

# Osteuropa: Fit für's dritte Jahrtausend?

## 4. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

18.6. bis 20.6.98

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

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

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

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Vorbemerkung .....	5
<b>KONFLIKTE, KONFLIKTLÖSUNG UND KOOPERATION</b> .....	6
Peter Bonin .....	6
Nord und Süd in Osteuropa: Unterschiede regionaler Kooperation.....	6
Frank Möller.....	11
The Internal Preconditions for Peace and Security in Estonia, Latvia, and Lithuania .....	11
Regina Heller.....	17
Russische Interessen im Jugoslawienkonflikt.....	17
Wolfram Hiltz.....	23
Regionalkooperation Deutschlands mit den EU-Beitrittskandidaten Polen und Tschechien: Erfolge und Mißerfolge in den Bereichen Umwelt und Innere Sicherheit .....	23
Markus Soldner .....	28
Rußland und Čecnja 1993-1994.....	28
Astrid Sahn.....	34
Tschernobyl- und Atomenergiepolitik in Belarus und der Ukraine (1990-1996) .....	34
<b>KOLLEKTIVE DEUTUNGSMUSTER IN DER PHASE DES ÜBERGANGS</b> .....	37
Elke Fein .....	37
Die erste Phase der Vergangenheitsaufarbeitung in Rußland .....	37
Andreas Langenohl.....	42
Gesellschaftliche Erinnerung in Rußland als Modernisierung der politischen Kultur .....	42
Sabine Grabowski.....	47
Vergangenheitsbewältigung in Polen nach 1989 .....	47
Kathrin Rahn .....	49
Einstellungsprofile und Verhaltensmuster im polnischen Transformationsprozeß.....	49
<b>MEDIEN IN OSTEUROPA</b> .....	53
Sabine A. Gladkov .....	53
Macht und Ohnmacht der "Vierten Gewalt" – Die Medien als Akteur im russischen Transformationsprozeß .....	53
Anja Kreisel.....	57
Gartenring-Karrieren: Zu den Auswirkungen der zweiten Umstrukturierung des russischen Medienmarktes .....	57
Katharina Schliep .....	62

Die polnische Medienlandschaft in der Transformation.....	62
<b>ETHNOS UND RAUM: GEOGRAPHISCHE EINFLUßFAKTOREN IM TRANSFORMATIONSPROZESS</b> .....	67
Susan Stewart.....	67
Ethnische Minderheiten in der Ukraine.....	67
Marie-Carin von Gumpfenberg.....	71
Von der sowjetischen Unionsrepublik zum demokratischen Rechtsstaat?.....	71
Cordula Gdaniec.....	76
Selling the City – The policies of urban regeneration in post-Soviet Moscow.....	76
Maik Iwanowski.....	80
Das Gebiet (Oblast') Irkutsk: Im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Abhängigkeit.....	80
<b>DER WESTEN – EIN VORBILD? PROBLEME DES INSTITUTIONENTRANSFERS</b> .....	85
Daniel Droste.....	85
Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der politischen Transformationsprozesse in der Russischen Föderation: Das Konzept der "political culture".....	85
Annette Legutke.....	89
Die Entstehung eines wettbewerbsorientierten Parteiensystems in Rußland.....	89
Timm Beichelt.....	94
Zur Funktionalität von Wahlsystemen in Mittel- und Osteuropa.....	94
Katrin Sell.....	99
Voreilige Institutionenbildung in Ungarn: Das Beispiel der Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen.....	99
Claudia-Yvette Matthes.....	105
Moralische Demokraten oder Politprofis? – Parlamentsabgeordnete in Polen und Ungarn.....	105
Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren.....	110

**Jörn Grävingholt/Stefanie Harter/Hans-Henning Schröder (Hrsg.)**

## **22 Blicke auf Osteuropa**

Materialien für die 4. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

Sonderveröffentlichung des BIOst 1998

### **Vorbemerkung**

Seit 1996 führen das *Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung* und das *Bundesinstitut für osteuropäische und internationale Studien* gemeinsam Tagungen für junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch, die sich in ihrer Arbeit mit der aktuellen Entwicklung in Ost- und Ostmitteleuropa befassen. Die vierte Veranstaltung dieser Art findet vom 18. bis 20. Juni in Brühl statt. Die vorliegende Sonderveröffentlichung enthält Kurzbeiträge, die für diese Konferenz erstellt worden sind, und die über das laufende Arbeitsvorhaben der Autoren informieren. Die einzelnen Beiträge werden in der Form publiziert, in der sie eingesandt wurden.

Nicht alle Teilnehmer hatten zeitlich die Möglichkeit, sich mit einem Artikel zu beteiligen, daher gibt dieser Band nur einen Forschungsausschnitt wider, der aber dennoch zeigt, in welcher Breite und mit welcher Qualität in der Bundesrepublik derzeit über die Entwicklungen in Ost- und Ostmitteleuropa gearbeitet wird. Wir verfügen gegenwärtig über eine beträchtliche Zahl junger Wissenschaftler, die sich mit den politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Prozessen in dieser Region befassen. Aufgrund der Öffnung der osteuropäischen Gesellschaften seit Mitte der achtziger Jahre und des wachsenden Interesses der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Region Osteuropa fand diese Generation für ihre Ausbildung auch fachlich, methodisch und sprachlich weit bessere Voraussetzungen vor als dies bei früheren Expertengenerationen der Fall war. Es ist Chance – und Aufgabe – der Politik, dieses Potential sinnvoll zu nutzen.

Köln, den 19. Mai 1998

Jörn Grävingholt

Stefanie Harter

Hans-Henning Schröder

## KONFLIKTE, KONFLIKTLÖSUNG UND KOOPERATION

Peter Bonin

### Nord und Süd in Osteuropa: Unterschiede regionaler Kooperation

Auch nach dem Ende des Kalten Krieges hat die Öffentlichkeit auf dem europäischen Kontinent noch nicht aufgehört, die politische Welt der nördlichen Hemisphäre mit Hilfe bipolarer Ordnungsprinzipien wahrzunehmen. Tagespolitische Themen wie die Erweiterung der europäischen und atlantischen Bündnisstrukturen eignen sich hervorragend, die Welt erneut auf den Gegensatz von Ost und West zu reduzieren. Jenseits von politisch und ökonomisch bestimmbar Systemgegensätzen wird die Terminologie unterschiedlich geprägter "Zivilisationen" zur Hilfe genommen, um über die Zugehörigkeit verschiedener Regionen und Länder zu einer der beiden Seiten zu entscheiden. Gemeinsam ist dabei allen Ländern dieser Region, daß sie sich als europäische Staaten verstehen und dementsprechend Anteil nehmen wollen am europäischen Vergemeinschaftungsprozeß. Welchen Ländern dieser Zugang in nächster Zeit jedoch gewährt wird, hängt vom Voraussetzungskatalog ab, den der Westen ihnen vorgibt. Sie sind *policytaker*, obwohl es höchst fraglich erscheinen muß, ob die westlichen Bündnisstrukturen – allen voran die EU – überhaupt in der Lage sind, ohne grundlegende Selbstreformierung auch nur den kleinsten Kreis möglicher Kandidaten erfolgreich zu integrieren.

Eine genauere Betrachtung der Länder Osteuropas jenseits der Denkmuster des Kalten Krieges kann dazu beitragen, sich von der Dichotomie Ost-West zu lösen und den Blick auf ein auf zahlreichen Ebenen anzutreffendes Nord-Süd-Gefälle in dieser 'Zwischenzone' zu lenken. Ein entscheidendes Instrument der Länder Osteuropas zur Förderung ihrer Anbindungschancen sind zahlreiche Varianten und Formen regionaler Zusammenarbeit. Nach einer kurzen Darstellung des wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Gefälles in Osteuropa sollen diese Kooperationsstrukturen dazu dienen, die Hindernisse Südosteuropas auf seinem Weg in den europäischen Vergemeinschaftungsprozeß darzustellen.

Der Gegensatz zwischen Nord und Süd ist gewiß am deutlichsten im Rahmen der klassischen Kategorien wie ökonomischer Prosperität und dem politischen Fortschreiten im Demokratisierungsprozeß zu bemerken. Die Entwicklung der nördlichen Länder Osteuropas wird in der westlichen Öffentlichkeit allgemein mit Staunen quittiert. So weisen die baltischen Staaten die gleichen wirtschaftlichen Rahmendaten auf wie Spanien, Portugal und Griechenland zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts. Ungarn verstärkt derzeit die deutsche Selbstwahrnehmung von Krise und wirtschaftlicher Rezession, indem es mit einer Arbeitslosenquote von 8,1 Prozent beachtlich unter der deutschen bleibt. Die Privatwirtschaft trägt in den nördlichen Ländern Osteuropas inzwischen weit über 50 Prozent, teilweise sogar 75 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Zudem herrscht kein Zweifel mehr, daß sich alle Länder im nördlichen Osteuropa von der monolithischen Parteiherrschaft der sozialistischen Zeiten emanzipiert und – natürlich unterschiedlich geartete – pluralistische, wettbewerbsdemokratische Systeme geschaffen haben, deren politische Konsolidierung nicht zu übersehen ist. Streitigkeiten über Grenzverläufe sowie Konflikte mit ethnischen Minderheiten wurden oder werden hier allesamt auf politischem und gewaltfreiem Wege beigelegt.

Im scharfen Kontrast zu dieser offensichtlich erfolgreich verlaufenden Transformation steht die Entwicklung in Südosteuropa. Neben den Bildern aus der Kriegsregion im ehemaligen Jugoslawien beherrschen Hiobsbotschaften über die prekäre wirtschaftliche Situation und den ins Stocken geratenen Systemwechsel die

Wahrnehmung. In keinem der Länder Südosteuropas trägt die Privatwirtschaft auch nur die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes. In Bulgarien führten Hungerproteste Ende 1996 zum Regierungswechsel. In Albanien hat der Zerfall der staatlichen Autorität und der Kollaps der "Kartenhaus"-Ökonomie mit ihren Pyramiden-Geschäften die vormodernen Herrschaftsformen der Clans und Klientele revitalisiert oder einfach ins Bewußtsein des Beobachters zurückgerufen.<sup>1</sup> Zugleich dient der Fall Albanien wohl als extremstes Beispiel für ein nicht zu übersehendes soziales Gefälle zwischen Nord und Süd in Osteuropa.

Nach der bisher beschriebenen Logik muß auch der von Claus Offe geprägte Begriff vom "Dilemma der Gleichzeitigkeit"<sup>2</sup> für den Transformationsprozeß in Osteuropa mit Blick auf das Nord-Süd-Gefälle Anwendung finden. In viel stärkerem Maße als im Norden sind die Staaten Südosteuropas mit dem Problem konfrontiert, zu gleicher Zeit einen Wandel auf mehreren Ebenen, der territorialen, der politischen, der ökonomischen sowie bezüglich der sozialen Trägerschaften zu vollziehen. So kann im Norden zumindest die territoriale Komponente weitgehend als überwunden angesehen werden. Grenzfragen sind hier kein 'Transformationsgegenstand' mehr. Die Tatsache, daß die Herausbildung einer zivilen Gesellschaft im Norden ebenfalls weiter fortgeschritten ist, mag ihre Gründe bereits in vorkommunistischer Zeit haben, für den verhinderten Transformationsprozeß in Südosteuropa ist sie aber von entscheidender Bedeutung.

Der Gegensatz von Ost und West in Europa wird also diversifiziert durch einen Gegensatz von Nord und Süd. Dabei erlauben die unterschiedlichen sozialökonomischen Indikatoren eine objektiv erscheinende und daher weitgehend unumstrittene Hierarchisierung, nach welcher den Ländern Osteuropas die Teilnahme am europäischen Vergemeinschaftungsprozeß in Aussicht gestellt wird.<sup>3</sup> Fünf der zehn osteuropäischen Länder, die mit der EU Assoziierungsverträge abgeschlossen haben, konnten in konkrete Beitrittsverhandlungen eintreten. Es sind dies Polen, Tschechien, Ungarn, Estland und Slowenien, obwohl für alle drei baltische Staaten eine Hinwendung zu den skandinavischen Partnern auf bilateraler Basis bisher als die realistischere Variante galt. In der Slowakei werden die Hoffnungen auf eine Anbindung an die EU noch nicht aufgegeben. Schlechte Perspektiven auf eine mittelfristige Westanbindung haben hingegen Rumänien, Bulgarien, Kroatien, das erneut zerfallende Vielvölkerkonstrukt Bosnien-Herzegowina, Makedonien, die Föderative Republik Jugoslawien und schließlich Albanien.

An dieser Stelle sei angemerkt, daß eine allzu mechanistische Verschiebung von Ost-West auf Nord-Süd durchaus Gefahr läuft, den herkömmlichen bipolaren Gegensatz zu reproduzieren und damit Nuancen zu verdecken, die für eine Analyse zukünftiger Entwicklungen von großer Bedeutung sind. In einigen Ländern ist eine Asymmetrie im Verhältnis der sicherheitspolitischen gegenüber der wirtschaftspolitischen Annäherung an die westlichen Bündnisstrukturen festzustellen, so daß eine Zuordnung zum Beispiel von Rumänien oder der Slowakei auch vom tagespolitischen Geschehen abhängig ist. Ebenso bereitet es Schwierigkeiten, Belarus unter diesem Blickwinkel einzuordnen.

---

<sup>1</sup> Ein umfassendes Bild von der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung im Norden und im Süden Osteuropas gibt Hishow, Ognian: Makroökonomische Politik und Reformschritte im östlichen Europa. Differenzierung durch unterschiedliche Transformationskonzepte. Berichte des BIOst 25/1997.

<sup>2</sup> Offe, Claus: Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt/M. 1994, 57ff.

<sup>3</sup> Vgl.: Jahn, Egbert: Osteuropäische Staaten und ihre Integration ins europäische Mehrebenensystem. in: König, Thomas; Rieger, Elmar; Schmitt, Hermann (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem. Frankfurt, New York 1996, 46-69, hier: 63ff. Und es ist nicht zuletzt die Perspektive auf EU-Integration, welche die Beitrittskandidaten zur beschriebenen Politik antreibt.

Doch jenseits der objektiven Indikatoren für Systemtransformation und die Anpassung an westeuropäische Integrationsstandards existiert ein weiteres, viel diffuseres Gefälle zwischen dem Norden und dem Süden Osteuropas, das sich in den geringer ausgeprägten Kooperationsstrukturen in Südosteuropa manifestiert.

Kaum eine Region erfuhr in den letzten zehn Jahren eine so intensive Dynamisierung in den zwischenstaatlichen Beziehungen wie Osteuropa. Jenseits von EU- und NATO-Osterweiterung sowie der zunehmenden Zusammenarbeit in Organisationen wie der OSZE oder dem Europarat ist hier das Entstehen zahlreicher multilateraler Initiativen zur regionalen Kooperation zu beobachten, die sich allesamt in ihrer Zielrichtung ebenso stark voneinander unterscheiden, wie in ihrem politischen Gehalt und ihrer tatsächlichen Relevanz, wie etwa die Zentraleuropäische Initiative (Central European Initiative, CEI) oder die Baltische Freihandelszone.

So existieren gleich mehrere Initiativen, die zum Ziel haben, die Anpassung und Annäherung der EU-Beitrittskandidaten untereinander zu koordinieren und zu fördern. Die bekannteste ist die Zentraleuropäische Freihandelszone (Central European Free Trade Association, CEFTA), bestehend aus den vier Visegrád-Staaten und Slowenien.<sup>4</sup> Rumänien ist seit Juli 1997 Mitglied. Genauso wie etwa bei der Baltischen Freihandelszone handelt es sich hierbei um ein wirtschaftspolitisches Instrument im Anpassungsprozeß für Europa, das sich ebenfalls durch seine geographische Überschaubarkeit und seine an politischer Handlungsfähigkeit orientierten Kooperationsstrukturen auszeichnet. Beides sind geschlossene Organisationen mit fest umrissenen Vorstellungen und Maßgaben für neue Beitrittskandidaten. Ähnlich den Assoziierungsverträgen, welche die EU mit osteuropäischen Staaten abschließt, entstehen zwischen CEFTA-Staaten und anderen osteuropäischen Staaten bilaterale Handelsabkommen, die als Voraussetzung für eine mögliche Erweiterung der Freihandelszone gelten. Dadurch erhält die CEFTA den Charakter eines "Vorhofs zu Europa". Gleichzeitig vertieft sie damit das Gefälle zwischen Nord und Süd.

Im Gegensatz zum Norden Osteuropas ist Kooperation in Südosteuropa geprägt von offeneren Strukturen, geographischer Heterogenität, geringer Institutionalisierung und den fehlenden Perspektiven wie auch Interessen an einem weiterführenden Vergemeinschaftungsprozeß. Als Beispiel mögen hier in aller Kürze zwei Kooperationsinitiativen dienen, die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (Southeast European Cooperation Initiative, SECI)<sup>5</sup> und die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (Black Sea Economic Cooperation, BSEC)<sup>6</sup>. Beide Assoziierungen haben einen geographischen Bezugsrahmen, der ungleich größer ist als der anderer Abkommen in Osteuropa, so daß hier eine weit größere Heterogenität in der Mitgliederstruktur anzutreffen ist als etwa in der CEFTA.

Mit dem Ziel, die politische und ökonomische Kooperation sowie die regionale Kommunikation zu fördern, ausländische Investitionen anzuziehen und so die Basis für eine stabile Friedensordnung zu schaffen, wurde im Dezember 1996 in Genf die SECI proklamiert. Ihre Mitgliederstruktur ist in einem Maße heterogen, daß Zweifel

---

<sup>4</sup> Meier, Christian, Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas. in: Der Osten im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien (Hg.), München, Wien 1997, 332-346.

<sup>5</sup> Adamovic, Ljubiša S., Economic Reintegration of Southeastern Europe. in: Review of International Affairs (Belgrad) 48 (1997) 1055 (15.4.1997), 3-11.

<sup>6</sup> Meier, Christian, Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten Osteuropas: Regionale Kooperation auf dem Prüfstand. in: Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien (Hg.), München, Wien 1995, 212-221.

an einer möglichen Vertiefung dieser Kooperationsinitiative mehr als berechtigt erscheinen. Hier finden sich Staaten aus dem Raum des ehemaligen RGW und des Warschauer Paktes (Ungarn, Rumänien und Bulgarien) zusammen mit einer ehemaligen Sowjetrepublik, nämlich Moldawien. Mit Griechenland und der Türkei sind zwei NATO-Mitglieder bzw. ein EU-Mitglied beteiligt. Albanien, Makedonien und Bosnien-Herzegowina müssen zunächst aus ihrer – jeweils vom Krieg oder der sozialistischen Vergangenheit verschuldeten – Isolation herausfinden. In der SECI treffen neugegründete Staaten auf alte Nationalstaaten, die für sich wiederum in verschiedenen multi- und bilateralen Kooperationsverhältnissen stehen und unterschiedliche Interessen verfolgen. So versuchen alle SECI-Staaten außer der Türkei und Griechenland ihre ökonomischen Bindungen an ehemalige RGW-Staaten abzubauen.

Jedes einzelne dieser Länder ist mit einem Komplex seiner spezifischen Transformationsprobleme befaßt. So sind etwa für Bulgarien und Rumänien die Konsolidierung einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft das vordringlichste Problem, während z.B. die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Moldawien vor allem mit der Definition ihrer Staatsgrenzen und der Beilegung ethnopolitischer Konflikte beschäftigt sind. In Albanien schließlich steht eine Stabilisierung der innenpolitischen Lage und die Entflechtung der sozialistischen Herrschaftsstrukturen im Mittelpunkt des Wandlungsprozesses. Obwohl das politische Ziel der SECI lautet, den Frieden auf dem Balkan zu sichern, fehlten bei ihrer Gründung die FRJu, Kroatien und Slowenien als Länder, für welche bei der Beseitigung der Kriegsfolgen multilaterale Unterstützung und Anbindung von besonderer Bedeutung wären. Unter diesen Voraussetzungen wird deutlich, warum der SECI noch sämtliche Grundlagen für eine permanente Institutionalisierung fehlen, die über das bisher bestehende sogenannte Programm-Komitee hinausgehen.

Von dieser Warte erklärt sich die Tatsache, daß Kooperation in Südosteuropa in weit höherem Maße der Unterstützung von außen bedarf als im Norden. Gewiß ist auch die CEFTA auf Anregung der Europäischen Union und in Anlehnung an die Europäische Freihandelszone entstanden. Ihre Mitgliedsländer haben aber ein ausreichend großes Eigeninteresse an der Institutionalisierung und Ausgestaltung der Assoziation, um ihr den Charakter einer regionalen Initiative zu geben. In Südosteuropa fehlt die mittelfristige Perspektive auf eine Anbindung an die westeuropäischen Strukturen. Also kann auch eine südosteuropäische Kooperationsinitiative nicht zum Instrument für eine zielgerichtete Politik jenseits von regionaler Zusammenarbeit werden. So wie die internationale Gemeinschaft als regulierende Kraft die Folgen der Kriegswirren im ehemaligen Jugoslawien zu entflechten versucht, so sind die USA zum Hauptinitiator und inhaltlichen (wenn auch nicht zum finanziellen) 'Sponsor' der SECI geworden.<sup>7</sup>

Parallel zur SECI befinden sich die meisten der hier als südosteuropäische Staaten bezeichneten Länder auch in der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (BSEC) wieder. Deren Mitglieder, die Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres, haben sich ebenfalls zum Ziel gesetzt, mittels wirtschaftlicher Kooperation und Kommunikation Voraussetzungen zur erfolgreichen Konfliktprevention in der Region zu schaffen. Dabei versteht sich die BSEC aber als open entity ohne beschränkten Mitgliederbestand oder festen Voraussetzungskatalog für die Mitgliedschaft. Die gemeinsamen Interessen der BSEC-Mitglieder fußen auf der wachsenden Bedeutung der Schwarzmeerregion als zentraler Verkehrsweg und wirtschaftliche Kommunikationszone seit dem Ende der Sowjetunion. Obwohl die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Mittelpunkt steht, erhebt die BSEC den Anspruch, eine universelle Kooperation nach den Grundlagen der Helsinki-Schlußakte zu fördern. Explizit entlehnt sie die

---

<sup>7</sup> Vgl. Adamovic, Economic Reintegration...

OSZE-Prinzipien gemeinsamer Werte, wie Demokratie, Menschen- und Freiheitsrechte, Fortschritt durch wirtschaftliche Liberalisierung und soziale Sicherheit für alle Mitglieder. Diesen vagen Formulierungen steht ein verhältnismäßig hoher Grad an Institutionalisierung gegenüber. Neben einer intergouvernementalen Komponente, der Außenministerkonferenz, und einer interparlamentarischen Komponente, der Parlamentsversammlung, besitzt die BSEC ein Ständiges Internationales Sekretariat mit Sitz in Istanbul, welches für die administrative Infrastruktur und Organisation der Kooperation verantwortlich ist.

Trotz der im Vergleich zur SECI stärkeren Institutionalisierung der BSEC und obwohl sie bereits im Juni 1992 gegründet wurde, hat sie als tatsächliches Instrument zur regionalen Kooperation keine Gestalt angenommen. Neben den für die SECI geltenden Gründen kommt hier noch der ungewöhnlich große Geltungsrahmen der BSEC hinzu. In den Mitgliedsstaaten der BSEC leben 330 Mio. Menschen, fast so viele wie in der EU, doch die Heterogenität der Interessen ist ungleich größer.

Angesichts der beschriebenen Spezifika der südosteuropäischen Kooperationsstrukturen wird deutlich, daß in dieser Region die Grundlage für einen möglichen regionalen Vergemeinschaftungsprozeß zur Zeit noch fehlt. Der Drang nach Anbindung an die Strukturen der Europäischen Union ist auch in Südosteuropa so groß, daß jede Form regionaler Zusammenarbeit entweder hinter einer aktiven Anbindungspolitik an Westeuropa zurückstehen oder als Instrument für dieses Ziel dienen muß. Die letzten Jahre haben gezeigt, daß für diese Länder eine direkte Teilnahme am EU-Integrationsprozeß jedoch keine realistische Perspektive darstellt. Die zunehmenden Assoziierungs- und Aufnahmeverfahren von südosteuropäischen Ländern in die Kooperationsstrukturen im Norden Osteuropas, wie zuletzt die Aufnahme Rumäniens in die CEFTA, lassen vielmehr darauf schließen, daß Südosteuropa versuchen wird, seinen Weg nach Brüssel über Warschau, Prag und Budapest zu nehmen.

Frank Möller

## The Internal Preconditions for Peace and Security in Estonia, Latvia, and Lithuania<sup>1</sup>

### The "Strength of States"

After having explored the historical causes of inter-state war in a predecessor study,<sup>2</sup> Kalevi Holsti in *The State, War, and the State of War* takes as point of departure the empirical finding that war as an inter-state phenomenon has almost disappeared from the international arena. At the same time, war *as such* has not disappeared. During the period 1989-1995, there had been at least one armed inter-state conflict each year; however, these *inter*-state conflicts had been outnumbered by *intrastate* armed conflicts by far. According to Holsti, the reasons for this shift lie mainly in the character of the state creation process since 1945 resulting in "weak" states. The gist of Holsti's argument is that "strong states are an essential ingredient to peace within and between societies".<sup>3</sup> Holsti follows Buzan's threefold foundation on which the state rests, (i) the physical basis of the state (population and territory, national resources and wealth), (ii) the institutional expression of the state (the entire machinery of government and the regime), and (iii) the idea of the state. This third component is the most central, but at the same time the most abstract ingredient to the state. Without an idea – or without ideas – of the state, the population is not supposed to exhibit loyalty towards the state. The idea of the state is about "what binds the people into a socio-political and territorial entity. (...) The two main sources for the idea of the state are to be found in the nation and in organizing ideologies."<sup>4</sup> The idea of the state (i.e., nation plus organizing ideologies) and the state's institutions make up the degree of socio-political cohesion between state and society and, therefore, "state strength". Socio-political cohesion exists if the idea of the state and its institutions are deeply rooted within state and society. Unfortunately, Buzan's "state strength" concept suffers from the impossibility of fine rankings of socio-political cohesion. As Buzan acknowledges, "[i]n trying to apply the variable of socio-political cohesion scientifically, one faces ... the lack of a quantifiable measure"; indeed, Buzan's "state strength"-model does not offer more than just "common sense applicability".<sup>5</sup> This is the reason for leaving Buzan at this place and calling

<sup>1</sup> An extended version of this paper is to be found in Frank Möller, *The Security of Estonia, Latvia, and Lithuania and the 'Strength of States'* (Kiel: SHIP-text, 1998). The present version has been prepared for presentation at the conference "Konsolidierung in Osteuropa", Ost-West-Kolleg/BIOst, June 18-20, 1998.

<sup>2</sup> Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989* Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

<sup>3</sup> Holsti, *State of War*, xiii. This dictum is much stronger than the following statement by Buzan: "All that can be said is that without strong states, there will be no security, national or otherwise" (Barry Buzan, *People, States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd Edition (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991, 106). Although strong states are no guarantee of peace – not even security –, the continued presence of weak states will sustain insecurity, nationally as well as internationally. Internationally because state weakness makes the emergence of security communities extremely difficult. Nationally because governing institutions often become the main threat to many individuals.

<sup>4</sup> Buzan, *People, States & Fear*, 70. According to Buzan, the nation is defined as "a large group of people sharing the same cultural, and possibly the same ethnic and racial, heritage." Organizing ideologies – or binding ideas or a state's political identity – are an expression of the basic values and norms to which state and society are committed.

<sup>5</sup> Buzan, *People, States & Fear*, 99.

attention to Holsti's approach which is based on Buzan's and appears to be more tangible and applicable to the Baltic setting.

Holsti adopts Buzan's three pillars of "state strength", namely the idea, the physical base, and the institutional expression. Yet, Holsti prefers *legitimacy* as key word rather than *socio-political cohesion*: "Successful states are based on two dimensions of legitimacy: (1) the definition of the community over which rule is to be exercised, and (2) the principle(s) upon which the 'right to rule' is based."<sup>6</sup> These two components of legitimacy are labeled *vertical* and *horizontal* legitimacy, respectively. Prerequisites of vertical and horizontal legitimacy, and variables with which to measure "state strength", include consensus on the political "rules of the game" and on basic norms and values as agreed upon by all sectors of the society and as fixed in constitutions; equal access to decisions and allocations (no group within the community must be excluded from seeking political power and enjoying its benefits); clear distinction between public service and private gain (the state must not be used as a source of personal enrichment); effective sovereignty (the state must provide security, law, and a reasonable amount of order); instrumental, pragmatic politics instead of fundamental, passionate politics; civilian control of the military; an international dimension (a state and especially its borders have to be recognized internationally).

The most fundamental condition of vertical legitimacy, however, is "an implicit bargain between the state and the political community: The state has the right to extract, but it must also provide services and allow participation in decisions to allocate resources. There must be a reasonable balance between the demands of extraction, the expectations of service deliveries, and participation."<sup>7</sup> Service deliveries include health, security, law, order, justice, and – in industrial societies – employment and welfare measures. A lack of service deliveries may undermine vertical legitimacy. Poor and biased performance by a state's authorities may lead to resistance, a withdrawal of the belief in the rightfulness of a state's authorities to demand loyalty, and an increasing "weakness" of the state. The belief in the legitimacy of political rule is not only derived from rather abstract basic norms and values and equally abstract political institutions and procedures but is an expression of trust based on experience.

As acknowledged by Holsti, "state strength" is not the master key to internal and external peace, but by using the concept with its emphasis on *legitimacy* rather than the liberal democracy concept with its focus on *institutions* and *practices*, Holsti provides a valuable analytical tool for exploring the internal disposition of (not only) new democracies. State strength is a "dynamic changing variable rather than a static democracy/non-democracy dichotomy. (...) [It] alerts us to changing trajectories and to the possibility ... that even democracies may be subject to decay and loss of legitimacy".<sup>8</sup> Although, according to Holsti, the concepts of "state strength" and liberal democracy are "largely" and "virtually" overlapping "at this historical juncture", this congruence is neither theoretically nor historically imperative: "Political units can be formed on principles other than those of classical democratic theory, and yet maintain both vertical and horizontal legitimacy."<sup>9</sup> Historically, Holsti identifies several types of political systems that enjoyed legitimacy without being democratically conditioned. For example, occupation regimes in post-World War II Japan and Germany were considered legitimate by virtue of military victory; religion, ethnicity, heredity, and leadership attributes legitimized political rule; task achievement: many

---

<sup>6</sup> Holsti, *State of War*, 80.

<sup>7</sup> Holsti, *State of War*, 92.

<sup>8</sup> Holsti, *State of War*, 145.

<sup>9</sup> Holsti, *State of War*, 144-45.

post-colonial regimes claimed the right to rule after having gained independence; even ideological and "special historical task[s] of national/racial redemption" legitimized (even criminal) rule.<sup>10</sup> Consequently, if strong states are an essential ingredient to peace within and between states, then non-democracies, if they are "strong", have to be preferred rather than democracies, if they are "weak". Then, strengthening the state and supporting non-democratic developments if they add up to "state strength" appear to be paths to internal and external peace. Indeed, the "state strength" concept becomes problematic when Holsti speculates that "perhaps the *only* basis for a strong state is a community based on consanguinity/religion/language rather than civic rights."<sup>11</sup> For small states like the Baltic states, this statement is questionable. Small states have to adapt to the international political and economic environment. They cannot afford to seclude themselves from "the rest of the world" by building a community based on, say, language.<sup>12</sup> And even if "strong states" ultimately are an essential ingredient to peace within and between societies, "building strong states may also have negative consequences for the security of many individuals and groups caught up in the process."<sup>13</sup> For them, Holsti's statement that strong states are an essential ingredient to peace *within* societies appears to be a sheer mockery. As a political strategy, the "state strength" approach is questionable. However, as an analytical tool to grasp the deficiencies of a formal understanding of democracy, it promises to provide important insights into the internal disposition of states. Applying this approach to the Baltic states makes sense although the most extreme consequences of Holsti's approach – wars of a third kind – have not occurred in central, eastern and Baltic Europe's transformation societies – with some tragic exceptions like the former Yugoslavia. However, state weakness does not necessarily have to materialize in the same way in different regions of the world. And a state that cannot be considered "weak" in the strict sense does not necessarily have to be "strong"; what matters is the ranking of the state on the continuum between the two extremes and the "trajectory over time either toward greater strength, or toward weakness and possible collapse."<sup>14</sup> Several scholars already include the Baltic states in the "weak states" category. For example, Atis Lejins considers the Baltic states "weak states"; Estonia is explicitly mentioned by Holsti as a state that, due to its practice of "formal or virtual *disenfranchisement*", "destroys any possibility for both horizontal and vertical legitimacy and loyalty to the state"; and Edward Kolodziej and John Lepingwell integrate the Baltic states within the "weak states" category due to centrifugal tendencies resulting from the stresses of the political and economic reform process.<sup>15</sup>

## Findings

My research has focused on two simultaneous developments in the Baltic states: First, mass dissatisfaction with the economic development and, second, growing distrust of the political system and its representatives. How these two developments relate to each other is difficult to say. A direct relationship is easier to assume than to prove. There is certainly no one to one relationship. Lack of economic development is surely only one of several

---

<sup>10</sup> Holsti, *State of War*, 85-6.

<sup>11</sup> Holsti, *State of War*, 201.

<sup>12</sup> I am grateful to Hanne-Margret Birckenbach for making this point.

<sup>13</sup> Buzan, *People, States & Fear*, 106.

<sup>14</sup> Holsti, *State of War*, 97.

<sup>15</sup> Atis Lejins, "Latvia," in Axel Krohn, ed., *The Baltic Sea Region. National and International Security Perspectives* (Baden-Baden: Nomos, 1996), 41; Holsti, *State of War*, 111; Edward A. Kolodziej and John W.R. Lepingwell, "Reconstructing European Security: Cutting NATO Enlargement Down to Size," *Contemporary Security Policy* 18:1 (April 1997): 23.

reasons for political dissatisfaction. Other reasons include widespread corruption among officials, self-seclusion of the political elite from ordinary citizens by concentrating on high-flown strategic aims and copying communist *apparatchik* behaviour, fragmentation and opaqueness of the political party system, the *migrant bird syndrome*, and unreasonable citizenship legislation in Estonia and Latvia. However, it can hardly be denied that there is a certain, albeit unquantifiable impact of (a lack of) economic development on the legitimacy of the political system in the Baltic states, the cohesion between rulers and ruled, and "state strength".

Linz and Stepan, in their comprehensive study on transition and consolidation of democracies, have worked out basic conditions for the acceptance of a lack of economic development in transformation societies.<sup>16</sup> However, whether there really is a *lack of political alternatives* that stabilizes political systems facing economic challenges in the current period of transformation is at least questionable. Linz and Stepan contrast "the presence in the interwar years of alternative 'legitimate' models for the polity" with the current lack of "appealing alternatives to 'difficult democracies'".<sup>17</sup> Yet, as Dahrendorf argues, the "Asian" model of capitalism (economic growth and solidarity but little democracy) serves as an attractive alternative to both, the "Anglo-Saxon" model (economic growth and democracy but no solidarity) and the "Rhinian" model (democracy and solidarity without economic growth).<sup>18</sup> In the interwar years, Estonian and Latvian democracies collapsed under the influence of the world economic crisis. The authoritarian successor regimes to the failed democracies are still held in high esteem among significant parts of the political elites and the citizens due to their relative economic success. Even in Lithuania, in 1994 39 per cent of the Lithuanian boundary population regarded interwar dictator Smetona as the "most valuable historical personality".<sup>19</sup> This is much more appreciation than both, the leader of the Lithuanian independence movement Landsbergis (21%) and the first president of re-independent Lithuania Brazauskas (15%) enjoyed. Also, the "rather authoritarian elites in Lithuania, the nationalist and ethnocentric positions among Estonian and Latvian elites, and the lack of democratic traditions among the mass public make future developments rather open."<sup>20</sup>

Therefore, the lack of economic development must be temporary. Politics of *deferred gratification* help populations to accept economic hardship in times of transformation and prevent them from looking for political alternatives. The expectation of future economic rewards makes people endure periods of painful economic restructuring. Linz and Stepan hold that "the deterioration of the economy does not necessarily translate rapidly into erosion of support for the political system."<sup>21</sup> But what does *rapidly* mean – five years, ten years, fifteen years? Up until now, the Baltic populations, citizens as well as non-citizens, have exhibited a remarkable degree of patience and political prudence, but it would be naïve to expect this patience to endure forever. Therefore, Baltic governments – for the sake of both, their own legitimacy and the legitimacy of the political system they

---

<sup>16</sup> Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996), 434-457.

<sup>17</sup> Linz/Stepan, *Problems*, 443 n. 15.

<sup>18</sup> Ralf Dahrendorf, "An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert," *Die Zeit* 47 (14. November 1997). Dahrendorf wrote this before the current financial and economic crisis in south east Asia.

<sup>19</sup> Irena Sutiniene, "Historical Consciousness of Lithuanian Borderlands and Their Integration," *Social Studies* 2(1996): 291.

<sup>20</sup> Anton Steen, *Elites, Democracy and Policy Development in Post Communist States. A Comparative Study of Estonia, Latvia and Lithuania* (Oslo: Institutt for statsvitenskap, 1996), 336.

<sup>21</sup> Linz/Stepan, *Problems*, 442.

represent – must intensify their efforts to avoid transformation problems becoming structural problems. It is at least questionable whether the concentration on becoming NATO member is the right path to this aim.

Political elites, however, should not stake everything on the economic card as if economic development were a legitimacy panacea. Although the importance of economic development to a political system's legitimacy has been stressed throughout this paper, one should not regard it as the only category that matters. Furthermore, economic aims in transformation societies are realizable for the mass population only in the long run.<sup>22</sup> In Linz's and Stepan's opinion, trying to increase the legitimacy of the post-1989 democracies by the efficacy of the new capitalists even spells putting the cart before the horse. Opinion polls administered in stable Western democracies show that "political systems of democracy legitimate market economies, not the reverse." Consequently, "democratic polities can and must be installed by a variety of appeals *before* the possible benefits of a market economy actually materialize fully."<sup>23</sup> Democracy *as such* has to be appreciated and enjoy legitimacy and not only as a vehicle for economic growth. Strengthening democratic political institutions and practices like parties, parliamentary procedures, and elections as well as increasing political participation and overcoming political passivity appears to be at least as important as improving the economic performance. Of course, transformation politics should continue to aspire economic development and a just distribution of wealth but not at the expense of political, democratic, development.

At time of writing, the independence bonus Baltic political leaders enjoyed directly after the restoration of statehood has been used up and replaced by widespread dissatisfaction with their performance of day-to-day routine politics. Large parts of the population do not identify themselves with, and do not feel represented by, the political elites. In "state strength" terminology, the state does not provide offsetting services in exchange for its demands of extraction. The implicit bargain of extraction, services, and participation between the state and the political community, identified by Holsti as a key prerequisite of vertical legitimacy, takes place unbalanced and to the detriment of large parts of the population. As a result, Baltic political elites suffer from a legitimacy deficit, partly arising through their own fault, partly through objective problems inherent in transformation, and partly through exaggerated expectations among the populations – which, in turn, are at least partly a result of exaggerated promises by Baltic politicians and their Western advisers. Distrust of political leaders might very well translate sooner or later into distrust of the political system in general and decline of the system's legitimacy. "State strength" is not fixed but moving. The findings of the present article indicate that the Baltic states are on the verge of losing legitimacy and, therefore, "strength". They are losing "strength" without ever having been strong. Cohesion between rulers and ruled which had been relatively strong directly after independence (which had been supported even by significant parts of those segments of the populations that are today defined as non-citizens and "aliens") is declining. If state "strength" is indeed an indispensable ingredient to peace within societies, then Baltic political decision-makers will have to take counter-measures without alienating those political forces on whose support they depend. This is, of course, easier said than done. As Holsti shows, measures undertaken to increase "state strength" often ultimately undermine it.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> According to a recent report by the European Bank for Reconstruction and Development, the Baltic states' economies will need a 7 per cent annual growth rate for 30 years in order to attain the same economic level as the advanced industrial countries; see UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, Human Development under Transition (New York: UNDP, 1997), 127.

<sup>23</sup> Linz/Stepan, Problems, 438-39.

<sup>24</sup> Holsti, State of War, 99-123.

These findings must not be obscured by the existence of democratic political institutions and practices. Formal democracies are not automatically "strong". Applying "state strength" to the Baltic states helps to prevent us from being deceived in our estimation of their internal disposition by the existence of formal democratic procedures, institutions, and regular elections. A continuous legitimacy deficit of the political system and its representatives might translate into authoritarian tendencies. In the Baltic context such tendencies would be rather problematic: First, they would make the state become a prime source of *insecurity* for parts of the population. Second, they would seriously interfere with the Baltic states' aspirations for membership of the European Union and, arguably, NATO. Third, "Regimes that are changing toward autocracy, including states that revert to autocracy after failed experiments with democracy, are ... more likely to fight wars than states whose regime is unchanging".<sup>25</sup> Political communities have to deal with state "weakness" and diverse heterogeneities politically, they have to increase state legitimacy with political means. Due to its inclusive and non-discriminatory character, increasing political participation of all segments of the population and strengthening civil society as well as strengthening democratic norms, procedures, and institutions seems to be a promising path to increasing a political system's "strength" and legitimacy in times of economic hardship and, ultimately, achieving internal peace.

---

<sup>25</sup> Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security* 20:1 (Summer 1995): 6.

Regina Heller

## Russische Interessen im Jugoslawienkonflikt

### Rußland und die internationale Staatengemeinschaft seit 1992

Im folgenden soll geklärt werden, welche Interessen Rußland seit 1992 in der Fülle internationaler Lösungsinitiativen im Jugoslawienkonflikt verfolgte, welche kooperativen Tendenzen in der russischen Balkanpolitik zu erkennen waren und welche Rückschlüsse sich dabei auf mögliche Konstanten in Bezug auf die internationale Kooperation ergeben.<sup>1</sup> Theoretische Grundlagen für diese Untersuchung sind in der Außenpolitikforschung zu finden.<sup>2</sup> Besondere Aufmerksamkeit gebührt der Überlegung oppositioneller Einflüsse auf die außenpolitische Entscheidung.<sup>3</sup>

#### 1. Bestimmungsfaktoren der russischen Balkanpolitik

Auf der **historischen** Ebene wird immer wieder auf die *besonderen* Beziehungen Rußlands zu den Serben aufmerksam gemacht.<sup>4</sup> Die historischen Beziehungen zwischen Russen und Serben waren jedoch keinem kontinuierlich positiven Verhältnis unterworfen. Die vielbeschworene Verbundenheit ist vielmehr geprägt durch das jeweilige Eigeninteresse, mit dem die mythologische Idee einer slawischen Bruderschaft bzw. einer panslawischen Idee je nach Bedarf entweder instrumentalisiert wurde oder überhaupt keine Rolle spielte.

Das im 19. Jahrhundert stark angewachsene geopolitisch-strategische und wirtschaftspolitische Interesse Rußlands an einer Einflußsphäre auf dem Balkan hat seinen Ursprung vor allem in der historischen Entwicklung des europäischen Imperialismus. Mit dem Versuch, zunächst das Osmanische Reich, später dann Österreich-Ungarn von der Balkanhalbinsel fernzuhalten, leistete Rußland seit Anfang des 18. Jahrhunderts Serbien politischen Beistand und riskierte sogar den Eintritt in den I. Weltkrieg. In Serbien wurde das Engagement Rußlands als Unterstützung der serbischen Eigenständigkeit gefeiert. Die Phase der imperialen Außenpolitik Rußlands auf dem Balkan traf zur gleichen Zeit auf den Panslawismus. Ein direkter Zusammenhang zwischen der zaristischen Außenpolitik auf dem Balkan und dem Panslawismus ist jedoch nicht festzustellen, war doch diese Ideologie dem imperialistischen Rußland gegenüber oppositionell eingestellt.

Mit der Gründung der Sowjetunion 1917 verschwand die zaristisch-imperiale Außenpolitik Rußlands.<sup>5</sup> Gemäß der marxistischen Tradition war nun die Nationalitätenfrage, um die es ja auf dem Balkan letztlich ging, zweit-

---

<sup>1</sup> Dieser Auszug entstammt der folgenden Arbeit (z.Z. in Vorbereitung zur Veröffentlichung): Regina Heller: Russische Interessen im Balkankonflikt: Rußland und die internationale Staatenwelt seit 1992, Hamburg 1998 [Osteuropa Band 20/1998].

<sup>2</sup> Ekkehard Krippendorff: Ist Außenpolitik Außenpolitik? In: Politische Vierteljahresschrift 4(1963) Jg. 3, S. 243-266.

<sup>3</sup> Joe D. Hagan: Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective, Boulder London 1993.

<sup>4</sup> A.V. Karasev : Rossija i jugoslavskie narody: Istoričeskie svjazi do načala XX veka. In: Jugoslavskij krizis i Rossija. Dokumenty, fakty, komentarii (1990-1993), Moskva 1993, S. 28.

<sup>5</sup> Vgl.: Nina D. Smirnova: Balkany i politika Rossii: Istorija i sovremennost'. In: Mirovaja Ėkonomika i Meždunarodnye Otnošenija 5 (1994), S. 111.

rangig geworden.<sup>6</sup> Dementsprechend vollzog sich die territoriale Neuordnung der Balkanhalbinsel, in deren Folge auch 1918 der Verbundstaat Jugoslawien entstand, ohne russische Beteiligung. Auch nach dem II. Weltkrieg entfernten sich die beiden Staaten trotz der von Stalin forcierten Umstrukturierung der ost- und südosteuropäischen Volksdemokratien nach sowjetischem Vorbild voneinander. Das Jugoslawien des *sozialistischen Sonderwegs* wurde vielmehr zur umkämpften Pufferzone zwischen den Blöcken im Kalten Krieg. Die Beziehungen zwischen Moskau und Belgrad wurden erst mit der *Perestrojka* grundlegend revidiert.

