua)).

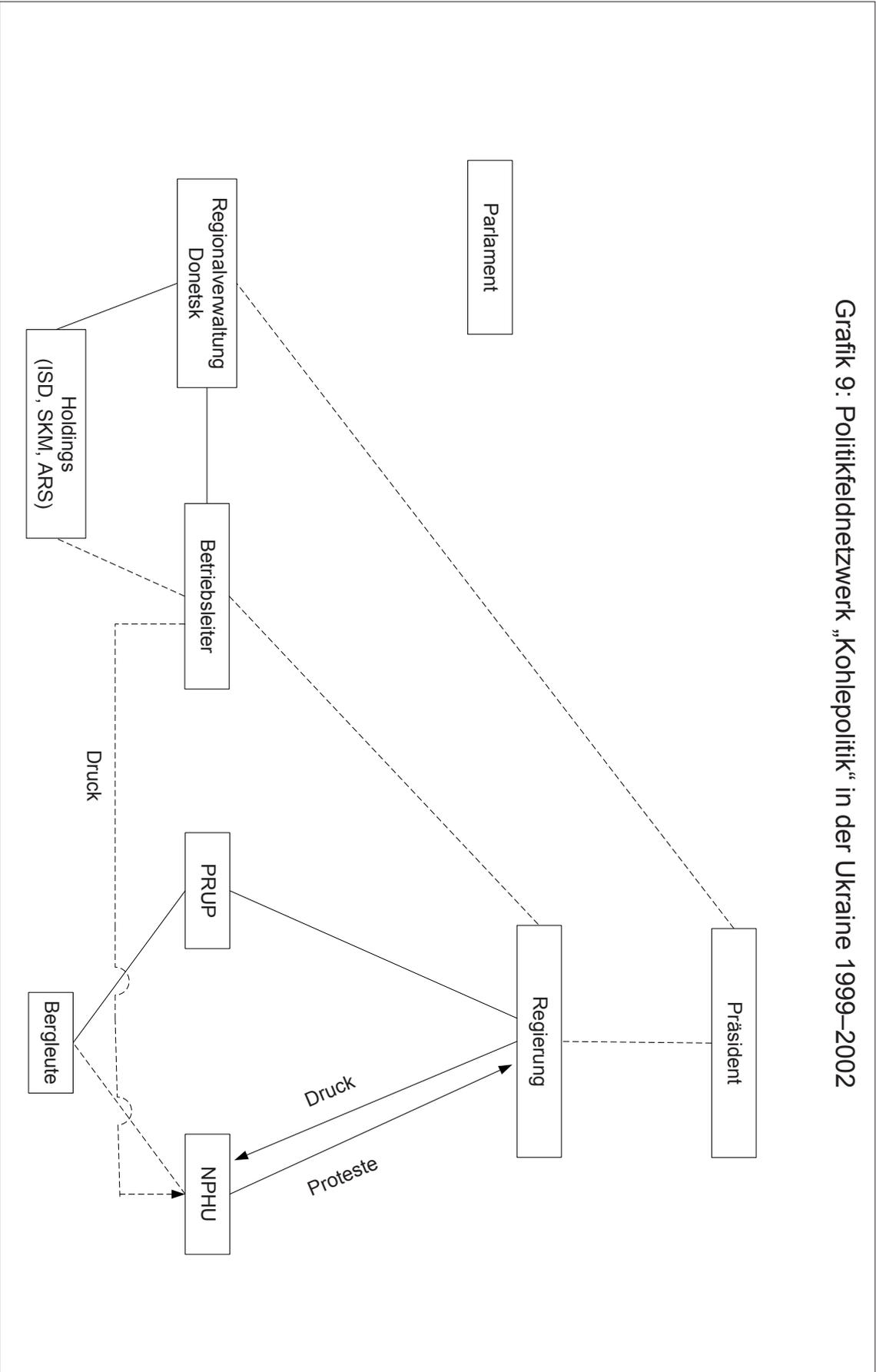
Grafik 7: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 1992–94