Auf der **innerstaatlichen** Ebene wurde die russische Balkanpolitik seit 1992 besonders im Obersten Sowjet und später in der Staatsduma thematisiert. Das Interesse der Deputierten an der Situation im ehemaligen Jugoslawien spiegelt die innenpolitischen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Exekutive und Legislative, bzw. die ideologische Auseinandersetzung zwischen den nationalpatriotischen Parteien und dem russischen Präsidenten wider. Über die Instrumentalisierung des Balkankonflikts haben die Abgeordneten den Versuch unternommen, ein politisches Gegengewicht zur russischen Regierung herzustellen. Dabei kann in dieser Zeit in der Balkanfrage eine Interessenkoalition zwischen nationalpatriotischer Opposition und gemäßigt-zentristischen Kräften beobachten werden, durch die die El'cin-Administration unter permanenten innenpolitischen Druck gesetzt wurde. Andere Gruppen, wie das Militär, haben sich in der Balkanfrage ebenfalls phasenweise der Opposition angeschlossen. Die ideologische Auseinandersetzung, die sich teilweise in den Ideen des Panslawismus wiederfindet, hat dabei den eigentlichen Konflikt, nämlich den Machtkampf um politische Partizipation überdeckt. Die Debatten in der Duma machten es möglich, daß die Jugoslawienkrise zu einem außenpolitisch wichtigen Thema wurde. Der Balkankonflikt bot sich als Forum an, die Unzufriedenheit der russischen Bevölkerung mit der schlechten sozialen und wirtschaftlichen Situation in ein "*Gefühl der 'nationalen Erniedrigung' zu kanalisieren und die Not im Lande durch eine 'äußere Bedrohung' zu relativieren*".<sup>7</sup> Die russische Regierung wurde durch den innenpolitischen Druck in außenpolitischen Zugzwang versetzt und mußte ihre Balkanpolitik mehrmals in eine populistische Richtung korrigieren.

Auf der **internationalen** Ebene machte sich der Anspruch Rußlands auf seine Großmachtrolle mit dem außenpolitischen Kurswechsel von 1993 bemerkbar. Hier geht es Moskau um die gleichberechtigte Berücksichtigung russischer Interessen in den internationalen Beziehungen. Der Jugoslawienkonflikt bot sich als Aktionsterrain für Rußland an, um seine neue Rolle umzusetzen. So wurde der Konflikt auf dem Balkan nicht nur innenpolitisch instrumentalisiert, sondern in seinen späteren Phasen von der russischen Führung genutzt, um sich weltpolitisch zu rehabilitieren.<sup>8</sup> Der russische Einfluß wurde besonders über den Sicherheitsrat der UNO und über die *internationale Bosnien-Kontaktgruppe* realisiert. Hier war es das Hauptinteresse der russischen Regierung, die internationale Staatengemeinschaft von militärischen Interventionen in Bosnien-Herzegowina abzuhalten und einseitig gegen Serbien gerichtete Aktionen zu verhindern. In der Kontaktgruppe konnte Rußland gleichzeitig zeigen, daß es trotz aller widersprüchlicher innenpolitischer Tendenzen auf der internationalen Ebene zur direkten Zusammenarbeit mit dem Westen bereit war.<sup>9</sup> Das grundlegend kooperative Verhalten Rußlands auf der

---

<sup>6</sup> Vgl.: Sergej Romanenko: Istoriko-političeskaja tipologija krizisov na Balkanach XIX-XXvv i ich rol' v meždunarodnych otnošenijach. In: Rossija na Balkanach, Moskva 1995 [Naučnye doklady Moskovskogo Centra Karnegi, vypusk vos'moj], S. 52.

<sup>7</sup> Pawel Kandel: Die Jugoslawien-Frage wird im Wahlkampf ausgeschlachtet. In: Wostok 6 (1995) Jg. 4, S. 10.

<sup>8</sup> Vgl.: Peter Bonin: Rußland und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, Mannheim Sept. 1994 [Untersuchungen des FKKS 6/1994], S. 25.

<sup>9</sup> Vgl.: Daniel Vernet: Le Groupe de contact: le retour des grandes puissances en Europe? In: Relations Internationales et Stratégiques 4 (1995) Jg. 5, S. 136.

internationalen Ebene macht deutlich, daß die russische Regierung den ultranationalistischen Forderungen der Opposition nicht uneingeschränkt nachgeben wollte. Aus dieser Situation heraus hat sich ein fundamentaler Konflikt zwischen innenpolitischen und außenpolitischen Interessen entwickelt, die der russische Präsident und sein Außenminister in ihrer Balkanpolitik zu vereinbaren versuchten.

## 2. Ein Balanceakt: Die Phasen der russischen Jugoslawienpolitik

Rußland schloß sich nach der Auflösung der UdSSR zunächst der internationalen Balkanpolitik an. Im Februar 1992 erkannte Rußland fast zeitgleich mit den anderen Akteuren der internationalen Staatenwelt die Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens an. Der Schritt wurde durch die Notwendigkeit *"to respect political realities and not to lag behind partners in European processes"*<sup>10</sup> begründet. Die gemeinsame Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Serbien im Mai 1992 durch den UN-Sicherheitsrat markiert schließlich den vorläufigen Höhepunkt der russischen Kooperation mit der internationalen Staatenwelt.

Mit der Verschärfung des Konflikts entschied sich die internationale Staatengemeinschaft im April 1993 auf das Drängen der USA hin, die NATO mit der Überwachung der Flugverbote über Bosnien-Herzegowina zu beauftragen. Gleichzeitig sah sich der russische Präsident El'cin der wachsenden innenpolitischen Opposition gegenübergestellt, die die an den Westen angelehnte Balkanpolitik heftig kritisierte. Dies veranlaßte ihn zu einer Revision seiner Außenpolitik. Die Balkanpolitik wurde jedoch nur in dem Maße korrigiert, in dem die Zusammenarbeit mit der internationalen Staatengemeinschaft nicht aufs Spiel gesetzt werden mußte. Die Uneinigkeit der internationalen Staatenwelt über einen militärischen Einsatz in Bosnien nutzte Rußland, um aktiver rhetorisch einzugreifen und wandelte die schwindende Bereitschaft der Staatenwelt eine gemeinsame Lösung zu finden innenpolitisch als eigenen außenpolitischen Erfolg gegenüber der Opposition für sich um.<sup>11</sup> Andererseits konnte das russische Außenministerium nach außen seinen Umschwung in der Balkanpolitik durch den innenpolitischen Druck und die schwierige innenpolitische Lage in Rußland begründen.

Infolge der verstärkten NATO-Involvierung in der Jugoslawienkrise versuchte Moskau, sein Gewicht als Ordnungsfaktor in Europa unter Beweis zu stellen.<sup>12</sup> In fieberhaften diplomatischen Anstrengungen sollten im sich anbahnenden Konflikt mit der NATO die bosnischen Serben zum Nachgeben bewegt werden, was für kurze Zeit auch erreicht werden konnte. Eine Woche nach den ersten NATO-Luftangriffen auf serbische Stellungen im April 1994 stellte sich Moskau jedoch hinter das NATO-Ultimatum, nachdem Rußland sich als diplomatischer Vermittler durch die bosnischen Serben ausgespielt fühlte.<sup>13</sup> Im weiteren Verlauf versuchte nun Rußland über die Bosnien-Kontaktgruppe Einfluß zu nehmen, um das Hauptaugenmerk des internationalen Konfliktmanagements wieder stärker auf die Diplomatie zu lenken und so das Gewicht der NATO abzuschwächen.

Der Zusammenhang zwischen dem Thema *NATO-Osterweiterung* und dem Balkankonflikt wurde immer offensichtlicher, als die NATO Bodentruppen nach Bosnien schickte und später im August 1995 erneut Luftangriffe folgten. Rußland begann – auch aus dem Bedenken heraus, von der Staatengemeinschaft in dieser Frage igno-

---

<sup>10</sup> Pavel Vologuev/Ludmila Tuagunenko: Realities or Lack of Independence. On the occasion of the recognition of Slovenia and Croatia by Russia. In: Review of International Affairs 1002 (1992) Jg. 63, S. 4.

<sup>11</sup> Vgl.: Lukic/Lynch, Europe from the Balkans to the Urals, S. 339.

<sup>12</sup> Vgl.: Rossija beret na sebja rol' lidera v jugoslavskom uregulirovanii, no ego sudba po-prežnemu zavisit ot ischoda meždousobnoj borby serbskich liderov. Aus: Izvestija, 18.12.1993.

<sup>13</sup> Vgl.: Maksim Jusin: Serby nanosjat žestokij udar po prestižu rossijskoj diplomatii. Aus: Izvestija, 20.4. 1994.

riert zu werden – auf die bekannte Rhetorik zurückzugreifen. Wie Präsident Clinton so stand auch Boris El'cin vor wichtigen Wahlterminen 1995 und 1996. El'cin nannte im Vorfeld der Luftangriffe die einseitigen Initiativen des amerikanischen Kongresses einen beispiellosen Verstoß gegen die Prinzipien der UNO und aller internationalen Vereinbarungen. Die Politik der NATO, sowohl in der Frage der Osterweiterung als auch in Bosnien, – so argumentierte El'cin – könne *"die Flamme des Krieges erneut über Europa auflodern lassen"*.<sup>14</sup> Obwohl Rußland erneut versuchte eine diplomatische Wende der Situation in Bosnien-Herzegowina herbeizuführen, wurde doch bald schon der endgültige Verlust des diplomatischen Einflusses auf die jugoslawischen Kriegsparteien sowie der Verlust der russischen Glaubwürdigkeit als internationaler Friedensstifter deutlich.<sup>15</sup>

Der russische Balanceakt war sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch endgültig gescheitert. Im Rahmen der Friedensverhandlungen im amerikanischen Dayton gehörte Rußland zu den internationalen Mitunterzeichnenden des Friedensvertrags, konnte aber auf seinen Ablauf keinen Einfluß mehr nehmen. Die führende Rolle der USA in der Friedensvermittlung auf dem Balkan zeigte, wie sehr das Gewicht Moskaus als einflußreicher Faktor in den internationalen Beziehungen zurückgegangen war. Für Rußland blieb schließlich die Frage, mit welchen Forderungen man nun noch gegenüber der internationalen Gemeinschaft auftreten konnte, um den Friedensprozeß in Bosnien und seine Implementierung durch die NATO zu beeinflussen. Rußland beharrte darauf, als Mitbeteiligter der geplanten internationalen Friedenstruppen für Bosnien unter keinen Umständen dem Kommando der NATO unterstellt zu werden. Der russischen Öffentlichkeit sollte gezeigt werden, daß Rußland sich nicht zum *"schwanzwedelnden Pudel der NATO"*<sup>16</sup> entwickeln wolle. Trotzdem machte der russische Präsident deutlich, daß sein Land auch in diesem Falle keine Konfrontation mit dem Westen suche. Der schließlich gefundene Kompromiß verdeutlicht dies: Trotz einheitlicher Kommandostruktur wurden die russischen Soldaten der Friedenstruppe IFOR nicht dem Oberkommando der NATO, sondern ausschließlich dem für diesen Einsatz abkommandierten russischen Stellvertreter des NATO-Oberbefehlshabers unterstellt.

### 3. Die Bedeutung des Balkans für die russische Politik heute

Die Beteiligung der russischen Truppen an IFOR, bzw. SFOR, deren Mandat bis 1998 verlängert wurde, trägt einen stark symbolischen Charakter. Von insgesamt 60.000 Mann beteiligt sich Rußland mit insgesamt 3.000 Soldaten an den Friedenstruppen in Bosnien-Herzegowina. Vor dem Einsatz hatte man noch von 10.000 Soldaten gesprochen, doch die Finanzlage im russischen Staatshaushalt und die Fixkosten von ca. 20 bis 40 Millionen US-Dollar für den Einsatz in Bosnien pro Jahr machte die Entsendung eines größeren Kontingents unmöglich.<sup>17</sup> Seit dem Friedensabkommen von Dayton und der formalen Beendigung des Konflikts in Bosnien-Herzegowina ist die Bedeutung der Balkanpolitik für Rußland deutlich zurückgegangen. Mit der Friedensregelung vom Dezember 1995 ist der Reiz der Thematik Jugoslawien für die innenpolitische Auseinandersetzung abgeklungen. In der Staatsduma war folglich der Balkan in den vergangenen zwei Jahren kaum mehr ein relevantes Thema für die politische Auseinandersetzung, weil seine Instrumentalisierung nicht mehr möglich war.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl.: Uwe Peter: Rußlands Präsident redet sich in Rage. In: Berliner Zeitung, 9.9.1995.

<sup>15</sup> Vgl.: Manfred Quirin: Verwirrung um Balkangipfel. Aus: Berliner Zeitung, 10.8.1995.

<sup>16</sup> Ein schwieriger Kompromiß [N.N.]. Aus: FAZ, 10.11.1995.

<sup>17</sup> Vgl.: Hans-Joachim Hoppe: Moskau und die Konflikte im früheren Jugoslawien. In: Außenpolitik 3 (1997) Jg. 48, S. 273.

<sup>18</sup> Andrej Zagorskij, Leiter des Moskauer MGIMO im Interview mit der Verfasserin am 28.7.1997.

Der Außenministerwechsel vom Atlantiker Kosyrev zum Zentristen Primakov kann als Zugeständnis El'cins an die Forderungen der russischen Eliten, jedoch nicht an seine politische Opposition gewertet werden, international die Forderungen Rußlands nach Anerkennung und Einbeziehung in internationale sicherheitspolitische Fragen künftig noch nachdrücklicher zu unterstreichen. Zeitgleich mit dem Wechsel des Außenministers ist die russische Politik auf dem Balkan passiver und pragmatischer geworden. Rußland hat erkannt, daß man im ehemaligen Jugoslawien kein entscheidender Akteur mehr sein wird, nachdem die Rollen mit dem Daytoner Friedensschluß endgültig verteilt worden sind.<sup>19</sup>

#### 4. Konstanten und Perspektiven internationaler Kooperation

Die russische Balkanpolitik dokumentiert sowohl das Beharren auf den Großmachtstatus<sup>20</sup> und das Streben nach einer russischen Sonderrolle in Europa, als auch das Bemühen um Kooperation mit der Staatengemeinschaft durch die Integration in die internationalen Gremien der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Die Ursachen für das zwiespältige Verhalten Rußlands ist sehr stark auf die innergesellschaftlichen Gegebenheiten zurückzuführen. Der Jugoslawienkonflikt ist für Rußland in eine Zeit gefallen, in der sich die russische Außenpolitik insgesamt in einer Phase der Instabilität und Konsolidierung bewegte.<sup>21</sup> Der Einfluß politischer und wirtschaftlicher Interessengruppen hat Ende 1992 zur Ablösung des Atlantizismus zugunsten eines stärker zentristisch orientierten Konzepts mit Merkmalen des geopolitischen Realismus geführt. Die konkurrierenden staatlichen Entscheidungsträger haben diesen nationalen Konsens je nach Interessenlage und Einflußmöglichkeit in die unterschiedlichen Politikfelder der russischen Außenpolitik transferiert. Dabei hat der innenpolitische Konflikt zwischen Regierung und Opposition entscheidend auf die Ausrichtung der Balkanpolitik eingewirkt. Solange die internationale Staatengemeinschaft diese russischen nationalen Interessen berücksichtigte und Rußland in seiner Rolle als Großmacht ernst nahm, erwies sich die internationale Kooperation im Balkankonflikt als sehr konstruktiv. Dabei ging es stets auch um die Kooperation mit dem Westen, beziehungsweise die Anerkennung Rußlands als vollwertigem Partner, nicht mehr als *Juniorpartner*. Rußland war im Gegenzug dazu bereit, durch die Einbindung in die internationale Konfliktregulierung seine Aufgaben in Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern zu erfüllen. Die Gratwanderung in der russischen Balkanpolitik hat die grundlegende Bereitschaft der Moskauer Administration zur Kooperation mit der internationalen Staatenwelt deutlich gemacht. In diesem Sinne wird die Integration in die Staatengemeinschaft als Instrument für die Umsetzung nationaler Ziele seit Ende 1992 auch in der außenpolitischen Doktrin Rußlands betont.

Der Balkankonflikt liefert durch die politikfeldspezifische Betrachtung aber den Beweis dafür, daß Rußland in außen- und sicherheitspolitischen Fragen in Europa durch die Integration in die Strukturen und Organisationen der internationalen Staatenwelt, hier speziell dem Westen näher gerückt ist. Die NATO-Osterweiterung stört in diesem Zusammenhang die Kooperation. Sie wird jedoch unter dem Blickwinkel der Kooperation von Moskau mittlerweile unter der Bedingung toleriert, daß Rußland stärker in die Kooperationsstrukturen des Nordatlantischen Bündnisses integriert wird. Dies ist mit der Einführung des NATO-Kooperationsrats und der im Mai 1997 unterzeichneten Grundakte über die künftige Sicherheitspolitik zwischen der NATO und Rußland erfolgt. Ent-

---

<sup>19</sup> Vgl.: Pauline Neville-Jones: Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia. In: *Survival* 4 (1996/97) Jg. 38, S. 45.

<sup>20</sup> Vgl.: Markotich, *Evolving Serbian Attitudes Toward 'Big Brother' Russia* In: *Transition* 25 (1996) Jg. 2, S. 56.

<sup>21</sup> Vgl.: Aleksandr Botjanovskij: *Bosnijskij uzal*. In: *Meždunarodnaja Žizn'* 1 (1996), S. 86.

scheidungen der russischen Administration für Kooperation und Annäherung, die in den Augen der außenpolitisch relevanten Eliten einen scheinbaren Macht- oder Einflußverlust innerhalb der internationalen Gemeinschaft bedeuten könnten, stehen immer wieder vor der innenpolitischen Auseinandersetzung. Sowohl der Balkankonflikt als auch die NATO-Osterweiterung haben sich *"seit 1993 zu einem Katalysator des patriotischen Konsenses entwickelt."*<sup>22</sup> Dies wird auch in Zukunft für andere Felder der Außenpolitik gelten, die zur Instrumentalisierung geeignet sind. Das Ausbalancieren der unterschiedlichen Interessen wird hierbei einer der auffälligsten Gradmesser bleiben.

---

<sup>22</sup> Gerhard Simon: Die Identität Rußlands und die internationale Politik. In: Außenpolitik 3 (1997) Jg. 3, S. 254.

**Wolfram Hilz**

## **Regionalkooperation Deutschlands mit den EU-Beitrittskandidaten Polen und Tschechien: Erfolge und Mißerfolge in den Bereichen Umwelt und Innere Sicherheit**

Bei der Frage nach dem Beitritt mittelosteuropäischer Reformstaaten zur EU geht es längst nicht mehr um das ob, sondern nur noch um das wie und wann. In der öffentlichen Diskussion dominieren hierbei die wirtschaftlichen und finanziellen Fragen der Osterweiterung. In der "AGENDA 2000", der Stellungnahme der Kommission zur Osterweiterung, weist diese jedoch daraufhin, daß die Bewerber neben dem Nachweis einer stabilen Demokratie und einer funktionsfähigen Marktwirtschaft auch im Stande sein müssen, den restlichen Besitzstand der Union zu übernehmen. In den beiden zu betrachtenden Reformstaaten werden die größten Herausforderungen in der wirtschaftlichen, demokratischen, aber auch in der ökologischen Entwicklung und der "inneren Sicherheit" gesehen.

Vor dem Hintergrund der EU-Anforderungen und der vorhandenen Probleme soll im folgenden der Stand der Kooperation zwischen Deutschland, Polen und Tschechien in den beiden letztgenannten Bereichen betrachtet werden.

### **1. Kooperation im Umweltbereich**

#### 1.1 EU-Rahmenbedingungen und Forderungen laut "AGENDA 2000"

Die EU betreibt eine aktive Politik zum Schutz von Wasser, Klima, Luft, Boden, Tier- und Pflanzenwelt sowie Gemeinschaftspolitiken bezüglich Lärmbelästigung, Abfallentsorgung und Gefahren durch Chemikalien. Inzwischen gibt es über 200 Rechtsakte der EG zum Thema Umwelt, die (langfristig) auch von den Beitrittskandidaten übernommen werden müssen. In der Agenda 2000 geht die EU-Kommission davon aus, daß die EU-Umweltnormen jedoch in keinem Bewerberland schnell verwirklicht sein werden.<sup>1</sup>

#### 1.2 Hauptprobleme im Umweltsektor

In den Reformstaaten existieren erhebliche Altlasten aus Zeiten der Ost-West-Spaltung Europas. Beispielsweise wurden umweltgefährdende Einrichtungen wie emissionsintensive Kraftwerke verstärkt im grenznahen Bereich angesiedelt. Sie stellen damit eine besondere Belastung für die Grenzregionen dar, die ohnehin meist ökonomisch vernachlässigt wurden. Das größte Umweltproblem in den osteuropäischen Reformstaaten ist die jahrzehntelange massive Luftverschmutzung, die sowohl eine direkte Gefährdung der Gesundheit der Bewohner dieser Gebiete darstellt, als auch über die Kontaminierung des Waldes, des Bodens und damit des Grundwassers negativ fortwirkt. Außerdem stellt die Verschmutzung der Grenzgewässer zwischen Deutschland, Polen und Tschechien – insbesondere von Oder, Neiße und Elbe – sowie der Ostsee eine große Umweltbelastung dar.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission: AGENDA 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union. Beilage 5/97 zum Bulletin der Europäischen Union. Luxemburg 1997, S. 54.

<sup>2</sup> Siehe hierzu u.a. Wedmore, Leah D.: Czech Nuclear Power Plant Controversy, in: RFE/RL Research Report, Vol. 3 (1994) H. 15, S. 28ff.; Lesch, Markus: "Über dem Erzgebirge ist Regen sauer wie Essig", in: Die Welt vom 3.12.96; "Immissionsschutz und CO<sub>2</sub>-Minderung", Pressemitteilung des Brandenburgischen Umweltministeriums vom 14.8.97.

### 1.3 Kooperationserfolge im Umweltsektor

Die deutsch-polnisch-tschechische Regional Kooperation hat mit der Einsetzung diverser thematisch orientierter Arbeitsgruppen und Kommissionen bereits zu ersten Erfolgen im Umweltsektor geführt. Die Basis hierfür bilden die Regierungsabkommen mit Polen zum grenzüberschreitenden Umweltschutz von 1994, der 1992 geschlossene Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern sowie das deutsch-tschechische Umweltabkommen vom Oktober 1996 und der deutsch-tschechische Grenzgewässervertrag aus dem Jahr 1995. Ein großer Erfolg auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft zwischen Deutschland und Tschechien gelang mit der Reduzierung der Abwassereinleitungen in die Elbe um 90% zwischen 1991 und 1996 durch die Errichtung von 126 großen kommunalen Kläranlagen entlang der 243 Grenzgewässer.<sup>3</sup>

Neben bilateralen Kooperationsschritten gibt es auch trilaterale Erfolge bei der Umweltzusammenarbeit. Sehr erfolgreich war bisher die deutsch-polnisch-tschechische Arbeitsgruppe "Schwarzes Dreieck" mit ihren zugeordneten Untergliederungen, an der auch die EU beteiligt ist.<sup>4</sup> Die Expertengruppe "Luftmonitoring" baute ein grenzüberschreitendes Luftmeßnetz aus drei regionalen Luftmeßnetzen auf, die Expertengruppe "Waldschäden" gewährleistet eine objektive Bestandsaufnahme der Waldschadenssituation und die Expertengruppe "UVP im Schwarzen Dreieck" sorgt für eine einheitliche Umweltverträglichkeitsprüfung in den drei Staaten.

## 2. Kooperation bei der Innere Sicherheit

### 2.1 EU-Rahmenbedingungen und Forderungen laut "AGENDA 2000"

Der Bereich Innere Sicherheit wurde in Maastricht durch die Schaffung der dritten Säule erstmals in den EU-Vertrag aufgenommen. Das zwischen den meisten EU-Mitgliedern abgeschlossene Schengener Abkommen und die in Maastricht vereinbarten Pläne zur Errichtung einer europäischen Polizeibehörde (EUROPOL) bilden den Rahmen für die gesamteuropäische Kooperation bei der Inneren Sicherheit. Das wichtigste Instrument zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit der Schengen-Staaten, die nach der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen die Personenkontrollen an den EU-Außengrenzen massiv verstärkt haben, ist das Schengen-Informationssystem (SIS) mit Sitz des Zentralrechners in Straßburg.<sup>5</sup>

In der AGENDA 2000 hebt die Kommission das gesamteuropäische Gefährdungspotential hervor. Sie merkt aber gleichzeitig an, daß die Probleme der Beitrittskandidaten im Bereich der Inneren Sicherheit auch eine Chance zur gesamteuropäischen Kooperation bieten.<sup>6</sup>

### 2.2 Hauptgefährdungspotentiale für die Innere Sicherheit

---

<sup>3</sup> Laut Informationen des sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung. Siehe auch "Umweltgespräche Sachsen/Polen", Pressemitteilung des SächStMUL vom 6.12.97.

<sup>4</sup> Siehe hierzu u.a. Tempel, Sybille: Deutsch-polnische Umweltprobleme – Ansätze gemeinsamer Umweltpolitik?, in: Osteuropa, 45. Jg. (1995) H. 8, S. 762.

<sup>5</sup> Vgl. Fink, Andreas: Wunderwaffe Europol, in: Die Zeit vom 9.5.97; Kanther, Manfred: Erfolgreicher Kampf gegen die Kriminalität. Bilanz zur Inneren Sicherheit 1993-1997, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission: AGENDA 2000 a.a.O., S. 56.

Mit über 52% der 1996 in der EU neu registrierten Asylbewerber trägt Deutschland die Hauptlast.<sup>7</sup> Schwerpunkt der illegalen Einreise nach Deutschland ist seit Jahren die deutsche Ostgrenze zu Polen und Tschechien mit einer Gesamtlänge von 1264 km.<sup>8</sup> Seit der Asylrechtsänderung in der Bundesrepublik 1993 ist die Gefahr sozialen Sprengstoffs für die beiden deutschen Nachbarn angestiegen. Durch die deutsche Klassifizierung Polens und Tschechiens als sichere Drittstaaten im Sinne des deutschen Asylrechts – an sich ein Qualitätssiegel für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – änderte sich deren Rolle in den Ost-West-Wanderungsbewegungen: sie wurden von Transfer- zu Zielländern.

Durch die Organisierte Kriminalität (OK) besteht die Gefahr der Unterwanderung der demokratischen Strukturen in Wirtschaft und Politik. Dies gilt für die stabilen Demokratien in Westeuropa und in noch stärkerem Maße für die jungen Demokratien Osteuropas. Obgleich unbestritten ist, daß grenzüberschreitende Kriminalität nur international bekämpft werden kann, fehlt es hier noch an der wirkungsvollen Zusammenarbeit. Dringender Handlungsbedarf besteht insbesondere im Bereich Waffenhandel, in dem die östlichen Nachbarstaaten nicht nur als Transfer-, sondern auch als Herkunftsländer eine bedeutende Rolle spielen, beim Drogenhandel, in dem die MOE-Staaten eine wichtige Funktion als Sammel- und Lagerplätze einnehmen, sowie beim Zigaretten- und Kfz-Schmuggel.<sup>9</sup>

### 2.3 Kooperationsschritte und -erfolge bei der Inneren Sicherheit

Ein multilateraler Schritt zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Gesamteuropa war die Bildung eines Ost-West Sicherheitsrates zur Bekämpfung osteuropäischer Banden. An dieser Arbeitsgemeinschaft für polizeiliche Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa (AG Polmoe), die dem regelmäßigen Informationsaustausch, der Schaffung eines Frühwarnsystems sowie der Abstimmung von Bekämpfungsstrategien dient, nehmen Sicherheitsexperten aus Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen, des BGS, des Bundesinnenministeriums sowie Vertreter aus Polen, Tschechien, der Slowakei, dem Baltikum und Bulgarien teil.<sup>10</sup>

Bilateral gibt es sowohl zwischen dem Bund als auch den an die Beitrittskandidaten grenzenden Bundesländern erste Kooperationsschritte mit Polen. Das Regierungsabkommen mit Polen zur Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen vom Mai 1993 und das Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom April 1995 bilden den Rahmen für die unmittelbare grenzüberschreitende Kooperation bei der Verbrechensbekämpfung. Ausgehend von dieser Rechtsgrundlage finden auf polizeilicher Arbeitsebene regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch über die Sicherheitslage im Grenzbereich mit den benachbarten Wojewodschaftskommandaturen der polnischen Polizei

---

<sup>7</sup> Nach Deutschland nehmen Großbritannien mit 14%, die Niederlande mit 9%, Frankreich mit 7% und Belgien mit 5% weit geringere Anteile an Asylbewerbern auf. Vgl. Europäische Zeitung 4/97, S. 9.

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch Severin, Klaus: Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität. Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1997) B 46, S. 16.

<sup>9</sup> Vgl. u.a. Grassmann, Philip: Organisierte Kriminalität hat Europa im Würgegriff, in: Die Welt vom 12.7. 96; Loose, Hans-W.: Damit der Staat bekommt was ihm gebührt, in: Die Welt vom 9.8.96; Dressler, Stephanie: Wenn in Dresden ein Auto geknackt wird, in: Die Zeit vom 11.11.97.

<sup>10</sup> Vgl. Goos, Diethart: Wer stoppt die Mafiabanden aus Osteuropa?, in: Die Welt vom 30.12.96; "Polizeiliche Kriminalstatistik 1996", Pressemitteilung Nr. 14/97 des Brandenburgischen Ministeriums des Innern, vom 3.3.97.

statt.<sup>11</sup> Das zuletzt genannte Abkommen hat Pilotfunktion, da in ihm erstmals über eine EU-Außengrenze hinweg die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet geregelt wird. Die sächsische Polizei hat auf dieser Basis mit den Wojewodschaften Jelenia Góra und Zielona Góra auch eine grenzüberschreitende Observation und Fahndung vereinbart, ohne daß jedes Mal eine Sondergenehmigung der Innenministerien eingeholt werden muß.<sup>12</sup>

In den deutsch-tschechischen Beziehungen steht das Regierungsabkommen immer noch aus, obwohl es bereits langwierige Verhandlungen gab. Für die bereits praktizierte deutsch-tschechische Polizeikooperation in der Grenzregion zwischen Sachsen, Nord- und Westböhmen existiert somit immer noch die unbefriedigende Rechtsunsicherheit.<sup>13</sup>

Ein besonderer Schritt zur gemeinsamen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist die direkte polizeiliche Zusammenarbeit bei der Aus- und Fortbildung von deutschen, polnischen und z.T. auch tschechischen Polizisten. Ein wichtiges Element ist die Sprachausbildung, bei der v.a. die Deutschen einen großen Nachholbedarf haben. Durch die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten der grenznahen Polizeireviere soll die Effektivität der Verbrechensbekämpfung gesteigert werden.<sup>14</sup>

### 3. Zusammenfassung

Auf der formellen, sprich vertraglichen Ebene sind die Nachbarschaftsbeziehungen zwischen Deutschland, Polen und Tschechien in den Bereichen Umweltschutz und Innere Sicherheit acht Jahre nach dem Umbruch in Europa bereits weit fortgeschritten. Die regionale Kooperation an der Grenze zwischen Ost und West hat zu wichtigen Teilerfolgen geführt und v.a. psychologisch das Klima der Zusammenarbeit verbessert.

Beim Umweltschutz gab es sowohl wegen der nationalen Investitionen in moderne Umweltschutztechnik, aber auch durch die vielen erfolgreichen regionalen Initiativen enorme Fortschritte. Die Ausgangsbasis für eine kooperative Lösung der verbliebenen Probleme und der neuen Aufgaben – unter Einbeziehung der EU – ist deshalb gut.

Die zunehmend intensivere Kooperation in innenpolitischen Fragen zwischen Ost und West und insbesondere zwischen den deutschen Bundesländern und den MOE-Staaten zeigt, daß bei der Einsicht in den grenzüberschreitenden Charakter der Probleme die praktische Zusammenarbeit rasch erfolgen kann. Die daraus resultierenden regionalen Kooperationserfahrungen können die Basis für die umfassendere Zusammenarbeit auf nationaler und gesamteuropäischer Ebene bilden.

Je früher und intensiver die Zusammenarbeit zwischen den Beitrittskandidaten und allen EU-Mitgliedern gelingt, desto besser ist es für alle Europäer. Denn erfolgreiche Verbrechensbekämpfung in Polen und niedrige Emis-

---

<sup>11</sup> Vgl. Bingen, Dieter: Deutschland, Polen und die europäische Integration, in: Montag, Claus/Sakson, Andrzej (Hrsg.): Die deutsch-polnischen Beziehungen. Bilanz nach fünf Jahren Nachbarschaftsvertrag, Potsdam 1996, S. 12; Schröder, Dietrich: Ungleiche Nachbarn an der Oder: Perspektiven der deutsch-polnischen Grenzregionen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 41. Jg. (1996) H. 1, S. 109.

<sup>12</sup> Vgl. Dressler a.a.O.

<sup>13</sup> Nach Auskunft des sächsischen Landespolizeipräsidiums sind ungelöste Datenschutzfragen auf deutscher Seite der Grund für die Verzögerung.

<sup>14</sup> Vgl. "Gemeinsame Aus- und Fortbildung mit polnischer Polizei weitergeführt", Pressemitteilung Nr. 91/96 des Brandenburgischen Ministeriums des Innern, vom 20.11.97.

onswerte in Tschechien sind nicht nur für Brandenburg und Sachsen oder die Deutschen insgesamt wichtig, sondern genauso für Dänen oder Franzosen.

Markus Soldner

## Rußland und Čečnja 1993-1994

### Die Eskalation des Konflikts und die folgenreiche Interdependenz von politischen Strukturen und Prozessen in Rußland<sup>1</sup>

"In den jüngsten Ereignissen in Čečnja spiegelten sich alle Probleme des heutigen Rußland wider."

*Boris El'cin*<sup>2</sup>

Vermutlich ohne es zu wollen, hat Boris El'cin den Kern des Problems prägnant zugespielt. In der Politik gegenüber Čečnja gingen eine Reihe von Faktoren, die das rußländische politische System seit 1993 prägen, eine unheilvolle Verbindung ein. Verschiedene, für das Rußland der 90er Jahre charakteristische Defizite lassen sich hier exemplarisch nachweisen.

Um die Entscheidung zur militärischen Intervention in Čečnja plausibel erklären zu können, muß die rußländische Politik gegenüber dieser Republik in den politischen Gesamtkontext in Rußland eingebettet werden. Drei Bedingungsfaktoren sind dabei von entscheidender Bedeutung: Die Struktur der politischen und wirtschaftlichen Elite einschließlich bestimmter Formen des Lobbyings; das Verhältnis von Präsident, Regierung und Parlament nach der rußländischen Verfassung von 1993 sowie die Machtposition anderer politischer Institutionen und Akteure; vor allem jedoch die allgemeinen innenpolitischen Entwicklungsprozesse in der Zeit nach der Auflösung des Obersten Sowjet Ende 1993.

Durch die Analyse des komplexen Wechselverhältnisses zwischen allgemeiner Innenpolitik in Rußland und der Politik gegenüber Čečnja lassen sich die Interessen verschiedener Akteure sowie ihr spezifisches Gewicht im politischen Prozeß identifizieren. Die so zutage tretenden Komponenten der politischen Kräftekonstellation in Rußland ermöglichen eine Eingrenzung der für den Interventionsbeschluß unmittelbar verantwortlichen Beweggründe. Sie erklären auch, warum der Krieg fast zwanzig Monate andauerte und erst nach El'cins Wiederwahl zum rußländischen Präsidenten im Juni 1996 beendet werden konnte. Nicht zuletzt die Begleitumstände der Friedensbemühungen Aleksandr Lebed's geben den Blick frei auf die Tatsache, daß die Beziehungen der Rußländischen Föderation zu Čečnja auch von denjenigen Kreisen machtpolitisch instrumentalisiert wurden, die zuvor nicht als Kriegsbefürworter galten.

In institutioneller und struktureller Hinsicht sind insbesondere zwei Faktoren im rußländischen politischen System von entscheidender Bedeutung:

- Die *Elitenkontinuität* ist in Rußland im Vergleich zu den anderen osteuropäischen Staaten am größten, eine prinzipielle Umgestaltung der Besitzverhältnisse fand so gut wie nicht statt. Diese Tatsache begünstigte in

<sup>1</sup> In diesem Beitrag dokumentiere ich einige zentrale Ergebnisse meiner Magisterarbeit: Rußlands Čečnja-Politik seit 1993. Der Weg in den Krieg vor dem Hintergrund innenpolitischer Machtverschiebungen, Münster u.a. 1998 (i. E.).

<sup>2</sup> Boris El'cin: Net zadači važnee, čem utverždenie v našej strane avtoriteta prava, in: Rossijskaja gazeta, 17.2.1995:2.

Rußland die Herausbildung des Phänomens des "Staatslobbyismus"<sup>3</sup>, d.h. Vertreter der jeweiligen Interessengruppen sind Teil der Exekutive. Die grundlegende Problematik des "Staatslobbyismus" besteht darin, daß er zur Zementierung eines Systems beiträgt, in dem sich Macht- und Einflußstrukturen jeglicher demokratischer Kontrolle entziehen.

- Die *rußländische Verfassung* von 1993 weist eine Reihe von Defiziten auf, die dafür verantwortlich zu machen sind, daß die Exekutive – und insbesondere der Präsident – über weite Strecken unkontrolliert agieren können: starke Abhängigkeit der Regierung vom Präsidenten; mangelnde Ausstattung der Duma mit Kontrollkompetenzen; die direkt dem Präsidenten unterstellten verschiedenartigen Sicherheits- und Geheimdienste, die Präsidialadministration sowie der Sicherheitsrat<sup>4</sup> entziehen sich weitestgehend legislativer oder gesellschaftlicher Aufsicht und besitzen die Möglichkeit zu eigenständigem und unkontrolliertem Handeln.

Die Existenz weitgehend rechtsfreier Räume auf der einen und der Fortbestand unkontrollierbarer Einflußfaktoren und -strukturen auf der anderen Seite sind dafür verantwortlich, daß es in Rußland bis heute kein wirklich demokratisches Institutionengefüge gibt, auch wenn die Verfassung die für eine Einordnung als demokratisches System erforderlichen formalen Anforderungen erfüllt.

Die *innenpolitischen Entwicklungsprozesse* in Rußland zwischen Herbst 1993 und Winter 1994 lassen sich in drei deutlich voneinander unterscheidbare Phasen einteilen. Jede Phase ist durch ein in ihr vorherrschendes Paradigma charakterisiert. Dies läßt sich an drei zentralen innenpolitischen Politikfeldern illustrieren. Es gelingt mit diesem Phasenmodell, die wechselnden, von Präsident El'cin genutzten Strategiemuster zu identifizieren und zu systematisieren.

Phase 1: Ausbau der Machtstellung des Präsidenten (September 1993-Januar 1994)

zentral: Auflösung des Obersten Sowjet, neue Militärdoktrin, Dumawahlen;

Phase 2: Präsidentielle Konsensstrategie (Februar-Frühherbst 1994)

zentral: Vertrag mit Tatarstan, "Vertrag über die gesellschaftliche Eintracht", "starker Staat" und Bekämpfung von Kriminalität und Korruption;

Phase 3: Machtkrise und Übermacht der "Falken" (ab Herbst 1994)

zentral: Regierungskrise, politische Einflußnahme des SBP unter Aleksandr Koržakov, El'cins Popularitätstief.

Aus rückblickender Perspektive können alle innenpolitischen Paradigmen in einen Kontext eingeordnet werden, innerhalb dessen die Absicherung der Herrschaft El'cins und die Verschiebung seiner politischen Basis von den liberal-demokratischen hin zu den nationalistisch-patriotischen und staatsinterventionistischen Kräften in den Vordergrund rücken.

Fünf Besonderheiten sind in diesem Zusammenhang besonders bedeutsam. Erstens zog sich das Motiv der Übernahme nationalistischer sowie Elemente von "Law and order" in den Vordergrund steller Losungen

---

<sup>3</sup> Ich beziehe mich an dieser Stelle auf Nicola A. Mögel/Simone Schwanitz: Staatslobbyismus als System. Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor. Berichte des BIOst Nr. 32/1995, Köln.

<sup>4</sup> Inzwischen existiert der Sicherheitsrat nicht mehr in seiner damaligen Form.

durch den Präsidenten mit zunehmender Intensität durch alle drei Phasen der innenpolitischen Entwicklung in Rußland seit Ende 1993. Die Hauptursache dafür ist in dem Wahlsieg der oppositionellen Kräfte, allen voran KPRF und LDPR, bei den Parlamentswahlen im Dezember 1993 zu suchen.

Zweitens gewann neben dem Politikfeld Kriminalitäts- und Korruptionsbekämpfung auch das Thema der Wahrung der territorialen Integrität der RF zunehmend an Bedeutung. Entscheidend ist jedoch, daß die Gefahr eines Auseinanderfallens der Föderation spätestens seit Abschluß des Pilotvertrages mit Tatarstan – und nachfolgend mit anderen Föderationssubjekten – immer geringer wurde und daß die im Rahmen der Kriminalitäts- und Korruptionsbekämpfung ergriffenen Maßnahmen kaum Ergebnisse zeitigten, sondern statt dessen als Vorwand für eine immer stärkere Militarisierung der Innenpolitik durch die Kompetenzausweitung der verschiedenen, mit Sicherheitsfragen befaßten Ministerien und Institutionen dienten.

Drittens begab sich El'cin seit der im Zuge der Auflösung des Obersten Sowjet im Herbst 1993 erfahrenen Unterstützung immer mehr in die Abhängigkeit der Organe der inneren Sicherheit und – mit Abstrichen – der Armee. Deren Ressortinteressen und die persönlichen Machtinteressen ihrer Leiter beherrschten im Jahresverlauf 1994 zunehmend den politischen Entscheidungsprozeß in Rußland. Dies fand auch in der wachsenden Repräsentation eines entsprechenden Personenkreises in den den innenpolitischen Entscheidungsprozeß dominierenden Institutionen – allen voran im Sicherheitsrat – Ausdruck.

Viertens verstärkte El'cin die schon durch die Verfassung präjudizierte Marginalisierung der Regierung immer mehr, indem er sich zum einen schon Anfang Januar 1994 die Machtminister direkt unterstellte und die Regierung in der Folge zu einer reinen "Wirtschaftsregierung" degradierte. Diese Tendenz verstärkte sich durch den Ausbau der Präsidentialadministration. Gleichzeitig führte dies zum anderen aber auch zu verstärkten Apparatekonkurrenzen innerhalb der Präsidentialadministration sowie zu Konflikten mit und innerhalb der Regierung. Die von El'cin in dieser Form geschaffenen Strukturen trugen maßgeblich dazu bei, daß verschiedene Politikfelder – insbesondere die Regional- und Nationalitätenpolitik – zum Spielball in den Konkurrenzkämpfen zwischen verschiedenen Politikern bzw. Institutionen mutierten.

Fünftens schließlich übten Duma und Föderationsrat die ihnen zustehenden Kontrollfunktionen nur sehr mangelhaft aus. Hintergrund war vor allem die starke Heterogenität der Duma, die ein geschlossenes Vorgehen verhinderte, sowie die auch hier beobachtbare Tendenz, Sachfragen zu machtpolitischen Zwecken zu instrumentalisieren, statt eine kohärente Strategie im Umgang mit der Exekutive zu entwickeln. Insbesondere durch ihre Duldung der Kooptation der Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern in den Sicherheitsrat im Mai 1994 verstärkten Duma und Föderationsrat die der rußländischen Verfassung schon immanente Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung zusätzlich und begaben sich damit weiterer ihrer noch verbliebenen Kontrollrechte.

Diese Punkte – und insbesondere der letzte – machen deutlich, daß die demokratischen Defizite der rußländischen Politik in den letzten Jahren nicht allein den Faktoren "Staatslobbyismus" und "Verfassungsmängel" geschuldet sind, sondern daß viele Probleme aus aktuellen Verwerfungen der innenpolitischen Prozesse resultieren. Zudem sind die herausragende Bedeutung, die die Präsidentialadministration seit Sommer 1996 erlangte, und die gleichzeitig geschwundene Rolle des Sicherheitsrates ein Beweis dafür, daß im gegenwärtigen politischen System Rußlands weniger die konkrete Struktur einer bestimmten Institution die machtpolitische Konstellation prägt; entscheidender sind informelle Faktoren, die insbesondere die Nähe einzelner exponierter Politiker zum Präsidenten zu einem bestimmten Zeitpunkt betreffen.

Für nahezu alle Politiker besaßen die *Beziehungen Rußlands zu Čečnja* nach der Unabhängigkeitserklärung der Republik vom November 1991 und dem kurz darauf folgenden erfolglosen Versuch, den Ausnahmezustand mit bewaffneten Einheiten des Innenministeriums durchzusetzen, bis zur Jahreswende 1993/94 kaum noch Bedeutung, da alle Kräfte durch den innenpolitischen Konflikt zwischen Präsident und Oberstem Sowjet gebunden waren. Nach der Festigung der Machtposition El'cins Anfang 1994 geriet Čečnja jedoch in den Schnittpunkt der beiden zentralen innenpolitischen Themen – Wahrung der territorialen Integrität Rußlands und Bekämpfung von Kriminalität und Korruption. Es läßt sich zeigen, daß sich die innenpolitischen Entwicklungen in Rußland in der zweiten und dritten Phase 1994 analog in der rußländischen Čečnja-Politik niederschlugen.

In der zweiten Phase, die innenpolitisch durch die Anstrengungen des Präsidenten, einen gesellschaftlichen Konsens herzustellen, charakterisiert ist, verfolgte die rußländische Seite im Verhältnis zu Čečnja eine Doppelstrategie: Sie schwankte zwischen Demonstration von Verhandlungsbereitschaft und Unterstützung von Teilen der innerčečenischen Opposition. Die Äquivalenz zur innenpolitischen Konsensstrategie El'cins zeigt sich darin, daß die rußländische Führung den Erhalt der territorialen Integrität betonte, bei behaupteter Verhandlungsbereitschaft einen gewissen Druck auf Čečnja ausübte, auf weitergehende Konfrontation jedoch verzichtete.

Die behauptete Verhandlungsbereitschaft war allerdings nur vorgeschoben, weil von Beginn an die treibenden Kräfte in der rußländischen Čečnja-Politik – allen voran Sergej Šachraj, gestützt auf eine von ihm initiierte Duma-Resolution – ein Junktim zwischen der Durchführung von vorgezogenen Wahlen in Čečnja und der Möglichkeit des Abschlusses eines Vertrages zur Kompetenzabgrenzung zwischen dem Zentrum und der Republik herstellten. Wenn zudem berücksichtigt wird, daß die oberste rußländische Führung jeglichen direkten Kontakt mit Dudaev verweigerte, wird klar, daß die rußländische Politik schon im ersten Halbjahr 1994 auf den Sturz Dudaevs abzielte.