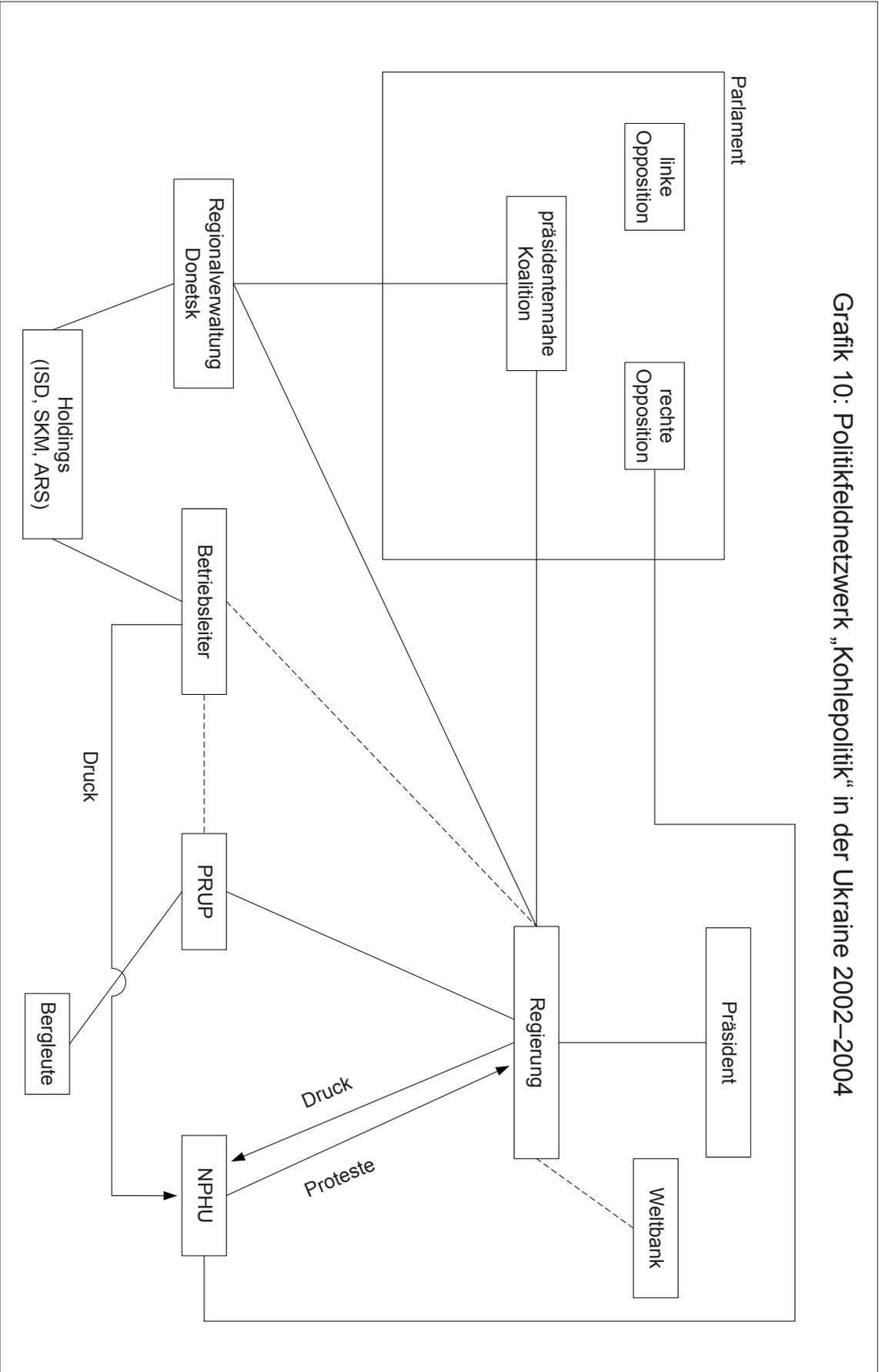
Grafik 8: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 1994–98



Grafik 9: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 1999–2002



Grafik 10: Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ in der Ukraine 2002–2004



Ab 1999 festigte sich im Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ eine neue Konstellation, in der die Regierung auf die Loyalität der Regionalverwaltung und der Manager setzen konnte, die die größere Bergbaugewerkschaft inkorporierte und sich nur noch mit Protesten einer radikalisierten Minderheit konfrontiert sah. Die Regierung besaß damit von 1999 bis 2002 die zentrale Netzwerkposition. Die Regionalverwaltung von Donezk konnte in Kooperation mit Industrieholdings Einfluss auf die Manager der Kohlebetriebe gewinnen. (siehe Grafik 9)