Die Čečnja-Politik war von Anbeginn Domäne der Exekutive, die sich allerdings in vielerlei Binnenkonkurrenzen aufrieb. Einige Sicherheits- und Geheimdienste, Teile der Präsidialadministration sowie das MČS und das Ministerium für Regional- und Nationalitätenpolitik waren schon im Frühjahr 1994 in einander zum Teil zuwiderlaufende Aktivitäten in bezug auf Čečnja verwickelt.

Spätestens in der dritten Phase seit August 1994 setzte die rußländische Führung parallel zur Verschärfung des innenpolitischen Klimas in Rußland infolge der eingetretenen Machtverschiebung zugunsten imperial denkender Militärs sowie der Sicherheits- und Geheimdienste auf den gewaltsamen Sturz Dudaevs mit Hilfe der innerčečenischen Opposition. Dies wurde durch eine beispiellose Hetzkampagne in den rußländischen Medien begleitet, in denen Čečnja als Hort der die Sicherheit ganz Rußlands bedrohenden Kriminalität porträtiert wurde. Čečnja sollte in der folgenden Zeit – so der Plan – zu einem Demonstrationsobjekt für die Entschlossenheit des Präsidenten im Kampf gegen den Staatszerfall und für die Durchsetzung von Recht und Ordnung werden, die Arbeit der Sicherheits- und Geheimdienste unter dem Signum von "Law and order" mit neuer Legitimität versehen sowie als Profilierungsfeld anderer rußländischer Politiker dienen. Doch der Plan, den Sturz Dudaevs zunächst durch eine massive Aufrüstung der Opposition und dann durch eine vom FSK geleitete "covert action" unter Beteiligung rußländischer Soldaten zu bewerkstelligen, scheiterte kläglich.

Durch die Politik der Moskauer Führung gegenüber Čečnja wurde seit Frühjahr 1994 jeglicher politischer Kompromiß zunehmend unwahrscheinlicher. Die Zuspitzung des Konfliktes in der zweiten Jahreshälfte 1994 geht zum überwiegenden Teil auf eine undurchdachte Politik sowie zu einander im Widerspruch stehende Aktivitäten

verschiedener Akteure auf rußländischer Seite zurück. Die Lage in Čečnja selbst veränderte sich in dieser Zeit nicht so grundlegend, daß Rußland sich zu einem Eingreifen hätte genötigt sehen können.

Rußland setzte auf eine Strategie, die zuvor schon in einigen Nachfolgestaaten der SNG "erfolgreich" gewesen war: Konflikte werden so lange geschürt, bis ein Eingreifen Moskaus unvermeidbar und international akzeptabel erscheint. Die Krise eskalierte nach dem Muster: gescheiterte Diplomatie – gescheiterter Putsch – militärische Invasion.

Die Umstände der *Invasionsentscheidung* und die von offizieller Seite genannte Begründung bestätigen die obengenannten Ergebnisse. Der Krieg gegen Čečnja war die Konsequenz bestimmter informeller Macht- und Einflußstrukturen im rußländischen politischen System, einer problematischen Institutionenkonstruktion und den seit Jahresanfang 1994 beobachtbaren Machtverschiebungen.

Die für das Fällen der endgültigen Invasionsentscheidung maßgebliche Institution war mit dem Sicherheitsrat ein Organ, dem nach der Rechtslage nur eine konsultative Funktion zukommt. Der Kreis seiner Mitglieder wird von den Chefs der Machtministerien und anderen Sicherheitsorganen dominiert, die im Jahresverlauf und insbesondere seit Herbst 1994 immer stärkeren politischen Einfluß auszuüben begannen. Darüber hinaus wurde die Politik gegenüber Čečnja mit der Zuspitzung der dortigen Lage immer mehr zu einer Angelegenheit von El'cins "Küchenkabinett", das im Hintergrund die Fäden zog und die Sitzungen des Sicherheitsrates vorbereitete.

Präsident El'cin, der sich zu diesem Zeitpunkt schon längst für eine erneute Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 1996 entschieden hatte, aber unter sehr schlechten Popularitätswerten litt, setzte bei seiner Wahlstrategie zum einen auf die "Hardliner" innerhalb der Exekutive, zum anderen wollte er sich als entscheidungsfreudiger Politiker profilieren. Čečnja bot sich ihm als geeignetes Objekt an. Die Analyse von El'cins wichtigsten Äußerungen ergibt, daß der Faktor Kriminalität – das dominierende innenpolitische Thema des Jahres 1994 – darin die alles überragende Rolle spielt. Dies ist ein weiterer Beweis dafür, daß der Konflikt mit Čečnja in erster Linie zu machtpolitischen Zwecken instrumentalisiert wurde.

Jenseits der auf eine Wiederwahl zielenden Überlegungen El'cins hatten auch verschiedene andere Akteure ein Interesse daran, mit Gewalt gegen Čečnja vorzugehen. Eine ganze Reihe von Ressorts und die Sicherheits- bzw. Geheimdienste hatten institutionelle, deren Leiter zudem persönliche Interessen an einem Krieg gegen Čečnja. Ein "kleiner siegreicher Krieg" hätte ihnen aufgrund der dann zu erwartenden noch weitergehenden Militarisierung der Innenpolitik Zuwächse an Kompetenzen, Ressourcen und Macht verschafft. Eine entsprechende Entwicklung in den ersten Monaten nach dem Einmarsch belegt dies.

Einen zweiten, für die Invasionsentscheidung wichtigen Gesichtspunkt stellen geoökonomische und geostrategische Überlegungen dar. In den Augen der Mehrheit der rußländischen Führung hätte eine anhaltende Duldung der Sezession Čečnjas den Verlust rußländischen Einflusses über den gesamten Kaukasus, allen voran Azerbajdžan, zur Folge haben können. Aufgrund der schon weit gediehenen Aktivitäten der azerbajdžanischen Führung in bezug auf die Erschließung der Erdölfelder im Kaspischen Meer hätte schon in naher Zukunft der endgültige Verlust der strategischen Kontrolle über den Transport azerbajdžanischen Erdöls nach Westen gedroht. Nahezu die gesamte rußländische politische Elite war sich hinsichtlich der Notwendigkeit des Erhalts der Hegemonie Rußlands über den kaukasischen Raum einig.

Es ist nicht übertrieben, in bezug auf die Entscheidung zur militärischen Intervention in Čečnja von einer "Großen Koalition" innerhalb der rußländischen Exekutive zu sprechen. Gegen diese Front konnten sich weder die wenigen Kriegsgegner in der rußländischen Führung noch die beiden Parlamentskammern, die sich überdies

praktisch nur auf das Verfassen von Resolutionen beschränkten, geschweige denn die wenigen aktiv demonstrierenden oder anderweitig engagierten rußländischen Bürgerinnen und Bürger durchsetzen.

Die rußländische Politik gegenüber Čečnja und der nachfolgende Krieg, der Tausende von Menschen das Leben kostete, geben den Blick frei auf den spezifischen Zustand des rußländischen politischen Systems seit Herbst 1993. Der Krieg gegen Čečnja war in hohem Maße das Ergebnis der seit der Jahreswende 1993/94 verstärkt hervortretenden Tendenzen einer autoritären Präsidialherrschaft, bei der sich El'cin in zunehmendem Maße auf die bewaffneten Staatsorgane und die Geheimdienste stützte. Selbst ein mit großer Geschlossenheit auftretendes Parlament hätte aufgrund seiner nur geringen Kompetenzausstattung die Invasion kaum verhindern können. Dieses Faktum kann aber die mangelnde Entschlossenheit und das wahltaktisch motivierte schwankende Agieren der Parlamentsmehrheit nicht rechtfertigen.

Die Wiederholung eines ähnlichen Vorgehens seitens der rußländischen Führung kann für die Zukunft – insbesondere nach Inkrafttreten eines neuen Verteidigungsgesetzes, das der Exekutive weitreichende Vollmachten beim Einsatz der Streitkräfte in innenpolitischen Krisensituationen einräumt – nicht restlos ausgeschlossen werden. Der Einfluß von Akteuren, die ein großes Interesse an einem guten, auf wirtschaftliche Kooperation bauenden Verhältnis zum Westen haben, wie beispielsweise Rohstoffsektor und Finanzkapital, hat inzwischen jedoch deutlich zugenommen. Dies läßt die Wahrscheinlichkeit eines neuen militärischen "Abenteuers" geringer erscheinen. Allerdings stehen diese Kräfte einer politischen Ordnung mit starken autoritären Komponenten und einer Militarisierung der Innenpolitik unter dem Banner von "Law and order" nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber.

Astrid Sahn

## **Tschernobyl- und Atomenergiepolitik in Belarus und der Ukraine (1990-1996)**

### **Ein Versuch zur Bestimmung von Pfadabhängigkeit und Pfadbildung im Transformationsprozeß mittels vergleichender Politikfeldanalyse**

Ziel der im Titel genannten Studie, die von der Verfasserin Ende Januar 1998 an der Goethe-Universität in Frankfurt/Main als Dissertation eingereicht wurde, ist es, systematische Bezüge zwischen den in den belarussischen und ukrainischen Transformationsprozessen beobachtbaren Brüchen und Zäsuren sowie den sich verändernden Handlungsoptionen und Leitlinien der Tschernobyl- und Atomenergiepolitik als zentralen Bereichen der Umwelt- und Energiepolitik in beiden Ländern herzustellen. Anders formuliert, geht es um die Frage, inwiefern der Verlauf des Transformationsprozesses einen Wandel in den Leitlinien dieser Politik zur Folge hatte bzw. diesen ermöglichte oder verhinderte. Gleichzeitig wird umgekehrt danach gefragt, welchen Einfluß die vielfältigen Umweltprobleme und die gegebenen Energieversorgungsstrukturen sowie die hierdurch evozierten politischen Lösungsstrategien auf die Richtung des belarussischen und ukrainischen Transformationsprozeß hatten. Es sollen hier also durch eine Analyse des Leitlinienwandels Voraussetzungen und Bedingungen für das Gelingen oder Scheitern von Demokratisierung und friedlicher Nationalstaatsbildung ermittelt werden. Unter Leitlinien werden dabei die allgemeinen Rahmenrichtlinien verstanden, die die zentralen Handlungsstrategien in einem Politikfeld vorgeben und in Gesetzen, Staatsprogrammen und -konzeptionen festgelegt sind.

Die Analyse des Leitlinienwandels, d.h. der Entstehung, der Umsetzung und der Revision der Leitlinien in der belarussischen und ukrainischen Tschernobyl- und Atomenergiepolitik konzentriert sich auf vier Faktoren. Dabei handelt es sich erstens um den in einem Politikfeld bestehenden objektiven Problemdruck, wie er beispielsweise in unübersehbaren Katastrophenfolgen (Anwachsen von Erkrankungsraten, Veränderung der kollektiven Strahlendosen etc.), durch die Knappheit verfügbarer Energieressourcen oder durch die von Atomkraftwerken ausgehenden Risikopotentiale zum Ausdruck kommen kann. Das zweite Moment bilden die ökonomische Rahmenbedingungen. Denn die einem Staat zur Verfügung stehenden finanziellen Handlungskapazitäten begrenzen die Problemlösungsmöglichkeiten in einem Politikbereich, die Inflationsrate beeinflusst die Umsetzungsmöglichkeiten verabschiedeter Programme etc. Drittens ist der institutionelle Handlungsrahmen zu berücksichtigen. Dabei wird im Rahmen dieser Arbeit ein Institutionenbegriff verwendet, demzufolge Institutionen "die Spielregeln einer Gesellschaft" (North, S. 3) darstellen bzw. "auf den Bereich der Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen und ihre Durchsetzbarkeit bezogen" (Waschkuhn) sind. Unter institutionellem Handlungsrahmen sind daher sowohl die Funktionen der Staatsorgane (Parlament, Regierung etc.) und bestimmter Organisationen (Parteien, Gewerkschaften etc.) als auch Verfahrensregeln (Wahlen, Mehrheitsprinzip etc.) sowie die in einer Gesellschaft existierende politische Kultur mit ihren Normen- und Wertvorstellungen gemeint. Zu letzterem gehört insbesondere das Fehlen oder Vorhandensein eines nationalen Konsensus, die Bedeutung von Öffentlichkeit, die Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit wie auch das in einer Gesellschaft präsenste Umwelt- und Risikobewußtsein. Den vierten Faktor bilden schließlich die internationalen Kooperationsmöglichkeiten und Abhängigkeiten, die für einen Staat in einem bestimmten Politikfeld existieren. Hierbei geht es insbesondere um die Frage, in welcher Form das internationale Umfeld Einfluß auf die Formulierung der Leitlinien im jeweiligen Politikfeld nimmt. Umgekehrt ist zu untersuchen, inwieweit die Veränderungen in der

Tschernobyl- und Atomenergiepolitik Auswirkungen auf die außenpolitische Orientierung und die Festigung der Eigenstaatlichkeit von Belarus und der Ukraine im Spannungsfeld zwischen Rußland und dem Westen haben.

Das Gewicht dieser vier Faktoren im Entscheidungsprozeß und ihr Verhältnis zueinander ist kontextabhängig und muß für jede konkrete Situation empirisch festgestellt werden. Ausgehend von der leitenden Fragestellung vom Verhältnis von Pfadabhängigkeit und Pfadbildung im Transformationsprozeß wird dabei dem institutionellen Handlungsrahmen besondere Aufmerksamkeit zuteil. Im Mittelpunkt stehen dabei das Verhältnis von Exekutive und Legislative, die Akzeptanz von Parteien, Opposition und Öffentlichkeit durch die politischen Eliten und die Bevölkerung sowie die Bereitschaft zur weiteren Institutionalisierung und Formalisierung der Entscheidungsprozesse und die Partizipation von gesellschaftlichen Gruppen an denselben. Für die Analyse des Leitlinienwandels werden dabei einerseits die unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen dargestellt und die zwischen ihnen existierenden Unterschiede zu erklären versucht. Anschließend werden die Politikresultate im Hinblick auf ihre Konsistenz und Regelungsfähigkeit verglichen. Schließlich wird versucht, einen Zusammenhang zwischen dem existierenden institutionellen Handlungsrahmen und dem erzielten Politikresultat herzustellen.

Als allgemeines Ergebnis der Studie läßt sich festhalten, daß im politischen Transformationsprozeß von Belarus und der Ukraine sowie im Leitlinienwandel in den Bereichen Atomenergie- und Tschernobyl-Politik ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit existiert. Die vor 1991 entstandenen institutionellen Rahmenbedingungen prägten in beiden Staaten wesentlich den Verlauf des Transformationsprozesses nach der Unabhängigkeit. Dabei hatte jedoch die ukrainische Entwicklung deutlichere Brüche und Zäsuren aufgewiesen, die eine entschiedener Abkehr vom sowjetischen Systemmodell erlaubten. Zudem trug die historisch bedingte Heterogenität und stärkere nationale Orientierung der politischen Eliten in der Ukraine dazu bei, daß die sich insbesondere mit der Auflösung der Sowjetunion eröffnenden "windows of opportunities" auch für neue Pfadbildungen genutzt wurden. Dem gegenüber verpaßte die deutlich mehr systemverhaftete und homogenere belarussische Elite u.a. aufgrund ihres unzureichend ausgeprägten Legitimitätsbewußtseins wichtige Weichenstellungen, die zur Festigung von nationaler Unabhängigkeit und demokratischer Entwicklung hätten beitragen können. Der Vergleich zwischen Belarus und der Ukraine bestätigt somit die These, daß ein nationaler Grundkonsens in einer Gesellschaft und insbesondere auf Elitenebene Voraussetzung dafür ist, daß Aussichten auf eine erfolgreiche Demokratisierung in den Transformationsländern bestehen. Gleichzeitig lassen sich auf der Basis eines solchen Elitenkompromisses und unter stärkerer Anwendung formaler Mechanismen der repräsentativen Demokratie offensichtlich stringentere Politikergebnisse erzielen und internationale Kooperationsmöglichkeiten besser nutzen, als dies ein personalisierter autoritärer Politikstil ermöglicht. Dies konnte durch die Studie zumindest für die Tschernobyl- und Atomenergiepolitik in Belarus und der Ukraine belegt werden: Die stärkere Stellung der Legislative und die Existenz von einflußreichen Lobbyverbänden erlaubten in der Ukraine im Vergleich zu Belarus eine konzeptionell bessere und transparentere Politik in den genannten Politikfeldern. Allerdings sind diese Vorzüge der ukrainischen Entwicklung lediglich relative und lassen sich nicht auf den Bereich der Implementation politischer Entscheidungen ausdehnen. Insbesondere in der unzureichenden staatlichen Steuerungsfähigkeit, die sich u.a. in einer massiven, staatliche Strukturen einbeziehenden Schattenwirtschaft zeigt, und den daraus folgenden unkontrollierten Interessengruppenkämpfen sind ernste Gefahren für eine weitere demokratische Entwicklung in der Ukraine zu sehen. Von einer konsolidierten Demokratie kann daher noch keine Rede sein. Umgekehrt ist der Nutzen der im Vergleich höheren Implementationsfähigkeit in Belarus aufgrund der unzureichenden Strategiebildung zweifelhaft. Letztere kann zum Anwachsen eines Problemstaus führen, der langfristig einen rasanten Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit zur Folge haben wird.

## Literatur

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

Waschkuhn, Arno: Institutionen, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Pipers Wörterbuch zur Politik, München 1987, Bd. 1, S. 376-377.

## KOLLEKTIVE DEUTUNGSMUSTER IN DER PHASE DES ÜBERGANGS

Elke Fein

### Die erste Phase der Vergangenheitsaufarbeitung in Rußland

#### Der "Prozeß gegen die KPdSU" und die Auseinandersetzung mit der sowjetischen Vergangenheit in der russischen Öffentlichkeit 1991-1993

##### 1. Einführung

Die Systemtransformation in der Russischen Föderation (RF) nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion stellt die westlichen "Transitologen" vor besondere Herausforderungen. Während sich die meisten ostmitteleuropäischen Staaten, ihrer Selbstwahrnehmung zufolge, 1989/90 von einer ihnen oktroyierten Fremdherrschaft befreien, um sich der weltweiten Entwicklung von freiheitlich-westlicher Demokratie und Marktwirtschaft anzuschließen, zeichnete sich im russischen Fall schnell ab, daß die Systemtransformation mehr Zeit in Anspruch nehmen und gegen größere Hindernisse anzukämpfen haben würde. Zwar ging der implosive Zerfall der Sowjetunion weitgehend ohne Blutvergießen vonstatten, doch hatte die Friedfertigkeit der Auflösung des Systems auch ihren Preis: Wesentliche strukturelle und politisch-kulturelle Teile des Sowjetsystems leben bis heute fort. – (Wie) war und ist demokratisierende Vergangenheitsbewältigung unter den Bedingungen derart starker Kontinuität möglich?

Das vorliegende Projekt möchte am Beispiel des Umgangs mit der der KPdSU die Art der Auseinandersetzung mit der sowjetischen Geschichte im "neuen Rußland" und ihre Bedeutung für den Prozeß der Demokratisierung untersuchen. Die KPdSU, die 1991 verboten und 1992 Gegenstand eines Verfahrens vor dem rußländischen Verfassungsgericht wurde, steht geradezu exemplarisch für das gesamte sowjetische System und die von ihm verkörperten Werte. Im Hintergrund steht die Frage, inwieweit der am Beispiel des sogenannten "KPdSU-Prozesses" besonders deutlich zu beobachtende, stark um Ausgleich bemühte und kompromißbetonte Umgang mit der sowjetischen Vergangenheit in der RF, auch wenn er womöglich nicht gerade zur *Vergangenheitsbewältigung* beiträgt, dennoch einen positiven Beitrag zur Konsolidierung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen leistet. In Anbetracht der allgemein stockenden und widersprüchlichen Demokratisierung und eines hohen Maßes an gesellschaftlicher und politisch-kultureller Kontinuität dominiert auf offizieller (v.a. präsidentialer) Seite diese auf "Versöhnung" abzielende Geschichtspolitik, während Positionen, die auf einer konsequenteren Aufarbeitung der Vergangenheit bestehen, besonders seit 1993 eher an den Rand gedrängt und damit auf die Funktion einer "stillen" oder "lautlosen" Geschichtsaufarbeitung verwiesen wurden.

Die Frage, ob diese Entwicklungen die Demokratisierung in der RF im Sinne einer "Bewältigung" der Vergangenheit letztlich eher fördern oder verhindern, ist anhand des kurzen hier gewählten Untersuchungszeitraums kaum zu beantworten und geht über den Horizont des Projekts hinaus. Sie soll aber dennoch nicht ganz aus dem Blick verloren werden. Ziel ist es, bezogen auf strategische Gruppen die Wirkung und den Stellenwert herauszuarbeiten, der dem juristischen Vorgehen gegen die Kommunistische Partei in der Öffentlichkeit beigemessen wurde. Die Untersuchung von Elementen der Kontinuität (in Bezug auf die Sowjetunion als politisches und Gesellschaftssystem einerseits und als Imperium und Völkerrechtssubjekt andererseits) und des Wandels (bezogen

auf die Akzeptanz rechtsstaatlicher und demokratischer Prozeduren und Werte) soll Aufschluß darüber geben, inwieweit hergebrachte totalitäre bzw. imperiale Einstellungen und Denkgewohnheiten im politischen Bewußtsein der russischen Öffentlichkeit nach dem Zerfall der Sowjetunion fortwirken und/oder eine Konsolidierung auf der Grundlage veränderter, demokratischer und rechtsstaatlicher Haltungen stattfindet.

## 2. Zur politischen und historischen Einordnung des "KPdSU-Prozesses"

Nach dem gescheiterten Putsch reaktionärer Kommunisten im August 1991 verbot Jelzin die Tätigkeit der KPdSU. Danach sei das Land wie verwandelt gewesen<sup>1</sup>. Die folgende Phase freiheitlich-demokratischen Euphorie war geprägt von Forderungen, sich jetzt konsequent vom alten Regime zu lösen und seine Überreste zu überwinden. In diese Phase fällt auch der Prozeß vor dem rußländischen Verfassungsgericht, bei dem über die Verfassungsmäßigkeit der KPdSU und ihr weiteres Schicksal verhandelt wurde. Er wurde von Kommunisten selbst angestrengt, indem sie Verfassungsklage gegen die Ukaze Jelzins erhoben. Gleichzeitig wurde über einen Antrag des sozialdemokratischen Abgeordneten Rumjancev verhandelt, die beiden Parteien überhaupt für verfassungswidrig zu erklären. Im Zuge des "KPdSU-Prozesses" kam es zu zahlreichen Veröffentlichungen bisher geheimer Archivdokumente, und eine Übergabe der Archive von Partei und KGB an gesellschaftlich kontrollierte Einrichtungen erschien in greifbarer Nähe.

Der Prozeß entfachte die Leidenschaften auf kommunistischer und "demokratischer" Seite. Obwohl es sich nicht um einen Strafprozeß im Sinne etwa des "Nürnberger Tribunals" (wenngleich dieser Vergleich oft gezogen wurde), sondern um eine Kompetenzklage vor dem Verfassungsgericht handelte, bei dem die Rechtmäßigkeit der präsidentialen Verbots-Ukaze überprüft werden sollte, ging die Bedeutung des Prozesses in der öffentlichen Wahrnehmung weit darüber hinaus. Auch wenn ihn radikale Demokraten im nachhinein als "Farce" bezeichneten wurde er – nicht nur von den Kommunisten – als "Jahrhundert-Prozeß" angesehen und allgemein von dem "Prozeß gegen die KPdSU" gesprochen.

Doch die Phase nach dem Putschversuch, weithin als die liberalste und demokratischste der russischen Transformation bezeichnet (Ionin), war von relativ kurzer Dauer und die Demokratisierung blieb unvollständig. So gelang es beispielsweise nicht, die demokratische Hochstimmung politisch zu kanalisieren und dem Land eine neue, demokratische Verfassung zu geben. Auch der "KPdSU-Prozeß" 1992 drohte zeitweise zur Bühne für die Austragung politischer Gegensätze zu werden. Die "demokratische Phase" endete spätestens mit der gewaltsamen Auflösung des Parlaments durch Präsident Jelzin im Oktober 1993. Aber schon nach der Verkündung des Urteils im "KPdSU-Prozeß" durch das Verfassungsgericht am 30. November 1992, das zwar grundsätzlich dem Präsidenten Recht gab, jedoch auch deutlich von der Suche nach einem für beide Seiten akzeptablen Kompromiß gekennzeichnet war, wurde den besonders Engagierten unter den Demokraten klar, daß es "keine Lustration und keine Diskussion darüber geben würde und daß die Archive nicht unter gesellschaftliche Kontrolle gestellt werden würden". Für den MEMORIAL-Aktivisten Arseni Roginskij, der selbst in der Funktion eines Sachverständigen an dem Prozeß mitgewirkt hat, bedeutete dieser kompromißbetonte Urteilsspruch, daß "wir (die Demokraten, die Gesellschaft) den Prozeß verloren haben"<sup>2</sup>. Die Aufarbeitung der Sowjetzeit, die so hoff-

---

<sup>1</sup> So auch Boris Jelzin selbst in seiner Autobiographie *Auf des Messers Schneide. Tagebuch des Präsidenten*, Berlin 1993, S. 7: "Am 19. August erwachten wir, wie gewöhnlich, in einem Lande, und am 21. fanden wir uns in einem völlig anderen wieder."

<sup>2</sup> Arseni Roginskij in Berlin am 26.1.1998.

nungsvoll begonnen hatte, schien damit zumindest vorläufig von der politischen Tagesordnung abgesetzt gewesen zu sein.

### 3. Hypothesen und Erkenntnisinteresse

Die Verfassungsgebung von 1993 wird von den meisten Beobachtern ungeachtet des Referendums mehr als Oktroi denn als das Resultat einer freien und bewußten konsensuellen Entscheidung der Mehrheit der Bürger angesehen. Anders als das (west-)deutsche Grundgesetz kann sie daher wohl kaum als symbolischer Gründungsakt einer neuen rußländischen Republik gelten, der damit noch ausstünde. Ein Grundproblem in der RF liegt gerade im Fehlen eines Gründungsmythos und in den Schwierigkeiten, über einen solchen politische und gesellschaftliche Einigkeit herzustellen, da dies per oktroi von oben nicht mehr möglich ist und äußerer Druck fehlt.

Das hiermit geschaffene Diskrepanz-Problem zwischen formal (mehr oder weniger) demokratischen Institutionen und mangelnder Entsprechung im Bereich der politischen Kultur stellte sich in der Bundesrepublik nach 1949 in ähnlicher Form. Doch sorgten hier äußerer Druck und internationale Einbindung für ein radikales Vorgehen gegen die führenden Repräsentanten der ehemaligen Staatspartei NSDAP und dafür, daß eine Abwendung und Distanzierung vom alten Regime (zumindest in der Öffentlichkeit) die einzige normativ vertretbare Haltung wurde. Die neue demokratische Staatsgründung wurde zur gesellschaftlichen "Basiserzählung"<sup>3</sup> – während eine gründlichere "Bewältigung" der nationalsozialistischen Vergangenheit durch die Gesellschaft erst allmählich einsetzte.

Hieraus ergibt sich die Frage, welche Wege oder Strategien im russischen Fall denkbar sind, um die Gegner der Demokratie mit dieser zu versöhnen oder wenigstens ihren Widerstand abzuschwächen. Im vorliegenden Projekt soll das Phänomen untersucht werden, daß das für die postsowjetische Gesellschaft so zentrale Problem des Umgangs mit der ehemaligen Staatspartei KPdSU derzeit mittels einer lautlosen, "sanften" Integration ihrer Repräsentanten gelöst wird, die noch nicht mit Vergangenheitsbewältigung gleichzusetzen ist, sie aber auch nicht ausschließen muß, – oder anders gewendet – die Frage, inwieweit der "Friede mit den Tätern" als Preis für den "Frieden der Täter mit den demokratischen Reformen", ungeachtet etwaiger normativer Bedenken, zur demokratischen Konsolidierung beiträgt. Es ist denkbar, daß radikalere Vergangenheitsaufarbeitung angesichts der bestehenden Kräfteverhältnisse zu einer scharfen Polarisierung mit durchaus ungewissem Ausgang führen würde. Die Tatsache, daß selbst überzeugte Befürworter einer kritischen Aufarbeitung der Sowjetzeit ihren Verzicht auf die Forderung nach strafrechtlicher Verfolgung von Systemunrecht zuweilen mit der Bedeutung einer Integration der Gesellschaft und der gewaltfreien Konsolidierung der "Demokratie" – bzw. der Lage – begründen, legt die Vermutung nahe, daß sich der gesellschaftlich-politische Grundkonsens unterdessen auf nicht viel mehr als eine Art Hobbesianischen Waffenstillstand beschränkt.

Was folgt weiterhin aus der Beobachtung, daß die Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit in der RF gesamtgesellschaftlich gesehen bestenfalls am Anfang steht, ein Austausch staatlicher und gesellschaftlicher Eliten kaum und eine strafrechtliche Verfolgung von Systemunrecht gar nicht stattgefunden hat – und das Thema

---

<sup>3</sup> Diesen aus der Ethnologie stammenden Begriff verwenden die Siegener Politikwissenschaftler Thomas Herz und Michael Schwab-Trapp, *Umkämpfte Vergangenheit. Diskurse über den Nationalsozialismus seit 1945*, Opladen 1997.

seit etwa 1993 (entgegen der Behauptung Assen Ignatovs<sup>4</sup>) in der Öffentlichkeit eine eher untergeordnete Rolle spielt, für den sozialwis-senschaftlichen Versuch, die russische "Vergangenheitsbewältigung" zu erforschen?

Die Heftigkeit der Auseinandersetzung, insbesondere in der Anfangsphase bis zum Ende des "KPdSU-Prozesses", spricht dafür, daß mit dem "Ende der Debatte" (Roginskij) das Thema bzw. Problem keineswegs erledigt, sondern lediglich für eine Weile aus dem politischen Scheinwerferlicht verschwunden ist und nach dieser so definierten "ersten Phase der Vergangenheitsaufarbeitung" zu einem späteren Zeitpunkt erneut (und dann vielleicht intensiver) auf-bricht. Freilich wären, um das tatsächliche Verhältnis der heutigen russischen Gesellschaft zur Sowjetunion genauer zu eruieren, in Abwesenheit einer öffentlichen Debatte subtilere empiri-sche Methoden vonnöten, als sie einem solchen Projekt zur Verfügung stehen. Die Untersu-chung der öffentlichen Debatte im Umfeld des "KPdSU-Prozesses" 1992, so die These dieses Projekts, kann aber bei der Beantwortung der Frage helfen, warum die "demokratische" Euphorie der Jahre 1988-1991, die im demokratisch überwundenen Putschversuch gipfelte, nicht zur gesellschaftlichen "Basiserzählung" werden konnte und welche Faktoren, Einflüsse und Denkweisen dies verhindert haben. Anhand der öffentlichen "Wirkung" und Resonanz des Prozesses können Kontinuitäten (Fortwirken hergebrachter Ansichten) und Elemente des Wandels (Überwindung und Distanzierung davon) in Bezug auf die Einstellung(en) zum sowjetischen Gesellschaftsmodell herausgearbeitet und ihre Verteilung im gesellschaftlich-politischen Spektrum lokalisiert werden. Dabei gilt es, die strategischen gesellschaftlichen Gruppen zu ermitteln, die Träger bestimmter dominanter Vergangenheits- (und Gegenwarts-)Interpretationen sind und diese zum Gegenstand politischer Ansprüche und Forderungen erheben bzw. ihr politisches Verhalten wenn nicht explizit, so doch implizit daraus ableiten. – Wie und wie stark sind diese Gruppen (auch über den unmittelbar beobachteten Kontext hinaus) strukturiert oder organisiert?

Auf welcher normativen Grundlage lebt die russische Gesellschaft derzeit? Inwieweit ist der um Ausgleich bemühte und im übrigen stille Umgang mit der Vergangenheit Teil eines solchen Minimalkonsenses und trägt damit zur Konsolidierung bestehender demokratischer Institutionen bei? – Eine *Bewertung* des Umgangs mit Vergangenheit ist letztlich daran zu messen, was unter den Bedingungen des uneindeutigen institutionellen Wandels realistischer- und fairerweise erwartet werden konnte und kann (mit Kant: "Was darf ich hoffen?"). Dabei muß die Meßlatte in Rußland selbst angelegt werden. Die Gesellschaft MEMORIAL kann in vielerlei Hinsicht als "demokratischer Maßstab" fungieren. Daß ihr Rückhalt indes gesamtgesellschaftlich gesehen weitgehend auf wenige Intellektuelle und Opfer des Regimes begrenzt ist, wie die jüngsten Ausfälle Vladimir Zirinovskijs in der Staatsduma<sup>5</sup> zeigen, ist *ein* movens dieses Projekts.

#### 4. Material- und Quellengrundlage

Die wichtigste Quellengrundlage bildet ein Spektrum von ca. 6-8 russischen Tages- und Wo-chenzeitungen, die sowohl Anhänger tiefgreifender Veränderungen als auch konservative Verteidiger der Sowjetunion, Befürworter und Kritiker des Prozesses gegen die Kommunistischen Parteien umfaßt und deren Berichterstattung, Kommentare, Polemiken und Karikaturen von August 1991 bis ca. Oktober 1993 ausgewertet werden sollen. Besonderer

<sup>4</sup> Assen Ignatow, Vergangenheitsaufarbeitung in der Russischen Föderation, Berichte des BIOst, Nr. 42 (1997), S. 19. Der Autor zeichnet ein recht euphorisches Bild der russischen Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit dem sowjetischen Erbe.

<sup>5</sup> Zirinovskijs Verhöhnung der Opfer politischer Repressionen anläßlich einer Debatte über Haushaltsmittel für Entschädigungsleistungen wurde von der Duma stillschweigend akzeptiert, was MEMORIAL zu einem scharfen Protest veranlaßte.

Schwerpunkt ist naturgemäß der Zeitraum der Dauer des Prozesses (Mai bis Nov./Dez. 1992). Diese Auswahl deckt ein möglichst breites Spektrum der Meinungsvielfalt anhand der damals wichtigsten Meinungsführer unter den überregionalen Zeitungen ab.

Zur Erfassung gesellschaftlicher Reaktionen auf den Prozeß sollen zusätzlich Stellungnahmen herausragender gesellschaftlicher Akteure wie der Gesellschaft MEMORIAL und kommunistischer Gruppierungen einbezogen werden. Denkbar ist weiterhin die Berücksichtigung ausgewählter Sitzungsprotokolle des Rates der Volksdeputierten aus dieser Phase, sofern der Prozeß oder die Thematik des Umgangs mit der sowjetischen Vergangenheit im weiteren Sinne dort debattiert wurden.

Der Verlauf des "KPdSU-Prozesses" kann zum einen anhand der z.T. in der Presse abgedruckten Verhandlungsprotokolle und Berichte nachgezeichnet werden. Die Stenogramme sind weitestgehend ediert. Zum anderen besteht über die Gesellschaft MEMORIAL und andere Forschungsinstitute in Moskau die Möglichkeit, Zugang zu den vollständigen internen Prozeßdokumenten wie Sachgutachten, Beweismittel, Eingaben und Unterlagen der beteiligten Gruppen, Memoranden, Statements etc. zu erhalten. Darüberhinaus sollen soweit möglich auch die an der Entscheidung beteiligten Richter interviewt werden.

Andreas Langenohl

## Gesellschaftliche Erinnerung in Rußland als Modernisierung der politischen Kultur

Hinsichtlich des Systemwandels in Osteuropa und der GUS mehren sich die Stimmen derer, die die Transformation dieser Gesellschaften als Ausprägung eines allgemeinen Modernisierungsparadigmas begreifen, d.h. als Tendenz zur funktionalen und strukturellen Differenzierung der Gesellschaft. So stellt Wolfgang Zapf fest, daß die klassische Modernisierungstheorie, wie sie von Talcott Parsons und Shmuel N. Eisenstadt entwickelt wurde, viele tatsächlich eingetretene Voraussagen getroffen habe<sup>1</sup> – von denen die spektakulärste, bereits in den 50er Jahren formulierte ist, daß die sozialistischen Gesellschaften über kurz oder lang einen ähnlichen Modernisierungsweg nehmen würden wie die westlichen<sup>2</sup>. So kann man zu der Ansicht gelangen, daß Transformation sich von herkömmlicher Modernisierung primär dadurch unterscheidet, "daß ihr Ziel prinzipiell bekannt ist und von den zentralen Akteuren bewußt angestrebt wird"<sup>3</sup>.

Allerdings muß man sich davor hüten, aus dieser offensichtlichen Konvergenz gesellschaftlicher Entwicklung zur Annahme einer universellen Gesetzmäßigkeit verführt zu werden, die von den innen- und außenpolitischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen der Modernisierung abstrahiert<sup>4</sup>. So ist bemerkt worden, daß ein Hindernis der Transformation in Legitimationsschwierigkeiten des demokratischen Staatswesens bestünde<sup>5</sup>. Ich möchte im folgenden zeigen, daß solche Probleme nicht nur als Implementierungsschwierigkeiten der neuen Institutionen aufzufassen sind, sondern ebenfalls als Modernisierungsdefizite gesellschaftlicher Deutungsmuster interpretiert werden müssen: Die politische Kultur ist nicht ausreichend rationalisiert, um dem einer modernen Demokratie entsprechenden Legitimationstyp politischer Herrschaft – repräsentierte Partizipation – respondieren zu können. Als Beispiel dient mir dabei die Ableitung politischer Legitimität durch Erinnerungen des Stalinismus in der späten Sowjetunion.

### 1. Traditionale Elemente politischer Kultur in der UdSSR

Im Rückblick muß man der Sowjetunion, gemessen an westeuropäischen und nordamerikanischen Gesellschaften, eine Teilmodernität attestieren, in der maßgebliche gesellschaftliche Systeme nicht strukturell ausdifferenziert waren. Sie seien stichwortartig genannt: die Interferenz zwischen politischem System und Ökonomie<sup>6</sup>; die Politisierung des Alltags als Verschmelzung von gesellschaftlicher Gemeinschaft und politischem

---

<sup>1</sup> Wolfgang Zapf, "Modernisierungstheorien in der Transformationsforschung", in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26 ("Politische Theorien in der Ära der Transformation") 1995, S. 172

<sup>2</sup> Talcott Parsons, Das System moderner Gesellschaften, Weinheim/München 4/1996, S. 158ff.

<sup>3</sup> Zapf, a.a.O., S. 169.

<sup>4</sup> Klaus Müller, "'Modernising' Eastern Europe: theoretical problems and political dilemmas", in: Archives européennes sociologiques XXXIII (1992), S. 114; Krisztina Mánicke-Gyöngyösi, "Ost- und ostmitteleuropäische Gesellschaften zwischen autonomer Gestaltung und Adaption westlicher Modernisierungsmodelle", in: Hellmut Wollmann u.a. (Hrsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs (= Leviathan, Sonderheft 15), Opladen 1995, S. 34.

<sup>5</sup> Klaus Müller, "Nachholende Modernisierung? Die Konjunkturen der Modernisierungstheorie und ihre Anwendung auf die Transformation der osteuropäischen Gesellschaften", in: Leviathan 2 (19) 1991, S. 285f.

<sup>6</sup> Parsons, a.a.O., S. 160.

Gemeinwesen; die "halbreligiöse Stellung" des Marxismus-Leninismus als Amalgamierung von politischer und kultischer Sphäre<sup>7</sup>. Die sowjetische politische Kultur kann man hingegen unumwunden als vormodern einstufen, was sich an drei Merkmalen belegen läßt.

### 1.1 Entpolitisierter Gesellschaftsvertrag

Die Sowjetunion wurde seit dem Ende der Ära Stalin durch einen eigentümlichen Gesellschaftsvertrag stabilisiert, kraft dem der Parteistaat seine Legitimität nicht aus der von den Bürgern delegierten Souveränität bezog, sondern im wesentlichen aus der garantierten Bereitstellung von Grundbedürfnisgütern, Vollbeschäftigung und der Inaussichtstellung einer allmählichen Anhebung des Lebensstandards<sup>8</sup>. Die Grundlage dieses merkwürdigen Gleichgewichts ist als "Bedürfnisdiktatur"<sup>9</sup> und "erzwungener Massenkonsens"<sup>10</sup> bezeichnet worden. Seine Grundlagen waren a) ein nach Stalins Tod sowohl in der Partokratie als auch in der Bevölkerung vorherrschender Wunsch nach Sicherheit vor erneuten Gewaltexzessen und vollständiger Rechtlosigkeit<sup>11</sup> und b) eine Übereinstimmung von Produktionsnotwendigkeiten extensiver Industrialisierung (Einstellung von ArbeiterInnen) und formalem Bildungsstand (meist ohne höhere Bildung). Das schlug sich bis in die 70er Jahre in Wirtschaftswachstum, Lohnsteigerungen und sozialer Sicherheit nieder,<sup>12</sup> bewirkte aber bei der Bevölkerung eine Interpretation politischer Legitimität als Funktion staatlichen Sorgeverhaltens. Die Stabilität der Gesellschaft beruhte also nicht nur auf dem staatlichen Repressionsapparat, sondern auf einer sehr ausgedehnten Sozialstaatlichkeit, die geordnete Verhältnisse, soziale Sicherheit und eine allmähliche Erhöhung des Lebensstandards für alle, also totale ökonomische Inklusion garantierte. In dieser gesellschaftlichen Deutung politischer Legitimität als Ausfluß von Sorgeverhalten, die das kognitive Pendant der strukturellen Entdifferenzierung zwischen Politik und Ökonomie darstellt, verstand sich das Individuum nicht als politisches, sondern als Anspruchssubjekt.

### 1.2 Personalisiertes Politikverständnis

Dem entsprach eine Personalisierung der politischen Gewalt, die auf dem Thema der Filiation von Lenin beruhte. Der Lenin-Kult konnte nur deshalb eine politische Strategie zur Herleitung einer Hegemonialstellung der KPdSU innerhalb der sowjetischen Gesellschaft werden, weil er gewissen "kollektiven Sensibilitäten" in der Bevölkerung reponierte, die stark christlich-eschatologisch geprägt waren: "le mythe des 'deux natures' du défunt – Ilitch le mortel et Lénine l'immortel – n'est évidemment qu'un 'bricolage' du grand mythe de l'incarnation du Christ."<sup>13</sup> Und weiter: "Dans la 'religion Lénine' se réalise un syncrétisme sans précédent des folklores, traditions, attitudes et représentations anciennes, et des idéologie, culture et eschatologie nouvelles dont sont

---

<sup>7</sup> Parsons, a.a.O., S. 159.

<sup>8</sup> Janine Ludlam, "Reform and the redefinition of the social contract under Gorbachev", in: World Politics 43 (January 1991), S. 299ff.

<sup>9</sup> Agnes Heller/Ferenc Féher/György Markus, Der sowjetische Weg: Bedürfnisdiktatur und entfremdeter Alltag, Hamburg 1983.

<sup>10</sup> Victor Zaslavsky, In geschlossener Gesellschaft: Gleichgewicht und Widerstand im sowjetischen Alltag, Berlin 1982.

<sup>11</sup> Ludlam, a.a.O., S. 285f.

<sup>12</sup> Ludlam, a.a.O., S. 299.

<sup>13</sup> Alain Brossat, "Le culte de Lénine: le mausolée et les statues", in: Alain Brossat u.a. (Hrsg.), A l'Est, la mémoire retrouvée, Paris 1990, S. 171.

porteurs les bolcheviks."<sup>14</sup> So konnte die Legitimität der Zentralisierung politischer, administrativer und ökonomischer Macht im Zentralkomitee stets mit der Elevenschaft zu Lenin begründet werden. Dies äußert sich exemplarisch in den Bildnissen Lenins, die unter Stalin angefertigt wurden: Sie zeigen typischerweise einen der Welt gleichsam entrückten, intellektualisierten Lenin, als dessen tätiger Schüler Stalin in der Pose des "Vaters der Völker" sich abbilden ließ.<sup>15</sup>

### 1.3 Umdeutung stalinistischer Verbrechen

Die bisher beschriebene Vormodernität politischer Legitimation äußerte sich auch in der Reaktion auf die stalinistischen Verbrechen, die nach Stalins Tod bekanntermaßen eine Gefahr für die politische Legitimität der Partei bildeten. Seit Chruschtschow griff man zu einer raffinierten semantischen Operation: Konnte das Thema Stalinismus bei öffentlichen Anlässen nicht umschifft werden, wurde es in erster Linie als Verbrechen an der kommunistischen Idee und damit an der Partei selbst dargestellt. Noch die Stellungnahmen Gorbatschows bestanden (bis 1987) im wesentlichen in der nachträglichen Ehrung verdienter Parteimitglieder, die zu Unrecht unter den "Repressionen" zu leiden gehabt hätten<sup>16</sup>. Zur positiven Filiation von Lenin trat das ebenso sakrale Motiv der Dämonisierung Stalins. Diese Okkupation des Opferstatus seitens der Partei geschah in Einklang mit dem stark status- und personenorientierten Politikverständnis in der UdSSR. Die dadurch implizierte Exklusion der überlebenden Opfer, die nicht der Partei angehört hatten, aus der sowjetischen Gesellschaft wurde durch eine engere Bindung der Tätergruppen an den Parteistaat kompensiert: Die Auseinandersetzung mit dem Stalinismus, wie sie die KPdSU als Opferkollektiv betrieb, ersparte den Tätern den Mitschuldvorwurf, da die Verantwortlichkeit für die stalinistischen Verbrechen immer nur Stalin und seinem engsten Beraterkreis zugeschrieben wurde. Der Personalisierung der Schuld in Stalin entsprach die Monopolisierung des Opferstatus seitens der KPdSU; beides zusammen verhinderte individuelle Handlungsperspektiven im Umgang mit der stalinistischen Vergangenheit und bildete somit eine Verlängerung der oben skizzierten handlungsfernen Deutung politischer Legitimität.

## 2. Die politische Legitimationskrise der 80er Jahre

In den 80er Jahren geriet der Parteistaat in seine bislang schwerste Legitimationskrise. Der Wirtschaftsmisere, die durch fehlende Produktivitätsanreize für Unternehmen und Werkstätige und die Kosten der gesellschaftsvertraglichen Sicherheitsgarantien entstanden war<sup>17</sup>, hatte Gorbatschow durch eine Antwort beikommen wollen, welche für die garantierte Vollbeschäftigung eine Gefahr darstellte: Sein Programm zielte letzten Endes auf die Etablierung einer ökonomischen Logik im wirtschaftlichen Bereich ab, was unweigerlich zu Stellenabbau geführt hätte.

Zweitens hatte sich der allgemeine Bildungsstand erhöht, wodurch sich eine Diskrepanz zwischen diesem und den von der Industrie erforderten Berufsprofilen ergab, die von den Betroffenen in der Regel als Unterforderung wahrgenommen wurde<sup>18</sup>. Zum dritten schließlich gewann die seit den 70er Jahren unwillig geduldete Verbrei-

---

<sup>14</sup> Brossat, a.a.O., S. 173.

<sup>15</sup> Brossat, a.a.O., S. 180.

<sup>16</sup> Kathleen E. Smith, *Remembering Stalin's Victims: Popular Memory and the End of the USSR*, Ithaca/ London 1996, S. 43ff.

<sup>17</sup> Ludlam, a.a.O., S. 289, 300f.; Zaslavsky, a.a.O., S. 145f.

<sup>18</sup> Ludlam, a.a.O., S. 292.

tung alternativer und individualisierter Lebensstile (etwa der Musiksubkultur der Jugendbewegung) seit Mitte der 80er Jahre an Dynamik<sup>19</sup>, weswegen die Aussicht auf Grundbedürfnisbefriedigung und allmähliche Karriere bei einem Teil der Bevölkerung nicht mehr ankam.

Schließlich verlor die teleologische Perspektive auf einen nahen "real existierenden Kommunismus" ihre Peilung. Schon Ende der 60er Jahre war klar geworden, daß das Ziel der klassenlosen Gesellschaft nicht in absehbarer Zukunft erreicht werden könne<sup>20</sup>. Die 70er Jahre der Stagnation unter Breschnjew ließen jenes telos weiter verblasen. Diese Probleme in Ökonomie, Sozialstruktur und Wertorientierung machten deutlich, daß der Parteistaat nicht mehr länger omnipotente Inklusionsmaschine war.

### 3. MEMORIAL: Antistalinismus als Handlungsperspektive

In Form der 1988 entstandenen informellen Assoziation MEMORIAL wurde nun auch die aus dem kollektiven Opferstatus der Partei abgeleitete politische Legitimität in Frage gestellt. Neben der ursprünglich anvisierten "Bewahrung und Verewigung des Gedächtnisses an die Opfer des Stalinismus" und der Hilfeleistung an noch lebende Opfer (konkret: juristische Beratung, Interessenvertretung, Rehabilitierung) wurden auf der Allunionskonferenz 1989 weitere Ziele genannt: die Einrichtung eines wissenschaftlichen Informationszentrums, die Errichtung von Denkmälern auf dem Gebiet der UdSSR, die Untersuchung der historischen Wahrheit über die Verbrechen des Stalinismus, deren Anerkennung als Verbrechen gegen die Menschheit, die Teilnahme an demokratischen Transformationsprozessen<sup>21</sup>.

Das Spezifische an MEMORIAL war also seine Qualität als erste Interessenvertretung der Opfer des Stalinismus. Die karitativen Tätigkeiten der Gruppenmitglieder (Rechtsberatung, Versorgung, finanzielle Beihilfen etc.) boten der Transformation von persönlicher Erinnerung zu gemeinsamem Gedenken geschützte Räume. Das öffentliche Gedenken verschaffte der Organisation Publizität und begründete ihre Forderungen an politische Akteure. Die demokratische Orientierung und Organisationsstruktur von MEMORIAL ermöglichte somit das Wiederentdecken verdrängter Erinnerungen, indem sie den Opfern Gehör verschaffte, wodurch wiederum die Forderung nach demokratischem Umbau der Gesellschaft legitimatorisch gerahmt wurde.

Hierdurch bezeichnete MEMORIAL hinsichtlich der Codierung politischer Legitimität eine Alternative zum Parteistaat: Während sich die Legitimation der KPdSU automatisch und quasi-sakral aus dem Märtyrertum einiger verfolgter, aus der Partei ausgeschlossener, drangsaliertes, umgebrachter, aber im Rückblick aufrechter Bolschewiken ergeben hatte, stellte sie sich für MEMORIAL nur durch aktive Auseinandersetzung mit der Vergangenheit, ihren Opfern und ihren Überlebenden her. MEMORIAL betrieb somit die Inklusion all derer, die durch Beschweigen desintegriert worden waren. Dadurch folgte die Organisation dem Prinzip politischer Repräsentation. Die Namen der Opfer, die Anerkennung und Kenntlichmachung jedes einzelnen Schicksals stellten für MEMORIAL eine produktive Brücke von der Vergangenheit in die Zukunft dar: produktiv insofern, als sie nicht bei der Kenntnisnahme der historischen Wahrheit stehenblieb, sondern Räume individuellen Handelns beschrieb.

---

<sup>19</sup> Vgl. hierzu Steffi Engert/Uwe Gartenschläger, *Der Aufbruch: Alternative Bewegungen in der Sowjetunion*, Hamburg 1989.

<sup>20</sup> Bohdan Nahaylo/Victor Swoboda, *Soviet Disunion: A History of the Nationalities Problem in the USSR*, New York 1989, S. 167.

<sup>21</sup> "Satzung der historisch-aufklärerischen Allunionsgesellschaft MEMORIAL", in: *Memorial: Aufklärung der Geschichte und Gestaltung der Zukunft*, hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Bad Honnef 21990, S. 21f.

#### 4. Gesellschaftliche Erinnerung als kulturelle Modernisierung

Wie alle damals emergierenden informellen Assoziationen wirkte MEMORIAL sozialstrukturell modernisierend: Indem Möglichkeiten gesellschaftlichen Handelns in einem Bereich zwischen der staatlichen/politischen und der privaten Sphäre bezeichnet wurden, wurde der politische Bereich der Gesellschaft vom "zivilgesellschaftlichen" unterschieden und somit ihre wechselseitige Differenzierung antizipiert<sup>22</sup>.

Entscheidender sind m. E. allerdings die von MEMORIAL ausgehenden Modernisierungsimpulse auf die politische Kultur, die auf eine Rationalisierung gesellschaftlicher Interpretation politischer Legitimität hinauslaufen. Das zeigt sich deutlich anhand des Bezugs auf die Vergangenheit: Sie dient nicht, wie Lenin-Kult und Stalin-Anklage, zur Affirmation bestehender Verhältnisse. Stattdessen ergibt sich aus der Erinnerung an die Opfer des Stalinismus zugleich eine Aufforderung zur tätigen Gestaltung der Gesellschaft, da dem/der Einzelnen Verantwortung für den Umgang mit den geschehenen Verbrechen auferlegt wird. Dies bildete einen radikalen Alternativentwurf zu der parteistaatlichen Codierung politischer Legitimität, die von jeglichem Begriff individuellen Agierens und damit auch von politischer Repräsentation völlig absieht.

Es zeigt sich somit, daß von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie MEMORIAL Impulse der Modernisierung gesellschaftlicher Deutungsmuster ausgehen können, die für die erfolgreiche Implementierung und Konsolidierung einer demokratischen politischen Kultur und damit letztlich auch des institutionellen Apparates von entscheidender Bedeutung sind. Es muß daher der Frage nachgegangen werden, inwieweit die östlichen institutionellen Umbauprozesse von solchen der politischen Kultur begleitet werden.

---

<sup>22</sup> Zur für die UdSSR neuen Unterscheidung von politischen und gesellschaftlichen Akteuren vgl. Andrej Sacharow in der "Erklärung des Pressezentrams der Gründungskonferenz der historisch-aufklärerischen All-uniongesellschaft MEMORIAL", in: Memorial: Aufklärung der Geschichte..., a.a.O., S. 12.

**Sabine Grabowski**

## **Vergangenheitsbewältigung in Polen nach 1989**

Wie verhalten sich Staaten, die sich von einem diktatorischen Regime zu einem demokratischen System gewandelt haben, gegenüber ihrer Vergangenheit? Welche Konsequenzen werden für die neuen Institutionen aus der Vergangenheit gezogen? Wie verarbeiten Staat und Gesellschaft die Hinterlassenschaften des überwundenen Regimes, und welchen Einfluß hat der Umgang mit der Vergangenheit auf die aktuellen politischen Entscheidungen?

Diese zentralen Fragen nach dem Stellenwert der "Vergangenheitsbewältigung" für die Überwindung der Diktatur stellen sich ganz aktuell für die Staaten Osteuropas nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme. Einen besonders interessanten Fall stellt hierbei die Republik Polen dar: In Polen wurden seit dem Umbruch 1989 verschiedene konträre Wege des Umgangs mit der staatssozialistischen Vergangenheit eingeschlagen, die nicht ohne Einfluß auf die politische Entwicklung der jungen Demokratie bleiben konnten: Während die Regierung des ersten nicht-kommunistischen Ministerpräsidenten Tadeusz Mazowiecki mit dem Stichwort des "dicken Strichs" unter die Vergangenheit belegt wurde und unter den gegebenen politischen Bedingungen auf Ausgleich mit den bisherigen Machthabern bedacht war, setzte sich die erste völlig frei gewählte Regierung unter Jan Olszewski strikte "Dekommunisierung" zum Ziel. In einer überstürzten und verfassungsrechtlich nicht legitimen Aktion versuchte Innenminister Antoni Macierewicz 1992 die Namen jener angeblichen ehemaligen Agenten des Sicherheitsdienstes zu enthüllen, die inzwischen hohe staatliche Funktionen oder Mandate innehatten. Die Macierewicz-Liste trug zum Sturz der Regierung Olszewski bei und diskreditierte die Frage der Aktenöffnung und Lustration für lange Zeit. Erst im April 1997, nachdem Verdächtigungen und Vorwürfe gegenüber diversen Politikern die Notwendigkeit einer geregelten Lustration deutlich gemacht hatten (etwa der Verdacht gegen Lech Wałęsa, unter dem Decknamen "Bolek" für den Sicherheitsdienst tätig gewesen zu sein oder der Vorwurf an Ministerpräsident Oleksy, als KGB-Agent "Olin" gearbeitet zu haben), – kam unter der postkommunistischen Regierungskoalition, wenngleich auch gegen die Stimmen des SLD (Allianz der Demokratischen Linken), ein Lustrationsgesetz zustande. Es fordert von Bewerbern um ein hohes staatliches Amt oder Mandat eine Erklärung über frühere Zusammenarbeit mit den Sicherheits- und Geheimdiensten. Sagt der Bewerber die Wahrheit, so bleibt es dem Dienstherrn oder den Wählern überlassen, dem Kandidaten ihr Vertrauen zu schenken. Hat der Bewerber die Unwahrheit über seine Tätigkeit gesagt, so darf er zehn Jahre lang kein hohes staatliches Amt bekleiden. Den Wahrheitsgehalt der Erklärung soll ein spezielles Lustrationsgericht überprüfen, allerdings konnten bisher noch nicht genügend Richter für ein solches Gericht gefunden werden, da im Laufe des Besetzungsverfahrens deutlich wurde, daß die bisher fehlende Verifikation der Richter ein grundlegendes Problem des heutigen polnischen Rechtswesens ist. Inzwischen wird das Lustrationsgesetz bereits selbst "lustriert": Im Parlament wird eine Neufassung des Gesetzes diskutiert, die sich gerade auch mit der Frage der Besetzung eines Lustrationsgerichtes befaßt.

Das Forschungsprojekt, das demnächst am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen begonnen werden soll, will die verschiedenen legislativen Ansätze zum Umgang mit den Hinterlassenschaften der Volksrepublik Polen analysieren und ihre Auswirkungen auf den Demokratisierungsprozeß in Polen untersuchen. Es wird sich darüber hinaus mit der gerichtlichen Auseinandersetzung mit Straftaten, die von staatlichen Organen in der Zeit der Volksrepublik begangen wurden, beschäftigen und der Frage nachgehen, inwieweit in Polen eine strafrechtliche Form der Vergangenheitsbewältigung stattfindet. Schließlich werden anhand ausgewählter Bei-

spiele die Auswirkungen der bisherigen "Abrechnung mit der Vergangenheit" auf die polnische Gesellschaft und die politische Kultur Polens betrachtet.

Die unterschiedlichen Ansätze der Auseinandersetzung oder Nicht-Auseinandersetzung mit der Vergangenheit in Polen resultieren zum Teil sicherlich aus den Bedingungen der "ausgehandelten Revolution" von 1989. Es wird weiter genau zu untersuchen sein, wer die Akteure bei den verschiedenen Varianten der Vergangenheitsbewältigung sind und wo die Wurzeln bestimmter Verhaltensweisen zu finden sind. Über den polnischen Horizont hinaus ist zu erwarten, daß die Untersuchung Ergebnisse zu der Frage beitragen wird, welche Bedeutung die Auseinandersetzung mit einer belastenden Vergangenheit für die Stabilität oder Instabilität eines demokratischen Systems haben kann und was sie zur Demokratisierung eines postdiktatorischen Staates beiträgt.

**Kathrin Rahn<sup>1</sup>**

## **Einstellungsprofile und Verhaltensmuster im polnischen Transformationsprozeß**

### **Einleitung**

Der Prozeß der gesellschaftlichen Neuordnung nach dem Zusammenbruch des realsozialistischen Systems in Polen erfaßt die Gesamtheit der objektiven Rahmenbedingungen in Gestalt der institutionellen Struktur der Gesellschaft. Er unterwirft jedoch auch die subjektiven Einstellungen und Verhaltensweisen der in den Transformationsprozeß – aktiv oder passiv – involvierten Individuen einem Veränderungsprozeß. Das angestrebte Ziel dieses Prozesses besteht in der Durchsetzung von Werten, Normen und Handlungspraktiken, für die die Akzeptanz von sowie die Bereitschaft zur Nutzung demokratischer und marktwirtschaftlicher Leitideen konstitutiv sind. Die Aneignung solcher gemeinsamer Werthaltungen stellt eine Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der neu geschaffenen Institutionen bzw. für die erfolgreiche Konsolidierung der jungen polnischen Demokratie dar.

Daher sollte bei der Analyse des sozialen und politischen Wandels in Polen den kognitiven Prozessen sowie der Entwicklung von Handlungsstrategien kollektiver und individueller Akteure besondere Aufmerksamkeit gelten. Die individuelle Bewältigung des gesellschaftlichen Wandels am Beispiel von Akteuren der "Solidarność"-Bewegung von 1980/81 im Oberschlesischen Industrieviertel kann dies verdeutlichen.

### **Gegenstand und Fragestellungen**

Gegenstand dieses Forschungsprojektes am Institut für Transformationsstudien der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder ist die Perzeption des Wandels der gesellschaftlichen Realität durch eine ausgewählte Gruppe der polnischen Bevölkerung, den Akteuren der "Solidarność"-Bewegung von 1980/81 im Oberschlesischen Industrieviertel. Dabei sollen nicht nur die Einstellungen zum Reformprozeß, sondern auch die ihnen zugrundeliegenden Denkschemata sowie die daraus resultierenden Verhaltensstrategien analysiert werden.

Zentrale Fragestellungen bilden hierbei: Wie bewerten diese Menschen die gegenwärtigen gesellschaftlichen Veränderungen in Polen? Welche politisch-ideologischen/weltanschaulichen Positionen vertreten sie im Hinblick auf Entwicklungsrichtung, Perspektive und Tempo der Transformation (Inwieweit waren Weltbilder und Erklärungsmuster bzw. Denkstrukturen bereits 1980 ausgeprägt – was hat sich bei welchen Personen in welche Richtung gewandelt)? Welche Auswirkungen haben die Einstellungen zum Transformationsprozeß auf ihr eigenes gesellschaftspolitisch relevantes Verhalten (Passivität, Engagement, Formen des Engagements)?

Zusammengefaßt zielen diese Fragen auf das ideelle Verhältnis der zu untersuchenden Personen zur Gegenwart, die historischen Wurzeln bzw. Ursachen sowie eventuelle Kontinuitäten in den Denkmustern, aber auch auf die Auswirkungen dieser Bewußtseinsstrukturen auf die Partizipationsbereitschaft der Probanden beim Aufbau einer neuen Gesellschaftsordnung.

### **Theoretische Ansätze und Hypothesen**

---

<sup>1</sup> Gemeinsam mit Dariusz Aleksandrowicz.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet hierbei, daß die aktive Mitwirkung in einer oppositionellen Bewegung gegen den realsozialistischen Staat nicht notwendigerweise gleichzusetzen ist mit einer uneingeschränkten Befürwortung der gegenwärtig in Polen dominierenden Richtung des gesellschaftlichen Wandels. Zum Einen waren bereits 1980/81 in der "Solidarność"-Bewegung Ansätze für unterschiedliche politische Konzepte sichtbar, die nur aufgrund des übergeordneten Ziels der Überwindung der staatssozialistischen Ordnung sowie der Abhängigkeit von der Hegemonialmacht Sowjetunion nicht politisch wirksam wurden. Zum Anderen kam es innerhalb der "Solidarność"-Bewegung nach 1989 aufgrund des Wegfalls des unmittelbaren politischen Gegners nach der Selbstauflösung der polnischen Arbeiterpartei PZPR Ende Januar 1990 sowie aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der "Solidarność", deren ideologisches Spektrum von sozialdemokratisch/sozialistischen bis konservativ/nationalistischen Strömungen reichte, zu starken Desintegrationstendenzen in der Bewegung, in deren Folge politische Parteien und Gruppierungen entstanden, die sich z.T. unversöhnlich gegenüberstehen. Die zentralen Konfliktlinien der *Postsolidarność-Parteien* bilden:

- auf ökonomischer Ebene: die Modalitäten der Implementierung der Marktwirtschaft bzw. der Radikalität der Reformen (freier Markt versus Staatsinterventionismus)
- auf politischer Ebene: das Modell der Regierung (politische Demokratie versus Autoritarismus) sowie die Frage der Lustration (Dekommunisierung versus nationale Versöhnung)
- auf der mentalen Ebene: die Öffnung der Gesellschaft nach Westen versus betonte Rückwendung zur eigenen Vergangenheit und nationalen Identität)
- auf der religiösen Ebene: die Beziehungen zwischen Staat und Kirche (Säkularismus versus religiöser Fundamentalismus).

Neben der politischen Ausdifferenzierung der "Solidarność"-Bewegung nach 1989 bestand auch für die weiterhin existierende *Gewerkschaft "Solidarność"* die Notwendigkeit einer Neudefinition ihres Selbstverständnisses sowie ihrer Aufgaben im postsozialistischen System. Die Gewerkschaft steht seither in einem Spannungsverhältnis zwischen der Einsicht in die Notwendigkeit der Systemtransformation, die zwangsläufig zu erhöhten sozialen Folgekosten führt, und der Interessenvertretung ihrer Klientel, der Arbeitnehmer. Dieses Dilemma führt bei den Gewerkschaftsfunktionären in der Region GOP (Górnoslaski Okreg Przemyslowy = Oberschlesisches Industrievier), v.a. in den Betriebskommissionen großer staatlicher Industriebetriebe in der Bergbau- und Stahlindustrie, häufig zu einer Strategie der Ablehnung von Unternehmensprivatisierungen sowie der Forderung nach Fortsetzung der staatlichen Subventionspolitik. Die Gewerkschaftsregion Slasko-Dabrowski, deren zentraler Bestandteil das *Oberschlesische Industrievier* ist, stellt die größte und zahlenmäßig stärkste Region der gesamtpolnischen Gewerkschaft "Solidarność" dar. Aus der Stärke der Gewerkschaft sowie den im Sozialismus gesammelten Konflikterfahrungen und der prekären sozialen Situation der Beschäftigten in den heute nicht mehr zukunftssträchtigen monokulturellen Branchen der Region ergibt sich ein hohes Protestpotential. Dies mag einer der wesentlichen Gründe für die bisherige Zurückhaltung der polnischen Nachwende-Regierungen bei der dringend notwendigen Sanierung und industriellen Umstrukturierung der Region sein. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Abfolge, Tempo und Richtung der ökonomischen Umgestaltung unter der neuen Regierungskoalition aus AWS und UW (beide Parteien haben ihre Wurzeln in der "Solidarność" von 1980/81) bzw. den aus dem Oberschlesischen Industrievier stammenden Regierungsmitgliedern (u.a. Premier Jerzy Buzek, Minister für den Staatsschatz Emil Wasacz, Wirtschaftsminister Janusz Steinhoff) von den damit verbundenen Sozialkonflikten beeinflusst werden.

### **Empirische Vorgehensweise und Methode**

Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen zwingen auch zum Überdenken individueller Lebensstrategien, Leitbilder, Ideale. Dies könnte somit zu einer Veränderung des aktiven Verhaltens beitragen. Der neue Handlungsrahmen für die aktive Gestaltung des gesellschaftlichen Umfeldes erfordert zudem andere Formen der Partizipation des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft.

Für die Analyse der Einstellungs- und Verhaltensmuster der oberschlesischen "Solidarność"-Akteure von 1980 im heutigen gesellschaftlichen Umbruchprozeß wurde diese soziale Gruppe in zwei große Untergruppen untergliedert:

1. die Gewerkschaftsbasis in den Industriebetrieben, d.h. diejenigen Akteure, die sowohl 1980 als auch 1997 als Arbeitnehmer beschäftigt und Mitglieder der Gewerkschaft waren und sind;
2. diejenigen, deren Lebenswelt sich nach 1989 entscheidend verändert hat (z.B. durch berufliche Umorientierung, eine Karriere in der Gewerkschaftshierarchie oder in der Politik). In diese Gruppe gehören auch diejenigen ehemaligen Akteure, die sich heute enttäuscht aus jeglichem Engagement zurückgezogen haben.

Bei der Datengewinnung wurde eine Kombination von sowohl qualitativen als auch quantitativen Methoden der empirischen Sozialforschung sowie die Archivforschung angewandt.

Zu Beginn wurde eine Dokumentenrecherche im "Solidarność"-Archiv des Regionalvorstandes der Gewerkschaft NSZZ "Solidarność" in der Region Slasko-Dabrowski zu den Zielen und Werten der "Solidarność"-Bewegung sowie zu den regionalen Besonderheiten der Bewegung im Raum Oberschlesien durchgeführt.

Mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens, der an 230 Gewerkschaftsmitglieder in sechs Betrieben im Oberschlesischen Industriegebiet (darunter die Kohlegrube "Manifest Lipcowy", heute "Zofiówka", in Jastrzebie, in der am 3. September 1980 eines der drei fundamentalen Abkommen unterzeichnet wurde [neben Gdansk und Szczecin], in dem die Gründung der unabhängigen, sich selbst verwaltenden Gewerkschaft N.S.Z.Z. "Solidarność" sowie ein Bündel von sozialen und politischen Reformen garantiert wurde; das Stahlwerk "Huta Katowice", neben "Nowa Huta" in der Nähe von Krakau eines der größten Stahlwerke in ganz Polen und die Kohlegrube "Wujek" in Katowice, bei deren Erstürmung am 17. Dezember 1981, nach Verhängung des Kriegszustandes, sieben Bergarbeiter erschossen wurden) verteilt wurde, wurde versucht, die Formen und Intensität politischer Aktivität 1980/81 und 1997 bei der ersten Untergruppe sowie deren Verhältnis zu Gesellschaft und Staat (perzipierte Reformbedürftigkeit, wahrgenommene Einflußchancen auf die Politik, Grad der gegenwärtigen Zufriedenheit mit der persönlichen Situation) zu erfassen.

Ausgehend von der Hypothese, daß gravierende Zäsuren in den beruflichen oder gesellschaftspolitischen Handlungsstrategien der Akteure mit Bewußtseinsveränderungen einhergehen, wurden bei den Vertretern der zweiten Untergruppe zunächst die in der Praxis gefundenen Möglichkeiten des Verbleibs systematisiert. Dazu gehören u.a.:

**Wandel der beruflichen Sozialisation:**

Abteilungsleiter in einem staatlichen Betrieb  
Direktor eines staatlichen Betriebes  
geschäftsführender Direktor einer privaten Firma  
selbständiger Unternehmer

**Tätigkeitsbene innerhalb der Gewerkschaftshierarchie:**

Mitglied der Betriebskommission (komisja zakladowa)  
Leiter einer Ortsgruppe (delegatura)  
Gewerkschaftsfunktionär in der Regionalverwaltung (zarzad regionu)

**Politische Ausdifferenzierung:**

sozialdemokratisch (UP-Parlamentsabgeordneter bis September 1997)  
liberal (UW-nah)  
katholisch-patriotisch (AWS-Sympathisant)  
christdemokratisch, konservativ (BdP-Mitglied)  
patriotisch-national (ROP-Kandidat für die Parlamentswahlen 1997)

Insgesamt wurden 24 qualitative, semistrukturierte Interviews mit ausgewählten Vertretern der zur zweiten Untergruppe zählenden Akteure der "Solidarność"-Bewegung im Oberschlesischen Industrieviertel durchgeführt. Dabei ging es neben der Erfassung ihrer Einstellungen zu den politischen und ökonomischen Reformen darum, ob und inwiefern die individuellen Diskontinuitätserfahrungen durch in der "Solidarność"-Bewegung von 1980/81 erworbene, anschlussfähige Deutungsmuster abgestützt werden konnten (und noch können) und inwiefern diese unter Umständen umstrukturiert werden bzw. wurden.

Das besondere an diesem Projekt ist somit die Spurensuche nach den Ursachen für bestimmte Ausprägungen von Einstellungen und Verhaltensweisen im Transformationsprozeß, die eben nicht nur in der gegenwärtigen sozialen und materiellen Situation der Individuen angesiedelt ist, sondern von der Prämisse ausgeht, daß die im Verlaufe des Lebens ausgebildeten handlungsleitenden Ziele und Werte eines Menschen (und die Partizipation in einer oppositionellen Bewegung im Realsozialismus gehört in diesem Zusammenhang zu einem prägenden Ereignis) die Verhaltensstrategien der Individuen weiterhin steuern, ihnen helfen, den Wandel zu verarbeiten und im Sinne von biographischer Kontinuitätssicherung sinnstützend zu stabilisieren – und dies bei aller Plötzlichkeit des gesellschaftlichen Wandels und der durch den Einzelnen erfahrenen Differenz.

## MEDIEN IN OSTEUROPA

Sabine A. Gladkov

### Macht und Ohnmacht der "Vierten Gewalt" – Die Medien als Akteur im russischen Transformationsprozeß

#### Vorbemerkung

21 Prozent der russischen Redakteure erklärten 1997 in der Umfrage einer informellen Journalistenorganisation, ihre Rechte nur ungenau zu kennen, 42 Prozent nehmen eine Verletzung ihrer Rechte, die bei 50 Prozent durch Organe des Staates erfolgte, tatenlos hin. Nachdem seit Inkrafttreten der russischen Verfassung das Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit nach westlichem Standard gewährleistet ist und der Transformationsprozeß des ehemals größten sozialistischen Staates der Welt in eine freiheitliche Demokratie sich nunmehr im 14. Jahr befindet, beleuchten solche Zahlen eine traurige Realität. Rußland hat eine anstrengende und wechselvolle Dekade hinter sich, wahrscheinlich werden noch weitere folgen. Wird es aber jemals eine stabile Demokratie sein, in der Rechtssicherheit, Gerechtigkeit und Pluralismus selbstverständlich sind?

Deskriptive Analysen der russischen Medienlandschaft erfreuen sich in jüngster Zeit wachsender Beliebtheit, gerade, wenn es um eine Annäherung an diese Thematik geht. Versteht man die Situation der Medien eines Landes als Ausdruck realer Herrschaftsverhältnisse, eröffnet dieser Zugang zunächst praktische Einblicke in das praktizierte Maß an demokratischen Freiheiten sowie in Mechanismen der Repression. Daneben verspricht die Mittlerstellung des Journalisten zwischen Staat und Bürger auch Einblicke in die innere Dynamik der Gesellschaft, mithin auch deren politische Kultur. Wie die Publizistikforschung trotz aller Zweifel an der Nachhaltigkeit von Medieneinfluß immer wieder gezeigt hat, trägt die Massenkommunikation schließlich maßgeblich zur Revision, Neuschöpfung und Verankerung gesellschaftlicher Normen bei. Dies gilt insbesondere in politischen Transitionsprozessen.

Weitaus interessanter als eine Bestandsaufnahme, die auf einen andauernden Prozeß bezogen nur Momentaufnahme sein kann, scheint jedoch eine Perspektive, die die Medien als Akteur im evolvierenden politischen System versteht und nach seinen Möglichkeiten, Grenzen und Handlungen in Hinblick auf den Transformationsprozeß fragt. Dies führt letztlich auch hin zu einer realistischen Einschätzung der Rolle der Medien in Rußland und des Gewichts einer demokratischen Presse schlechthin in Transformationsstaaten.

#### I. Die Entwicklung der heutigen russischen Medienlandschaft

Die Zensur prägte in Rußland seit jeher, mit Ausnahme nur weniger kurzer Phasen und der jüngeren Vergangenheit, das Gesicht der Medien. Einen deutlichen Beleg liefert hierfür die über 150jährige Tradition des *samizdat*. Medien hatten stets eine vorrangig ideologische Aufgabe zu erfüllen und das Volk im Sinne der Machthaber aufzuklären. Beim Konsumenten mußte dies vor allem zweierlei bewirken: Mißtrauen gegenüber den Inhalten der Berichterstattung sowie Überdruß gegenüber den ständigen Belehrungen. Von dieser Prägung dürfte sich bis in die Gegenwart noch einiges erhalten haben. Nicht nur, daß das Vertrauen in die Rechtschaffenheit der Medien in Rußland vergleichsweise gering ist, die meisten Journalisten bekunden bis heute Schwierigkeiten, den erzieherischen Duktus in ihrem Stil abzulegen.

Mit der Einleitung der Reformpolitik unter Gorbachev, die mit ihrer *glasnost*'-Säule gerade auf die Vertreter der Massenkommunikation aufbaute, begann demnach für die russischen Medien ein langwieriger und beschwerlicher Aufbruch hin auf eigene inhaltliche, programmatische, wirtschaftliche und personelle Weiterentwicklung, noch lange bevor sie eigentlich auf echte politische Freiheit bauen konnten.

- In den folgenden Jahren mußten sie lernen, unbequeme Wahrheiten und alte Tabus beim Namen zu nennen, was bisher ungekannte Arbeitstechniken und ein besseres Wissen erforderte. Nur die wenigsten Redaktionen waren handwerklich auf die neuen Freiheiten vorbereitet. Ein weiteres Problem stellte das zunächst noch kaum ausgebildete Gefühl für die ethischen Grenzen des Journalismus dar. Publizistischer Überschwang beschädigte gerade zu Anfang die eben erst gewonnene Glaubwürdigkeit.
- Desweiteren galt es, allmählich eine eigenständige Rolle gegenüber der Partei/Regierung einzunehmen und diese Emanzipation gegenüber repressiven Schwankungen der Innenpolitik zu verteidigen. In diesem Bereich konnten die russischen Medien nach allgemeiner Ansicht die größten Erfolge verbuchen und sogar ziemlich rasch eine ausgeprägte *agenda-setting*- und öffentliche Meinungsbildungsfunktion entfalten. Kritische Zeitungen erreichten schwindelerregende Auflagenzahlen, einflußreiche Funktionäre mußten sich plötzlich an der Presse orientieren, die bei Erfordernis den Druck der Straße zu mobilisieren wußte. Beispielhafte Initiativen, wie die Bildung von *obshchie gazety* während des Putsches 1991, trugen so maßgeblich zum Sieg der Demokratie bei.
- Eine der schwierigsten Aufgaben stellte sich den russischen Medien in der Frage nach materieller und struktureller Unabhängigkeit. Bisher waren fast ausschließlich Parteiorgane Eigentümer der Zeitungen. Fernsehen und Rundfunk, ebenso wie die Druckereien, Papierfabriken und das Verteilernetz für Druckerzeugnisse, waren staatlich. Nachdem das sowjetische Pressegesetz am 1. August 1991 endlich die Zensur beseitigte und jedem das Recht zur Gründung eines Presseorgans gab, konnten sich auch die bestehenden Redaktionen selbständig machen. In vielen Fällen löste dies jedoch nicht nur heftige Konflikte mit den alten Herausgebern aus, sondern auch existentielle Finanzprobleme durch den bisher nicht verspürten marktwirtschaftlichen Druck. Staatliche Subventionen glichen diese Verwerfungen nur teilweise aus.
- Am wenigsten wurde eine Entwicklung im Bereich der internen Struktur der russischen Medien spürbar. Zwar drängten im Zuge der demokratischen Aufbruchsstimmung junge Journalisten, z.T. aus der alternativen Presse, in die Redaktionsstuben, auf die "alten Profis" glaubte man aber überwiegend nicht verzichten zu können. Diese Mischkollektive beeinträchtigen heute vielfach das professionelle Niveau in den Redaktionen und lassen Weiterbildungsangebote westlicher Staaten, wie vor allem den USA, zu einer stark nachgefragten Bildungsquelle werden. Diese berücksichtigt aber die Besonderheit des russischen Journalismus kaum und gibt so Inhalte weiter, die unter Umständen am Geschmack des russischen Publikums vorbeizielten.

Nach Verankerung des Grundrechts auf Meinungs- und Pressefreiheit in der russischen Verfassung hat die Rolle der Medien sich weiter verändert, ihre Bedeutung sich verlagert, wenngleich nicht reduziert. Eine Fülle von Neugründungen ließ den Markt eng und unübersichtlich werden, infrastrukturelle Defizite und mangelnde rechtliche Regelungen, vor allem im Bereich der elektronischen Medien, behindern nach wie vor seine Konsolidierung. Und während der russische Präsident nachdrücklich die Bedeutung einer freien Presse betont und seine vollste politische Unterstützung zusichert, verliert das kritische, lebendige politische Engagement der Presse zunehmend an Profil.

## II. Die Grenzen der "vierten Gewalt"

Nachdem das westliche Augenmerk lange Zeit nur auf die Gewährung der Pressefreiheit durch die staatlichen Organe gerichtet war, zeichnet sich in jüngerer Zeit trotz aller Probleme, die Journalisten mit Amtsträgern nach wie vor haben, vielmehr eine ganz andere Bedrohung für die Pressefreiheit in Rußland ab. Das größte Problem der russischen Medien ist gegenwärtig ihre materielle Absicherung. Es gibt in Rußland heute schätzungsweise 12.000 verschiedene Druckerzeugnisse, rund 100 Nachrichtenagenturen und an die 800 TV- und Radiosender. 40 Prozent der elektronischen und rund 20 Prozent der Printmedien sind noch staatlich. Gemeinsam teilen sie sich einen insgesamt noch unterentwickelten Anzeigen- und Werbemarkt und konkurrieren um Infrastruktur und Rohstoffe.

Angesichts der großen Konkurrenz fühlen sich viele Chefredakteure überfordert mit der Aufgabe, gleichzeitig Anzeigenwerber, Manager und Journalist zu sein. Die immer dünner werdende Finanzdecke zwang die meisten nach dem Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Medienmarkt 1994, immer größere Anteile des Budgets über Werbung oder Sponsoring zu erwirtschaften. Die Wirtschaft ging nur zu gern darauf ein, und bald begannen zahlungskräftige Banken und finanzstarke Unternehmen aktiv entweder Anteile zu erwerben oder sich durch Investitionen oder Zuwendungen Mitspracherechte zu verschaffen. Manche in Aktiengesellschaften umgewandelte Medienobjekte wurden gar zum Spekulationsgut, ihre Anteile Gegenstand erbitterter Finanzkämpfe.

Die resultierende Verflechtung politischer Schlüsselfiguren, großer Wirtschaftsimperien und Bankkapital mit ganzen Sparten der russischen Medienlandschaft hat inzwischen ein derart bedenkliches Ausmaß angenommen, daß kaum eine Redaktion sich auf Anfrage mehr als "frei" oder "unabhängig" zu bezeichnen wagt. Die drei größten sowie die drei qualitativ besten landesweiten Tageszeitungen (*Trud* mit 1,2 Mio. Auflage, *Komsomol'skaja Pravda* mit 1,6 Mio., *Izvestija* mit 600.000, *Segodnja* 100.000, *Nezavisimaja* und *Obshchaja Gazeta* mit je ca. 50.000) erhalten sämtlich Zuwendungen oder gehören zum Teil den Ölimperien Gazprom und LUKoil, dem Medienkonzern MOST, dem Konsortium LOGO-VAZ oder der mächtigen Oneximbank. Bei anderen Publikationen, auflagenschwächeren Zeitungen und den elektronischen Medien läßt sich ein analoger Trend ablesen.

Nun ist Kapitalkonzentration und -verflechtung auf dem Medienmarkt zwar beileibe kein genuin russisches Problem. Aber die massiven Bemühungen um redaktionelle und personelle Einflußnahme seitens der Geldgeber sowie die spürbare Verunsicherung vieler Journalisten angesichts der undurchsichtigen und teilweise halbweltlichen Strukturen, von denen ihr Arbeitsplatz abhängt, mahnen unter den Bedingungen einer andauernden Demokratisierung zur Besorgnis.

Parallel dazu läßt sich seit Jahren ein stetiger Verfall der Reichweite landesweiter Publikationen konstatieren. Die einstmals vielschichtige nationale Presse degeneriert zusehends zur Hauptstadtresse. Die Ursachen hierfür liegen zum einen in den bereits angesprochenen, hohen Distributionskosten. Lokal hergestellte Zeitungen sind um ein Vielfaches billiger als eine allrussische Tageszeitung, die erst von Moskau aus verschickt werden muß. Unter den Vorzeichen der andauernden Wirtschaftsmisere setzen viele Familien hier den Rotstift zuerst an. Hinzu kommt eine verbreitete Tendenz der Politikverdrossenheit und der Regionalisierung, die große Teile der Bevölkerung außerhalb der Hauptstadt die Moskauer Nachrichten mit zunehmender Mißbilligung zur Kenntnis nehmen läßt. Das Publikationsangebot an Kiosken östlich des Ural zeigt ein deutliches Schwergewicht der Nachfrage bei lokalen Publikationen. Damit müssen auch bisherige Medienanalysen, die sich auf Moskauer Presseerzeugnisse konzentrierten, um für ganz Rußland Erkenntnisse zu gewinnen, völlig neu bewertet werden.

### III. Medien in der Provinz

Lokale Medien des sekundären und tertiären Bereichs haben es in vielerlei Hinsicht noch schwerer. Der ihnen zur Verfügung stehende Werbemarkt ist noch begrenzter, willige Investoren seltener. Manche Zeitungen wenden sich an die Stadtverwaltung und bieten ganze Seiten für öffentliche Verlautbarungen gegen kontinuierliche Zuwendungen an. Viele gehen zugrunde, andere retten sich durch Fusionen. Dieses Lavieren an der Grenze zum Bankrott macht Redaktionen erpreßbar, schon die angekündigte Mieterhöhung kann hier "Gesprächsbereitschaft" bewirken.

Einen weiteren Schwachpunkt stellt die Bürokratie dar, die eine überwiegend restriktive Informationspolitik betreibt. Pressestellen sind gerade erst im Aufbau, dort erhältliche Auskünfte gründlich vorgefiltert. Viele Journalisten hüten sich, selbst weiterzubohren oder "Insidertips" zu verwerfen, da ein gegen sie angestrebter Prozeß die ganze Redaktion finanziell ruinieren könnte. Gewaltsamer Ausschluß, nicht gewährte Akkreditierungen und andere Maulkorbmethoden werden von rund der Hälfte der Betroffenen einfach hingenommen. Nur 21 Prozent der Redakteure wenden sich tatsächlich an einen Richter, obwohl 57 Prozent selbst schon vor Gericht zitiert wurden.

Der tägliche Überlebenskampf läßt für viele Journalisten in den Regionen ihre Arbeit zum Spießbrutenlauf werden, andere besinnen sich auf den Verlautbarungsjournalismus aus sozialistischer Zeit. Die meisten befragten Journalisten von Novosibirsk bis Sachalin meinten übereinstimmend, daß ihre Arbeit früher erheblich einfacher und dabei fruchtbarer gewesen sei. Tatsächlich äußerten auch nur knapp fünf Prozent der Bürger Novosibirsk in einer eigenen, unrepräsentativen Befragung Vertrauen in die Medien.

#### **IV. Fazit**

Die engagierte und politisch aktive Rolle, die die russischen Medien als Akteur zu Beginn des russischen Transformationsprozesses gespielt haben, können sie sich heute vielfach nicht mehr leisten. Materieller Druck, schlechte Versorgung mit Informationen, politische Unterlassungen, aber auch professionelle Defizite drohen das gerade erst gewachsene, positive Image des Journalisten auszuzehren. Die Energien, die früher auf politische Kontrolle, *agenda-setting* und das Vorantreiben des Demokratisierungskurses gerichtet werden konnten, reichen gegenwärtig vielen gerade noch zur Selbsterhaltung. Eine Verlagerung des Konsumverhaltens zugunsten der lokalen Medien verstärkt diesen Trend nur noch, da jene mit noch größeren Problemen zu kämpfen haben. Ein sibirischer Chefredakteur faßte sein Berufsethos in die deprimierende Formel: "Früher haben wir für die Demokratie und die Freiheit gearbeitet. Heute arbeite ich sogar für den Teufel, wenn ich damit nur meine Redaktion über Wasser halten kann."

Anja Kreisel

## **Gartenring-Karrieren: Zu den Auswirkungen der zweiten Umstrukturierung des russischen Medienmarktes**

Der Idealtypus des neuen russischen Journalisten ist 29 Jahre alt, hat nach achtjähriger Berufserfahrung (ein Universitätsabschluß ist nicht zwingend notwendig) eine leitende Position in einer Moskauer Redaktion inne, vorzugsweise Ressort Wirtschaft. Er verfügt über ein Monatseinkommen von über 1.500 Dollar sowie die Insignien bescheidenen Wohlstands und bedient sich souverän Kommunikationsmittel aller Art. Sein Berufscredo ist der "facts-and-figure-journalism" anglo-amerikanischer Prägung, der russischen Tradition literarischer Publizistik gedenkt er allenfalls in nostalgischen Momenten. In seiner 50-Stunden-Woche stellt er ein Produkt namens "Nachricht" her. Der finanziellen Abhängigkeiten seiner Redaktion ist er sich ebenso bewußt wie der daraus resultierenden wirtschaftlichen und politischen Grenzen der Pressefreiheit, erkennt darin jedoch eine unumgängliche Übergangssituation, der es sich anzupassen gilt. Angesichts der erneuten Instrumentalisierung der Medien durch Konzerne und Banken hält sich seine Loyalität gegenüber der eigenen Zeitung in Grenzen, er fühlt sich vor allem seiner professionellen und materiellen Karriere verpflichtet. Seine Arbeit wendet sich nicht an ein Massenpublikum, die landesweiten Millionenaufgaben bleiben den Boulevardblättern vorbehalten. Er schreibt oder vielmehr läßt schreiben für einen kleinen, illustren Personenkreis: Seine Zeitung wird gelesen von Beamten, Geschäftsleuten, Bankiers, aufstrebenden Angestellten, Politikern, von der Einfluß- und Machtelite innerhalb des Moskauer Gartenrings, seltener in der Provinz und dort nur von der herrschenden, politisch interessierten Schicht. Obwohl er selbst keine eigenen politischen Ziele verfolgt, fühlt er sich der Entscheidungselite aufgrund des meinungsbildenden Potentials seiner Branche zugehörig. Bezüglich der Berufsethik im Journalismus gibt er sich keinen Illusionen hin und registriert unter seinen Kollegen nicht ohne einen gewissen Zynismus den Hang zur Käuflichkeit.

Der russische Mediensektor zeigt sich zweigeteilt in die Welt innerhalb des Moskauer "Gartenrings", des Sadowe Kol'co, der politische und wirtschaftliche Machtinstitutionen umschließt, und die Nichtmoskauer Medien. Auch wenn sich in wirtschaftlich prosperierenden Regionen und Provinzstädten einzelne Zeitungen durchaus erfolgreich entwickeln (generell zeigt sich bei regionalen und lokalen Medien ein leichter Aufwärtstrend bei den Auflagenzahlen), beschränkt sich der obige fiktive Karriereentwurf hauptsächlich auf Moskauer Verhältnisse sowie auf die hauptstädtischen Zeitungen, die sich der Protektion durch eine Banken- oder Industriegruppe erfreuen. Wenngleich der Idealjournalist im Landesdurchschnitt also vorerst eine Ausnahme bleibt – in den Moskauer Redaktionen ist er häufig anzutreffen. Die Transformation von Politik und Wirtschaft hat in den Medien seit Ende der 80er Jahre zu einem radikalen Wandel der journalistischen Kultur in Rußland geführt und ein neues Verständnis von journalistischem Arbeiten angeregt: Dank der zahllosen mehr oder weniger erfolgreichen Neugründungen auf dem Pressemarkt und im kommerziellen Rundfunk seit Anfang der 90er Jahre konnte sich in Moskau eine neue Journalistengeneration in den Vordergrund schieben. Am deutlichsten wird der rationale Umgang mit dem Produkt Nachricht in Wirtschaftszeitungen wie "Kommersant"-daily, deren Stil für eine ganze Generation prägend ist. Bereitwillig verkünden leitende Redakteure, daß sie vor allem an jungen, unverbrauchten und unvorbelasteten Journalisten interessiert sind, aufgeschlossen vor allem auch gegenüber technischen Neuerungen. Selbst Schulabgängern bot sich dadurch unvermittelt die Chance einer steilen und kaum wiederholbaren Karriere: 1992 fing die 15jährige Schülerin Aljona Stepanenko beim Radiosender Echo Moskvy als Botengängerin an, wurde ein Jahr später beim Sturm auf das Weiße Haus als Reporterin eingesetzt und arbeitet inzwischen

als Moderatorin.<sup>1</sup> Überdeutlich wird der "generation gap" zwischen der sowjetischen Journalistengeneration und den Neueinsteigern in dem "Who is who der russischen Medien"<sup>2</sup>: Von 188 Moskauer Medienschaffenden in Führungspositionen (Chefredakteure, Kommentatoren, Programmverantwortliche im Rundfunk) sind 65 Personen jünger als 40 Jahre:

Altersgruppe	Anzahl
26-30 Jahre	11
31-40 Jahre	54
41-50 Jahre	60
51-60 Jahre	36
61-65 Jahre	13
älter als 66	7
ohne Angaben	7

Aufgrund der rasanten Diversifizierung des Medienmarkts und des "generation gap" sind Lebensentwürfe von Journalisten nicht länger vergleichbar, gefragt sind Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit.<sup>3</sup> Diese biographischen Einschnitte erschweren die Ermittlung aktueller Weltbilder und Einstellungen, denn unter mediensoziologischer Perspektive erscheint der gesellschaftliche Transformationsprozeß noch längst nicht abgeschlossen, nur langsam kristallisieren sich Züge eines neuen Selbstverständnisses heraus.<sup>4</sup> Auch wenn im wirtschaftlichen Sinn, gemessen an Einkommensklassen also, von einer breiten Mittelschicht kaum die Rede sein kann, scheinen sich Medienschaffende in Moskau angesichts ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung zumindest zur potentiellen Mittelschicht zugehörig zu fühlen, was langfristig entscheidenden Einfluß auf politische Einstellungsmuster haben dürfte. Nach Abklingen des "*rannij romantism*" im Journalismus Anfang der 90er Jahre hätten die Medien im Verlauf der Reformen die Machtstrukturen auch in Hinblick auf deren Förderung einer entstehenden postsowjetischen Mittelschicht unterstützt, schreibt die *Obščaja Gazeta*.<sup>5</sup>

Diese soziologische Entwicklung folgt zeitversetzt der Auflösung der hierarchisch-zentralistischen Gliederung des sowjetischen Mediensystems, die von dem spätsowjetischen "Gesetz über die Presse und andere Massenmedien" von 1990 eingeleitet worden war. Darin wurde neben dem Zensurverbot auch das Recht auf Gründung

<sup>1</sup> Interview vom 31. März 1998

<sup>2</sup> Blinowa, Ol'ga: *Kto est' kto v sredstvach massovoj informacii Rossijskoj Federacii*. Moskau 1997.