Etwa 2002 konnte die Regionalverwaltung von Donezk dann ihre Netzwerkposition deutlich verbessern. Sie festigte ihren Einfluss auf die Manager der Kohlebetriebe. Bis 2004 dominierte sie die nationale Regierung und war über eine eigene Partei auch im Parlament vertreten. Die Parlamentsfraktion verschaffte ihr gleichzeitig eine Verbindung zum Präsidenten. Die Gewerkschaften blieben als unabhängige Akteure marginalisiert. (siehe Grafik 10)

Das Politikfeld „Kohlepolitik“ von 1992–94 war geprägt durch Interessengruppendominanz von Seiten der Donezker Kohlelobby, die ein clientelist network schuf, während die Gewerkschaften nicht als eigenständige Akteure agieren konnten. Mit dem Amtsantritt von Präsident Kutschma begann die nationale Regierung ihren Einfluss auszuweiten, so dass seit 1998 eindeutig von einem Kräftegleichgewicht gesprochen werden kann, das auf einer iron triangle basierte, da zumindest die Gewerkschaft NPHU durch Diskriminierung aus dem Politikfeldnetzwerk gedrängt wurde.

Dieser Wandel von Interessengruppendominanz zu einem Kräftegleichgewicht zeigt sich auch in der Höhe der Subventionen für den Kohlebergbau. 1993 stiegen die staatlichen Zahlungen an den Kohlebergbau auf 3,8% des BIP. Unter Präsident Kutschma wurden sie 1995 auf 0,7% des BIP reduziert. Der Widerstand der Kohlelobby und der Bergleute, der den Präsident zwang, zentrale Interessenvertreter des Kohlebergbaus in eine iron triangle zu integrieren, bewirkte dann bis 1998 einen Anstieg der Subventionen auf 2,1% des BIP. Nachdem es der nationalen Regierung 1998 gelungen war, sich als zentraler Akteur im Politikfeldnetzwerk zu etablieren und somit ein Kräftegleichgewicht zu erreichen, konnte sie die Subventionen auf etwa 1% des BIP reduzieren, ohne auf heftigen Widerstand zu stoßen. Auf diesem Niveau verblieben die Subventionen bis 2004.<sup>87</sup>

Obwohl sich die Position der Regierung im Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ von 1994 bis 1998 deutlich verbesserte, so dass die Regierung Ende der 1990er Jahre erhebliche Handlungsspielräume besaß, kam es nicht zur Umsetzung eines Reformprogramms. Weder ambitionierte Restrukturierungsprogramme, wie sie 1994 und 2000 eingeleitet wurden, noch umfassende Konservierungsprogramme, wie sie 1993 und 2001 von der Regierung entwickelt wurden, konnten umgesetzt werden. Im Ergebnis ist für den gesamten Untersuchungszeitraum eine Reformblockade zu konstatieren.

## 7 Zusammenfassung

Der Kohlebergbau sah sich nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaft in Polen, Russland und der Ukraine mit einer ähnlichen Problemlage konfrontiert. Die staatliche Förderung brach zusammen. Fehlende Nachfrage und hohe Produktionskosten führten zu erheblichen finanziellen Verlusten. Um eine Restrukturierung mit umfangreichen Zechenstilllegungen und Massenentlassungen zu verhindern, forderten die Vertreter des Kohlebergbaus in allen drei Ländern staatliche Subventionen.

### *Organisationsstruktur der Interessenvertreter und Mittel der Einflussnahme*

Ein zentrales Kennzeichen war dabei in allen drei Ländern das hohe Protestpotenzial der Bergleute, das zu regelmäßigen Protestwellen führte. Diese wurden in allen Fällen von den Gewerkschaften nur begrenzt kontrolliert. Die Gewerkschaften waren deshalb gezwungen, auf eine Kon-

87 Einen Überblick über die Subventionszahlungen gibt Tabelle 2.

frontationsstrategie zu setzen, um nicht von den Ereignissen marginalisiert zu werden. Gleichzeitig existierte in allen drei Ländern eine strukturelle Lücke zwischen ehemals staatlicher und oppositioneller Gewerkschaft. Den Gewerkschaften war es deshalb grundsätzlich nicht möglich, sich als Interessenvertretung der Bergleute dauerhaft im Politikfeldnetzwerk zu positionieren. Nur in Protestphasen gelang es den Gewerkschaften Zugang zum politischen Entscheidungsprozess zu erhalten. Da die einzige gemeinsame Forderung der rivalisierenden Gewerkschaften in allen drei Ländern eine Erhöhung der staatlichen Zahlungen an den Bergbau war, konnten die Gewerkschaften sich auch nur sehr begrenzt in Verhandlungen über eine Strukturreform einbringen.