<sup>3</sup> Der Wandel der Berufsprofile läßt sich u.a. ablesen an einem dem Englischen entlehnten Vokabular. So wird der freie Mitarbeiter auch im Russischen inzwischen allgemein als "Stringer" betitelt.

<sup>4</sup> So wies der Präsident des *Izvestija*-Konzerns und ehemalige Chefredakteur der "*Finansovye Izvestija*", Dmitrij Mursin, in einem Interview darauf hin, daß sich selbst unter Vertretern der "postsowjetischen Generation", der Journalisten also, die erst nach dem Ende der Sowjetunion ins Berufsleben getreten sind, hinsichtlich der Berufsrolle sehr traditionelle Vorstellungen gehalten hätten, die er als eher publizistisch als informationsorientiert beschrieb. Gespräch am 18.12.97.

<sup>5</sup> Rjabov, Andrej: *Četvertaja vlast' kak tret'e soslovie*. In: *Obščaja Gazeta*, No. 13, 3. April 1997.

neuer Unternehmen im Mediensektor festgeschrieben.<sup>6</sup> Vor allem Printmedien hatten sich schnell von ihren bisherigen Gründern emanzipiert und damit die Voraussetzungen für eine offene Struktur des Pressemarktes geschaffen.<sup>7</sup> Während dieser Transformationsschub nicht zuletzt ermöglicht wurde durch die legalen Bedingungen, ist der seit Mitte der 90er Jahre zu beobachtende Wandel sowohl wirtschaftlich als auch politisch motiviert und vielerorts verbunden mit einer erneuten gezielten Instrumentalisierung von Medien – allerdings nicht mehr als Teil der administrativen Kommando-Struktur des Parteistaates, sondern im Sinne partikularer Interessengruppen.

Angesichts politischer Kampagnen wie anlässlich der Privatisierung des Kommunikationskonzerns Svjazinvest im Sommer 1997 oder der "Buchaffaire" um den damaligen ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten Anatolij Čubajs (November 1997)<sup>8</sup>, in denen Zeitungen und einzelne Journalisten für Angriffe auf politische Gegner eingesetzt wurden, bleibt fraglich, ob sich Medienschaffende – auch im Sinne der Herausbildung einer eigenen Mittelstandsidentität – in absehbarer Zeit erfolgreich von der postsowjetischen Machtelite abgrenzen können. Die Integration von Medien in Konzernstrukturen hat dazu geführt, daß Konflikte stellvertretend über die eigenen Medien ausgetragen werden. Zwar schien mit der Parteinahme für Demokratisierungs- und Marktwirtschaftsmodelle die Ablösung vom sowjetischen Pressemodell, das dem Journalismus die leninsche Formel des "Organisators, Propagandisten und Agitators" zugewiesen hatte, vollzogen und unumkehrbar. Doch die Modernisierungstrends in der journalistischen Kultur, sofern sie sich nicht auf *special interest*-Themen und Unterhaltung beschränken, mußten aufgrund einer fehlenden wirtschaftlichen Absicherung der Medienunternehmen in den vergangenen drei Jahren seit den jüngsten Präsidentschaftswahlen spätestens da an ihre Grenzen stoßen, wo die Interessensphären der mächtigsten wirtschaftlichen Akteursgruppen berührt werden. In dem Maße, in dem sich in der russischen Wirtschaft Monopolisierungsbestrebungen und korporative Zusammenschlüsse<sup>9</sup> zeigen, geraten vor allem die sogenannten "seriösen" Zeitungen<sup>10</sup> mangels großer Auflagen

---

<sup>6</sup> Bis März 1991 wurden allein 850 neue Zeitungen registriert, insgesamt 1800 Unionsweite Zeitungen und Zeitschriften wurden erfaßt. vgl. Ovsepjan, R.P. (1996): *Istorija novejšej otečestvennoj žurnalistiki*. Moskau: MGU. vgl. auch Wendler, Hauke (1995): *Rußlands Presse zwischen Unabhängigkeit und Zensur*. Münster: Lit.

<sup>7</sup> Ein Prozeß, der nicht ohne Konflikte verlief, wie die *Izvestija*-Chronik zeigte. Im August 1991 sagte sich die "*Izvestija*" von ihrem Gründer – bis dahin das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR – los. Im Juli 1992 versuchte der Oberste Sowjet der Russischen Föderation, die Zeitung umzubenennen in "*Izvestija des Rats der Volksdeputierten der RF*".

<sup>8</sup> Aleksandr Minkin, Leitartikler der "*Novaja gazeta*", hatte in einem Interview des Radiosenders "Echo Moskvu" am 12. November die Staatsanwaltschaft aufgefordert, die Einnahmen einer hochrangigen Autorengruppe zu überprüfen. Diese Gruppe, deren prominentestes Mitglied der erste Vize-Ministerpräsident Anatolij Čubajs war, sollte für ein bislang unveröffentlichtes Manuskript über die russische Privatisierung ein Honorar von insgesamt 450.000 Dollar erhalten haben. Minkin hatte die Honorare als überhöht bezeichnet und angedeutet, sie seien verdeckte Bestechungsgelder der Onaksim-Bank, der der Verlag gehöre. Minkins Vorwürfe wurden drei Tage später, am 15. November, von Sergej Dorenko (ORT) wiederholt. Zwar blieb Čubajs zunächst Vizepremier, er verlor aber das Finanzministerium und wichtige Leute aus seiner Umgebung. Als Anlaß für die Veröffentlichung wurde der Versuch gesehen, die junge Reformgruppe um Čubajs zu zerschlagen. Vgl. Zapodinskaja, Ekaterina: "Knižnoe delo", in: *Kommersant*-daily, No. 199, 19.11.1997; "Bez poputal dvojnoj standart". *Žurnal Itogi*, No. 46, 24.11.1997.

<sup>9</sup> Vgl. Ionin, Leonid (1995): *Russische Metamorphosen. Aufsätze zu Politik, Alltag und Kultur*. Berlin: GSFP; S. 57ff.

<sup>10</sup> Allgemeinpolitische Zeitungen in Abgrenzung zur Boulevardpresse.

in eine immer größere Abhängigkeit von Investitionen des finanz-industriellen Komplexes. Rjabow bezeichnet die Medien deshalb als "Pilot-Abteilungen", über die die Konzerne die Außenwirkung ihrer Politik testen.

Während sich der Redaktionsalltag nicht zuletzt durch die Beschleunigung beruflicher Abläufe dank technischer Modernisierung radikal ändert und in Form neuer technischer Möglichkeiten auch das Berufsbild und die Funktion von Journalismus determiniert (effizientere Ausrüstungen zur Informationsverarbeitung und Übertragung kommen eher einem Informationsjournalismus als analytischen Arbeitsweisen zugute), blieb auf der Seite der Interessengruppen ein konservatives Medienbild bestehen. Danach soll die wirtschaftliche Verfügungsgewalt über ein Medium den direkten Einfluß auf die öffentliche Meinung gewährleisten, davon zeugen die hohen Investitionen von Banken und Konzernen in den nach wie vor unrentablen Mediensektor.<sup>11</sup> Besonders die scheinbar unmittelbare Auswirkung der Wahlberichterstattung auf die Wählerentscheidung bei den Präsidentschaftswahlen 1996 und die medial geführten Verteilungskämpfe um die lukrativen Reste der sowjetischen Staatswirtschaft scheinen das Interesse der Wirtschaftselite an Medienunternehmen vergrößert zu haben. Neugründungen wie der Kanal "TV Centr"<sup>12</sup>, Übernahmen und Wandel der Beteiligungsverhältnisse bei Zeitungen wie "Izvestija", "Rabočaja tribuna", "Komsomol'skaja pravda" werden zusammenfassend als "Zweite informationelle Umverteilung" bezeichnet, die aus einem mehrstufigen Integrationsprozeß<sup>13</sup> resultiert.

"Presse, Radio und Fernsehen in Rußland sind in der Krise. Es gibt heute im Land fast keine Zeitungen, Zeitschriften, keine Fernsehgesellschaften und Rundfunksender mehr, die die **wahre Unabhängigkeit** errungen hätten."<sup>14</sup>

Die Konstruktion von Medien-Holdings<sup>15</sup> und die Gründung immer neuer Zeitungen mit dem Effekt einer Zersplitterung des Pressemarktes sind nur die äußeren Anzeichen eines medienwirksamen Engagements, dessen

<sup>11</sup> Anfang April 1998 erschien mit "Rossija" eine neue Zeitung unter der Obhut des Moskauer Bürgermeisters Luškov, der damit ein landesweites Zeitungsprojekt startete. 1997 war der "Russkij Telegraf" das spektakulärste Objekt einer Neugründung auf dem Pressemarkt. "Russkij Telegraf" erhielt von der Onexim-Bank eine Anlauffinanzierung für drei Jahre, d.h. bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen.

<sup>12</sup> Die Moskauer Stadtregierung unter Bürgermeister Luškov finanziert "TV-Centr" (seit Juni 1997 auf Sendung) nach Aussagen des Vorstandsmitglieds Anatolij Lysenko gegenüber "Kommersant"-daily" größtenteils. Lysenko, gleichzeitig Vorsitzender des Komitees für Telekommunikation und Massenmedien der Moskauer Regierung, gab zu, daß sich Beamte von Zeit zu Zeit im Sinne des Bürgermeisters über das Programm beschwerten. vgl. Laura Belin: Executive describes Luzhkov's relations with TV-Center. In: RFE/RL newswire of 3.2.1998.

<sup>13</sup> Vgl. Vartanova, E.: "Corporate transformation of the Russian media". Post Soviet Media Law & Policy Newsletter, Ausgabe 32, September 1996 (vgl. Lange, S. 175).

<sup>14</sup> Sojuz žurnalistov Rossii (1997): Doklad o kritičeskom sostojanii rossijskich sredstv massovoj informacii. September 1997.

<sup>15</sup> Die Holdings bedienen die Medieninteressen der Mutterkonzerne, wie Viktor Iljušin, Vorsitzender der im Januar gegründeten neuen Gasprom-Media-Holding, offen sagte: "We should legalize our conjugal relations with certain mass media. We have had friendly relations, but you don't get far today on friendship alone." ("Head of Gazprom-Media explains goals", RFE/RL newswire, 14.1.1998 nach einem Interview in Kommersant"-daily, 13.1.1998). Demnach soll die Holding eine eventuelle Kandidatur des ehemaligen Ministerpräsidenten Černomyrdin bei den nächsten Präsidentschaftswahlen unterstützen. Auch beim Fernsehsender NTV haben sich die Strukturen inzwischen verfestigt: Am 10. Dezember 1997 wurden die elektronischen Medien von Media-Most in der NTV-Holding zusammengefaßt. Zur NTV-Holding gehören neben dem Fernsehsender NTV das Satelliten-Fernsehen NTV-Plus, der Radiosender Echo Moskvy, die Satelliten-Gesellschaft Bonum-1 sowie TNT-telesest. TNT-Telesest ist Finanzierungsgesellschaft und Programmliieferer für die regionalen Fernsehsender, mit denen NTV kooperiert. Vgl. RFE/RL newswire, 11.12.1997.

unmittelbare politische Erfolgserwartungen und Ambitionen kaum bemäntelt werden: Die Integration von Medien in wirtschaftliche Korporationen erweist sich als *strukturelle Renaissance* und führt unter Journalisten zu beständiger Irritation. Dabei gilt ein Medienunternehmen idealerweise dann als unabhängig, wenn es sich allein aus dem Verkauf des Produkts und den Erlösen kommerzieller Werbung finanzieren kann. Doch genau das trifft bisher in Rußland nicht zu, sieht man von den Boulevardpresse ab.

"Unter der geltenden Gesetzgebung, den bestehenden rechtlichen und wirtschaftlichen Regulierungen des Medienmarkts hängt der wirtschaftliche Erfolg der Publikationen und Rundfunkprogramme Rußlands nicht von der Zahl der Abonnenten, Zuschauer oder Hörer ab. ... Subventionen und Sponsorengelder an die Medien für die sogenannte Informationsversorgung, Parteilichkeit der Publikationen und Programme, Verletzung ethischer Normen, sowie die offensichtliche Korruptierbarkeit sind zur Regel geworden."<sup>16</sup>

Noch immer orientiert man sich an den hohen Auflagen der ausgehenden sowjetischen Periode. Im Vergleich zu 1990 sank die Jahresauflage von 1997 bei Zeitungen auf ein Fünftel, die der Zeitschriften auf weniger als ein Siebtel.<sup>17</sup> Dafür ist die Auswahl größer geworden: Statt wie früher 43 allrussischen Zeitungen waren zum 1. Juli 97 bei Goskompečat 225 Titel registriert. Doch die größere Vielfalt ging nicht einher mit entsprechender Erreichbarkeit: Vor allem in entlegenen Regionen zeigen sich Anzeichen einer mangelhaften informationellen Grundversorgung nicht nur bei den Printmedien, sondern auch im Rundfunkwesen.<sup>18</sup> Daraus wird deutlich, daß die in Moskau konzentrierte Medienbranche hauptsächlich ein exklusives, elitäres Publikum bedient und kaum noch eine umfassende Grundversorgung der gesamten Bevölkerung anstrebt. Hinzu kommt, daß sich neue Strukturen journalistischer Interessenorganisation beispielsweise in Form von Berufsverbänden als gleichberechtigte Partner in diesem Prozeß der Integration von Medien und Wirtschaft auf breiter Basis bislang nicht etablieren konnten oder – wie die ehemals sowjetische Journalistenunion – als macht- und einflußlos gelten. Eine funktionierende Selbstregulierung, die offenkundige Krisenerscheinungen in den Medien wie im Fall der "Informationskriege" um Svjaz'invest korrigieren könnte, fehlt deshalb bislang.

---

<sup>16</sup> Sojus Žurnalistov (1997): Doklad o kritičeskom sostojanii rossijskich sredstv massovoj informacii. September 1997.

<sup>17</sup> Auf tausend Menschen kamen 1997 in Rußland 200 Exemplare von Periodika, nur 60 davon allrussische. In Moskau waren es 161 allrussische Periodika auf 1.000 Leute, in St. Petersburg 1987, in Regionen wie Sibirien war es sogar nur noch eine allrussische Zeitung oder Zeitschrift, ebda.

<sup>18</sup> Ebda.

**Katharina Schliep**

## **Die polnische Medienlandschaft in der Transformation**

Über neun Jahre sind vergangen, seit die kommunistische Ära in Polen zu Ende ging. Die im Februar 1989 begonnenen Gespräche zwischen der kommunistischen Partei und der oppositionellen Bewegung *Solidarność* markierten einen Neuanfang und Richtungswechsel zu Demokratie und freier Marktwirtschaft. Auch das Mediensystem wurde grundlegend umstrukturiert: Zentrale Medienkontrolle, Zensur und Parteipropaganda – wie ferne Vergangenheit klingen heute diese Stichworte, die die polnische Presse und den Journalismus immerhin über vier Jahrzehnte lang geprägt hatten. Der polnische Medienmarkt ist bunter und vielfältiger geworden und seit Jahren von einer bemerkenswerten Dynamik geprägt.

Der als "Runder Tisch" bekanntgewordene Pakt, der auch eine umfassende Liberalisierung im Medienbereich vorsah, ermöglichte den Aufbruch in eine neue Medienwirklichkeit. Im Frühjahr 1990 wurde das Zensur-Gesetz abgeschafft. Fast gleichzeitig wurde das aus dem Jahre 1984 stammende Presserecht novelliert, indem Passagen, die dem "Wohle des Sozialismus" dienten, ersatzlos gestrichen und neue Bestimmungen aufgenommen wurden, beispielsweise die Abschaffung der Lizenzierungspflicht für Publikationen zugunsten der gerichtlichen Registrierung. In den nächsten Monaten und Jahren folgten weitere Rechtsakte, die darauf zielten, staatliche oder parteiliche Monopole zu zerschlagen und pluralistische Strukturen zu fördern.

### **Wandel in der Presse**

Der Wandel in den Medien machte sich zunächst bei der Presse bemerkbar. Obwohl die Zensur formal immer noch existierte, wehte bereits im Frühjahr und Sommer 1989 ein frischer Wind an den Zeitungskiosken: Am 8. Mai 1989 erschien die erste Ausgabe der unabhängigen, damals noch von der *Solidarność* unterstützten "Gazeta Wyborcza" (Wahl-Zeitung), die zur größten Tageszeitung Polens werden sollte. Viele verbotene Publikationen tauchten damals aus dem Untergrund auf oder wurden wieder reaktiviert. Und auch die Publikationen des parteilichen Pressekonzerns "Arbeiterverlagsgenossenschaft" (*RSW*), welcher de facto eine Monopolstellung innehatte, wurden offener und griffen Themen auf, die früher undenkbar gewesen wären.

Bezogen auf die strukturelle Entwicklung der polnischen Presselandschaft stellte die Auflösung des *RSW*-Konzerns die erste Etappe dar. Im Gegensatz zu anderen ostmitteleuropäischen Ländern, beispielsweise Ungarn, wo die Umstrukturierung des Pressemarktes in Form einer häufig als "wild" bezeichneten Privatisierung verlief, indem einzelne Redaktionen Eigeninitiative ergriffen und mit neuen (zumeist ausländischen Verlagen) Kooperationen eingingen, wurde die Presseprivatisierung in Polen "von oben" eingeleitet. Am 22. März 1990 verabschiedete das polnische Parlament (Sejm) das Gesetz über die Liquidierung der Arbeiterverlagsgenossenschaft, das am 6. April 1990 in Kraft trat. Eine vom Premierminister einberufene Liquidierungskommission wurde beauftragt, unabhängige und pluralistische Pressestrukturen zu etablieren. Das Gesetz sah vor, daß Publikationen des *RSW*-Konzerns entweder kostenlos an Mitarbeiter-Genossenschaften übergeben oder verkauft werden sollten. Übriggebliebene Titel sowie aus dem Verkauf stammenden Erlöse sollten an den Staat übergehen.

Trotz Kritik in der Öffentlichkeit wurden vom Dezember 1990 bis Juni 1991 alle Zeitungen und Zeitschriften der Arbeiterverlagsgenossenschaft privatisiert, so daß im Sommer 1991 kein Pressemonopol mehr existierte: 71 Publikationen wurden Mitarbeiter-Genossenschaften überlassen, weitere 78 – darunter fast alle politisch wichtigen

Blätter – im Wege einer Ausschreibung verkauft. Acht Publikationen gingen in Staatsbesitz über und für weitere 20 fanden sich überhaupt keine Käufer. Als großer Gewinner der Privatisierung des *RSW*-Konzerns konnte damals die Gewerkschaft *Solidarność* angesehen werden, die im Sommer 1991 an rund einem Dutzend Titel beteiligt war. Die ursprüngliche Befürchtung, der polnische Markt werde von ausländischem Kapital übernommen, bewahrheitete sich zumindest in dieser Phase der Presstransformation noch nicht: Obwohl ausländische Interessenten in der Regel höhere Summen boten, entschied die Liquidierungskommission zumeist zugunsten polnischer Bewerber.

Die Privatisierung des *RSW*-Konzerns war eine wichtige Etappe in der Entwicklung des polnischen Pressemarktes, der sich in den folgenden Jahren weiter dynamisch veränderte: Beispielsweise wechselten die Besitzverhältnisse bei verschiedenen Publikationen des ehemaligen *RSW*-Konzerns innerhalb kürzester Zeit. Da für Modernisierungen dringend Kapital benötigt wurde, mußten neue Teilhaber gesucht werden, die im Laufe der Zeit Mehrheitsbeteiligungen erwarben. Da es bislang keine rechtlichen Beschränkungen für ausländische Investoren gibt, nutzten seit 1991 viele ausländische Verlage die Chance, auf diese Art und Weise auf den polnischen Pressemarkt zu gelangen. Die meisten großen Tageszeitungen und Zeitschriften, die ehemals vom *RSW*-Konzern herausgegeben wurden, werden heute deshalb von ausländischen Unternehmen kontrolliert.

In den folgenden Jahren der Transformation ist die zunächst vorhandene Scheu, neue Publikationen auf den Markt zu bringen, einer Aufbruchstimmung gewichen. Während auf dem Tageszeitungsmarkt nur wenige Neugründungen Erfolge verzeichnen konnten (darunter *Gazeta Wyborcza* sowie die Boulevardzeitung *Super Express*) und in der Regel die "alten" Titel des ehemaligen *RSW*-Konzerns dominieren, hat sich das Angebot auf dem Zeitschriftenmarkt stark verändert. Ausländische, insbesondere deutsche Verlage (Bauer, Burda, Gruner + Jahr) haben in diesem Marktsegment viele Defizite entdeckt und wurden aktiv: Das neue Angebot an Frauenzeitschriften (*Tina, Elle*), Jugendzeitschriften (*Bravo, Popcorn*), TV-Programm-Magazinen und bunten Illustrierten stieß auf großes Interesse – und wirkte sich unmittelbar auf die traditionellen, originär polnischen Zeitschriften aus. Teilweise versuchten diese dem zunehmenden Leserschwund mit "westlich geprägten" Konzepten und Strategien zu begegnen. Das Festhalten an althergebrachter Machart führte dagegen häufig zu dramatischen Auflagenrückgängen und sogar Konkursen. Insbesondere die kulturelle Presse war vom Umbruch auf dem Pressemarkt betroffen: Die traditionellen, ehemals sehr populären und hoch angesehenen kulturellen Wochenschriften existieren heute fast überhaupt nicht mehr.

## Wandel im Rundfunk

Der Wandel bei den elektronischen Medien verlief in den ersten Jahren der Transformation eher schleppend. Nach der Regierungsbildung des ersten nichtkommunistischen Ministerpräsidenten Tadeusz Mazowiecki im Herbst 1989 kam es zwar zu einem großangelegten Mitarbeiterwechsel bei den staatlichen Sendeanstalten, auch schossen Piratensender wie Pilze aus dem Boden, an den grundlegenden Strukturen änderte sich zunächst aber gar nichts.

Es gab heftige Debatten darüber, wer wieviel Einfluß auf den Rundfunk ausüben sollte und an welchem Modell – einem unabhängigen oder staatsnahen – man sich orientieren wollte. Es vergingen über drei Jahre bevor es gelang, einen Kompromiß zu finden: Am 29. Dezember 1992 verabschiedete der Sejm – im dritten Anlauf – das Rundfunk- und Fernsehgesetz, das am 1. März 1993 in Kraft trat. Damit wurde das staatliche Monopol für die Herstellung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen aufgehoben und die Grundlage für die Entstehung eines dualen Rundfunksystems in Polen geschaffen. Das Gesetz rief den Nationalen Rundfunk- und Fernsehrat ins Leben, der für den öffentlich-rechtlichen und privaten Sektor zuständig ist und sich aus neun Mitgliedern zusammensetzt, welche vom Sejm (4), dem Senat (2) und dem polnischen Präsidenten (3) nominiert werden. Der Rat vergibt unter anderem Konzessionen an private Veranstalter und beruft die Direktorenräte der öffentlich-rechtlichen Sender ein.

Das staatliche *Polnische Radio und Fernsehen (Polskie Radio i Telewizja)* wurde ins öffentlich-rechtliche *Polnische Radio* und *Polnische Fernsehen* umgewandelt. Im Hörfunkbereich entstanden eine landesweite und 17 autonome regionale Ein-Personen-Aktiengesellschaften des Staates, im Fernsehbereich eine Ein-Personen-Aktiengesellschaft des Staates (mit elf regionalen Abteilungen). Sämtliche Aktien dieser Gesellschaften gehören dem Staat, der durch den Finanzminister repräsentiert ist. Das Rundfunk- und Fernsehgesetz enthält aber Bestimmungen, die den Einfluß des Finanzministers (und im allgemeinen der Regierung) auf diese Aktiengesellschaften beschränken.

Das *Polnische Fernsehen* strahlt zwei landesweite Programme, elf verschiedene Regionalprogramme (die Regionalsender schließen stundenweise auch zu einem Netzwerk zusammen) sowie ein Satellitenprogramm aus. Das Hauptfunkhaus des *Polnischen Radios* strahlt vier landesweite Programme und ein Auslandsprogramm aus, die 17 – nun autonomen – regionalen Anstalten senden eigenständige Programme.

Die Vergabe der Sendelizenzen an private Anbieter verläuft in Form einer Ausschreibung, bei der sich rein polnische Unternehmen und auch solche mit Mischkapital bewerben dürfen. Die ausländische Beteiligung darf jedoch 33 Prozent nicht überschreiten. Der Gesellschaftervertrag muß darüber hinaus garantieren, daß die Mehrheit der Mitglieder im Aufsichtsrat und im Vorstand durch polnische Staatsbürger repräsentiert wird.

Im Hörfunkbereich haben drei private Radiosender (*Radio Zet*, *RMF FM* sowie das katholische *Radio Maryja*) landesweite Sendelizenzen erhalten. Auf regionaler und lokaler Ebene gibt es heute einige Hundert private Radiostationen in Polen. Das Fernsehen entwickelt sich ebenfalls dynamisch: Da Polen mit rund 38 Millionen Einwohnern den größten Fernsehmarkt in Mitteleuropa bildet und die Werbebranche seit Jahren enorme Zuwächse verzeichnet, ist in den letzten Jahren eine Vielzahl privater Fernsehsender entstanden.

Den Anfang machte der Privatsender *Polsat*, der 1994 eine Sendelizenz für die landesweite terrestrische Ausstrahlung erhielt. *Polsat* nimmt heute mit einem Marktanteil von rund 26 Prozent unter den Privaten eine Spitzenstellung ein. Es folgten der Pay-TV-Sender *Canal+*, der in Südpolen zu empfangende Regionalsender *Telewizja Wisla* sowie acht lokale TV-Anbieter.

Seit Anfang Oktober 1997 sorgt der im nördlichen Polen zu empfangende Sender *TVN* für mehr Wettbewerb auf dem Fernsehmarkt. Im Verbund mit dem südpolnischen Network *Telewizja Wisla* möchte der Neuling innerhalb von drei Jahren 85 Prozent der polnischen Haushalte erreichen. Eine Lizenz erhalten hat weiterhin der Regionalsender *Nasza Telewizja*, der in Mittelpolen ausstrahlen wird.

Auch Satellitensender haben Polen als attraktiven Markt entdeckt. Etwa jeder siebte polnische Haushalt hat eine Satellitenschüssel, etwa jeder vierte ist verkabelt. Erfolg verbuchen vor allem polnischsprachige Programme, die mittlerweile von zahlreichen Satellitensendern angeboten werden, darunter *Multichoice* (*Discovery*, *Filmnet*), *RTL* sowie *Eurosport*.

Die dynamische Entwicklung im Rundfunk und die größer werdende Konkurrenz haben zu Veränderungen im Äther geführt: Einige Programme des *Polnischen Radios* verzeichnen dramatische Rückgänge bei den Hörerzahlen. Die Hinwendung vieler Radiohörer zum "leichteren Angebot" der privaten Anbieter stellt die öffentlich-rechtlichen Sender, die laut Fernseh- und Rundfunkgesetz gegenüber der Gesellschaft bestimmte Aufgaben erfüllen müssen, vor neue Herausforderungen. Gerade die 17 regionalen Anstalten des *Polnischen Radios*, die sich bis zu 40 Prozent durch Werbung finanzieren, haben es nicht leicht, zwischen Qualität und Popularität einen Mittelweg zu finden.

Die Situation des *Polnischen Fernsehens* ist nicht ganz so dramatisch. Aufgrund seiner langjährigen Monopolstellung konnte das *Polnische Fernsehen* lange Zeit seine Spitzenposition in bezug auf Zuschauerzahlen und Werbeeinnahmen beibehalten. Es ist jedoch davon auszugehen, daß das größer werdende Angebot zukünftig auch im Fernsbereich zu Verschiebungen zugunsten der Privaten führen wird.



## **ETHNOS UND RAUM: GEOGRAPHISCHE EINFLUßFAKTOREN IM TRANSFORMATIONSPROZESS**

Susan Stewart

### **Ethnische Minderheiten in der Ukraine<sup>1</sup>**

#### **Erste Schritte in Richtung Nationalitätenpolitik**

Zu sowjetischen Zeiten bestand kein großes Interesse an der Situation der ethnischen Minderheiten in der Ukraine, weder im Osten noch im Westen. Die dort lebenden Russen sahen sich als Teil einer russischen Mehrheit in der gesamten Sowjetunion (und mögen bis zum heutigen Tag den Begriff "Minderheit", auf sich selbst angewendet, nicht), während die Ukrainer in diesem Kontext eine Minderheit waren, wenn auch eine teilweise privilegierte als "kleine Brüder" der Russen. Mit der Souveränitätserklärung (Juli 1990) und der Unabhängigkeit (August 1991; bestätigt durch ein Referendum Dezember 1991) wurden die Ukrainer zur Mehrheit im eigenen Staat. Wie in den meisten anderen postsowjetischen Staaten entwickelte sich auch in der Ukraine eine Volksbewegung, *Ruch*, die ursprünglich die Anliegen der Perestroika unterstützte und später zur Partei in einer unabhängigen Ukraine wurde. *Ruch* konzentrierte sich zuerst auf Fragen von allgemeinem Interesse für die ganze Bevölkerung, wie z.B. die Folgen der Tschernobyl-Katastrophe. Auf diese Art und Weise zeigte die Bewegung ihren gesamtukrainischen Charakter und ihr Potential, auch Nichtukrainer im Sinne der Herkunft und des Passes einzuschließen. Dies wurde deutlicher durch die Schaffung eines "Nationalen Rates" bei *Ruch*, der die Probleme der anderen Volksgruppen angehen sollte.

Im November 1991, zusammen mit dem Ministerkabinett und dem Parlament, organisierte der *Ruch* eine Konferenz für Vertreter der verschiedenen Minderheiten in Odessa. Obwohl die Konferenz von der Regierung als Instrument für die Befürwortung der am 1. November 1991 verabschiedeten "Erklärung der Rechte der Nationalitäten" benutzt wurde, stellte sie trotzdem eine nützlichen Gelegenheit für die Aktivisten der unterschiedlichen Gruppen dar, die meist nur selten die Möglichkeit hatten, sich mit Vertretern anderer Minderheiten auszutauschen und Wege der Zusammenarbeit zu finden. Außerdem war das Dokument, das die Regierung und das Parlament zusammengestellt hatten, keine schlechte Grundlage für den noch zu schaffenden Minderheitenschutz des neuen Staates. U.a. wurden allen Personen unabhängig von ihrer Nationalität die gleichen politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert. Dazu erhielten alle Völker und nationale Gruppen das Recht, ihre Sprachen in allen Sphären des gesellschaftlichen Lebens zu benutzen. Die Nationalitäten bekamen auch das Recht, ihre eigenen kulturellen Organisationen zu schaffen und freie Kontakte mit ihren ethnischen Heimatländern zu pflegen. Viele Artikel, die in der Deklaration zu finden sind, wurden Juni 1992 Teil des Gesetzes über nationale Minderheiten, das in europäischen Rechtskreisen gelobt wurde, weil es den internationalen Menschenrechtsnormen weitgehend entspricht.

---

<sup>1</sup> Das Manuskript wurde im September 1997 erstellt.

Die zunehmende Bedeutung der ethnischen Minderheiten wurde 1993 durch die Bildung eines Ministeriums für Nationalitätenfragen und Migration bestätigt, der z.Z. den Status eines Staatskomitees hat. Unabhängig von der Bezeichnung hat diese Institution eine ziemlich schwache Stellung innerhalb der Regierung. Desweiteren wird die Kontinuität und Effektivität des Organs dadurch gemindert, daß es einen häufigen Wechsel des Ministers bzw. Vorsitzenden des Staatskomitees gegeben hat. Auf legislative Ebene existiert ein Unterausschuß für Nationalitätenfragen, der dem Parlamentsausschuß für Menschenrechte angegliedert ist. Sowohl dieser Ausschuß als auch das Regierungsbehörde für Nationalitätenfragen und Migration sind wesentlich an der Entstehung der Gesetze, welche die nationalen Minderheiten betreffen, beteiligt.

### **Staatsbürgerschaftsangelegenheiten**

Mit der ukrainischen Unabhängigkeit nahm die Bedeutung der anderen Volksgruppen im Lande deutlich zu. Zunächst tauchte die Frage der Staatsangehörigkeit auf. Wer konnte Staatsbürger der Ukraine werden? Hier boten sich zwei Konzepte der Staatsangehörigkeit an: ein ethnisches und ein politisches. Die Stimmen für eine rein ethnische Variante des ukrainischen Staates wurden zu keinem Zeitpunkt richtig laut, während das politische Konzept schnell Unterstützung durch den *Ruch* fand. Im Endeffekt wurde eine Entscheidung für die "Nullvariante" in der Staatsbürgerschaftsfrage getroffen. Das heißt, daß jede Person, die zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes ihren ständigen Wohnsitz in der Ukraine hatte, automatisch berechtigt war, ukrainischer Staatsbürger zu werden. Zusätzlich gab es eine spezielle Regelung für Leute in der Ausbildung oder im Wehrdienst im heutigen Ausland, d.h. in den anderen ehemaligen Sowjetrepubliken. Das Staatsbürgerschaftsgesetz (verabschiedet Oktober 1991) vertritt also ein liberales, territoriales Konzept der Nation im Unterschied zu einem ethnischen.

Trotzdem sind einige Kritiker an dem Gesetz laut geworden, vor allem zu zwei Angelegenheiten: die Bedingungen für die doppelte Staatsangehörigkeit und für die Aneignung der Staatsbürgerschaft. Obwohl das Gesetz die doppelte Staatsbürgerschaft durch bilaterale Verträge mit anderen Ländern zuließ, zeigte sich die ukrainische Regierung nicht geneigt, solche Verträge zu schließen. Die Vermutung ist, daß die Ukraine sich nicht auf die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft mit Rußland einlassen wollte, aus Angst vor erhöhtem russischen Einfluß im Lande, und daß sie deswegen auch andere solche Verträge scheute, um keinen Präzedenzfall zu schaffen, durch den das Verlangen nach einem Vertrag mit Rußland stärker werden könnte. Durch die Verfassung vom 28. Juni 1996 wurde die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft endgültig ausgeschlossen.

Die Fragen zur Aneignung der Staatsangehörigkeit kommen von Vertretern der deportierten Völker der Ukraine, vor allem der Krimtataren. Viele von ihnen sind erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zurück in die Ukraine gekommen, und um ukrainische Staatsbürger zu werden, mußten sie eine Reihe von Bedingungen erfüllen, u.a. einen längeren Aufenthalt in der Ukraine und Kenntnisse der ukrainischen Sprache nachweisen. Seit einigen Jahren kämpfen die Krimtataren für eine erleichterte Prozedur, die eine Beschleunigung des Staatsbürgerwerdens im Fall der deportierten Völker ermöglichen würde. Vor kurzem haben sie ihr Ziel zumindest auf Papier erreicht: Im April 1997 wurde von Präsident Kutschma ein überarbeitetes Staatsbürgerschaftsgesetz unterzeichnet, das den Krimtataren erlaubt, ukrainische Staatsbürger zu werden, wenn sie beweisen können, daß sie oder ein Eltern- bzw. Großelternanteil auf ukrainischem Territorium geboren wurde. Es ist allerdings nicht klar, wie diese Klausel in der Tat umgesetzt wird.

### **Die Sprachenfrage**

Da die ukrainische und die russische Sprache einander sehr ähnlich sind, steht die Sprachenfrage vielleicht nicht so scharf wie in anderen Regionen der ehemaligen UdSSR. Trotzdem sind Klagen über eine "forcierte Ukrainisierung" im Osten und Süden des Landes immer wieder zu hören. Diese Klagen haben eher einen psychologischen als einen handfesten Hintergrund, und unterstreichen die Unterschiede zwischen der Lage der Russen und der der anderen Gruppen in der Ukraine. Die Russen können aus mehreren Gründen nicht in einem Atemzug mit den anderen Minderheiten erwähnt werden: ihre hohe Zahl; die Tatsache, daß viele (im ethnischen Sinne) Ukrainer ihre Muttersprache als Russisch angeben und eine enge Verbindung zur russischen Kultur spüren; das bestehende Netz von russischen Schulen und Medien. Diese Merkmale versichern, daß die Russen in einer ganz anderen Lage sind als die anderen ethnischen Gruppen, die die Ukraine besiedeln.

Im Jahr 1989, d.h. noch zu sowjetischen Zeiten, wurde ein "Gesetz über die Sprachen" verabschiedet, das absichtlich "Sprachen" in der Mehrzahl im Titel hatte, um den mehrsprachigen Charakter der Ukraine zu widerspiegeln. Da Russisch in der Sowjetunion hoch im Kurs stand, Ukrainisch hingegen als "Bauernsprache" betrachtet wurde, fiel es vielen schwer, eine neue Situation zu akzeptieren, in der Ukrainisch plötzlich in offiziellen Kreisen benutzt wurde und dessen Status zur Staatssprache erhoben wurde. Viele Begriffe auf Ukrainisch existierten nicht und mußten gebildet werden, denn die ukrainische Sprache war wegen der mangelnden Benutzung in einigen Bereichen unterentwickelt. Nicht wenige Staatsmänner und -frauen mußten sich Ukrainisch erst aneignen, um in der Staatssprache eine Rede überhaupt halten zu können. Obwohl die überwiegende Mehrheit der russischsprachigen Bewohner der Ukraine Ukrainisch problemlos verstehen, war und ist das Sprechen und insbesondere das Schreiben alles andere als selbstverständlich.

Das Sprachengesetz von 1989 sieht einen relativ langsamen Übergang zur ukrainischen Sprache in den meisten Bereichen vor, der von fünf (in der öffentlichen Verwaltung) bis zu zehn (im Bildungswesen) Jahren dauert. Viele Artikel des Gesetzes sind längst überholt, mögliche Änderungen werden in Regierungs- und Parlamentskreisen bereits besprochen. Da das Sprachengesetz keinen Umsetzungsmechanismus hat, ist der Übergang zum Ukrainischen in fast allen Bereichen nur schwer vorangekommen, oft durch die Mitwirkung von "Sprachaktivisten", z.B. der Taras-Ševčenko-Gesellschaft für die ukrainische Sprache v.a. im Bildungsbereich. Dabei sind sowohl technische als auch psychologische Schwierigkeiten zu überwinden. Erstere schließen Faktoren wie Papiermangel, fehlende Lehr- und Wörterbücher und die Abwesenheit von geeigneter Literatur ein. Solche Probleme sind prinzipiell lösbar, doch bei der heutigen finanziellen Lage der Ukraine nur schwer zu klären. Die psychologischen Fragen lassen sich auch mit vollen Kassen nicht beseitigen. Sie treten zumeist bei der russischen Bevölkerung im Osten und Süden des Landes auf und sind nicht zu unterschätzen, auch wenn sie keinen sichtbaren Grund haben. Durch die historische Unterdrückung von Sprachen auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR und die oft radikale Trennung der Ukraine auf der politischen und ökonomischen Ebene von allem Russischen ist der russischsprachige Teil der Einwohner für symbolische Handlungen sehr sensibel geworden. So hat man z.B. Präsident Kutschma bei den Wahlen 1994 teilweise deswegen unterstützt, weil er die Verbindung zu Rußland vertiefen und Russisch zur zweiten Staatssprache erheben wollte, was ihm aber letztendlich nicht gelungen ist.

Von den anderen Volksgruppen kommen aber nur selten Beschwerden über die Sprachenfrage selbst. Mit den Möglichkeiten für die Benutzung ihrer jeweiligen Sprache scheinen sie zufrieden zu sein, was auch rein rechtlich zu verstehen ist, denn durch das Sprachengesetz verpflichtet sich die Ukraine, die "nötigen Bedingungen für die Entwicklung und Benutzung der Sprachen der anderen Nationalitäten in der Republik" zu schaffen (Artikel 3). Außerdem wird "jedem Kind das Recht auf Erziehung und die Erhaltung einer Ausbildung in seiner nationalen

Sprache" garantiert (Artikel 25). Die Probleme liegen aber im Mangel an Lehrbüchern und an Gebäuden für Bildungs- und kulturelle Zwecke. Die Rumänen beklagen auch, daß der Transport von Büchern und anderen schriftlichen Materialien aus Rumänien in die Ukraine vom ukrainischen Grenzbehörde erschwert wird, anscheinend weil Interpretationen der Geschichte sich darin befinden, die rumänische, z.T. antiukrainische Ansichten beinhalten.

### **Deportierte Völker**

Die Kategorie der deportierten Völker muß zumindest teilweise von den anderen Minderheiten getrennt betrachtet werden, denn ihre Probleme weichen in erheblichem Maße von denen der anderen Gruppen ab. Das beste Beispiel dafür sind die Krimtataren, die nach einer Deportation unter Stalin 1944 hauptsächlich nach Mittelasien vertrieben wurden und seit 1988 auf die Krim zurückkehren. Bis jetzt sind etwa 242.000 wieder in ihrer Heimat, aber eine große Prozentzahl ist arbeitslos und lediglich die Hälfte konnten nach staatlichen Angaben eine Wohnung bekommen. Viele wohnen in Lagern, oft ohne Wasser und Strom. Obwohl die Krimtataren bemüht sind, ihre Kultur wieder aufblühen zu lassen, Schulen eröffnet und Moscheen gebaut haben, ist es klar, daß ihre dringlichsten Probleme nicht die kulturellen, sondern die ganz existenziellen sind.

Auf einer aktiven Organisation aus den Zeiten ihres Exils aufbauend, haben die Krimtataren es geschafft, repräsentative Institutionen zu bilden und mit einer Quote von 14 Abgeordneten im Krimparlament vertreten zu sein. Sie haben auch sehr gute Beziehungen zu der Kiever Regierung entwickelt, da sie von Anfang an die ukrainische Unabhängigkeit und den Status der Krim innerhalb des ukrainischen Staates befürwortet haben. Trotzdem hilft das alles sehr wenig, denn Kiev hat auch beim besten Willen nicht viel Geld für die Krimtataren übrig, und Versuche der Regierung, von den für die Deportation Mitverantwortlichen (Rußland als UdSSR-Nachfolger, die mittelasiatischen Staaten, in die die Krimtataren vertrieben worden sind) finanzielle Hilfe zu erhalten, blieben erfolglos. In den letzten Jahren haben die Krimtataren zunehmend bei internationalen Organisationen Hilfe gesucht, teilweise mit Erfolg. Auch die Türkei ist ein möglicher Ansprechpartner. Sie hat u.a. versprochen, 1.000 Wohnungen für krimtatarische Familien auf der Halbinsel zu finanzieren. Die Situation der deutschen Rückkehrer ist der der Krimtataren in vielen Aspekten ähnlich, wobei ihre Zahl wesentlich geringer ist und Deutschland ein viel größeres Interesse hat als die Türkei im krimtatarischen Fall, die Umsiedler zu unterstützen, damit sie nicht zu Aussiedlern in der Bundesrepublik werden.

**Marie-Carin von Gumpenberg**

## **Von der sowjetischen Unionsrepublik zum demokratischen Rechtsstaat?**

### **Inter- und intra-ethnisches Konfliktpotential in Kasachstan<sup>1</sup>**

Das Jahr 1998 erklärte der Präsident Kasachstans, Nursultan Abiševic Nazarbaev, zum 'Jahr der nationalen Einheit und der nationalen Geschichte'<sup>2</sup>. Wie auch im vergangenen Jahr, dem 'Jahr der Erinnerung und der Harmonie', möchte er – rückblickend auf die gemeinsam zu Sowjetzeiten durchlittenen Repressalien – die Bevölkerung zu zwischen-nationaler Solidarität und friedlicher Koexistenz aufrufen. Wichtigstes Anliegen seiner Regierungspolitik ist es, inter- und intra-ethnisches Konfliktpotential zu entschärfen und mögliche Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu verhindern.<sup>3</sup> Bis zum Jahr 2030 hofft der Präsident, grundlegende wirtschaftliche und soziale Reformen abgeschlossen, einen professionell und effektiv arbeitenden Staatsapparat aufgebaut und die gesamtwirtschaftliche Situation verbessert zu haben. Um diese Vision zu realisieren, fordert er von der Bevölkerung, seine Reformen 'loyal und patriotisch' zu unterstützen. Nur eine geeinte, kasachstanische – d.h. alle Nationalitäten Kasachstans einschließende – Nation könne mit 'wahrhafter Vaterlandsliebe' zur 'Errichtung eines blühenden und stabilen Kasachstan'<sup>4</sup> beitragen, in welchem soziale Gerechtigkeit und ökonomisches Wohlergehen herrschen werde. Eine besondere Rolle bei der Konsolidierung der Gesellschaft und der Formierung der kasachstanischen Nation schreibt der Präsident den Kasachen zu. Allein die Titularnation, so seine Überzeugung, sei dazu fähig, "die Verantwortung für das Schicksal der multinationalen Gesellschaft auf sich zu nehmen"<sup>5</sup>. Bereits über mehrere Jahrhunderte hinweg hätten die Kasachen ihr Willen bewiesen, Frieden zu bewahren und gutnachbarschaftliche Beziehungen zu pflegen.

Nazarbaevs Bemühen, "sich mit dem politischen Gewicht seiner Person gegen zentrifugale Kräfte im Vielvölkerstaat Kasachstan zu stemmen"<sup>6</sup>, erscheint jedoch vor dem Hintergrund einer – auch von ihm selbst beförderten – 'Kasachisierung' der Eliten als zweifelhaft. Auf der Republiksebene ist die Balance zwischen den verschiedenen Ethnien und Stämmen<sup>7</sup> in der Ressourcenverteilung und in der staatlichen Verwaltung schon lange nicht mehr gewahrt. In Regierung wie auch im Parlament sind überdurchschnittlich viele Kasachen

---

<sup>1</sup> Kasachstan ist ein Vielvölkerstaat. Es leben dort über 130 Nationalitäten. Der Anteil der Kasachen betrug 1997 ca. 50%, der Russen hingegen nur noch ca. 32%. 1989 waren je 40% der Bevölkerung Kasachen bzw. Russen. Die deutliche Verringerung der Zahl der Russen ist zum einen auf Emigration, zum anderen auf niedrige Geburten und hohe Sterblichkeit zurückzuführen.

<sup>2</sup> Nazarbaev, Nursultan: *Chranit' pamjat', krepit' soglasie* (Die Erinnerung bewahren und die Einheit bekräftigen), in: *Kazachstanskaja Pravda* vom 16.1.1998, Sonderbeilage, S. 16.

<sup>3</sup> Bereits im Dezember 1986 kam es aufgrund der Ernennung des Russen Gennadij Kol'bins zum neuen Ersten Parteisekretär Kasachstans zu blutigen Zusammenstößen. Wesentlich daran beteiligt waren kasachische Studenten, welche sich gegen das Moskauer Oktroy zur Wehr setzten.

<sup>4</sup> Nazarbaev, Nursultan: *Kazachstan – 2030*. Almaty 1997, S. 195.

<sup>5</sup> Nazarbaev: *Die Erinnerung (...)*, a.a.O., S. 11.

<sup>6</sup> Eschment, Beate: *Familienbande*, in: *Sonderbeilage Kasachstan* in der *FAZ* vom 24.11.1997, S. B 3.

<sup>7</sup> Die Kasachen sind in drei Horden (Kleine, Mittlere und Große Horde) aufgeteilt, die wiederum in verschiedene Stämme untergliedert sind. Auch nach der Ansiedlung der Kasachen hat die Zugehörigkeit zu Horden und Stämmen weiterhin Bedeutung.

vertreten.<sup>8</sup> Russen werden aus Führungspositionen verdrängt. Die Zahl der Emigranten ist seit der Unabhängigkeit Kasachstans gestiegen.<sup>9</sup> Diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, hat Nazarbaev immer wieder versucht, als 'Mann der Mitte' zu fungieren und die heterogenen Interessen der Nationalitäten zu vereinbaren. Besonderes Engagement hat er bei der Lösung der Sprachenfrage gezeigt. Im Sprachengesetz von 1989 wurde Kasachisch zur Staatssprache erklärt. Russisch sollte als Sprache der inter-ethnischen Kommunikation weiterhin frei verwendet werden. Bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1995 wurde diese Definition von russischen wie auch kasachischen Nationalisten in Frage gestellt.<sup>10</sup> Nazarbaev intervenierte; Russisch wurde offiziell als gleichberechtigte Sprache neben dem Kasachischen anerkannt. Das Parlament suchte diese Regelung durch ein neues Sprachgesetz im Mai 1996 zu revidieren. In Administration und Armee sollte nur noch Kasachisch gesprochen werden. Da viele Kasachstaner (auch Kasachen!)<sup>11</sup> aber nur über mangelnde Kasachisch-Kenntnisse verfügen, wurde diese Bestimmung im Sommer 1997 wieder aufgehoben. Nazarbaev hat sich – trotz heftigen Widerstands – immer wieder für eine rechtliche Gleichstellung beider Sprachen eingesetzt. Alle Staatsbürger hätten Kasachisch wie auch Russisch zu beherrschen. Damit könnten sie einen Beitrag zum gegenseitigen Verständnis zu leisten. Allerdings sei – nach jahrzehntelanger Unterdrückung der Titularsprache im Rahmen der sowjetischen Nationalitätenpolitik – eine besondere Förderung des Kasachischen von Nöten.

Nazarbaev galt zu Beginn der 90er Jahre als vorbildlicher Reformier, weil er aktiv für eine Demokratisierung des Landes eintrat. Internationale Anerkennung erntete er insbesondere aufgrund seiner Politik des 'staatsbürgerlichen Patriotismus' anstelle ethnischen Nationalismus und der staatlichen Kooperation anstelle nationalstaatlichen Alleingangs. Dieses Image hat sich jedoch verändert. Kasachstan entspricht heute keineswegs dem von der Transitionsforschung entworfenen Idealbild einer konsolidierten Demokratie. Vielmehr scheinen derzeit "die grundlegenden Prägungen und Eigenarten der Region, die Mentalität ihrer Menschen, die sozio-kulturellen politischen Traditionen und historischen Orientierungen (...) gegenüber Ansätzen eines 'westlichen', pluralistischen Modernisierungsmodells zu siegen"<sup>12</sup>. Derzeit wird das politische System in Kasachstan von folgenden Rahmenbedingungen<sup>13</sup> bestimmt.

*Inhomogene Gesellschaft:* In Kasachstan bestehen sozio-kulturelle, demographische und regionale Unterschiede zwischen dem türkisch-muslimischen und dem slavisch-orthodoxen Bevölkerungsteil. Während die Russen traditionell auf den Norden des Landes konzentriert sind, siedeln die Kasachen vorwiegend in den südlichen und ländlichen Gebieten.<sup>14</sup> Mittlerweile bilden die Kasachen die Mehrheit; die Russen haben mit 32% beinahe Min-

---

<sup>8</sup> In beiden Kammern des Ende 1995 gewählten Parlaments sind über 65% der Deputierten Kasachen und weniger als 30% Slaven.

<sup>9</sup> Neueste Daten sind in: Machin, Vadim: Gde legce byzit? (Wo kann man leichter leben?) in: Kazachstanskaja Pravda vom 13.3.1998, S. 5.

<sup>10</sup> Eschment, Beate: Hat Kasachstan ein "Russisches Problem"? Revision eines Katastrophenbildes, in: BIOst Sonderveröffentlichungen Februar 1998, S. 36f.

<sup>11</sup> Aufgrund der sowjetischen Russifizierungspolitik verfügten 1989 lediglich 40% der Kasachen und weniger als 1% der Russen über fundierte Kasachisch-Kenntnisse (Radio Rossija vom 19.10.1991).

<sup>12</sup> Luchterhandt, Otto: Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: ders. (Hrg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen. Berlin 1996, S. 251.

<sup>13</sup> Siehe dazu: Luchterhandt, a.a.O., S. 225ff.

<sup>14</sup> Diese sozio-kulturelle Teilung des Landes ist einerseits Folge der russisch-zaristischen Kolonialisierung und andererseits der sowjetischen Siedlungspolitik (Deportation von ganzen Völkern nach Kasachstan unter Stalin; Immigration von Slaven zur Neulandgewinnung in den 60er Jahren).

derheitenstatus. Religiöse wie kulturelle Eigenheiten spalten die Titularnation. Nord-Kasachen sind stärker mit der slawischen Kultur verbunden, Süd-Kasachen hingegen mehr in der islamischen Welt verwurzelt.

*Ethnische Besonderheiten:* Die Tradition des Kasachentums<sup>15</sup> bestimmt nicht nur das Selbstverständnis der nationalen Machteliten, sondern auch den Umgang mit demokratischen Institutionen und Verfahren. Zwar konnte sich weder religiöser Fundamentalismus noch politischer Islamismus bei den Kasachen durchsetzen. Jedoch bestimmt auch heute noch der Zusammenhang von Stamm, Sippe und nomadischer Lebensweise das politische Leben: Machtkämpfe innerhalb der Partei- und Staatselite verlaufen oft entlang traditioneller Stammes- und Clanlinien. Der Präsident sieht seine Herrschaft weniger durch demokratische Wahl<sup>16</sup>, als vielmehr im Rückgriff auf nationale Helden und Dichter legitimiert.

*Sozio-ökonomische Komponenten:* Die wirtschaftliche Situation in Kasachstan ist immer noch außerordentlich instabil.<sup>17</sup> Der Rückgang der Produktion und die hohe Arbeitslosigkeit, die allgemeine Korruption in der Wirtschaft und der Klientelismus erschweren, ja behindern die Durchsetzung von Reformen. In der Bevölkerung macht sich wachsender Unmut wegen der Nichtauszahlung von Löhnen, Gehältern und Pensionen breit. Demonstrationen, Protestmärsche und Arbeitsniederlegungen bestimmen den politischen Alltag. Darüber hinaus fühlt sich die slawische Minderheit, welche sich bisher stets privilegiert fand, durch einen schleichenden 'Titulernationalismus' in Wirtschaft und Politik diskriminiert. Wichtige Fachkräfte und Experten slawischer Herkunft sehen sich zur Emigration gezwungen.<sup>18</sup>

*Politische Instabilität:* Kasachstan weist eine außerordentliche Schwäche in der Rechtskultur auf. In Justiz und Verwaltung herrscht hohe Korruption. Auf Republiksebene erlassene Gesetze werden in den einzelnen Gebieten und Regionen kaum durchgesetzt oder schlichtweg ignoriert. Darüber hinaus ist die politische Gesellschaft in Kasachstan nur schwach strukturiert. Die Presse ist in ihrer unabhängigen und freien Berichterstattung eingeschränkt.<sup>19</sup> Parteien besitzen kaum Einfluß. Die Opposition ist weitestgehend ausgeschaltet.<sup>20</sup> Interessenverbände im westlichen Sinne befinden sich im 'Embryonalstadium'. Im Prozeß der politischen Elitenbildung haben immer noch bzw. weiterhin Clanbeziehungen und ethnische Loyalitäten Bedeutung.<sup>21</sup> Die

---

<sup>15</sup> Eine kurze Charakteristik der Kasachen liefert: Janabel, Jiger: When national ambition conflicts with reality. Studies on Kazakhstan's ethnic relations, in: Central Asian Survey, 15 (März 1996), S. 8f.

<sup>16</sup> Nazarbaev wurde am 1. Dezember 1991 vom Volk ohne Gegenkandidaten zum Präsidenten der Republik gewählt und am 30. April 1995 per Referendum in seinem Amt bestätigt. Erste richtige Präsidentenwahlen werden voraussichtlich im Jahr 2000 stattfinden.

<sup>17</sup> Einen guten Einblick bietet die nicht veröffentlichte Studie des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung: Kasachstan – Wirtschaft und Reformen 1997 unter besonderer Berücksichtigung regionaler Strukturbildungsprozesse (Schwerpunktthema), München 1997.

<sup>18</sup> Siehe dazu: Halbach, Uwe: Zentralasien als Auswanderungsregion, in: BIOst 4/1997.

<sup>19</sup> Seit 1995 ist ein Trend zur verstärkten staatlichen Kontrolle der Medien zu spüren. So wurde jegliche verfassungsfeindliche Propaganda und Agitation verboten, die Verträge der Rundfunk- und Fernsehanstalten revidiert und ein Gesetz erlassen, welches die Aussendung von Programmen in Russisch und kasachisch vorschreibt.

<sup>20</sup> Die 1996 gegründete Oppositionsbewegung Azamat ist bereits Ende 1997 zerschlagen worden. (Zur Entstehung siehe: Growing Opposition among Kazakhstan's Elite, in: Focus Central Asia. Analytical Report. No. 12 (Juni) 1997, S. 2-5.)

<sup>21</sup> Siehe dazu: Clans und Cliques. Zentralasien und seine Präsidenten. in: OSTinvest 13/1998, S. 16.

Rekrutierung neuer Eliten in Parlament und Regierung erfolgt oft noch über die alten Machteliten.<sup>22</sup> Daß sich die Demokratie in Kasachstan noch nicht konsolidiert hat, zeigt sich insbesondere an folgenden Momenten: demokratische Institutionen wie Wahlen werden als gefährlich, unnötig und teuer diskreditiert; eine Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative fehlt; die Regierung ist zwischen den Wahlen aufgrund der institutionellen Schwäche des Parlaments nur dem Präsidenten gegenüber verantwortlich; das Parlament hat sich zunächst als untätig und unprofessionell erwiesen<sup>23</sup> und zeigt – auch nach den Neuwahlen im Dezember 1995 – kein eigenständiges Profil neben der Präsidialexekutive auf.

*Desinteresse der Bevölkerung:* Weitgehend herrscht unter den Kasachstanern die Meinung vor, daß eine Demokratie im westlichen Sinne keinen Nutzen bringe, daher einer Institutionalisierung und Durchsetzung demokratischer Verfahren kein großes Interesse entgegen zu bringen sei. Aufgrund der von Politikern gepflegten, immer noch bestehenden sowjetischen Tradition der Unübersichtlichkeit der politischen Entscheidungsprozesse<sup>24</sup> tendieren weite Bevölkerungsteile dahin, Politik zu personalisieren. Die breite Mehrheit stimmt – wie oft in Zeiten existentieller Unsicherheit, politischer Instabilität und wirtschaftlicher Rezession – der autoritären Politik des Präsidenten zu. Ein 'starker Mann' zur Eindämmung politischer, ethnischer und sozialer Krisen und Konflikte wird von der Bevölkerung sogar begrüßt.

Die derzeitige politisch-konzeptionelle Orientierung Kasachstans entspricht – nicht zuletzt aufgrund den bereits geschilderten, für die Demokratie und den Rechtsstaat abträglichen Rahmenbedingungen – weder einer parlamentarischen noch einer präsidentialen Demokratie, vielmehr einem autoritären Präsidieregime. Kennzeichnendes Merkmal dieses politischen Systems ist das Fehlen einer Balance zwischen Präsident, Regierung und Parlament:

Im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem liegt die alleinige Verantwortung für die Regierung beim Präsidenten.<sup>25</sup> Er kann den Premier und die Minister ernennen und entlassen. Darüber hinaus besitzt er die politische Richtlinienkompetenz und das Recht zur Einschätzungsprärogative bei Kabinettsitzungen. Als Staatsoberhaupt ist er Symbol der staatlichen Einheit und der verfassungsgemäßen Ordnung, sowie alleiniger Garant für die Einhaltung der Grundrechte und die Durchsetzung einer koordinierten Staatstätigkeit. Auf jeweils fünf Jahre vom Volk gewählt, ist der Präsident zwischen den Wahlen faktisch keiner demokratischen Institution verantwortlich.

Das Parlament stellt kein wirkliches Gegengewicht zum Präsidenten dar. Der Präsident kann auf den Gesetzgebungsprozeß im Rahmen seiner Lenkungs-, Interventions- und Veranlassungsbefugnisse einwirken. So besitzt er

---

<sup>22</sup> Eine ausführliche Darstellung der Elitenstruktur, in: Ileuova, Gul'mira: Sposoby formirovanija i suščestvovanija političeskoj èlity Kazachstana (Art und Weise der Bildung und der Existenz der politischen Elite in Kasachstan), in: Evrazijskoe soobščestvo 1/1997, S. 14-18.

<sup>23</sup> Nach den ersten Wahlen 1994 hat das Parlament innerhalb eines Jahres lediglich sieben Gesetze verabschiedet, außerdem die Erhöhung seiner Diäten, die kostenlose Benützung von öffentlichen Transportmitteln und die Zuteilung von Dienstwohnungen beschlossen. Im Dezember 1995 wurde ein Zwei-Kammern-Parlament gewählt, welches nun effektiver und professioneller arbeitet.

<sup>24</sup> Diese Unübersichtlichkeit wird durch einen ständigen Wechsel der politischen Eliten unterstützt. So hat der Präsident in den sechs Jahren der Unabhängigkeit bereits vier Premierminister, fünf Vorsitzende des Komitees für Nationale Sicherheit, drei Verteidigungsminister, vier Innenminister und neun Wirtschaftsminister verschlissen. Siehe dazu auch: Scharipzhan, Merhat: As one door closes, another opens for kazakh elite, in: OMRI Part I vom 4. November 1997, Endnote.

<sup>25</sup> Siehe dazu: Die Verfassung der Republik Kasachstan von 1995. Eine Einführung, in: VSO, 11. Lieferung, August 1997, 3. Jg., S. 23ff.

neben dem Recht, Termine für ordentliche und vorzeitige Parlamentswahlen anzusetzen, das Vetorecht und das Recht auf Gesetzesinitiative. Das nach französischem Vorbild gestaltete, aus zwei Kammern bestehende Parlament kann in seiner legislativen Funktion durch das Recht des Präsidenten, Referenden anzusetzen und gegebenenfalls per Dekret zu regieren, umgangen werden. Eine wirkliche Kontrollfunktion übt das Parlament nicht aus. Es kann weder die Regierung noch den Präsidenten mit geeigneten Mitteln ihres bzw. seines Amt entheben.

Kasachstan bekennt sich zwar in seiner Verfassung zu demokratischen Prinzipien wie Rechts- und Sozialstaat, zu ideologisch-politischem Pluralismus und zu Menschen- und Grundrechten. Eine wirkliche Durchführung und -setzung dieser Prinzipien ist jedoch aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Kompetenzen zwischen Präsident und Parlament nicht gewährleistet. Politische und wirtschaftliche Neuerungen sind wesentlich von der Persönlichkeit des jeweiligen Präsidenten abhängig. Den Zielkonflikt zwischen Demokratisierung, Stabilität und Reform hat Nazarbaev zugunsten der Wahrung von Stabilität auf der Grundlage eines autoritären Präsidialregimes entschieden. Seine fast 'diktatorische' Politik stützt sich auf eine nur schwach ausgeprägte Zivilgesellschaft, auf kaum vorhandene Gegeneliten und loyale, nationale Wirtschaftseliten. Ob seine von Visionen geprägte Nationalitätenkonzeption Erfolg haben wird, ist vor dem Hintergrund wachsender sozial-ökonomischer Spannung fraglich. Eine Verschärfung der latent vorhandenen inter- und intra-ethnischen Konflikte ist jedoch nicht zu erwarten. Denn Nazarbaev wird es auch diesmal gelingen, durch geschicktes Taktieren diese gesamtgesellschaftliche Krise zu entschärfen.

**Cordula Gdaniec**

## **Selling the City – The policies of urban regeneration in post-Soviet Moscow**

### **1. Introduction**

Since the early 1980s city governments in the western world have been encouraging private capital and private enterprise to participate in the regeneration effort. Moscow since the introduction of the free market economy is making no exception to this rule. Marketing parts of the city, or aspects of the city's culture, is a pragmatic, and probably not a negative, approach to urban regeneration when the authorities lack the necessary financial means.

One result of the economic recession since the 1970s has been the loss of many cities' industrial economic base. Gradually, and increasingly, cities have sought to build up a new economic base of new service industries in its place. This includes cultural industries, conservation and reconstruction of the city's architectural/cultural heritage and the construction of a new image of the city. The aims of this strategy are to attract inward investors and to compete with other cities in the region. Culture takes on a far-reaching importance in this context, as does the city as a space for power and official culture.

Zukin suggests that cities have increasingly used culture as an economic base since the times of economic decline due to deindustrialisation. With a concomitant increase in the service sector, financial services and cultural consumption, a so-called symbolic economy has developed which results in cultural capital and cultural space becoming more powerful and more widespread, particularly in city centres (Zukin 1995, 11). In the regeneration process culture, politics and economics become intertwined. In the case of Moscow urban regeneration is linked to improving the economy, and to the establishment of a new political system.

Moscow is becoming more similar to western cities at a time when city marketing and cultural industries are gaining ever more significance, not just in the urban but the national and even global economy. This fact underlines the importance of the effect of global processes on the economies of cities and on the post-industrial transformation in Moscow. This paper looks at how the city authorities deal with the task of regeneration under the new economic and political conditions, and how Moscow's *culture* has become an economic asset and marketing strategy.

### **2. Urban Planning During The Transformation**

Although some departments, like one architectural design studio, were privatised, Moscow's city planning authority has remained largely the same as in Soviet times. The old guard is still in charge and the city authority seems intent on keeping a hold on the monopoly it has in planning and architecture, even in the construction sphere. While Soviet style blueprint planning has proven inefficient, new principles have not developed beyond the recommendation stage. The main problem with this state of limbo is the lack of new mechanisms for regulation which are needed in the new economic conditions.

The state is no longer the only client for architectural and planning projects, but since the system has not changed fundamentally the situation gives rise to illegal operations and fosters the continuity of the power of connections. Financial leverage is also the prerequisite for many construction developments. Apart from that, the mayor, Yuriy Luzhkov, plays a central role in the planning and reconstruction sphere. He is influential and powerful in the political arena and has even taken to dictate architectural style (Project Russia 1, 1996).

### 3. Marketing the cultural and architectural heritage of the city

#### 3.1 Conservation

During the last few years, the issues of urban conservation, architecture and planning have taken on an economic dimension. The Moscow city authorities, now the owners of a mass of architecturally and culturally valuable buildings, have realised the marketability of these as an asset in a drive to regenerate the city and its economy. The idea of *selling the city* and marketing its architectural heritage is proving very successful in the east European capitals (e.g. Smyth 1994). The old buildings in Moscow's city centre are very attractive and they are readily being bought or leased by the business elite. There is, for instance, a definite correlation between banks and the more prestigious old buildings. Most bank headquarters are in buildings classified as architectural monuments.

The Moscow Association of Investors has lobbied for current legislation to be changed so that listed buildings can be rented out and sold. The current "taboo" status of many buildings (strict legislation regarding change) prevents them from getting restored because private investors and firms like to see a return on their investment. In St Petersburg the city government has started loosening the tight control over listed buildings by setting up a list of 3500 "special" buildings which will be let with a right to buy. However, old buildings are very difficult to maintain and restore properly, and therefore the city might be forced to let or sell them at a relatively low price in order for the private investor to comply with the regulations of the city authorities regarding the preservation of historic buildings (Achkasova 1995). This is one strategy by which the city tries to restore the city centre through private investment. As a result of this policy, some of the control over conservation and architecture has been lost by the city planning authority and concessions to the private businesses are inevitable.

#### 3.2 Reconstruction

One of the most explicit examples of marketing culture in Moscow is the reconstruction of the cathedral of Christ the Saviour. It is supposed to be a replica of the original cathedral but is made of different materials and lacks most of the original decorations. At a time of economic hardship for the majority of the population, this project, run on the mayor's initiative, is highly controversial. However, it is "the real thing" in terms of its financing, reflecting how Moscow is currently being reconstructed. Allegedly, no money is being taken out of the city's budget, so the mayor keeps stressing, and all funding for the estimated total cost of \$400 million, comes from private donations – the biggest of course from Russian as well as western corporations who want to stay on good terms with Luzhkov. These donors include Coca Cola, Philips, McDonald's and Rosvoruzhenie, Russia's state arms exporter (Reeves 1996).

#### 3.3 Culture and cultural events

A mixing of culture with economics has been a well established trend in western cities. This occurs both as a means to promote economic development and in the pursuit of new cultural symbols, as well as to promote the city government, especially in an unfavourable national climate (Newman and Thornley 1996). One example of this strategy applied in western Europe is the *European Capital of Culture*, which was not merely an annual arts festival but used by the city government as a marketing campaign for a better image of the city, to improve the city physically, and to generate a better economic climate in the city. More generally, without a special arts programme or festival, cultural institutions (museums, theatres, universities, orchestras and professional sports

teams) have become indispensable "auxiliary players" in the drive for economic regeneration or as part of "the city as growth machine" (Logan and Molotch 1996).

In order to use culture and history, and cultural institutions or cultural/historical events to enhance the economic growth of the city, these have to be created and manipulated to a certain extent (Philo and Kearns 1993). This strategy further requires organisation from city authorities and other agencies, often in collaboration with quasi-governmental organisations and is not an "organic" culture that has grown out of the city or its inhabitants. This cultivated culture is therefore an instrument of control as much as a means to an end, and does not exist for its own sake, as culture generally does. In this context culture is given a value and a certain task. One example of this manipulation is the Bicentenary (of the French revolution) in Paris in 1989, where a "place-specific 'historic' event was turned into a money-making extravaganza in its own right *and* into a vehicle for the more general promotion of what the place can offer to enterprises and to tourists" (Philo and Kearns 1993, 5). Other examples are the Olympics in Barcelona, Vancouver's World Fair, regular events like the football World Cup, smaller events like carnivals, festivals and historic anniversaries in cities around the world. Architecture and single buildings are also used to promote cities.

Moscow's 850<sup>th</sup> anniversary in 1997 was just such an event – historic and cultural – that lent itself to promoting and selling the city and its government. "*Moscow-850*" was posted all over the city, on billboards, in shop windows, on buses, in the metro, on carrier bags. Books about old Moscow and Moscow's history were published and re-published in honour of the anniversary. It was a propaganda exercise on a Soviet scale. Some of the mayor's *big projects* were supposed to be finished in time for the deadline of the three-day festivities in September, and the city was transformed into the stage for a grandiose spectacle. The events focused around the sites of the big construction projects (although none of them did get quite finished on time) to promote these at the same time. Or *was* the anniversary possibly a celebration of Luzhkov's favourite projects (Manezh Square, Tverskaya Square, Luzhniki, the cathedral of Christ the Saviour, Poklonnaya Gora)?

The 850<sup>th</sup> anniversary is an arbitrary event in so far as the recorded first mention of Moscow that is known, on which the calculation of Moscow's age is based, may not, in fact, be historically accurate.<sup>1</sup> The programme included musical performances and concerts such as "Slav world greets Moscow", a "TV marathon"; "Moscow – Road to the 21<sup>st</sup> millennium", with a Jean Michel Jarre laser show; Luciano Pavarotti; and "Moscow, Moscow...I love you as a son", a "traditional art feast". All this, estimated at a cost of millions of dollars, was sponsored by banks and other major Russian businesses, with an undisclosed part of the costs paid by the city. In the run-up to this festival, Luzhkov spared no effort to clean up the city's streets, not just of dirt but also of kiosks, street vendors and beggars.

In many respects, this anniversary spectacle is reminiscent of the Bicentenary spectacle in Paris, which also celebrated and promoted Mitterand and some of his *grands projets*, in particular the *Grande Arche* at La Defense. The celebration of the French Revolution in 1989 sparked fierce debates in that country because the events that came to be known in the history books as the revolution were far from unambiguous or purely positive, and therefore a celebration of these should have been much more careful and critical. For Mitterand it was probably mainly a political exercise to promote his government, and for the Paris government a promotion exercise for the city (Kearns 1993).

---

<sup>1</sup> Some twenty years ago, Vladimir celebrated its 850th anniversary, and only ten years after that its 1000th anniversary, after some new documents were discovered.

#### 4. Conclusion

Where politics and economics are concerned, culture, history, architecture and conservation become tools in the selling of a city and of a certain ideology and cease to be concepts in their own right. There are no absolutes in a city, and conservation is consequently a relative and subjective issue. In the context of Moscow, conservation is particularly politically loaded because Moscow is trying to reinvent itself as a postmodern world city and has to grapple with its Soviet and Russian past and legacy.

On the one hand, the city is being reconstructed because the buildings and the infrastructure are in desperate need of improvement, and the inhabitants want to see the beautiful architecture restored to its old splendour. On the other hand, the reconstruction of the historic centre is an exercise in selling the city and promoting Luzhkov's government, and is thus imbued with political and economic significance. Using culture and architecture to promote cities and boost economic development has been practised in many western cities for years, has positive effects, and is largely pragmatic in view of the bad financial situation most city governments are in. Nevertheless, this approach is a kind of "neo-conservative form of postmodernism, in which 'image' replaces reality and simulated and 'spin-doctored' representations assume increasingly political and economic power, [and which] is significantly reshaping popular ideologies and everyday life all over the world" (Soja 1993, 89).

What is happening in Moscow concerning construction and architecture reflects the current economic and political climate and the needs and aspirations of the new government and business community. It has less to do with the needs or wishes of the inhabitants, and is characterised by an autocratic style of governance. Moscow has entered the era (and the arena) where post-industrial economics mean a blurring of the lines between culture and economics, between public interest and private profit, and between the local and the global.

#### References

- Zukin, S. (1995): *The Cultures of Cities*. Blackwell, Cambridge, MA
- Project Russia 1* (1996): Architecture in a Post-Totalitarian Society. Round table discussion
- Achkasova, E. (1995): Prodazha pamyatnikov arkhitektury pomozhet sokhranit oblik Moskvyy. *Finansovye Izvestiya*, 23 November, xii
- Smyth, H. (1994): *Marketing the City. The role of flagship developments in urban regeneration*. London
- Newman, P.; Thornley, A. (1996): *Urban Planning in Europe*. Routledge, London
- Reeves, P. (1996): "Why Moscow's new cathedral is the real thing". *The Independent* (25 October)
- Logan, J.R.; Molotch, H.L. (1996): "The City as Growth Machine". In: *Readings in Urban Theory*. (Eds: Fainstein, S.; Campbell, S.) Blackwell, Cambridge, MA, 291-337
- Philo, C.; Kearns, G. (1993): "Culture, History, Capital: A critical introduction to the selling of places". In: *Selling Places*. (Eds: Kearns, G.; Philo, C.) Pergamon, Oxford, 1-32
- Kearns, G. (1993): "The City as Spectacle: Paris and the bicentenary of the French Revolution". In: *Selling Places*. (Eds: Kearns, G.; Philo, C.) Pergamon, Oxford, 49-101
- Soja, E. (1993): "The Stimulus of a Little Confusion. A contemporary comparison of Amsterdam and Los Angeles". In: *Understanding Amsterdam*. (Eds: Deben, L.; Heinemeyer, W.; van der Vaart, D.) Het Spinhuis, Amsterdam, 69-91

Maik Iwanowski

## Das Gebiet (Oblast') Irkutsk: Im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Abhängigkeit

### 1. Das Gebiet Irkutsk

Wird von Rußland geredet, wird damit in erster Linie Moskau und St. Petersburg assoziiert – der europäische Teil Rußlands. Das sich das Territorium Rußlands bis zum Pazifik erstreckt wird zwar wahrgenommen aber nicht adäquat bedacht – weder quantitativ noch qualitativ hat sich die Literatur mit Sibirien, das immerhin den zwölften Teil der Landmasse unserer Erde ausmacht, zufriedenstellend beschäftigt. Dabei handelt es sich bei Rußland, genauer gesagt der *Rußländischen Föderation* (RF), nicht mehr um einen monolithischen Staat mit einem einzigen Zentrum, sondern um ein föderales Staatsgebilde.

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit dem Gebiet (Oblast') Irkutsk. Das Gebiet Irkutsk, mit seiner gleichnamigen Hauptstadt Irkutsk, liegt im Osten Sibiriens, nördlich des Baikalsees. Es ist eines der 89 Subjekte aus denen sich die Rußländische Föderation zusammensetzt. Innerhalb der RF nimmt das Gebiet der Fläche nach den 6. Platz ein. Über 2/3 des Gebietes sind mit Nadelwald bedeckt.

Die "Irkutskaja Oblast", wie es im Russischen heißt, ist ein Gebiet, das mit einer Fläche von 767.900 km<sup>2</sup>, beinahe so groß ist wie die Türkei.<sup>1</sup> Auf dieser riesigen Fläche leben aber nur knapp 2,8 Mio. Menschen.<sup>2</sup> Rein rechnerisch also 3,7 Einwohner pro km<sup>2</sup>. Die Hälfte der Bevölkerung (1,4 Mio. Einwohner) lebt in den 5 Städten, die über 100.000 Einwohner haben.<sup>3</sup>

Dieser Aufsatz beschäftigt sich im folgenden mit den Autonomiebestrebungen des Gebietes, wobei gezeigt wird, daß diese eher wirtschaftlicher denn politischer Natur sind.

### 2. Die Erschließung Sibiriens und des Gebietes Irkutsk

Die Eroberung und Erschließung Sibiriens begann am Ende des 16. Jahrhunderts, als der Kosakenführer *Wassili (Ermak) Timofejowitsch* im Herbst des Jahres 1581<sup>4</sup> mit seinen Leuten den Ural überquerte. Das Vordringen von Westen nach Osten war in erster Linie von wirtschaftlichen Interessen motiviert: Man suchte nach Fellen (Zobel) und Bodenschätzen (Silber- und Eisenerzvorkommen). Der Vorstoß *Ermaks* glich dabei eher einem Beutezug, denn einer Eroberung oder einer Erforschung des Landes. Dementsprechend rücksichtslos wurden die Eingeborenen behandelt. Stämme und Fürstentümer wie das des Khans *Kutschum*<sup>5</sup> die sich mit der Invasion der Kosaken nicht abfinden wollten, wurden bekämpft und besiegt.

<sup>1</sup> Davon entfallen 22.400 km<sup>2</sup> auf den autonomen Ust'-Ordynskij Burjatskij okrug (Kreis). In Publikationen des Gebietes Irkutsk findet man auch eine Flächenangabe von 775.000 km<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Bei der letzten Volkszählung von 1989 waren es 2,831 Mio. Einwohner, was einem Anteil von 1,92% der Gesamtbevölkerung der RF entsprach. Angaben aus: Rossijskoe Regiony Nakanune Vyborov-95, Moskau 1995. Herausgegeben von der Analitičeskoe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii. Seite 86.

<sup>3</sup> Ebenda. Die Städte sind: Irkutsk: 634.500 E.; Bratsk: 284.700 E.; Angarsk: 272.100 E.; Ust'-Ilmsk: 111.100 E.; Usol'e-Sibirskoe: 106.400 E.

<sup>4</sup> Einige Arbeiten nennen das Frühjahr 1582.

<sup>5</sup> Der ein Nachfahre Dschinghis-Khans war und einem organisierten Staatswesen vorstand.

Im Jahre **1661** wurde die Stadt Irkutsk gegründet und da es an exponierter Lage, direkt an der Handelsstraße zwischen der Mongolei und China auf der einen und dem europäischen Rußland auf der anderen Seite lag, entwickelte es sich wirtschaftlich sehr schnell. Bereits **1686** wurden der Wehrsiedlung die Stadtrechte verliehen. Schnell wurde die Stadt Irkutsk auch administratives Zentrum Ostsibiriens – eine Stellung, die sie bis in die 30er Jahre unseres Jahrhunderts beibehielt, bis das Gebiet am **26. September 1937** in der heute noch existierenden Form konstituiert wurde.

In der ganzen Zeit wurde Sibirien und auch das Gebiet Irkutsk, das unter anderem über große Mengen Holz, Kohle, Magnesit und Eisenerz verfügt, von Moskau als reiner Rohstofflieferant betrachtet. An dieser Sichtweise hat sich auch in der Gegenwart nicht viel geändert. Dabei ist gerade bei den für Sibirien so typischen Großprojekten, die die Lebenssituation der Bevölkerung unmittelbar und nachhaltig beeinflussen mehr Mitbestimmung aus dem Gebiet heraus angebracht.<sup>6</sup> Auch wenn die Wirtschaftslage gegenwärtig kaum die Realisierung von derartigen Großprojekten zuläßt, sind die Auswirkungen der abgeschlossenen Projekte durchaus spürbar. Das diese Projekte bereits zu Sowjetzeiten ohne die Mitbestimmung der Bevölkerung realisiert wurden, zeigt das Beispiel des Zellulosekombinats am südwestlichen Ufer des Baikalsees,<sup>7</sup> das seither dieses einmalige Naturwunder verschmutzt. Schon damals, Ende der 60er Jahre, gab es aus Angst vor dem ökologischen Schaden, massive Proteste gegen den Bau des Kombinats von Seiten der Bevölkerung, die aber ignoriert wurden. Das Kombinat zerstört allerdings auch heute noch das fragile Gleichgewicht des größten Süßwasserreservoirs der Erde.<sup>8</sup> Als Argument für den Erhalt des Werkes wird dabei vorgebracht, daß die meisten Einwohner der Stadt Bajkalsk mit ihren rund 20.000 Einwohnern ihr Einkommen direkt oder indirekt vom BCBK beziehen. Dies kann aber auch kein Grund dafür sein, daß entgegen den Behauptungen der Betreiber das Abwasser niemals in dem Maße gefiltert wurde, wie es auch schon die (an sich) strengen Umweltschutzgesetze in der UdSSR vorsahen. Auch heute noch gelangt nur unzureichend gefiltertes Wasser oder gar nicht gefiltertes Wasser in den Bajkal.<sup>9</sup>

### 3. Statusprobleme der Subjekte der Rußländischen Föderation

Die oben genannte Ausbeutung wird auch in der Gegenwart noch fortgesetzt. Dies ist durch eine Ungleichbehandlung der einzelnen Subjekte der Föderation auch im heutigen Rußland noch möglich. Den verschiedenen Subjekten, (*Oblast'*, *Kraj* und *autonome Republik*), wird in der Verfassung ein unterschiedliches Maß an Rechten und Pflichten eingeräumt. (Diese sind im 3. Abschnitt der Verfassung in den Artikeln 65 bis Artikel 79 geregelt.<sup>10</sup>) Zwar sind nach Art. 5 I der Verfassung die Subjekte gleichberechtigt, doch bereits im

---

<sup>6</sup> Durch die rücksichtslose Politik zu Sowjetzeiten liegen die am stärksten verschmutzten Städte ganz Rußlands im Irkutsker Gebiet. Die traurige Liste führt die Stadt Bratsk an.

<sup>7</sup> Das sogenannte BCBK – Bajkal'skij celljulozno-bumažnyj kombinat [Zellulosewerk am Bajkal].

<sup>8</sup> Bei einer durchschnittlichen Wassertemperatur von ca. 4°C, ist eine Regeneration der Flora und Fauna des Sees sehr langwierig bzw. unmöglich.

<sup>9</sup> Alle Zellulosekombinate im Gebiet führten den Gewässern 1995 397.17 Mio. m<sup>3</sup> Abwässer zu. Davon waren 86% (339.79 Mio. m<sup>3</sup> unzureichend gesäubert und 50.83 Mio. m<sup>3</sup> gar nicht gesäubert. D.h. effektiv wurden lediglich 6.55 Mio. m<sup>3</sup> Wasser (den Gesetzesvorschriften entsprechend) ausreichend gesäubert. An Schadstoffemissionen stieß das BCBK 1995 105.000 t aus (80.000 t mehr als 1994). Die Angaben sind dem Gosudarstvennyj doklad v 1995 godu, a.a.O., Seite 75 und 97 entnommen.

<sup>10</sup> Vergleiche Konstitucija Rossijskoj Federacii, Moskva 1993 und Okun'kov, L.A. (u.a.): Kommentarij k Konstituzii Rossijskoj Federazii, Moskva 1994.

zweiten Absatz des Artikels wird den Republiken das Recht auf eine eigene *Verfassung*, ein Attribut von eigenständiger Staatlichkeit, zugestanden, den übrigen Subjekten die juristisch schwächere *Satzung* (Ustav).

Auch im Rahmen der neu geschaffenen und mit dem Föderationsvertrag Ende März 1992 besiegelten Föderation spiegeln sich durch den vom Gebiet Irkutsk *unter Vorbehalt* paraphierten Vertrag<sup>11</sup> noch die vormaligen Bestrebungen nicht nur in der Verfassung wider.

Der Föderationsvertrag schreibt die Geschichte der asymmetrischen Föderation, wie sie schon zu Sowjetzeiten existierte und oben kurz erwähnt wurde, auch in Zukunft fort.

Die von den Statusunterschieden profitierenden Republiken konnten zum Teil in bilateralen Verhandlungen mit dem Zentrum einige Sonderrechte durchsetzen, was die anderen Regionen der RF natürlich schwächte. Dies hatte zur Folge, daß sie weniger oder gar keine Steuern mehr an Moskau abführen mußten, wie das Beispiel der *Republik Jakutsk* (Sacha) zeigt und zum Teil sogar noch Gelder im Rahmen anderer Abkommen aus Moskau zugewiesen bekamen.

Um diese *Einnahmeausfälle* kompensieren zu können, entwickelte sich ein System, in dem die wirtschaftlich erfolgreichen Bezirke und Gebiete hohe Steuern an die Zentrale abführten mußten, zum Teil ohne daß etwas von dem Geld in die Regionen zurückfloß.

Das *Gebiet Irkutsk* ist dagegen eines der wenigen Gebiete der Föderation, das Steuern abführt (lediglich 10 bis 15 der 89 Subjekte haben diese Geberfunktion, die regelmäßig neu bemessen wird die restlichen Subjekte *erhalten* Geld von Moskau). Diese Politik des Ungleichgewichts führt folgerichtig zu beträchtlichen Spannungen zwischen den Regionen und dem Zentrum, aber auch zu Problemen zwischen den Subjekten selbst, was entfernt an die Problematik des horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik erinnert.

Zu diesen sogenannten *Donatoren*<sup>12</sup> gehörte in der Vergangenheit auch das Gebiet Irkutsk. Zur Zeit steht man in Verhandlungen mit Moskau, um eine Statusveränderung zu erreichen.<sup>13</sup>

Dank des Rohstoffreichtums, über das das Gebiet verfügt, zählt es zu den wenigen Regionen innerhalb der RF, die Gewinne abwirft. Neben den Naturressourcen (vor allem Holz und Energie) besitzt das Gebiet auch eine Reihe von Großunternehmen, die in der Lage sind, trotz der Wirtschaftskrise ihre Produktion aufrechtzuerhalten. Durch diese beiden Komponenten und eine in diesem Fall umsichtige Politik der Gebietsleitung war es dem Gebiet Irkutsk bisher möglich, die sozialen Unruhen auf einem, verglichen mit anderen Regionen wie beispielsweise dem Fernen Osten, sehr niedrigen Niveau zu halten. Durch die erwähnten föderalfiskalischen Zwänge, die dem Gebiet seinem Status entsprechend auferlegt sind, muß ein Großteil der Steuereinnahmen aber nach Moskau abgeführt werden, ohne daß das Gebiet davon profitiert. Es ist daher verständlich, daß sich die regionale Elite und die Bevölkerung mit dem derzeitigen Abwandern der im Gebiet erwirtschafteten Gelder unzufrieden sind.

#### 4. Autonomiebestrebungen: Politisch – Nein. Wirtschaftlich – Ja

---

<sup>11</sup> Siehe die Unterschrift im Anhang des Vertrages. Federativnyj Dogovor, a.a.O.

<sup>12</sup> Damit sind die wirtschaftlich bessergestellten Subjekte der Föderation gemeint, die Geld an das Zentrum abführen und davon gar nichts oder nur einen geringen Teil zurückerhalten. Die Zahl der Donatoren wechselt von Jahr zu Jahr, es sind aber nie mehr als fünfzehn Regionen.

<sup>13</sup> OMRI (Open Media Research Institute) DAILY DIGEST Nr. 47, Teil I vom 7.3.1997.

Eine Folge dieser einseitigen Politik des Zentrums ist das Streben nach größerer Autonomie. Hierbei ist zwischen wirtschaftlicher- und politischer Autonomie zu unterscheiden, auch wenn beide Bestrebungen sich teilweise überschneiden. Dabei drängt das Gebiet Irkutsk in erster Linie auf eine größere wirtschaftliche Autonomie. Nach der Disintegration der UdSSR und den daraus resultierenden Folgen sind die Stimmen, die auch eine politische Unabhängigkeit oder gar einen souveränen Staat Sibirien forderten, verstummt. Wie schon oben erwähnt, wird Sibirien noch immer von der Zentrale in Moskau als Rohstofflieferant betrachtet. Dieses Verhalten erinnert stark an die Ausbeutung der Kolonien zur Zeit der Kolonialismus und Imperialismus, mit dem Unterschied, daß Sibirien integraler Teil der Rußländischen Föderation ist – mit einem überwiegend russischstämmigen Bevölkerungsanteil.<sup>14</sup>

Die Autonomiebestrebungen, die zu Anfang der 90er Jahre noch nachdrücklich vom Gebiet Irkutsk betrieben worden waren, haben sich im Verlauf der letzten Jahre zusehends verringert. War Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre noch die Rede von einer *sibirischen Republik*, gar von einer *souveränen Republik Irkutsk*,<sup>15</sup> nahmen diese Bestrebungen in den darauffolgenden Jahren ab. Auch das Streben nach einer Stuserhöhung des Gebietes, um so eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem Zentrum zu erreichen, wird inzwischen nicht weiter verfolgt. Trotz der genannten Umstände werden von Zeit zu Zeit Forderungen laut, die eine größere Autonomie des Gebietes verlangen. Dabei ist auch immer wieder von politischer Autonomie die Rede. Dieses Ansinnen ist aber ausschließlich als Forderung nach größerer *wirtschaftlicher* Autonomie zu verstehen. Die Hinweise auf die Forderung größerer politischer Rechte sind von Seiten der Region bloße Drohgebärden, um dem Zentrum eine größere Autonomie in Wirtschaftsfragen abzutrotzen; eine Forderung nach *politischer* Autonomie gibt es in der offiziellen Politik des Gebietes gegenüber dem Zentrum nicht mehr. Für solche Forderungen gäbe es in der Bevölkerung auch keine Mehrheit. Den Menschen in der Region sind der Zerfall der Sowjetunion und die damit verbundenen, meist negativen Konsequenzen noch zu gegenwärtig.

Wenn es um Fragen geht, die die territoriale Integrität Rußlands betreffen, stehen in deren Mittelpunkt nach wie vor die Republiken im Nordkaukasus,<sup>16</sup> nicht aber Sibirien.

## 5. Ausblick

Die populistischen Aussagen, die von Zeit zu Zeit eine Abspaltung Sibiriens oder eines Teils Sibiriens von Rußland, also deren Herauslösung aus dem Bestand der RF, vorhersagen,<sup>17</sup> entbehren, wie erwähnt, zum gegenwärtigen Zeitpunkt jeder Grundlage und können als reine Spekulationen betrachtet werden. Es ist aller-

---

<sup>14</sup> So betrug z.B. der Anteil der russischen Bevölkerung in der Autonomen Republik Burjatija, die an das Gebiet Irkutsk grenzt 1989 69,9%. Der Anteil der Titulnation an der Bevölkerung betrug nur 24,0%. Zahlen nach Paul B. Henze *The demography of the RSFSR in: "Rußlands Zukunft: Räume und Regionen"*, herausgegeben von Klaus Segbers, Baden-Baden 1994, S. 15.

<sup>15</sup> Zitiert nach David T. Twining: *The new Eurasia: A guide to the Republics of the former Soviet Union*, Westport, 1993, S. 54.

<sup>16</sup> Siehe die Welt vom 21.8.1997, S. 7: Jelzin sorgt sich um die territoriale Einheit Rußlands.