Diese Verhandlungsschwäche der Gewerkschaften führte dazu, dass die Betriebsleiter zur dominierenden Interessenvertretung des Kohlebergbaus wurden. In allen drei Ländern setzten sie nach dem Ende der Planwirtschaft auf ihre alten Verbindungen in die staatliche Verwaltung. Die Betriebsleiter betrieben dabei eine legale Vereinnahmungsstrategie, konnten jedoch häufig die Proteste der Bergleute zu ihren Zwecken instrumentalisieren.

#### *Konstellationen im Politikfeldnetzwerk*

Ergebnis war ein clientelist network, das in Polen und der Ukraine das Politikfeldnetzwerk erfolgreich kolonisierte. In Russland hingegen waren staatliche Akteure stark genug, um gegenüber dem clientelist network Parität zu erreichen und ein Kräftegleichgewicht zu etablieren. Während die grundlegende Konstellation des Politikfeldnetzwerkes „Kohlepolitik“ in Polen im gesamten Untersuchungszeitraum unverändert blieb, kam es in der Ukraine ab 1994 und in Russland ab 1997 zu Versuchen staatlicher Akteure, den Einfluss der Kohlelobby zu schwächen. In der Ukraine wurde durch die Schaffung einer iron triangle so anstelle der Interessengruppendominanz ein Kräftegleichgewicht etabliert. In Russland wurde durch die Privatisierung das Politikfeld einer eigendynamischen Entwicklung überlassen, die zum Zerfall des Politikfeldnetzwerkes führte. Einen Überblick über die einzelnen Konstellationen der Politikfeldnetzwerke gibt Tabelle 12.

Die Gestaltung des Politikfeldes und damit auch die Entwicklung des Politikfeldnetzwerkes war in allen drei Ländern Gegenstand politischer Machtkämpfe. Dabei zeigte sich in allen drei Ländern eine Konzentration der Lobby auf die nationale Regierung. Das Parlament tritt als eigenständiger Akteur im Politikfeldnetzwerk „Kohlepolitik“ kaum in Erscheinung. Die Zahl der involvierten staatlichen Akteure ist damit vergleichsweise gering.

Besitzt die Kohlelobby aus Betriebsleitern eine zentrale Netzwerkposition, so ergibt sich regelmäßig eine Interessengruppendominanz. Im Falle einer mittelmäßigen Position ergibt sich ein Kräftegleichgewicht mit staatlichen Akteuren. Aufgrund der starken Position der Betriebsleiter als geschlossenem kollektivem Akteur mit der Möglichkeit Proteste zu provozieren ist Staatsdominanz in allen drei Ländern keine realistische Option. Eine Marginalisierung der Kohlelobby war vielmehr nur möglich durch eine Auflösung des Politikfeldnetzwerkes über Privatisierung.

Alle Fälle von Interessengruppendominanz sind geprägt durch clientelist networks nach Liebert. Auch beim Kräftegleichgewicht gibt es im russischen Fall ein clientelist network, in der Ukraine hingegen eine iron triangle.

#### *Erfolg der Einflussnahme und Reformblockade*

Die Netzwerkposition allein reicht zur Erklärung des Erfolges der Lobby nicht aus. Trotz einer weitgehend unveränderten Netzwerkkonstellation sind die Subventionen in Polen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre deutlich gesunken. Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass die Subventionen in der Ukraine grundsätzlich weit über dem polnischen Niveau lagen. Die Höhe der Subventionen entwickelte sich aber sowohl in Russland als auch in der Ukraine entsprechend der Netzwerkposition der Kohlelobby.

Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die relative Höhe der Subventionen nicht direkt durch das Politikfeldnetzwerk, sondern durch die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten bestimmt wird. Diese wiederum sind unter anderem abhängig von der wirtschaftlichen Bedeutung des Kohlebergbaus. Die Bedeutung ist im ukrainischen Fall hoch und im polnischen und russischen Fall nur auf der regionalen Ebene relevant.