<sup>17</sup> Wie zum Beispiel Vasilij Skorochodov: *Regiony i centr v reformiruemoj Rossii* [Regionen und Zentrum im zu reformierenden Rußland], in: MEMO Nr. 10/94, Seite 30ff. Oder Giuletto Chiesa, dem langjährigen Korrespondenten der italienischen Tageszeitung *La Stampa*, der in seinem Buch *Leb wohl, Rußland!* (erschienen auf englisch und russisch) die Abspaltung Sibiriens und dessen Anschluß an China prophezeit. Nach: Carl Gustav Ströhm: *Autor prophezeit den Niedergang Rußlands in der Welt vom 31.7.1997.*

dings möglich, die Entwicklungspotentiale und -möglichkeiten des Gebietes Irkutsk innerhalb der nächsten Jahre grob zu skizzieren.

Da das Gebiet im Verhältnis zu anderen Regionen, in Westsibirien zum Beispiel, zu weit von den westlichen Märkten abliegt, werden sich die Investitionen, die heute schon schwach sind, auch in der Zukunft nicht im selben Maße erhöhen wie in Westsibirien. Das immer noch zutreffende Argument der politischen Stabilität konnte in der Vergangenheit nur wenige Investoren anziehen.

Durch diese Hemmung in der natürlichen Entwicklung wird zwangsläufig auch die politische Ebene betroffen werden. Durch unzureichende Investitionen in den ohnehin schon veralteten Maschinenpark, werden die Betriebe, die heute noch Gewinn abwerfen, diesen in Zukunft nicht mehr im selben Umfang realisieren können. Damit nimmt parallel auch der politische Einfluß des Gebietes auf föderaler Ebene ab.

Dies kann für das Gebiet aber auch eine Chance darstellen: Durch langsamerer aber dafür nachhaltigeres Wachstum von innen heraus kann vielleicht nach Jahrzehnten der Umweltvernichtung, die bereits auch die Menschen im Gebiet Irkutsk umbringt, in größerem Einklang mit der Umwelt gelebt werden. Gerade das Gebiet Irkutsk bietet dafür gute Voraussetzungen, da die Wirtschaftsindikatoren des Gebietes in den vergangenen Jahren innerhalb der RF überdurchschnittlich gut sind. Lediglich der Agrarsektor weist durch ertragsarme Böden Schwächen auf, die durch Importe aus den landwirtschaftlich besser gestellten Nachbarregionen aber problemlos kompensiert werden können.

Dank des Rohstoffreichtums des Gebietes kann man Moskau selbstbewußt gegenüberreten, denn das Zentrum ist auf finanzielle Zuwendungen aus den Subjekten angewiesen, um den Haushalt finanzieren und schwächere Regionen fördern zu können.

## **DER WESTEN – EIN VORBILD? PROBLEME DES INSTITUTIONENTRANSFERS**

Daniel Droste

### **Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der politischen Transformationsprozesse in der Russischen Föderation: Das Konzept der "political culture"**

Große Teile der wissenschaftlichen und publizistischen Diskussionen über die politischen Transformationsprozesse in der Russischen Föderation (RSFSR) sind von einer ablehnenden Haltung sowohl gegenüber "westlichen" Politikmustern (d.h. Institutionen und Akteuren) als auch den "etablierten" politikwissenschaftlichen Analysemethoden- und kategorien geprägt. Die in diesem Bereich relevanten Auseinandersetzungen – beispielsweise über die Bedeutung von Gewaltenteilung, Parteienpluralismus, Wahlsystemen usw. – werden mit speziellen Verweisen auf den besonderen historischen Entwicklungsweg Rußlands geführt. Hierdurch werden sie oft von den grundsätzlichen politischen und wissenschaftlichen Erfahrungen über die Transformationsprozesse politischer Systeme in anderen – primär "westlichen" – Ländern gelöst.

Eine Politikwissenschaft, die "westlichen" Vorstellungen und Anforderungen entspricht, konnte sich in der RSFSR erst nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes entwickeln. Durch die unmittelbare zeitliche Nähe zu den übergeordneten staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbruchsprozessen wurden normative wissenschaftliche Tendenzen, die in der Regel mit ideologisch geprägten Selbst- und Fremdeinschätzungen einhergingen, verstärkt (vgl. Stykow/Wielgoths 1996, 52). Hierdurch wird bis heute die Möglichkeit einer fruchtbaren gegenseitigen Ergänzung der entstehenden "russischen" und der sich auf den neuen Forschungsgegenstand (d.h. die RSFSR als selbständig agierender Staat) einstellenden "westlichen" Politikwissenschaft erschwert, wenn nicht sogar verhindert. In der RSFSR verzögert sich zudem die Herausbildung einer politikwissenschaftlichen Forschungsgemeinschaft (nicht zuletzt wegen der schlechten materiellen und organisatorischen Bedingungen), wissenschaftliche Diskussionsforen und Auseinandersetzungen gibt es kaum, die veröffentlichten – und zugleich auch allgemein zugänglichen – Arbeiten weisen einen überaus starken selbstreferentiellen Charakter auf (vgl. Zelikova 1996, 164f., Stykow/Zotov 1996, 174, Temkina/Grigor'ev 1997, 10ff., 45ff.).

In Verbindung mit der Frage nach einem spezifisch "russischen Weg" der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation zeigt sich hier eine (macht-) politische und wissenschaftsinterne Konstellation, die an die Rahmenbedingungen bei der Erarbeitung des Konzeptes der "political culture" erinnert und dieses wegen seines Problemlösungspotentials wieder verstärkt in die aktuelle Diskussion bringen sollte.

Das Konzept der "political culture" wurde Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre im wesentlichen von den amerikanischen Wissenschaftlern G.A. Almond, S. Verba und L.W. Pye formuliert und als fester Bestandteil politikwissenschaftlicher Analysemethoden etabliert. Es rückt bei der Analyse politischer Systeme individuelle Meinungen, Einstellungen und Werte gegenüber institutionellen Systemfaktoren stärker in den Vordergrund. Es wurde von seinen "founding fathers" primär "[...] nicht als neue Disziplin, sondern als erweitertes Analysekonzept zwecks größerer Komplexität [...]" (Iwand 1985, 514) betrachtet und in der Folgezeit von einer Vielzahl

von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern weiterentwickelt (A. Lijphart, E.N. Muller, M.A. Seligson, R. Inglehart, R.D. Putnam, D. Berg-Schlosser u.a.).<sup>1</sup>

Im konkreten Fall der politischen Transformation in der RSFSR kann das Konzept der "political culture" – vor dem Hintergrund der angesprochenen Kritikansätze und Weiterentwicklungen – von großer Bedeutung sein. Den Meinungen, Einstellungen und Werten der politischen Eliten und der russischen Gesellschaft im allgemeinen kann bei der Analyse der politischen Institutionen (Präsidialsystem, Regierung, Duma, Föderationsrat etc.) und der politischen Akteure (Parteien, Verbände, politische Führungspersonlichkeiten etc.) ein größeres Gewicht eingeräumt werden. Die Frage nach der "russischen Spezifik" kann in geschichtlicher und aktueller Dimension jenseits jeglicher Polemik mit Hilfe von objektiven Daten geprüft und sub-kulturell ausdifferenziert werden. Ohne die kritische Aneignung der vorhandenen wissenschaftlichen Grundlagen ist dies jedoch nicht möglich.

Trotz der offensichtlichen theoretischen Fruchtbarkeit des Ansatzes wurde seine Bedeutung für die Erforschung der politischen Systeme kommunistischer bzw. sozialistischer Länder Ende der 1980er Jahre noch als eher unbedeutend eingestuft, wobei als Hauptgrund die praktischen Schwierigkeiten bei der Beschaffung zuverlässiger empirischer Daten angesehen wurden (vgl. Herlemann 1989, 338). Diese Situation hat sich jedoch seit dem Auseinanderfallen der UdSSR wesentlich geändert.<sup>2</sup>

Bei der Analyse des Umbruchs des politischen Systems in der ehemaligen Sowjetunion kommt der politischen Kulturforschung zudem – ähnlich wie bei der Überwindung der eindimensionalen Erklärungsansätze des Totalitarismusmodells – die Bedeutung zu, wissenschaftliche Methoden und Kategorien zu etablieren, die den komplexen Entwicklungszusammenhängen gerecht werden. Lucian W. Pye stellt für diesen Bereich die Forderung, daß "[as] a first step in such theory building we need finer shades of typologies of political systems between the classical polar opposites of authoritarian and democratic." (Pye 1990, 13). Es gilt, die wichtige Frage zu beantworten, ob die politisch-kulturelle Entwicklung Rußlands den Weg zur Herausbildung politischer Institutionen und Akteurskonstellationen, wie sie sich im Rahmen "westlicher" politischer Kulturen entwickelt haben, verhindert oder eventuell nur behindert.

Die politische Kultur des historischen (d.h. des vorrevolutionären) Rußlands wird im allgemeinen in ihrer Abgrenzung zu Westeuropa dargestellt und in ihrer Besonderheit hervorgehoben: "Rußland ist ihnen allen [den Nationen Ostmitteleuropas; D.D.] gegenüber sowohl nach seiner Selbsteinschätzung wie auch nach der Fremdeinschätzung ein anderer und besonderer Fall; es kann weder für, noch gegen Europa vereinnahmt werden. Es hat eine eigenständige politische Kultur ausgebildet, die sich in wesentlichen Zügen von der alteuropäischen unterscheidet." (Simon 1995, 457).

Die vorrevolutionäre politische Kultur des zaristischen Rußlands muß als "[...] zentralistischer, interventionistischer und kollektivistischer als die vergleichbarer europäischer Länder [...]" (Herlemann 1989, 340) angesehen

---

<sup>1</sup> Zur aktuellen Diskussion um die politische Kulturforschung und zu einer Zusammenfassung der verschiedenen Kritikansätze und konzeptionellen Weiterentwicklungen vgl. Gabriel, Oscar W. (1997): "Politische Soziologie als empirische Demokratieforschung". Beitrag zur Tagung der Sektion "Politische Soziologie" anlässlich des 20. Wissenschaftlichen Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Bamberg, 13.-17. Oktober.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang dürfte sich die alleinige Verwendung von russischen Umfrageergebnissen wegen der Vielzahl von konzeptionellen und organisatorischen Problemen bei der Datenbeschaffung als unzureichend erweisen. Julija Zelikova hat dies für die Wahlforschung nachgewiesen, in anderen Bereichen dürften die Daten jedoch auch nicht zuverlässiger sein (vgl. Zelikova 1997).

werden, was sich in einem zentralistischen, bürokratischen und autoritären Regierungssystem mit schwach ausgeprägten repräsentativen oder partizipativen Elementen und Institutionen auf der einen Seite und personenbezogenen Bindungen an die politische Autorität auf der anderen Seite niederschlug.

Die Forschungen im Bereich der sowjetischen politischen Kultur werden zu einem großen Teil von der Frage geprägt, ob das kommunistische Regime einen qualitativen politisch-kulturellen Wandel hervorgebracht hat oder ob die vorrevolutionären Elemente prägend blieben. So vertritt beispielsweise Stephen White die These einer Kontinuität zwischen der vorrevolutionären, zaristischen und der sowjetischen politischen Kultur (vgl. White 1979). Diese These bewegt sich im Spannungsfeld der wissenschaftlichen Einstellung, "[...] daß jede ungerechtfertigt deterministische und noch mehr eine biologische Interpretation der sowjetischen politischen Kultur historisch unbegründet und beleidigend ist [...]" (White 1982, 22) und der Einsicht, daß die Beantwortung der Frage, "[wie] sehr die verbreiteten politischen Wertvorstellungen sich durch die Bemühungen der Herrschenden gewandelt haben, ein Problem [ist], über das die Meinungen freilich auseinandergehen können [...]" (White 1982, 23).

Durch die politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse seit Mitte der 1980er Jahre und den Zerfall der Sowjetunion wurde das Zusammenspiel von politischem Wandel und politischer Kultur wieder stärker in den Vordergrund gerückt. Auf "westlicher" Seite sind hier demokratische, marktwirtschaftliche, parlamentarische usw. Elemente von besonderem Interesse. Nach Ansicht von James L. Gibson, Raymond M. Duch und Kent L. Tedin haben die vielfältigen Modernisierungsprozesse in der ehemaligen Sowjetunion zu einer verstärkten Integration demokratischer Werte in die ehemals sowjetische politische Kultur geführt, wobei sie sich jedoch nicht sicher sind, ob Demokratisierung in der ehemaligen Sowjetunion als ein an sich hoch einzuschätzender Wert angesehen werden kann oder nur als ein Mittel zur Unterstützung des Institutionen- und Personalwandels im ökonomischen Bereich (vgl. Gibson/Duch/Tedin 1992: 362, Duch 1993: 603). Ihrer Meinung nach wird deutlich, daß "[...] there are clearly important secular trends that probably have contributed to a wider preference for democratic liberties, institutions, and processes. Four are of particular importance: (1) the dramatic urbanization of the country; (2) relatively healthy economic growth; (3) widespread diffusion of electronic media; and (4) the rapid rise in education levels." (Gibson / Duch / Tedin 1992: 334). Grundsätzlich halten die Autoren bzgl. des Wandels der politischen Kultur in der ehemaligen Sowjetunion zu Beginn der 1990er Jahre fest, daß "[generally], then, we have discovered that support for democratic values is more prevalent among better educated Soviets, among men, among those who are younger, but is no greater (or lesser) among opinion leaders, among members of the Communist party, and among those with more wealth." (Gibson/Duch/Tedin 1992: 360).

Die Analyse der russischen politischen Kultur erfüllt somit in erster Linie zwei Funktionen: zum einen können hiermit Aussagen über die auf verschiedenen Ebenen ablaufenden Transformationsprozesse qualitativ verbessert werden (in Ergänzung zu strukturell-institutionellen Faktoren). In diesem Zusammenhang sind die Analyse-kategorien und -methoden der politischen Kulturforschung von zentraler Bedeutung und ermöglichen eine Verbindung politischer und kultureller Erklärungsfaktoren. Zum anderen kann die Frage nach der "russischen Spezifik" – und damit nach den Besonderheiten der russischen politischen Kultur – abgesichert durch empirische Daten behandelt werden. Die Meinungen, Einstellungen und Werte der Gesellschaftsmitglieder können im Rahmen einer fundierten Analyse in ihrer Grundtendenz bestimmten zeitlichen Phasen (vorrevolutionär – sowjetisch – russisch) zugeordnet werden.

Literatur

- Duch, R.M.: Tolerating Economic Reform: [...]. in: American Political Science Review, 1993
- Gibson, J.L./Duch, R.M./Tedin, K.L.: Democratic Values and the Transformation of the Soviet Union, in: The Journal of Politics, 1992
- Herlemann, H.: "Politische Kultur", in: Ziemer, K. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 4, München 1989
- Iwand, W.M.: Paradigma Politische Kultur, Opladen 1985
- Pye, L.W.: Political Science and the Crisis of Authoritarianism, in: American Political Science Review, 1990
- Simon, G.: Zukunft aus der Vergangenheit. Elemente der politischen Kultur in Rußland, in: Osteuropa, 1995
- Stykov, P./Wielgoß, J.: Einführung (zu Teil II), in: Oswald, I. u.a. (Hrsg.): Sozialwissenschaft in Rußland. Bd. 1, Berlin 1996
- Stykov, Petra/Zotov, Sergej: Funktionale Interessenvermittlung als Gegenstand wissenschaftlicher Analyse (1993-1996), in: Oswald, I. u.a. (Hrsg.): a.a.O.
- Temkina, Anna/Grigor'ev, Vitalij: Rußland als Transformationsgesellschaft: Konzepte und Diskussionen, in: Oswald, I. u.a. (Hrsg.): Sozialwissenschaft in Rußland. Bd. 2, Berlin 1997
- White, Stephen: The USSR: Patterns of Autocracy and Industrialism, in: Brown, A./Gray, J. (Hrsg.): Political Culture and Political Change in Communist States, New York 1979
- White, Stephen: Über eine Neueinschätzung der sowjetischen politischen Kultur, in: Brunner, G./Herlemann, H. (Hrsg.): Politische Kultur, Nationalitäten und Dissidenten in der Sowjetunion, Berlin 1982
- Zelikova, J.: Bewegungsforschung (1991 bis 1994), in: Oswald, I. u.a. (Hrsg.): Sozialwissenschaft in Rußland. Bd. 1, a.a.O.

Annette Legutke

## Die Entstehung eines wettbewerbsorientierten Parteiensystems in Rußland

### Kurzdarstellung eines Dissertationsprojektes

In fast allen osteuropäischen Ländern sind nach dem Ende des Kommunismus Wettbewerbsdemokratien entstanden, in denen Parteien die zentrale Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Gesellschaft einnehmen: Während zunächst Massenbewegungen, Runde Tische, Menschenrechtsorganisationen und religiöse Vereinigungen bei der Ablösung des autoritären Regimes eine wesentliche Rolle spielten, wurden Parteien erst im Zuge der *founding elections* nachhaltig aktiv: *"This is because the prospect of elections brings parties to center stage in the political drama, a position of prominence that they are subsequently likely to occupy for some time. If there is ever a "heroic" moment for political parties, it comes in their activity leading up to, during, and immediately following the "founding elections", when, for the first time after an authoritarian regime, elected positions of national significance are disputed under reasonably competitive conditions."*<sup>1</sup>

In den einzelnen Ländern deuten sich heute, im ersten Jahrzehnt des Transitions- und Konsolidierungsprozesses, erhebliche Unterschiede zwischen den Konfigurationen und Wettbewerbsmechanismen der jeweiligen Parteiensysteme an. Gleichwohl ist vieles noch im Fluß: Parteien kommen und gehen, spalten sich, lösen sich auf oder werden in anderen Formationen wieder zu neuem Leben erweckt.

Warum Parteien? Ein zentrales Kennzeichen von Demokratie ist die Möglichkeit der Entscheidung zwischen politischen Alternativen.<sup>2</sup> Eine pluralistische Demokratie wiederum ist verbunden mit einem funktionierenden Parteiensystem, denn Parteien sind eine notwendige Bedingung für die Organisation und Strukturierung von Politik.<sup>3</sup> Mehr noch: Parteien können einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung noch instabiler Demokratien leisten. Diamond, Linz und Lipset betonen diesen Aspekt im besonderen Maße: Die entscheidende Rolle von Parteien in noch unkonsolidierten Demokratien liege in ihrer Funktion der Konfliktregulierung innerhalb demokratischer Verfahren und der Herstellung eines Konsens über demokratische Verfahren.<sup>4</sup>

Die Frage, ob und welchen Beitrag die russischen Parteien für die demokratische Konsolidierung leisten, inwiefern ihre Performanz und Responsivität als intervenierende Variablen auf die Stabilität der Demokratie einwirken, wird auch in der vorliegenden Dissertation als wichtig erachtet, steht jedoch nicht im Zentrum der Analyse. Vielmehr wird die Betrachtungsperspektive gewechselt: Parteien werden als abhängige Variable behandelt, beeinflusst durch den jeweiligen Kontext, innerhalb dessen sie agieren.

---

<sup>1</sup> O'Donnel, Guillermo/Schmitter, Philippe C., 1986: *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, London, S. 57.

<sup>2</sup> Als zentraler Aspekt besonders hervorgehoben in den Arbeiten von Dahl; vgl. u.a. Dahl, Robert, 1976: *Vorstufen zur Demokratietheorie*, Tübingen.

<sup>3</sup> Epstein, Leon D., 1967: *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger, S. 8.

<sup>4</sup> Diamond, Larry/Linz, Juan/Lipset, Seymour Martin (Hrsg.), 1990: *Politics in Developing Countries, Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, CO: Lynne Rienner, S. 23.; vgl. auch Huntington, Samuel, 1968: *Political Order in Changing Societies* New Haven. ET: Yale University; Powell, G. Bingham, 1982: *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.; Pridham, Geoffrey, 1995: *Political Parties and Their Strategies in the Transition from Authoritarian Rule: the Comparative Perspective*, in: *Party Formation in East-Central-Europe*, Edward Elgar, London, S. 1-28.

Vor diesem Hintergrund befaßt sich die Untersuchung mit der Entstehung, Problemen der Entwicklung und des Aufbaus von Parteien, ihren Organisationsstrukturen, Macht- und Entscheidungsmodi sowie der Ausprägung eines programmatischen Profils und programmatischer Kohärenz.

Die für die empirische Analyse notwendige Auswahl relevanter Parteien orientiert sich eng an der Parteidefinition Giovanni Sartoris. Jenseits normativer, hypothetischer und struktureller Faktoren definiert er Parteien minimalistisch: *"A party is any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public office."*<sup>5</sup> Diese Definition stellt Parteien eindeutig in das Verhältnis zur Wahl, verknüpft dieses mit einem angemessenen Erfolg im politischen Wettbewerb und erlaubt so eine klare Abgrenzung zwischen Parteien und Nicht-Parteien.

Auf dieser Grundlage werden für die Analyse jene Parteien herangezogen, die bei den Wahlen zur Staatsduma 1993 und/oder 1995 über die Landesliste in das Parlament gelangen konnten. Damit können insgesamt neun Parteien erfaßt werden:

Jabloko

Unser Haus Rußland

Demokratische Wahl Rußlands

Demokratische Partei Rußlands

Partei der Russischen Einheit und Eintracht

Frauen Rußlands

Kommunistische Partei der Rußländischen Föderation

Agrarpartei Rußlands

Liberal-Demokratische Partei Rußlands

Einige von diesen Parteien sind heute wichtige Akteure im politischen Prozeß, andere sind weitgehend marginalisiert und beschränken sich nur noch auf wenige Führungspersonen, wieder andere hingegen konnten bei Wahlen hohe Stimmenanteile auf sich vereinen, sehen sich nun aber sinkenden Erfolgsaussichten gegenüber.

Die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen werfen die Frage nach der *Persistenz* von Parteien auf und führen so zu einer leitenden Fragestellung dieser Arbeit: Womit ist zu erklären, daß im anfänglich noch "offenen" Wettbewerb einige Parteien überleben, andere hingegen untergehen? Mit anderen Worten: Wie vollzieht sich der Weg vom losen Wahlbündnis, von der "improvisierten Partei" zur "Partei als kollektiver Akteur"?

Diese Fragestellung ist angesichts der kurzzeitigen Existenz wettbewerbsorientierter Parteien in Osteuropa plausibel und wurde bereits für andere Regionen der Welt gestellt. So machte eine von Kenneth Janda geleitete vergleichende Studie, die 158 Parteien in 53 Ländern umfaßte, deutlich, daß sich Kontinuität einzelner Parteien erst abzeichnete, wenn sie ein Alter von durchschnittlich 25 Jahren erreicht hatten. Dann besaßen Parteien eine Überlebensquote von rund 80 Prozent. Bis zu diesem Zeitpunkt blieb die "unfreiwillige", von Staatswegen ange-

---

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni, 1976: *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, S. 64.

ordnete Auflösung eine weit weniger zu beobachtende Ursache für ihren Zerfall als die "freiwillige Auflösung" aufgrund ideologischer und personeller Spaltungen oder mangelnden Wahlerfolgs.<sup>6</sup>

Neue Parteien haben also auf zwei Ebenen zu bestehen: Ihre Persistenz kann sowohl durch exogene als auch durch endogene Faktoren beeinflusst werden. Einerseits müssen Parteien Wahlen gewinnen, also eine Akzeptanz eines angemessenen Teiles der Gesellschaft erreichen; andererseits muß unabhängig davon die Stabilität der Partei gewährleistet bleiben. Für neue Parteien gilt um so mehr: die Theorie kollektiver Güter verlangt Abstimmung zwischen Individual- und Kollektivinteressen.<sup>7</sup> Als ein kollektives Gut würde demnach die Entwicklung und Überlebensfähigkeit der Partei zu sehen sein, demgegenüber die Eigeninteressen der politischen Akteure stehen können. Die Parteiakteure haben also die Entscheidung zu fällen, ob sie eine mögliche situative Besserstellung der eigenen Person zugunsten längerfristiger Ziele zurückstellen. Generell müssen Investitionen in ungünstige Ausgangsbedingungen gesteckt und Durststrecken überwunden werden; dabei sind die Möglichkeiten, die Entwicklungen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu überblicken und Strategien für die eigene Karriere zu entwickeln, begrenzt. Auch die Präferenzen und Strategien der anderen Akteure mögen unbekannt sein. Die Unsicherheit über das Verhalten anderer produziert wiederum mangelndes gegenseitiges Vertrauen und stellt ein zentrales Dilemma neuer Gruppen dar.<sup>8</sup>

Beide genannten Ebenen bedingen sich gegenseitig: Aufgrund mangelnden Wahlerfolges werden die meisten Parteien zerbrechen und die Akteure individuelle Handlungsziele verfolgen; zugleich mögen politische Akteure, die sich am Wahltag und in der Wahlkampfphase allenfalls rhetorisch zu ihren Zielen bekennen, um anschließend persönliche Karrierestrategien zu verfolgen, bei zukünftigen Wahlen nicht mehr unterstützt werden.

Parteien agieren hingegen nicht im luftleeren Raum. Sie entstehen in den jeweiligen politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Bedingungen eines Landes bzw. einer Region. Ihre Gestalt, ihre Handlungs- und Ausdrucksmöglichkeiten werden durch diese bestimmt. Zugleich wirken institutionelle und strukturelle Faktoren implizit auf die Präferenzen und Strategien der politischen Akteure, stellen gleichsam Zwänge und Ressourcen dar und determinieren darüber den Parteienbildungsprozeß. Als entscheidende (unabhängige) Variable werden in der vorliegenden Dissertation das Regierungssystem – exekutiv-legislative Beziehungen und föderale Struktur – und das Wahlsystem identifiziert.

Insgesamt wird die Annahme vertreten, daß die Entwicklung des russischen Parteienbildungsprozesses nicht monokausal, sondern erst durch ein Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren unterschiedlichen Charakters zu erklären ist.

Ohne dem Ergebnis der Gesamtanalyse vorweggreifen zu wollen, lassen sich in diesem Zusammenhang bereits einige Hypothesen über die Ausprägung des russischen Parteiensystems vornehmen:

---

<sup>6</sup> Janda, Kenneth, 1980: *Political Parties. A Cross-National Survey*, New York/London, S. 165ff.

<sup>7</sup> Vgl. Olson, Mancur, 1968: *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen: Mohr.

<sup>8</sup> Vgl. im einzelnen Leipold, Helmut, 1991: *Institutioneller Wandel und Systemtransformation – Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen*, in: Wagner, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Berlin, Ducker und Humblot, S. 17-38.

Die Herausbildung starker, gut organisierter Parteien wird durch ein parlamentarisches Regierungssystem grundsätzlich gefördert<sup>9</sup>; Rußland besitzt mit einem semi-präsidentiellen System somit generell "ungünstigere" Voraussetzungen. Unabhängig davon ist in einem Präsidialsystem freilich von Bedeutung, wie der Präsident zu den Parteien steht: Ist er selbst Mitglied einer Partei und propagiert deren Stärkung, oder begreift er sich als "Präsident des gesamten Volkes" quasi über den Parteien schwebend? Für den russischen Fall ist Letzteres charakteristisch. Der Präsident ist weder Mitglied einer Partei noch verläuft die Ämterrekrutierung über Parteikanäle; wichtige Funktionen und Machtstellungen im Bereich der Exekutive werden nicht von Parteien besetzt. Vielmehr rekrutiert Präsident Jelzin Regierungschef, Regierungsmitglieder und Funktionsinhaber anderer ihm unterstellter Gremien entlang klientelistischer Netzwerke. Zugleich haben sich starke Interessengruppen herausgebildet, die unmittelbaren Zugang zum Entscheidungsprozeß der Exekutive gewinnen konnten. Parteien waren und sind dadurch mit den Entscheidungszentren der Macht nicht verbunden.

Diese Zusammenhänge haben bislang ihren Einfluß auf die Entwicklung von Parteien gezeigt, wobei zwei idealtypische Formen skizzierbar sind: So werden die Wahlen zur Duma und damit Parteien von wichtigen politischen Akteuren als Mittel zum Zweck benutzt, um sich für die derzeit relevanten Entscheidungszentren zu profilieren oder zu qualifizieren. Eine Reihe von ihnen wird früher oder später direkt durch die Exekutive oder andere nahe Institutionen absorbiert. Ein Mandat im Parlament wird lediglich als Sprungbrett für die eigentliche Karriere gesehen. Bei einer Karrierewahl wird zuungunsten des Dumamandats entschieden.

Im Gegenzug bedeutet die Fokussierung auf die eigentliche Macht, daß diejenigen Akteure, die keine Karriere- oder Wirkungsmöglichkeiten in der Exekutive erhalten können und/oder sich als Opposition zur derzeitigen Regierung verstehen, ein besonderes Interesse an der Duma haben, gerade weil das Parlament eines der wenigen Gremien auf nationaler Ebene ist, welches nicht dem Einfluß des Präsidenten untersteht. Diese Akteure nehmen die Arbeit im Parlament idR sehr ernst und versuchen Parteien dahingehend zu nutzen, sich eine eigene Machtbasis aufzubauen.

Obgleich die Abkoppelung vom Machtzentrum möglicherweise eine vorläufige ist und in dem Moment einen anderen Verlauf nehmen wird, in dem ein neu-gewählter russischer Präsident andere Rekrutierungswege verfolgt, möchte ich abschließend die Hypothese formulieren, daß auch auf lange Sicht die Rolle von Parteien *zwischen* den Wahlen marginal bleiben wird. Begründen läßt sich dies mit dem Hinweis auf einige grundlegende Entwicklungstendenzen, welche die Rolle von Parteien betreffen.

So wird in der Forschung zunehmend auch für die westeuropäischen Länder ein Trend diskutiert, wonach die Veränderung der Arbeitsbeziehungen, die allmähliche Nivellierung der Sozialstruktur und das Aufkommen und die gewachsene Bedeutung sogenannter Neuer Sozialer Bewegungen dazu führen dürften, die Rolle von Parteien hinsichtlich ihrer exklusiven Stellung und ihrer tiefen Verankerung innerhalb der Gesellschaft zu verändern.<sup>10</sup>

Anläßlich von Wahlen wird diese Tendenz durch die Zentralisierung der Wahlkämpfe über die nationalen Medien sowie eine auch in Rußland bereits zu beobachtende Kommerzialisierung der Wahlen, die sich in hohen

---

<sup>9</sup> Hierzu vor allem Linz, Juan, 1994: Presidential oder Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?, in: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Baltimore/London, S. 3-90.

<sup>10</sup> Katz und Mair stellen hierzu fest, daß sich Parteien weitaus mehr durch ihre Beziehung zum Staat denn zur Gesellschaft definieren und entwickelten hieraus den idealtypischen Begriff der "Kartell-Partei", vgl. Katz, Richard S./Mair, Peter, 1995: Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, Party Politics, 1, S. 5-28.

Wahlkampfkosten und einer unmittelbaren Einflußnahme professioneller Berater manifestiert, noch verstärkt. "Mitglieder" werden nur insofern benötigt, als daß die Durchführung bestimmter notwendiger organisatorischer Arbeiten auch weiterhin gewährleistet bleiben muß.

In Rußland führt die Fokussierung auf die Duma als derzeit einziges Forum für Parteien zur Fokussierung auf den Wahlkampf, so daß die Mobilisierungsleistung der Parteien im Stadium zwischen den Wahlen gering erscheint. Mitgliedschaft für eine Partei drückt sich folglich weniger in formaler Mitgliedschaft, sondern in der Unterstützungsleistung anlässlich von Wahlen aus.

Doch Mitgliederschwäche heißt nicht Parteienschwäche. Vielmehr tendiert die Ausprägung des russischen Parteiensystems stärker in Richtung einer US-amerikanischen denn einer westeuropäischen Variante; auch die institutionellen Rahmenbedingungen – respektive das Regierungssystem – begünstigen schließlich die Herausbildung eines Partientyps, der sich durch mäßigen Zusammenhalt und Parteidisziplin, lose Organisationsformen, Aktivisten anstelle von Mitgliedern und geringer sozialer Verankerung auszeichnet, – Parteien also, die sich anlässlich von Wahlen organisieren und enorme Kräfte mobilisieren, zwischen den Wahlen jedoch eher ein Rumpfdasein führen.

So betrachtet, befindet sich das russische Parteiensystem in Form und Funktion derzeit weniger in einer sehr frühen Phase seiner Entwicklung, sondern zeigt bereits Ausprägungen eines Zustandes, der sich auf mittlere Sicht als Endzustand stabilisieren dürfte.

**Timm Beichelt**

## **Zur Funktionalität von Wahlsystemen in Mittel- und Osteuropa**

### **1. Repräsentation und Mehrheitsbildung**

Der Begriff "Wahlsystem" wird in unserem Kontext eng gefaßt und soll den "Modus [bezeichnen], nach welchem die "Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden" (Nohlen 1990: 43). Die Repräsentierungsleistung der osteuropäischen Wahlsysteme ergibt sich aus Tabelle 1. Sie gibt die Proportionalität der jeweils letzten Wahlen mit einem einfachen Indikator<sup>1</sup>  $w_{rep}$  (für  $WAHLEN_{Repräsentativität}$ ) an. Die Proportionalität wird durch die Summierung der Differenz zwischen den Mandats- und Stimmenanteilen jeder einzelnen Partei gemessen. Diese Summe wird durch zwei geteilt (um Über- und Unterrepräsentierung gegeneinander abzugleichen) und von 100 abgezogen.

Bei der Betrachtung von Tabelle 1 fällt zunächst auf, daß wichtige Grundannahmen der Wahlsystemforschung (v.a. Nohlen/Kasapovic 1996) im großen und ganzen zutreffen. Die beiden Systeme, die über den größten Anteil mehrheitswahlrechtlicher Komponenten verfügen (Litauen und Rußland), weisen die geringste Proportionalität auf. Das albanische Wahlsystem rangiert höher, weist aber mit 40 Einpersonenwahlkreisen von insgesamt 155 Mandaten einen geringeren Mehrheitsanteil auf. Die im Vergleich proportionalsten Ergebnisse kamen aufgrund von Verhältniswahlsystemen mit großen Mehrpersonenwahlkreisen zustande. Ein abweichender Fall ist hier lediglich Moldova. Dort sorgten ein wenig strukturiertes Parteiensystem und eine Sperrklausel von 4% für die relativ starke Überrepräsentierung aller Parteien sowie einen Anteil von fast 24% verschenkter Stimmen für nichtrepräsentierte Parteien, Listenverbindungen und Einzelkandidaten.

*Tabelle 1: Proportionalitätsgrad bei Wahlen in Osteuropa*

Land	$w_{rep}$	Wahlsystemtyp
Bulgarien (1997)	92.5	<b>Verhältniswahl in großen MPWK</b>
Tschechien (1996)	88.8	<b>Verhältniswahl in großen MPWK</b>
Slovenien (1996)	88.65	<b>Verhältniswahl in kleinen MPWK</b>
Estland (1995)	87.15	<b>Verhältniswahl in großen MPWK</b>
Slovakei (1994)	86.9	<b>Verhältniswahl in großen MPWK</b>
Lettland (1995)	86.6	<b>Verhältniswahl in großen MPWK</b>
Albanien (1997)	82.3	<b>Grabensystem</b>
Rumänien (1996)	81.58	<b>Verhältniswahl in kleinen MPWK</b>
Polen (1997)	81.5	<b>Verhältniswahl in kleinen MPWK</b>
Ungarn (1994)	78.75	<b>Kompensatorisches Wahlsystem</b>

<sup>1</sup> Ursprünglich nach Mackie/Rose (1982); zuletzt an populärer Stelle wieder verwandt bei Rose (1996: S. 156-172).

Moldova (1998)	76.3	<b>Verhältnswahl in großen MPWK</b>
Litauen (1996)	75.5	<b>Grabensystem</b>
Russische Föderation (1995)	74.8	<b>Grabensystem</b>

Während als Ziel von Verhältnswahlsystemen die möglichst getreue Abbildung der Wählerkräfteverhältnisse auf die Mandatsverteilung ist, besteht das Ziel von Mehrheitswahlsystemen in der Hervorbringung einer regierungsfähigen Parlamentsmehrheit (Nohlen/Kasapovic 1996; Lijphart 1994). Nicht nur Überrepräsentierungen, die zu Einparteienregierungen führen, sind als günstig für die Stabilität von Regierungen zu beurteilen. Gerade in entstehenden Parteiensystemen drohen Vielparteienregierungen auseinanderzubrechen, so daß ceteris paribus im Dienste effizienterer Entscheidungsfindung die Beteiligung möglichst weniger Parteien an einer Regierung wünschenswert erscheint. Tabelle 2 präsentiert mit  $w_{rep1}$  einen Indikator, der die Überrepräsentierung der jeweils stärksten Partei im Kontext der allgemeinen Proportionalität mißt.  $w_{rep1}$  (WAHLEN<sub>Repräsentativität + 1. Stärkste Partei</sub>) berechnet sich im Anschluß an  $w_{rep}$  (siehe oben) durch die Addition der durch zwei geteilten Differenz zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen der stärksten Partei. Die Differenz von  $w_{rep1} - w_{rep}$  gibt damit eine Sitzprämie für die stärkste Partei an. Der durchschnittliche Wert seit den jeweiligen Gründungswahlen gibt für jedes Land an, wie stark die junge Demokratie von der Überrepräsentierung der jeweils stärksten Partei profitieren konnte.

Tabelle 2: Repräsentationsgrad und Mehrheitsbildung der bei Parlamentswahlen in Mittel- und Osteuropa

Land	$w_{rep}$	$w_{rep1}$	$w_{rep1} - w_{rep}$ jeweils letzte Wahl	$w_{rep1} - w_{rep}$ Durchschnitt seit Gründungswahlen
Ungarn (1994)	78.75	89.3	+10.55	+9.73
Litauen (1996)	75.5	85.4	+9.9	+7.25
Polen (1997)	81.5	86.45	+4.95	+6.68 <sup>2</sup>
Moldova (1998)	76.3	81.05	+4.75	+4.75
Albanien (1997)	82.3	87.85	+5.55	+4.35 <sup>3</sup>
Slovakei (1994)	86.9	89.4	+2.5	+4.25
Bulgarien (1997)	92.5	94.9	+2.4	+4.13
Tschechien (1996)	88.8	91.0	+2.2	+3.18
Estland (1995)	87.15	91.35	+4.2	+3.12
Rumänien (1996)	81.58	84.53	+2.95	+3.05
Lettland (1995)	86.6	87.95	+1.35	+1.08
Rußland (1995)	74.8	80.9	+6.1	+0.9
Slovenien (1996)	88.65	89.05	+0.4	+0.43

<sup>2</sup> In Polen werden nur die Wahlen von 1993 und 1997 betrachtet.

<sup>3</sup> Wechsel des Wahlsystemtyps von kompensatorisch zu Grabensystem vor den Wahlen von 1996.

Tabelle 2, die die Länder Osteuropas nach der Rangfolge der Sitzprämien für die stärksten Parteien im Durchschnitt der Wahlen seit den Gründungswahlen präsentiert, birgt interessante Einsichten. Bei vergleichsweise eher niedrigem Proportionalitätsgrad ( $w_{rep}$ ) weisen sich die bestplatzierten Länder Ungarn und Litauen in der postkommunistischen Vergangenheit durch vergleichsweise hohe Regierungsstabilität und kontinuierliche Politik aus. Auf der anderen Seite finden sich einige Länder mit chronischer Regierungsschwäche wie Rumänien, Lettland und Rußland am Ende der Liste wieder.

## 2. Funktionalität der osteuropäischen Wahlsysteme

In Osteuropa ergeben sich also – z.T. unabhängig vom jeweils verwendeten Wahlsystemtyp – unterschiedliche Grade der Proportionalität und verschieden hohe Sitzprämien für starke Parteien. Wie lassen sich diese Wirkungen in aller Kürze bewerten? Nohlen/Kasapovic (1996: 183-194) versuchen eine erste Evaluierung der osteuropäischen Wahlsysteme anhand der fünf Bewertungskriterien Repräsentation, Konzentration und Effektivität, Partizipation, Einfachheit und Legitimität. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, daß besonders die Verhältniswahlsysteme vielfach andere Wirkungen gezeigt haben, als dies vom theoretischen Wissensstand her hätte erwartet werden können.

Mit den detaillierteren Daten der vorliegenden Untersuchung und den Erfahrungen weiterer Wahlen in den Jahren 1996 bis 1998 lassen sich die Schlußfolgerungen von Nohlen/Kasapovic präzisieren. Mit Tabelle 3 werden jedoch zunächst die Kriterien präzisiert:

*Repräsentation:* Als Indikator wird der Proportionalitätsindikator  $w_{rep}$  verwendet (siehe oben).

*Dynamik der nichtrepräsentierten Stimmen:* In *emerging democracies* sind bei den ersten Wahlen hohe kumulierte Prozentanteile für später nicht vertretene Parteien nicht ungewöhnlich. Die Veränderung des nicht repräsentierten Wähleranteils zeigt an die Anpassungsfähigkeit von Wählern und Gewählten an das bestehende Wahlsystem an.

*Konzentration:* Die Konzentrationsleistung der Parteiensysteme bemißt sich zum einen an der Überrepräsentierung der stärksten Partei. Durch Überrepräsentierung vergrößert sich der Handlungsspielraum für die Bildung von Koalitionen; unter Umständen können sich sogar *manufactured majorities* bilden.

*Parteienanzahl:* Als zweiter Indikator für die Konzentration bietet sich die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien an. Wie oben ausgeführt, ist bei diesem Indikator der länderspezifische Kontext (Cleavage-Struktur, Sperrklausel, Kooperationsbereitschaft führender Politiker etc.) besonders wichtig. Als parlamentarisch vertreten gilt eine Partei, wenn sie jeweils 2% Stimmen- und Mandatsanteile aufweisen kann.

*Tabelle 3:* Erfüllung von Funktionsanforderungen von Wahlsystemtypen in Osteuropa

Wahlsystem	Fälle	Repräsentation		Konzentration	
		Proportionalität <sup>4</sup> ( $w_{rep}$ )	Dynamik Nichtre- präsentierung <sup>5</sup>	Sitzprämie <sup>4</sup>	Parteienanzahl <sup>4</sup>
<b>Absolute Mehrheitswahl</b>	Belarus (1994)	Unbestimmt	Unbestimmt	-	Unbestimmt
	Makedonien (1994)	Unbestimmt	Unbestimmt	+	4
	Ukraine (1994)	Unbestimmt	Unbestimmt	-	Unbestimmt
<b>Grabensysteme</b>	Albanien (1997)	82.3	Wahlsystemwechsel	+11.1	4
	Litauen (1992, 1996)	89.7	-19.8	+14.5	4.5
	Rußland (1993, 1995)	70.9	-36.2	+1.8	7 und mehr
	Ukraine (1998)	n.a.	n.a.	n.a.	8 und mehr
<b>Verhältniswahl in kleinen MPWK</b>	Slovenien (1992, 1996)	85.5	+6.4	+0.9	7.5
	Polen (1993, 1997)	72.8	+22.5	+13.4	5.5
	Rumänien (1992, 1996)	82.3	+0.4	+6.1	6.5
<b>Verhältniswahl in großen MPWK</b>	Bulgarien (1991, 94, 97)	83.9	+8.3	+8.2	4.7
	Estland (1992, 1995)	84.6	+1.9	+8.1	7
	Lettland (1992, 1995)	89.7	-2.0	+2.2	8.5
	Moldova (1994, 1998)	79.1	-1.9	+10.1	4
	Slovakei (1992, 1994)	81.6	+10.7	+8.5	6
	Tschechien (1992, 1996)	84.8	+8.0	+6.4	7
<b>Kompensatorische Wahlsysteme</b>	Albanien (1992)	94.4	Wahlsystemwechsel	+3.6	3
	Ungarn (1990, 1994)	79.9	+2.9	+19.5	6

Die Ergebnisse bestätigen die von den meisten Wahlrechtsforschern geteilte Auffassung, daß kein Wahlsystem in der Lage ist, alle wichtigen Funktionen gleichermaßen zu erfüllen. Dennoch gibt es herauszuhebende Fälle. Hohe Repräsentationswerte, satte Sitzprämien und eine geringe Anzahl vertretener Parteien heben das Grabensystem *Litauens* hervor. Der Vergleich mit dem typenähnlichen Systems *Rußlands* zeigt jedoch, wie wichtig es ist, Kontextbedingungen zu beachten. Seine konzentrierende Wirkung kann das litauische System vor allem wegen des gut strukturierten Parteiensystems entfalten. Ähnliches gilt für das kompensatorische Wahlsystem Ungarns, wo bei den Wahlen 1990 und 1994 die hohen Sitzprämien in den Einpersonenwahlkreisen zustande kamen.

Die generell positive Einschätzung dieser beiden Wahlsystemtypen, die bei Nohlen/Kasapovic (1996: 190) als kombinierte Wahlsysteme zusammengefaßt sind, muß hingegen präzisiert werden: in den wenig verfestigten Systemen *Rußlands* und der *Ukraine* haben die Grabensysteme diffuse Auswirkungen, die der Strukturierung von Parteiensystem und politischem System wenig zuträglich sind. Der bei den Wahlen von 1995 dramatisch hohe Anteil verlorener Stimmen hat seitdem auch immer wieder zu Diskussionen Anlaß gegeben, das Wahlsystem zu ändern.

<sup>4</sup> Durchschnitt seit Gründungswahlen.

<sup>5</sup> Veränderung der Höhe des nicht repräsentierten Wähleranteils von der jeweils vorletzten auf die letzte Wahl.

*Polen* weist – vor allem wegen der Wahlen von 1993 – für ein Verhältniswahlssystem extrem niedrige Proportionalitätsgrade auf. Stabilisierend kompensiert wird diese Tatsache jedoch durch sehr hohe Sitzprämien, die den seit 1993 regierenden Parteien stabile Koalitionsregierungen mit jeweils nur zwei Parteien sicherten. Zusätzlich fällt in Polen auf, daß der Lerneffekt besonders groß war: das Debakel von 1993 hat sowohl die Parteien als auch die mehrheitlich konservative Wählerschaft gelehrt, die Restriktionen des Wahlsystems zu beachten.

Das Ausmerzen wichtiger Schwächen der osteuropäischen Wahlsysteme wird nicht immer allein durch Wahlsystemänderungen zu erreichen sein. Zu wichtig sind häufig die ihrerseits kaum zu überblickenden Kontextbedingungen. Besonders in bislang vergleichsweise nur schwach konsolidierten Staaten wie Moldova, Rußland und der Ukraine versprechen Reformen der Wahlsysteme im Grunde wenig unmittelbaren Fortschritt. Es könnte einen Gedanken wert sein, der Strukturierung des Parteiensystems abträgliche Elemente der russischen und ukrainischen Wahlsysteme ins Visier zu nehmen. Dazu bedürfte es aber nicht zuletzt politischer Akteure, die in der Herausbildung von parteilichen Agenten ein erstrebenswertes Ziel erblicken; dies ist weder in Rußland noch der Ukraine bislang der Fall.

Insgesamt ergibt sich bei der Analyse der Wirkungen der Wahlsysteme in Osteuropa ein im einzelnen zuweilen klarer, im Überblick jedoch undeutlicher Befund. Positiv und negativ zu beurteilende Auswirkungen verteilen sich auf alle Wahlsystemtypen. Die generelle Vorliebe mancher Autoren (Lijphart 1991, Sartori 1994) für bestimmte Typen von Wahlsystemtypen erscheint für den Bereich Osteuropa voreilig.

#### Literatur

- Kasapovic, Mirjana/Nohlen, Dieter, 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. In: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich, pp. 213-260
- Lijphart, Arend, 1991: Constitutional Choices for New Democracies. In: Journal of Democracy, vol. 3, no. 1, pp. 72-84
- Lijphart, Arend, 1992: Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary, and Poland. In: Journal of Theoretical Politics, vol. 4, no. 2, pp. 207-223
- Mackie, Thomas T./Rose, Richard, 1982<sup>2</sup>: The International Almanac of Electoral History. London: MacMillan
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter, 1996: Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie. In: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich, pp. 9-36
- Nohlen, Dieter, 1990: Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen: Leske + Budrich (UTB)
- Nohlen, Dieter, 1995: Wahlsysteme und Wahlreform: Eine Einführung. Heidelberg: Manuskript
- Nohlen, Dieter, 1996: Wahlsysteme in Osteuropa: Geschichte, Kritik, Reform. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/1996, pp. 447-461
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana, 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich
- Rose, Richard, 1996: What is Europe? New York: Harper Collins
- Rüb, Friedbert W., 1996: Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung. In: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich, pp. 37-72
- Sartori, Giovanni, 1994: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, incentives and outcomes. Houndsmills/London: MacMillan

Katrin Sell

## Voreilige Institutionenbildung in Ungarn: Das Beispiel der Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen

### Einleitung: Institutionenbildung in neuen Demokratien

Die Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa wurden zunächst als friedliches Ende des Kommunismus' enthusiastisch gefeiert. Doch das "Steckenbleiben" vieler Transformationsprozesse und die Entwicklung unvollkommener Demokratietypen, wie halbierte, delegative oder Nomenklatura-Demokratien<sup>1</sup>, zeigen, daß die Konsolidierung der neuen Regime nicht selbstverständlich ist. Daher steht heute die Frage nach den Voraussetzungen und Möglichkeiten zur Konsolidierung der fragilen Demokratien im Mittelpunkt der Transformationsforschung.

Vor allem politischen Institutionen kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Indem sie den politischen Austausch strukturieren und seine Gleichförmigkeit garantieren sowie verbindliche, gesamtgesellschaftlich relevante Entscheidungen herstellen und durchführen, reduzieren Institutionen die Zufälligkeiten im Verhalten der Akteure und erhöhen die Berechenbarkeit politischer Prozesse.<sup>2</sup> Um die notwendige Institutionalisierung zu beschleunigen, scheint es logisch, von etablierten Systemen zu lernen und via *Institutionenimport* erprobte Vorbilder "auszuleihen"<sup>3</sup>. Da die Transformation in Mittel- und Osteuropa das Ende der Systemkonkurrenz bedeutete, übernehmen vor allem westliche Institutionen Modellfunktion.

Angesichts des "Dilemmas der Gleichzeitigkeit", das aus der simultanen Einführung der Demokratie als politischem System und der Marktwirtschaft als ökonomischer Ordnung resultiert<sup>4</sup>, gefährden vor allem Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit die neuen Demokratien. Die Entwicklung eines funktionierenden Systems der Arbeitsbeziehungen ist daher eine zentrale Aufgabe der demokratischen Institutionenbildung, um so ein Potential von Interessenregulationen zu schaffen, das den Interessenausgleich dauerhaft bewerkstelligen kann.<sup>5</sup> Im folgenden wird an drei Beispielen der Neukonstituierung von Arbeitsbeziehungen in Ungarn un-

---

<sup>1</sup> Guillermo O'Donnell (1994) *Delegative Democracy?*, *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69 und Margareta Mommsen (1997) "Delegative", "halbierte" und "Nomenklatura"-Demokratien. Zu den Entstehungs- und Entfaltungsbedingungen demokratischer Gemeinwesen in Osteuropa, in: Gert-Joachim Glaeßner/Michal Reiman (Hrsg.): *Systemwechsel und Demokratisierung. Russland und Mittel-Osteuropa nach dem Zerfall der Sowjetunion*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 233-277.

<sup>2</sup> Vgl. Adam Przeworski (1986) *Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*, in: Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.): *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives* (vol. 4), Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 60 und Douglass C. North (1992) *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen: J.C.B. Mohr, S. 182.

<sup>3</sup> Thomas D. Lancaster (1995) *Deficits of Democratic Accountability: Institutional Examples from Western Europe*, in: Egbert Jahn/Rudolf Wildenmann (Hrsg.): *Stability in East Central Europe? – Stabilität in Ostmitteleuropa?* Baden-Baden: Nomos, S. 21.

<sup>4</sup> Claus Offe nennt die gleichzeitig notwendige Neudefinition nationaler Identität als weiteren Aspekt dieses Dilemmas, vgl. (1994) *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 57.

<sup>5</sup> Eckhard J. Dittrich (1995) *Arbeitsbeziehungen im Wandel: Bulgarien, Polen, Ungarn und die Tschechische Republik im Vergleich*, in: Clemens Heidack (Hrsg.): *Arbeitsstrukturen im Umbruch. Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. Friedrich Fürstenberg*, München/Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 259.

tersucht, inwiefern westliche Vorbilder Einfluß auf den Institutionalisierungsprozeß genommen haben und welche Auswirkungen der Institutionenimport auf die Funktionsfähigkeit des neuen Systems der Arbeitsbeziehungen hat.

### **Die Neukonstituierung der Arbeitsbeziehungen in Ungarn**

In den ungarischen Arbeitsbeziehungen des Kádárismus' gab es keine institutionalisierten Verteilungskämpfe. Arbeitgeberorganisationen existierten nicht, und die kommunistische Einheitsgewerkschaft war in staatliche Entscheidungen inkorporiert. Sie war weniger Interessenvertretung denn Transmissionsriemen zur Realisierung politischer Entscheidungen. Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen konnten die Arbeiter daher nicht von den Gewerkschaften erwarten, sondern über individuelle Aushandlungsprozesse mit ihren direkten Vorgesetzten realisieren.<sup>6</sup> Die Folge dieses Mangels an kollektiven Interessenvertretungsstrukturen war eine Entsolidarisierung der Arbeiterschaft.<sup>7</sup>

Die Neukonstituierung der Arbeitsbeziehungen erforderte daher neben neuen gesetzlichen Regelungen auch die Entwicklung von nicht-staatlichen Arbeitgebern und ihren Organisationen sowie die Emanzipation der Gewerkschaftsbewegung. Diese Transformationsanforderungen führten zu einer Fragmentierung der Verbändestruktur: Die Einheitsgewerkschaft zersplitterte sich in vier Nachfolgekonföderationen. Außerdem wurden vier neue Gewerkschaftsdachverbände, einige unabhängige Branchengewerkschaften, zahlreiche lokale Gewerkschaften und viele vor allem Unternehmensgewerkschaften gegründet. Die neue Gewerkschaftsbewegung ist auf Betriebsebene verankert, die aber aufgrund fehlender sektoraler und regionaler Organisationen kaum Verbindung mit dem pluralistischen Gewerkschaftspanorama der nationalen Ebene hat. Auf Arbeitgeberseite entstanden unzählige Unternehmerverbände, bei denen allerdings nicht klar ist, ob sie Arbeitgeberinteressen vertreten oder nicht.

Da die Interessen, die entsprechende Forderungen hätten stellen können, erst im Entstehen waren, ergriff die 1990 gewählte Regierung die Initiative und schuf per Gesetzgebung die notwendigen neuen Strukturen. Dabei spielten nicht tatsächliche Probleme eine Rolle, da diese von den schwachen Interessenorganisationen kaum artikuliert werden konnten, sondern ideologisch beeinflusste und theoretisch hergeleitete Annahmen über *potentielle* Konfliktfelder. Die liberal-konservative Antall-Regierung orientierte sich bei der Ausgestaltung der Institutionen der Arbeitsbeziehungen an einer aus westlichen Nachbarländern abgeleiteten Vorstellung darüber, wie die soziale Realität auszusehen habe.<sup>8</sup> Ziel war die Substitution des bisherigen System weitreichender Gewerkschaftsrechte durch ein Modell, das vor allem den individuellen Arbeitnehmern ihre Grundfreiheiten sichern sollte. Auf Unternehmensebene bedeutete das die Schaffung von Betriebsräten.

---

<sup>6</sup> Vor allem mit dem 1968 eingeführten Neuen Ökonomischen Mechanismus und der Etablierung von Arbeitsgemeinschaften in den Betrieben stiegen diese Möglichkeiten zur individuellen Einkommenssteigerung durch Überstunden, vgl. Gerd Schienstock/Franz Traxler (1993) Von der stalinistischen zur marktvermittelten Konvergenz? Zur Transformation der Struktur und Politik der Gewerkschaften in Osteuropa, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 45 (3), S. 494.

<sup>7</sup> Rainer Deppe/Rainer Girndt (1995) Transformationspolitik und Gewerkschaften in Ungarn, Gewerkschaftliche Monatshefte 4/95, S. 255.

<sup>8</sup> Marcin Frybes (1995) Syndicats et Salariés dans les Entreprises d'Europe Centrale en Transition, La Revue de l'IREs 19 (automne), S. 60.

### **Die "Erfindung" der Betriebsräte<sup>9</sup> – Gesetzliche Institutionenbildung nach deutschem Modell**

Das 1992 verabschiedete Arbeitsgesetzbuch führte erstmals in der Geschichte der ungarischen Arbeitsbeziehungen Betriebsräte als Institutionen der Arbeitnehmerinteressenvertretung in den Unternehmen ein, um damit einer aus der Transitionssituation resultierenden Krise betrieblicher Arbeitsbeziehungen abzuhelpfen: Die Betriebsräte sollten das Repräsentationsvakuum in den Unternehmen füllen und eine Interessenvertretung auch für die Arbeiter gewährleisten, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft waren. Damit wurde eine duale Interessenvertretung implementiert, die an das deutsche Modell angelehnt war.

Allerdings handelt es sich dabei um eine fragwürdige Kopie, denn die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates sind wesentlich schwächer als in Deutschland, während die Gewerkschaftsvertreter weiterhin über eigene Repräsentationsrechte und das Tarifmonopol in den Betrieben verfügen.<sup>10</sup> Damit wurden die Akteure, die die Arbeitnehmerinteressen im Unternehmen vertreten sollten, formal dupliziert, aber nicht gestärkt: Lediglich in der Hälfte der gesetzlich dazu verpflichteten Betriebe wurden Betriebsräte gewählt. Das lag an der aus der wirtschaftlichen Situation resultierenden starken Stellung der Arbeitgeber, die die Wahlen mit Entlassungsdrohungen erfolgreich verhindern konnten. Aber auch die Arbeiter forderten selten eine kollektive Arbeitnehmerinteressenvertretung, zum einen aufgrund der ererbten Bevorzugung individueller Strategien und zum anderen wegen ihrer Einbindung in den unternehmerischen Entscheidungsprozeß über neue Beschäftigungsstrukturen<sup>11</sup>.

Zudem wurden die Aufgaben der Betriebsräte und der Gewerkschaftsvertreter häufig in Personalunion wahrgenommen. Gewerkschaften blieben die eigentlichen Repräsentanten der Arbeitnehmer in den Betrieben. Sie konnten sich auf eingespielte Mechanismen der Verhandlung mit dem Management stützen. Den neuen Betriebsräten dagegen fehlte es an Fachwissen, so daß sie von der Firmenleitung nicht als Verhandlungspartner ernst genommen wurden. Die Institutionalisierung von Betriebsräten in einem unternehmensverankerten Gewerkschaftsumfeld bedeutete lediglich eine Verdoppelung bürokratischer Strukturen, ohne daß die Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen dadurch verbessert worden wäre.

Die Tarifverhandlungen auf Betriebsebene wurde durch diese Institutionalisierung nicht effizienter gestaltet. Um Lohnfragen trotz der problematischen wirtschaftlichen Situation friedlich zu verregeln, wurde eine 1988 von der letzten kommunistischen Regierung unter Németh geschaffene Institution, der *Nationale Rat für Interessenausgleich* (*Országos Érdekegyeztető Tanács*, OÉT), wieder gegründet.<sup>12</sup>

### **Die voreilige Institutionenbildung des tripartistischen Rates für Interessenausgleich – Zwischen Institutionenimport und institutionellem Erbe**

---

<sup>9</sup> András Tóth (1997) The Invention of Works Councils in Hungary, *European Journal of Industrial Relations* 3 (2), S. 161-181.

<sup>10</sup> Rainer Deppe/Rainer Girndt, op.cit., S. 256f.

<sup>11</sup> Diese neuen Beschäftigungsstrukturen entwickelten sich vor allem in joint ventures mit ausländischen Firmen, vgl. András Tóth (1996) GM-Hungary: szakszervezet a menedzsment és az üzemi tanács harapófogójában (General Motors in Ungarn: Die Gewerkschaft in der Klemme zwischen Management und Betriebsrat), Manuskript.

<sup>12</sup> Zur Geschichte des Rates und seinen Funktionen in der Demokratisierung, vgl. Katrin Sell (1998) Konsolidierung durch intermediäre Institutionen? Das Beispiel des ungarischen Rates für Interessenausgleich, in: Stefanie Pfahl/Elmar Schultz/Claudia Matthes/Katrin Sell (Hrsg.): *Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 105-129.

Am 1. August 1990 reaktivierte die Antall-Regierung den Rat für Interessenausgleich unter dem Namen *Érdekegyeztető Tanács* (ÉT), um den sozialen Frieden in Zeiten einer angespannten Wirtschaftslage dadurch zu erhalten, daß die Sozialpartner institutionell eingebunden wurden und so die Verantwortung für notwendige restriktive Maßnahmen mit der Regierung teilten. Vorbild waren neokorporatistische Institutionen wie die österreichische Sozialpartnerschaft oder die 1967 als Gesprächsforum eingerichtete Konzentrierte Aktion in der Bundesrepublik Deutschland. Die Etablierung eines als "westlich" verstandenen Politikmodells der Arbeitsbeziehungen sollte die marktwirtschaftlichen Reformen vorbereiten und die eigenen Institutionen an die der potentiellen Geberländer anpassen.<sup>13</sup>

Der Rat für Interessenausgleich vereint Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an einem Tisch. Seine Hauptaufgabe ist die Festlegung des Minimallohns. Außerdem hat er ein Vorschlagsrecht zur durchschnittlichen, minimalen und maximalen Lohnsteigerung. Daneben verfügt der ÉT formal über Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte bei Gesetzgebungsvorhaben der Regierung im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik. Allerdings wurden die im Rat für Interessenausgleich beschlossenen Übereinkünfte nur selten direkt umgesetzt. Sie können zwar durch einen Ministerialerlaß oder die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes in Kraft gesetzt werden. Doch die Regierung setzt die Beschlüsse nicht immer um oder ändert die Verhandlungsergebnisse. Auch ihre Informationspflicht gegenüber dem Rat erfüllt sie selten, so daß der ÉT seine Beratungsrechte nur eingeschränkt wahrnehmen kann.

Dieses Verhalten der Regierung läßt sich auf die mangelnde Repräsentativität der im Rat vertretenen Interessenorganisationen zurückführen. Der ÉT ist eine Institution für Organisationen, die noch nicht etabliert sind. Er wurde *voreilig* gegründet<sup>14</sup> und kann nun weder die in ihm vertretenen Interessenorganisationen legitimieren noch besitzt er in deren Augen Legitimität. Das liegt an den enttäuschten Erwartungen der Verbände, die sich entsprechend der Rolle der Einheitsgewerkschaft im kommunistischen Regime von ihrer Partizipation im Rat eine direkte Einbindung in die Regierungspolitik erwartet hatten.

Doch trotz seiner aus den Widersprüchen zwischen institutionellem Erbe und voreiliger Institutionenbildung resultierenden Legitimationschwierigkeiten sollte der Rat das Forum zur Ausarbeitung einer sozioökonomischen Vereinbarung bieten, weil er alle relevanten Sozialpartner vereint und in seinem Rahmen schon kleinere "Pakte" verabschiedet worden waren<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Zur ideologischen Begründung der ÉT-Gründung vgl. Sándor Kurtán (1993) Sozialpartnerschaft in Ungarn?, in: Emmerich Tálos (Hrsg.): Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, S. 269; Terry Cox/László Vass (1994) Civil Society and Interest Representation in Hungarian Political Development, *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Special Issue, S. 158; Mária Ladó (1996) Continuity and Changes in Tripartism in Hungary, in Attila Ágh/Gabriella Ilonszki (Hrsg.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, S. 159 und Lajos Héthy (1995) Tripartism and Wage Determination in Hungary. Are Negotiated Wage Policies a Success or a Failure? Manuskript, S. 2.

<sup>14</sup> Vgl. Helmut Wiesenthal (1995) Preemptive (sic!) Institutionenbildung: Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozeß postsozialistischer Staaten, Berlin: Wissenschaftszentrum.

<sup>15</sup> Héthy nennt als Beispiel die Übereinkunft von November 1992, die allerdings von der Regierung nie voll umgesetzt und statt dessen einseitig geändert wurde – das typische Schicksal einer ÉT-Vereinbarung. Vgl. Lajos Héthy (1994) Tripartite Interest Reconciliation and the (possible) Social Pact in Hungary, in: *Közgazdasági Szemle*, vol. XLI (9): S. 766-783.

### Der Versuch einer Sozioökonomische Vereinbarung – Die gescheiterte Imitation der spanischen "reforma pactada"

In vorbeugender Reaktion auf mögliche Transformationskonflikte gab es in Ungarn seit 1989 eine Diskussion über die Aushandlung einer sozio-ökonomischen Vereinbarung.<sup>16</sup> Dabei orientierte man sich an der spanischen Transformationsstrategie der Pakte zwischen Regierung, Oppositionsparteien und den kollektiven Akteuren der Arbeitsbeziehungen, weil diese *reforma pactada* im Rückblick einfach erschien und die Integration Spaniens in den wohlhabenden Teil Westeuropas trotz der dortigen Beschäftigungskrise relativ problemlos gelang.<sup>17</sup>

Da die Antall-Regierung mißtrauisch gegen Interessenverbände und deren Lobby-Politik war<sup>18</sup>, konnten Paktverhandlungen erst mit dem Amtsantritt des Regierungsbündnisses aus ehemaligen Reformkommunisten und Dissidenten nach der zweiten Parlamentswahl 1994 beginnen. Schon im Wahlkampf hatten beide Parteien der neuen Koalition, die *Ungarische Sozialistische Partei (Magyar Szocialista Párt, MSzP)* und der *Bund Freier Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége, SzDSz)*, einen Sozialpakt versprochen.<sup>19</sup> Vorgesehen war eine Vereinbarung zwischen Regierung und Sozialpartnern, die das wirtschaftliche und soziale Aktionsprogramm für die Transformation betraf und die gesamte Regierungsperiode umfassen sollte. Gerade die Tatsache, daß sich auch die sozialistisch-liberale Regierung gezwungen sah, dem Großteil der Bevölkerung neue Lasten aufzubürden, bewog die Horn-Administration zu dem Versuch, den sozialen Konsens für eine beschleunigte marktwirtschaftliche Umgestaltung durch einen Pakt mit den Sozialpartnern zusätzlich abzusichern.

Doch die Verhandlungen scheiterten, zum einen an den unterschiedlichen Vorstellungen der Beteiligten über Inhalt und Ziele eines Sozialpaktes, zum anderen aber wiederum an der im Vergleich mit der 72%igen Mehrheit der Regierungskoalition im Parlament relativ geringen Repräsentativität der Sozialpartner, die die theoretisch notwendigen Voraussetzungen für neokorporatistische Arrangements – monopolistische Interessenverbände – nicht erfüllten. Die Regierung war nicht zu Kompromissen mit den schwachen Interessenorganisationen bereit, und die Realisierung neokorporatistischer Konsolidierungsstrategien blieb Stückwerk.

---

<sup>16</sup> Attila Ágh (1996) The Europeanization of the ECE Business Interest Associations: The Models in Western Europe and the European Union, in Attila Ágh/Gabriella Ilonszki (Hrsg.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, S. 80 und Mária Ladó (1994) A Recent Attempt in Hungary: Moving towards a Social and Economic Agreement, Edited Version of the Paper Prepared for the Conference on Negotiations – The Way to Social Pact, Warsaw, 17.-18. October 1994: Manuskript, S. 1.

<sup>17</sup> Vgl. Josep M. Colomer (1991) Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way, *American Political Science Review* 85 (4): S. 1283-1302; László Bruszt (1992) Transformative Politics: Social Costs and Social Peace in East Central Europe, *East European Politics and Societies* 6 (1): S. 55-72; Attila Ágh (1993) The 'Comparative Revolution' and the Transition in Central and Southern Europe, *Journal of Theoretical Politics* 5 (2): S. 231-252; Juan J. Linz/Alfred Stepan/Richard Gunther (1995) Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe, in Richard Gunther/P. Nikiforos Diamandouros/Hans-Jürgen Puhle (Hrsg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, S. 77-123 und Eric Hershberg (1996) Demokratischer Übergang und Sozialdemokratie in Spanien. Kritische Überlegungen zur Konstruktion von Idealtypen, *Prokla* 26 (4): S. 595-609.

<sup>18</sup> László Bruszt (1994) The Antall Government and the Economic Interest Groups, in Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Varnai (Hrsg.): *Balance. The Hungarian Government 1990-1994*, Budapest: Korridor, S. 218-233.

<sup>19</sup> Vgl. Ladó (1994), op.cit.

Das Scheitern des sozio-ökonomischen Paktes, aber auch die anderen Beispiele der Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen zeigen, daß beide demokratischen Regierungen Schwierigkeiten mit der Vorstellung hatten, die Sozialpartner am Politikprozeß zu beteiligen. Entsprechende westliche Vorbilder wurden zwar propagiert, aber nicht realisiert.

### **Der Westen als Vorbild? Chancen und Grenzen des Institutionenimports**

Die politischen Akteure versuchten immer wieder, den Institutionalisierungsprozeß im Bereich der ungarischen Arbeitsbeziehungen über eine Institutionenimitation zu strukturieren. Aufgrund der internationalen (Wirtschafts-)Zusammenarbeit, aber auch zur Erleichterung des anvisierten Beitritts zur Europäischen Union oder wegen des fast mythischen Rufes der spanischen *reforma pactada* wurden die Institutionen an westliche Vorbilder angepaßt. Das erleichterte und beschleunigte die Institutionenbildung in diesem Bereich.

Allerdings finden Institutionalisierungsprozesse nicht in einer *tabula rasa*-Situation statt, sondern sind in das bestehende gesamtgesellschaftliche Institutionengefüge eingebettet und von historischen Erfahrungen der Akteure geprägt.<sup>20</sup> In Ungarn blieb die Regierung auch in den neuen Arbeitsbeziehungen zentraler Akteur, weil der Staat weiterhin ein wichtiger Arbeitgeber war und die wirtschaftlichen Interessenverbände keine ausreichende Verankerung in der Bevölkerung hatten. Aufgrund des Fehlens einer echten Klientel, für die diese Organisationen eintreten könnten, handelte es sich bei der Institutionalisierung der ungarischen Arbeitsbeziehungen nach der Transition häufig um eine voreilige Institutionenbildung, für die die gesellschaftliche Notwendigkeit noch gar nicht bestand, sondern erst für die Zukunft als möglich antizipiert wurde. Daraus resultierte eine mangelnde Legitimität der neuen Institutionen, deren Funktionsfähigkeit durch einen Widerspruch zu den *alten* Strukturen des institutionellen Erbes weiter eingeschränkt wurde.

Die Imitation von westlichen Institutionen ist in vielen Reformstaaten aufgrund der Attraktivität dieser Modelle wahrscheinlich. Doch eine Generalisierbarkeit von Konsolidierungsstrategien, wie sie vor allem in Bezug auf neokorporatistische Arrangements als Legitimitätsbeschaffer propagiert wird,<sup>21</sup> ist nicht uneingeschränkt möglich. Institutionenimitation ist keine Garantie für erfolgreiche Institutionalisierung, denn die westlichen Vorbilder werden nur begrenzt und in Anpassung an den jeweils eigenen institutionellen Kontext umgesetzt, so daß sich im Zusammenspiel mit den landesspezifischen historischen Erfahrungen charakteristische Institutionen entwickeln, die möglicherweise funktionale Defizite mit sich bringen. Die Westimporte führen zu einem von oben oktroyierten Institutionalisierungsprozeß zwischen voreiliger Institutionenbildung und institutionellem Erbe.

---

<sup>20</sup> Vgl. David Stark (1992) Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe, *East European Politics and Societies* 6 (1), S. 19f; Gerd Schienstock (1992) Einige Anmerkungen zur Untersuchung von Arbeitsbeziehungen in ehemals sozialistischen Ländern, in: Eckhard J. Ditttrich/Michael Haferkemper/ Gert Schmidt/Christo Stojanov (Hrsg.): *Der Wandel der industriellen Beziehungen in Osteuropa*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 135 und Gerhard Lehbruch (1995) Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß. Eine neo-institutionalistische Perspektive, *Berliner Debatte INITIAL* 6 (1995), S. 90.

<sup>21</sup> Einer der prominentesten Vertreter dieser These ist Philippe C. Schmitter (1992) Interest Systems and the Consolidation of Democracies, in Gary Marks/Larry Diamond (Hrsg.): *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, London: Sage, S. 156-181.

Claudia-Yvette Matthes

## Moralische Demokraten oder Politprofis? – Parlamentsabgeordnete in Polen und Ungarn

### 1. Einleitung

Der Institutionenwandel in Mittelosteuropa als Teil der Transformation zur Demokratie läßt sich nicht allein über seine strukturellen Komponenten erfassen. Die notwendige Verfestigung des neuen Systems ergibt sich nur dann, wenn auch die Amtsinhaber demokratische Normen verinnerlichen, die Spielregeln akzeptieren und darüberhinaus ein professionelles Verständnis ihrer Tätigkeit entwickeln.

Die Abgeordneten, die nach den ersten (halb-)freien Wahlen in Polen und Ungarn in die Parlamente gelangten, waren zu über 90% "Neulinge". Sie entstammten der Oppositionsbewegung und gerieten entweder durch Zufall in die Politik oder fühlten sich als bekannte Dissidenten moralisch verpflichtet, ein öffentliches Amt zu übernehmen. Die Implementation der Demokratie erforderte jedoch andere Fähigkeiten, als Demonstrationen zu organisieren und für Bürgerrechte zu kämpfen. Auch Vertreter der postsozialistischen Parteien mußten nach dem Zusammenbruch des alten Systems ein neues Selbstverständnis gewinnen, und die komplexeren Aufgaben eines demokratischen Parlaments stellten sie vor neue Herausforderungen.

Die Sozialisierung der neuen Amtsinhaber zu demokratischen, professionellen Politikern läßt sich nur im zeitlichen Vergleich beurteilen. Im folgenden wird ihr Rollenverhalten hinsichtlich Motivation, Selbstbild und Amtsverständnis untersucht sowie ihr Verhältnis zu schriftlich fixierten und informellen Normen.<sup>1</sup> Diese Rollenmuster basieren auf persönlichen Einstellungen, die durch die Arbeit im Parlament in ihrer Ausprägung geformt und spezifiziert werden und somit individuelle wie kollektive Verhaltensweisen beeinflussen.

### 2. Analysen zur Professionalisierung der Rollenorientierung

#### 2.1 Polen

Nur wenige Mitglieder des X. polnischen Sejms<sup>2</sup> verstanden sich als Vertreter parteipolitischer Interessen. Selbst die sozialistische PZPR hatte so wenig ideologische Kandidaten wie möglich aufgestellt und deren Parteizugehörigkeit im Wahlkampf sogar verborgen.<sup>3</sup> Die Abgeordneten der Solidarność hatten zumeist aus einer persönlichen Verpflichtung gegenüber der Oppositionsbewegung kandidiert, und viele von ihnen wurden durch persönliche Ernennung des Vorsitzenden, Lech Wałęsa, rekrutiert.

Trotz der Bereitschaft, Verantwortung wahrzunehmen, verstanden sich die Vertreter der Solidarność nicht als Berufspolitiker. Sie einte ein streng moralisches Bekenntnis zur Demokratie, bewerteten reale Politiker negativ als machtorientiert und bezeichneten sich selbst als "Amateure der Politik". Die neuen Funktionsträger hatten

---

<sup>1</sup> Die Darstellung basiert auf Umfragen in den jeweiligen Parlamenten, sowie weiteren Abgeordneten-Interviews der Verfasserin im Sommer 1996 in Warschau und im Herbst 1996 in Budapest.

<sup>2</sup> Der Sejm wurde 1989 nur halbfrei gewählt, weshalb er noch als sozialistisches Parlamente gezählt wurde. Nach der völlig freien Wahl 1991 begann die Numerierung wieder bei I.

<sup>3</sup> Olson, David M., 1993: Compartmentalized Competition: The Managed Transitional Election System of Poland, in: Journal of Politics, 55 (2), S. 415-441, S. 424-426.

nicht erwartet, Regierungsämter ausüben zu müssen, da bei den Gesprächen am Runden Tisch lediglich ihre Beteiligung an der Macht aber noch kein Systemwechsel vereinbart worden war. Aber die Staatspartei hatte ihre Macht nach dem polarisierten Wahlkampf endgültig eingebüßt.<sup>4</sup>

In dieser ersten Phase äußerten die Solidarność-Aktivisten noch keine differenzierten Repräsentationsziele, sondern versuchten, zur weiteren Demokratisierung beizutragen. Sie erachteten ihre Mission durch den "Mythos Solidarność" als allgemein akzeptiert und setzten die Unterstützung der Bevölkerung als fortwährend voraus.<sup>5</sup> Die sozialen Kosten der Transformation wurden jedoch größer, und die Euphorie über den Systemwechsel klang allmählich ab. Bei der praktischen Umsetzung der Reformpolitik, z.B. bei der Privatisierung, kollidierten die Interessen der Abgeordneten klar mit denen der Gewerkschaftsmitglieder, es kam zum Bruch des zuvor bestehenden Konsenses. Die postsozialistischen Abgeordneten hingegen versuchten sich als Repräsentanten der betroffenen Berufsgruppen zu profilieren. Mit ihrer, zum Teil populistischen, Kritik der Verhältnisse standen sie den Forderungen der Bevölkerung nach Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weitaus näher.<sup>6</sup>

Der Präsidentschaftswahlkampf im Herbst 1990 bildete den ersten Auslöser für die organisatorische und ideologische Differenzierung innerhalb der Solidarność. Es kam zum "Krieg an der Spitze", und die Konfliktlinie zwischen alten und neuen politischen Kräften im Sejm verlagerte sich hin zur Auseinandersetzung innerhalb der früheren Opposition. Da sich die Solidarność in der Folge nur noch mit sich selbst beschäftigte, fühlte sich die Bevölkerung noch weniger von ihr repräsentiert.

Die ideologische Debatten beeinflussten auch das Klima im I. Sejm, der im September 1991 vorzeitig gewählt wurde. Sie waren allerdings notwendig als "natürlicher Ausbruch der Interessen", um die jeweiligen politischen Zielsetzungen zu schärfen. Als Resultat differenzierten sich die Abgeordnetenrollen. Im I. Sejm hatten bereits 29% der Abgeordneten Erfahrungen aus der vorherigen Legislaturperiode, so daß mehr von ihnen die Politik als ihren Beruf ansahen. Sie verorteten sich entweder als *Trustee*, Reformer mit generellen Zielen oder als *Delegate*, Vertreter regionaler Interessen. Insgesamt verstärkte sich die Identifikation mit der Rolle als Politiker, und dieses Selbstbild formte sich wegen der andauernden Fragmentierung des Parteienspektrums nicht durch die Zugehörigkeit zu einer Fraktion, sondern das Parlament als Institution wurde zum Bezugspunkt.<sup>7</sup> Ein Abgeordneter der SLD sagte dazu: "The central gravity of politics was in parliament, so if I wanted to solve something, I had to be in parliament". Ein kollektives Verständnis der Spielregeln hatte sich jedoch nicht ausgeprägt, weshalb die Arbeit im Verfassungsausschuß immer wieder scheiterte, so daß im Oktober 1992 lediglich eine vorläufige "Kleine Verfassung" verabschiedet wurde.

---

<sup>4</sup> Post, Barbara, 1995: Aktorzy polskiej sceny politycznej – amatorzy czy profesjonalisci? [Akteure der polnischen politischen Szene – Amateure oder Professionelle], in: Wesołowski, Włodzimierz/Pańków, Irena (Hrsg.): Świat elity politycznej [Welt der politischen Elite], Warschau, S. 199-217.

<sup>5</sup> Pańków, Irena, 1994: Responsibility of New Elites: From the Solidarity Movement to Parliament Building, in: Ágh, Attila (Hrsg.): The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps, Budapest, S. 211-222, S. 217.

<sup>6</sup> Bialecki, Ireneusz/Mach, Bogdan W., 1992: The Social and Economic Orientation of Polish Legislators Against a Background of Views of Polish Society, in: The Polish Sociological Bulletin, (2), S. 167-186, 176f.

<sup>7</sup> Pańków, S. 221f.

Für die Wahlen von 1993 lag die Motivation zu kandidieren, weniger in dem Wunsch eine bestimmte Wählerschicht zu repräsentieren, sondern die unfreiwillig und frühzeitig beendete Arbeit fortzusetzen.<sup>8</sup> Die zunehmende Erfahrung der Abgeordneten sowie die geringere Anzahl an Fraktionen erhöhten die Arbeitsfähigkeit des II. Sejm und dessen Akzeptanz, nach innen wie außen. Es wurde als ungeschriebenes Gesetz akzeptiert, die Opposition an allen parlamentarischen Gremien zu beteiligen. Selbst Vertreter der KPN äußerten kaum noch antiparlamentarische Parolen, obwohl sie sich weiterhin nicht an der Arbeit beteiligten.<sup>9</sup> Die Wahlkreisarbeit gewann in Form einer thematisch-politischen Orientierungshilfe für die Abgeordneten an Bedeutung, und bei speziellen lokalen Belangen wurden parteiübergreifende Initiativen vereinbart. Trotz dieser positiven Entwicklung bestanden weiterhin unterschiedliche Vorstellungen über die Form des Regierungssystems, so daß eine Verfassung erneut nicht verabschiedet wurde.<sup>10</sup>

## 2.2 Ungarn

Die Abgeordneten des ersten Parlaments hatten weniger Probleme mit ihrer Rollenidentität, da sich innerhalb der Opposition bereits vor der freien Wahl im März 1990 Parteistrukturen ausgebildet hatten. Der Entschluß der Intellektuellen, für das Parlament zu kandidieren, resultierte trotzdem aus ähnlich moralischen Motiven wie in Polen. Zu ihnen gehörten aktive Gegner des früheren Regimes, Teilnehmer des Runden Tisches – wo sich auch Leute aus der "stilleren" Opposition profilieren konnten<sup>11</sup> – und für die Wahlkreislisten wurden prominente Mitglieder der örtlichen Gemeinschaft ausgewählt, wie Tierärzte oder Lehrer.<sup>12</sup> Für die ungarischen Sozialisten hingegen ging es vor allem um den Machterhalt.

Somit hatten die Abgeordneten der Opposition zwar als Vertreter unterschiedlicher Parteien kandidiert, dennoch bezeichneten sich bei der Frage nach Repräsentationsrollen die meisten von ihnen als *Trustees*. Auch bei Abstimmungen im Parlament führten sie fast alle nationale Interessen sowie das eigene Gewissen als wichtigsten Faktor an, unabhängig von der Art des Mandats und der Zugehörigkeit zu Regierungs- oder Oppositionspartei. Die Interessen sozialer Organisationen, sofern sich diese bereits gebildet hatten, wurden kaum berücksichtigt, die Kontakte mit den Wählern waren gering, die Bürozeiten in den Wahlkreisen nicht häufig und Informationsveranstaltungen wurden selten durchgeführt.<sup>13</sup>

Dieses Verständnis der persönlichen Arbeit reflektierte sich auch in den Auffassungen über die Funktionen des Parlaments. Mitglieder von Oppositions- und Regierungsfractionen bezeichneten Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung als ihre wichtigste Aufgabe. An dritter Stelle stand für Oppositionspolitiker die Einführung von Alternativen, während Regierungsabgeordnete es für wichtiger hielten, Beispiele zu geben und als Vorbilder zu fungieren. Weniger relevant erschien es beiden Gruppen, Orientierungshilfen für die Öffentlichkeit aufzuzeigen

---

<sup>8</sup> Der Präsident hatte den Sejm aufgelöst, nachdem dieser der Regierung das Vertrauen entzogen hatte. Vgl. Karpowicz, Ewa, 1995: *Motywy kandydowania do Sejmu* [Motive der Kandidatur zum Sejm], in: Wesołowski, Włodzimierz; Pańków/Irena (Hrsg.): *Świat elity politycznej* [Welt der politischen Elite], Warschau, S. 275-289.

<sup>9</sup> Ein Mitglieder der Fraktion formulierte es als "taking part without responsibility".

<sup>10</sup> Dies gelang erst in der nächsten Legislaturperiode, im Mai 1997.

<sup>11</sup> Es gibt aber keine Angaben darüber, wie viele Mitglieder des Runden Tisches ins Parlaments gelangten.

<sup>12</sup> Róna-Tas, Ákos, 1991: *The Selected and the Elected: The Making of the new Parliamentary Elite in Hungary*, in: *East European Politics and Society*, (3), S. 357-393, S. 372.

<sup>13</sup> Ilonszki, Gabriella, 1992: *An inside view on Parliament: Some research results*, in: *Budapest Papers on Democratic Transition*, Nr. 21, Budapest, S. 14.

oder demokratische Verfahrensweisen zu vermitteln.<sup>14</sup> Die Legitimität des Parlaments wurde nicht angezweifelt, doch auch in Ungarn kam es innerhalb der ehemaligen Opposition zu harten Auseinandersetzungen über das entweder nationale oder liberale Selbstverständnis des Staates. Anders als in Polen resultierte daraus keine Zersplitterung des Parteienspektrums, doch das Ansehen des Parlaments wurde ebenfalls geschmälert.<sup>15</sup>

Nach der Wahl von 1994 gelangten professionellere Politiker ins Parlament: Zum einen wurden in den einzelnen Fraktionen zwischen 70% bis 90% der Abgeordneten<sup>16</sup> wiedergewählt, zum anderen waren selbst unter den vielen neuen Vertretern der Postsozialisten Gewerkschafter sowie direkt gewählte Mandatsträger, die eine stärkere Interessenvertretung der Wähler anstrebten. Die generelle Perzeption des Parlaments wurde positiver, und die Debatten in den Ausschüssen pragmatischer und effektiver. Allerdings empfanden die Abgeordneten den Zeitdruck in der Gesetzgebung weiterhin als Belastung, zumal nur wenige Experten zur Verfügung standen. Die Interessen des Landes und das eigene Gewissen blieben jedoch der stärkste Faktor für die Stimmabgabe, und die Mitglieder von Regierung und Opposition betrachteten noch immer die Information der Öffentlichkeit als ihre unwichtigste Aufgabe.<sup>17</sup>

### 3. Zusammenfassung

Durch die Sozialisation im Amt spezifizierten sich in beiden Ländern die Rollenmuster der Abgeordneten. Viele von ihnen verfügten über eine immer größere Erfahrung, da sich die Austauschrate nach den letzten Wahlen auf 65% (Ungarn) bzw. 63% (Polen) verringert hatte. Im Gegensatz zum Beginn des Demokratisierungsprozesses verstanden sich die Abgeordneten daher in stärkerem Maße als professionelle Politiker. In beiden Ländern wurde die pragmatische Arbeit in den Ausschüssen und somit die Entstehung eines "Arbeitsparlaments" bevorzugt. Die Repräsentationsrollen verstärkten sich, obwohl die Verbindung von parlamentarisch-politischer Elite und Gesellschaft noch immer recht gering ist. Nur noch wenige außerparlamentarische Kräfte bedienen sich antidemokratischer Rhetorik, wie Teile der christlich-nationalen Parteien in Polen oder die rechtsradikale Partei MIÉP in Ungarn. Die Professionalisierung der polnischen Abgeordneten hat sich somit, nach dem weniger vorteilhaften Beginn, dem Niveau der ungarischen Amtskollegen angenähert. Dennoch konnten in Polen die unterschiedlichen Auffassungen über die Position des Parlaments im Regierungssystem nicht überwunden werden.

Diese Entwicklung wird auch bei der Besetzung von Wahllisten und innerparlamentarischen Ämtern deutlich. Zunächst war noch nicht bekannt, welche Fähigkeiten für die Arbeit eines Abgeordneten notwendig sein würden, so daß Qualitäten, wie die Vergangenheit als Dissident oder die Popularität als Schriftsteller ausschlaggebend waren. In der praktischen Arbeit wurde dann spezialisiertes Wissen in wichtigen Politikfeldern, gerade für die Bewältigung der Reformpolitik, zu einem wichtigen Kriterium. Wissen und Kompetenz, basierend auf einem ge-

---

<sup>14</sup> Ilonszki, S. 20.

<sup>15</sup> Ein Abgeordneter des SzDSz meinte dazu, daß politischer Streit im postsozialistischen Ungarn noch erlernt werden müßte und die Fernsehübertragungen der Plenumsitzungen daher dem Ansehen des Parlaments eher geschadet als der Vermittlung von Demokratie genützt hätten.

<sup>16</sup> Für das polnische Parlament sind diese Zahlen wegen der Parteienzersplitterung nicht zu ermitteln.

<sup>17</sup> Ilonszki, Gabriella, 1996a: *És újra itt van... – A parlament a képviselők szemével* [and here they come again... – Parliament through the eyes of the MPs], in: Kurtán, Sándor/Sándor, Péter/Vass, László (Hrsg.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről* [Ungarisches Politisches Jahrbuch], Budapest, S. 515-528, S. 517.

schärften Rollenbild, wurden zu entscheidenden Bedingungen, um in Fraktion und Partei in einflußreiche Positionen zu gelangen.

In diesem Prozeß zogen sich viele Abgeordnete aus dem Intellektuellenmilieu aus der Politik zurück, um zu ihren eigentlichen Professionen zurückzukehren. Gemeinsam mit ihnen verließen die Aktivisten, die in der Aufregung der Umbruchsphase aktiv waren, das Parlament. Die Berufsstatistik der Parlamente verzeichnete daher nach den zweiten bzw. dritten Wahlen weniger Abgeordnete mit einem geistes- oder sozialwissenschaftlichen Hochschulabschluß. Politiker aus der zweiten Reihe oder der Lokalpolitik rückten nun nach.

Als Ergebnis der vorangegangenen Analysen lassen sich vier Politikertypen ausmachen, die in beiden Ländern in mehr oder weniger ähnlich starker Ausprägung anzutreffen sind.

Die *moralischen Demokraten*: Unter ihnen finden sich die Intellektuellen, die als Zufallseliten in die Politik gelangten. Viele von ihnen schieden aus der Politik aus, andere fühlen sich, trotz Ernüchterung, weiterhin der Demokratisierung verpflichtet.

Die *Berufsoppositionellen* oder *institutionellen Nomaden*: Sie stehen vor allem in Polen in der Tradition der politischen Kultur des Protests. Ein Teil von ihnen versteht sich als moralisch, antisozialistisch, der andere agiert rein populistisch zum Machterhalt.

Die *Machtpolitiker*: Diese Gruppe stellt sich am vielfältigsten dar. Zu ihnen gehören institutionelle Nomaden aus der ehemaligen Opposition, Vertreter der postsozialistischen Parteien, die keine spezifischen politischen Interessen außer der Bewahrung ihrer Privilegien, verfolgen und die neuen Berufspolitiker, die sich in allen politischen Lagern finden.

Die *Interessenvertreter*: Zu ihnen gehörten bislang weniger Abgeordnete, inzwischen erlangen sie jedoch mehr Bedeutung. Sie stammen vor allem aus der Gewerkschaftsbewegung oder haben ausgeprägte regionale Bindungen.

## **Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

Timm Beichelt, Institut für politische Wissenschaft Universität Heidelberg (S. 94)

Peter Bonin, Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa (S. 6)

Daniel Droste, Graduiertenkolleg am Lotman Institut, Ruhr-Universität Bochum (S. 85)

Elke Fein, Freie Universität Berlin (S. 39)

Cordula Gdaniec, Manchester University (S. 76)

Sabine A. Gladkov, Universität Regensburg (S. 53)

Sabine Grabowski, Institut für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen (S. 47)

Jörn Grävingholt, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Marie-Carin von Gumpenberg, Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig-Maximilians-Universität (S. 71)

Stefanie Harter, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Regina Heller, Universität Hamburg (S. 17)

Wolfram Hitz, Technische Universität Chemnitz. Philosophische Fakultät. Internationale Politik. (S. 23)

Maik Iwanowski, Universität Hamburg (S. 80)

Anja Kreisel, Graduiertenkolleg am Lotman Institut, Ruhr-Universität Bochum (S. 57)

Andreas Langenohl, Institut für Soziologie, Justus-Liebig-Universität Gießen (S. 42)

Annette Legutke, Freie Universität Berlin (S. 89)

Claudia-Yvette Matthes, Freie Universität Berlin (S. 105)

Frank Möller, Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaft (SCHIFF), Christian-Albrechts-Universität, Kiel, und Institut für Nordeuropastudien, Humboldt Universität Berlin. (S. 11)

Kathrin Rahn, Europa-Universität Viadrina. Institut für Transformationsstudien (S. 49)

Astrid Sahn, Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa (S. 34)

Katharina Schliep, Institut für Journalistik. Universität Dortmund (S. 62)

Katrin Sell, Freie Universität Berlin (S. 99)

Markus Soldner, Universität Hamburg (S. 28)

Susan Stewart, Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa (S. 67)