In allen hier untersuchten Fällen hat der Erfolg der Kohlelobby zu einer fast vollständigen Reformblockade geführt. Um die Kohlelobby zu schwächen, mussten staatliche Akteure vor allem die Verbindung zwischen Betriebsleitern und staatlicher Verwaltung lösen. Dies versuchten sie über eine neue Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung. In Polen wurde so die Verantwortung vom Industrie- zum Wirtschaftsministerium übergeben, in Russland wurde die zuständige Verwaltung, Rosugol, komplett aufgelöst, in der Ukraine wurde sie erst transformiert und dann dem Energieministerium untergeordnet. Allerdings gelang es nur in zwei Fällen (Russland 1998 und Ukraine 1999) tatsächlich eine strukturelle Lücke zwischen Kohlelobby und staatlicher Verwaltung zu schaffen. Aber nur die Neutralisierung der Kohlelobby durch Auflösung des Politikfeldnetzwerkes konnte im russischen Fall die Reformblockade beenden.

Tabelle 12: Die Politikfeldnetzwerke „Kohlepolitik“ im Überblick

	PL 92-94	PL 95-97	PL 98-01	RF 94-97	RF 98-00	RF 01-04	UA 92-94	UA 95-98	UA 99-01	UA 02-04
relevante Akteursgruppen auf Seiten des Bergbaus	4	1	3	3	0	0	5	3	3	3
Vernetzung mit staatlichen Akteuren Anteil erreichter Akteure	3:1 75%	3:1 75%	3:2 60%	1:2 33%	0:3 0%	0:0 0%	2:0 100%	1:2 33%	1:0 100%	2:0 100%
strukturelle Lücken auf Seiten des Bergbaus	3	0	2	2	2	2	2	1-2	2	1-2
relevante strukturelle Lücken auf staatlicher Seite	2	2	3	1	0	0	0	0-1	0	0
Haltung der relevanten staatlichen Akteure	kooperativ	kooperativ	kooperativ	kooperativ	ablehnend	ablehnend	kooperativ	differenzierend	ablehnend	begrenzt kooperativ
Netzwerkposition der Kohlelobby	zentral	zentral	zentral	mittelmäÙig	marginalisiert	isoliert	zentral	mittelmäÙig	mittelmäÙig	mittelmäÙig
Netzwerkposition	teilweise	ja	teilweise	nein	nein	nein	ja	teilweise	teilweise	ja
Kräfteverhältnis	Interessengruppendominanz	Interessengruppendominanz	Interessengruppendominanz	Kräftegleichgewicht	Übergang	Eigendynamik	Interessengruppendominanz	Übergang	Kräftegleichgewicht	Kräftegleichgewicht
Netzwerkform nach Liebert	clientelist network	clientelist network	clientelist network	clientelist network	Übergang	nicht vorhanden	clientelist network	Übergang	iron triangle	iron triangle
Strategie der Einflussnahme	legale Vereinnehmung + Konfrontation	legale Vereinnehmung	legale Vereinnehmung + Konfrontation	legale Vereinnehmung + Konfrontation	keine	keine	legale Vereinnehmung + Konfrontation	legale Vereinnehmung + Konfrontation	legale Vereinnehmung	legale Vereinnehmung
Erfolg (Subventionen, % des BIP)	mittel (0,4%)	gering (0,2%)	gering (0,2%)	mittel (0,5%)	gering (0,2%)	keiner (0,1%)	groÙ (3,2%)	groÙ (1,6%)	groÙ (1,1%)	groÙ (1,2%)
Reformblockade	ja	ja	Ja	ja	nein	nein	ja	ja	ja	ja

Anmerkungen: PL – Polen, RF – Russland, UA – Ukraine. Die Zahlen bezeichnen den entsprechenden Zeitraum. Die Angaben zu Akteursgruppen, Vernetzung und strukturellen Lücken entstammen den Fallstudien. Siehe dazu insbesondere die grafischen Darstellungen der Politikfeldnetzwerke. Zur Operationalisierung der einzelnen Indikatoren siehe den Überblick in Abschnitt 2.3. Die Höhe der Subventionszahlungen wurde auf Grundlage von Tabelle 6.2 als einfacher Durchschnittswert errechnet. Der Indikator „Reformblockade“ wurde in drei Ausprägungen erfasst: ja, nein, n.b. (nicht bestimmbar).





# Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- 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)
- Nr. 71      **Die Mittel- und Osteuropa-Aktivitäten der Universität Bremen im Überblick**  
Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen,  
International Office der Universität Bremen (Hg.)  
(Oktober 2005)
- Nr. 72      **Russlands Regionen auf dem Weg nach Europa?**  
Von Galina Michaleva (Hg.)  
(November 2005)
- Nr. 73      **Die russische Außenpolitik unter Putin**  
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)  
(Dezember 2005)
- No. 74      **Participation of Civil Society in New Modes of Governance**  
The Case of the New EU Member States  
Part 2: Questions of Accountability  
By Heiko Pleines (ed.)  
(February 2006)
- Nr. 75      **Die Ukraine unter Präsident Juschtschenko**  
Auf der Suche nach politischer Stabilität  
Von Heiko Pleines (Hg.)  
(April 2006)
- No. 76      **Participation of Civil Society in New Modes of Governance**  
The Case of the New EU Member States  
Part 3: Involvement at the EU Level  
By Heiko Pleines (ed.)  
(September 2006)
- Nr. 77      **Osteuropaforschung – 15 Jahre „danach“**  
Beiträge für die 14. Tagung junger Osteuropa-Experten  
Veranstaltet von Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Deutsche Gesellschaft für  
Osteuropakunde, Europäische Akademie Berlin  
(September 2006)
- Nr. 78      **Das Archiv ist die Kunst**  
Verfahren der textuellen Selbstreproduktion im Moskauer Konzeptualismus  
Von Julia Scharf  
(Dezember 2006)
- Nr. 79      **Der politische Einfluss der Agrarlobbies in Polen, Russland und der Ukraine**  
Eine vergleichende Politikfeldanalyse  
Von Heiko Pleines  
(Dezember 2006)
- Nr. 80      **Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine**  
Eine vergleichende Politikfeldanalyse  
Von Heiko Pleines  
(Dezember 2006)

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 Keghel:**  
**Die Staatssymbolik des neuen Russland.**  
Traditionen - Integrationsstrategien – Identitätsdiskurse  
LIT-Verlag (Münster) 2007 (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, 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

### *Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik*

- Bd. 39 **Jin-Sook Ju:**  
**Konstituierung der Programmatik russischer Parteien**  
Programmatische Differenzierung als Element der Parteibildung im  
post-sowjetischen Russland  
LIT Verlag (Hamburg) 2005, 312 S., ISBN 3-8258-8537-2, Euro 24,90
- Bd. 38 **Isabelle de Keghel:**  
**Konstruktionsversuche neuer historischer Identitäten im Russland  
der Transformationszeit**  
LIT Verlag (Hamburg) 2006, 678 S., ISBN 3-8258-8201-2, Euro 44,90

### *Changing Europe*

- Bd. 2 **Daniela Obradovic, Heiko Pleines (eds.):**  
**Civil Society Groups from the New Post-Socialist Member States in EU Governance**  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007 (in Vorbereitung)
- Bd. 1 **Sabine Fischer, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (eds.):**  
**Movements, Migrants, Marginalisation.**  
Challenges of Social and Political Participation in Eastern Europe and the Enlarged EU  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007 (in Vorbereitung), ca. 220 S., br., ISBN 3-89821-733-7,  
Euro 29,90

## **Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen**

### ***Russlandanalysen***

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***Russian Analytical Digest***

Der Russian Analytical Digest bietet zweimal monatlich englischsprachige Kurzanalysen sowie illustrierende Daten zu einem aktuellen Thema.

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

### ***kultura. Russland-Kulturanalysen***

Die Russland-Kulturanalysen diskutieren in kurzen, wissenschaftlich fundierten, doch publizistisch-aufbereiteten Beiträgen signifikante Entwicklungen der Kultursphäre Russlands. Jede Ausgabe enthält zwei Analysen und einige Kurztexte bzw. Illustrationen. Erscheinungsweise: monatlich, in je einer deutschen und englischen Ausgabe.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***Ukraine-Analysen***

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***Polen-Analysen***

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: <http://www.polen-analysen.de>

### ***Bibliographische Dienste***

Die vierteljährlich erscheinenden Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik sowie zur Ukraine. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***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.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)