

Inhalt

Seite

Geleitwort.....	6
WESTEUROPA UND DER OSTEN I. DIE EU-OSTERWEITERUNG	7
Natalja Ganuschtschenko.....	7
Ost-West-Wirtschaftsintegration in Europa.....	7
Peggy Dreyhaupt.....	11
Interregionale Disparitäten innerhalb der Visegradstaaten im Kontext des bevorstehenden EU-Beitritts.....	11
Einleitung.....	11
Bestandsaufnahme interregionaler Einkommens- und Arbeitsmarktdisparitäten innerhalb der Visegradstaaten.....	11
Ökonomische Konsequenzen des EU-Beitritts aus Sicht der Visegradregionen.....	14
Zusammenfassung und Hypothesen.....	16
Statistische Quellen.....	18
Urs Zietan.....	19
Der wirtschaftliche Entwicklungs- und Integrationsprozeß Ungarns auf dem Weg in die EU.....	19
Kai Wynands.....	24
Wirtschaftliche Konsequenzen eines EU-Beitritts für die Slowakische Republik.....	24
Erweiterte Einflußmöglichkeiten auf globaler Ebene.....	24
Begrenzter fiskalpolitischer Spielraum.....	24
Chancen steigender ausländischer Direktinvestitionen.....	25
Ambivalente Entwicklung des Außenhandels.....	25
Chancen einer Einkommensannäherung an den EU-Durchschnitt.....	26
Abschließende Bemerkungen.....	27
WESTEUROPA UND DER OSTEN II. POLENS OSTEN ALS NEUE GRENZE DES WESTENS?	28
Andreas Wust.....	28
Auswirkungen der Aufnahme Polens in die Europäische Union auf die Regionen beiderseits der polnischen Ostgrenze.....	28
Annegret Haase.....	32
Die Grenzöffnungen in Ostmitteleuropa und ihre Folgen für die Entwicklung grenznaher Räume. Das polnisch-ukrainische Beispiel.....	32
Einleitung.....	32
Neue Nachbarschaft nach 1991.....	32
Transregionale Kooperation.....	33
Was bringt die europäische Integration Polens?.....	34

Literatur.....	35
WESTEUROPA UND DER OSTEN III. JENSEITS DER EU-OSTERWEITERUNG	36
Ralf Nordbeck.....	36
Umwelt für Europa: Nationale Umweltaktionsprogramme (NEAPs) in Mittel- und Osteuropa.....	36
Beate Andrees.....	40
Multilaterale Strategien zur Transformation Bosnien und Herzegowinas.....	40
Krise, Transformation und Interdependenz.....	40
Das wirtschaftliche Reformprogramm für Bosnien und Herzegowina.....	41
Sebastian Mayer.....	44
NATO und USA im Südkaukasus – Sicherheitspolitische Aspekte der Pipelineführung.....	44
Die neue Pipeline Baku – Supsa und ihre sicherheitspolitischen Implikationen.....	44
Die USA und der Südkaukasus.....	45
Die NATO und der Südkaukasus.....	45
NATO und USA als sicherheitspolitische Faktoren im Südkaukasus?.....	46
Schlußfolgerungen und Ausblick.....	47
FINANZSEKTOR, KREDITSICHERUNG UND INVESTITIONSTÄTIGKEIT	49
Lars Handrich.....	49
Die Konkursgesetzgebung in Ungarn und der Tschechischen Republik.....	49
Ungarn.....	49
Tschechische Republik.....	50
Die Auswirkungen der Konkursgesetze.....	50
Schlußfolgerungen.....	52
Johannes Feist.....	54
Institutionelle Hemmnisse für Unternehmensfinanzierung und Investitionen in Rußland.....	54
Insider-Dominanz als "inneres institutionelles Hemmnis" für Unternehmensfinanzierung und Investitionen.....	54
"Äußere institutionelle Hemmnisse" am russischen Kapitalmarkt.....	55
"Äußere institutionelle Hemmnisse" am russischen Kreditmarkt.....	56
Mangelnde Investitionstätigkeit.....	57
Ralf Wiegert.....	58
Rußlands Banken als Finanzintermediäre im Transformationsprozeß – Entwicklungen und Perspektiven.....	58
Kathrin Pingel.....	63
Rußlands Finanzreformen und die Augustkrise 1998.....	63
Kathrin Berensmann.....	67
Die russische Währungskrise im internationalen Vergleich.....	67

Die Rußlandkrise.....	67
Die Asienkrise.....	70
Die Mexikokrise.....	71
Vergleich.....	72

POST-SOZIALISTISCHE HEMMNISSE FÜR GLOBALISIERUNGSPROZESSE. FALLBEISPIEL RUSSISCHER ENERGIESEKTOR 73

Kirsten Westphal.....	73
Die russische Ölindustrie unter globalem Wettbewerbsdruck.....	73
Andreas Heinrich.....	77
Gazprom und die Durchsetzung von Unternehmensinteressen auf internationaler Ebene.....	77
Einleitung.....	77
Die Ausweitung der Exportkapazitäten.....	77
Die internationalen Finanzmärkte als Finanzierungsquelle.....	78
Strategische Partnerschaften mit ausländischen Unternehmen.....	78
Die Kontrolle der Transitpipelines in Osteuropa.....	79
Die Schwächung der zentralasiatischen Konkurrenz.....	80
Graham Stack.....	81
Bargaining im russischen Energiesektor: Winterszenen.....	81
Energieversorgung unter Winterbedingungen.....	81
Bargaining: Akteure und Orte.....	82
Es bewegt sich doch: Der Winter als "Signal" bei Verhandlungen.....	82
Metabargaining und Globalisierung.....	84
Winter als Programm.....	85
Dietmar Bastian.....	86
Rentenökonomie und Transitions-gesellschaft: Polit-ökonomische Merkmale osteuropäischer Staaten im Übergang zu Marktwirtschaft und Demokratie.....	86
Grundzüge des Rentenbegriffs.....	86
Implikationen für Transitionsprozesse in Osteuropa.....	87

KLIENTELISMUS, NETZWERKE UND KRIMINELLE STRUKTUREN 90

Marie-Carin von Gumpenberg.....	90
Klientelistische Strukturen in Kazachstan.....	90
Clans und Cliques.....	90
'Big man' und seine Klienten.....	91
'Rote Direktoren' und ihre 'Neffen'.....	92
Soziale Netzwerke.....	92
Fazit.....	93
Kristof Gosztanyi/Rüdiger Rossig.....	94
Klientelsysteme in Bosnien und Herzegowina.....	94
Kriegswirtschaft am Beispiel der bosnischen Kroaten.....	95
Klientelnetze nach Dayton – Die bosniakischen Strukturen.....	96

Die Serbische Republik.....	97
Rupert Stöger.....	99
Rußländische Wirtschaftseliten: Die Bedeutung des Erdgas-, Erdöl- und Finanzsektors im Transformationsprozeß der Rußländischen Föderation seit der Präsidentschaft Boris Jelzins bis zur Augustkrise 1998.....	99
Vorbemerkung.....	99
Die Formierung der rußländischen Wirtschaftselite.....	99
Die Struktur der rußländischen Wirtschaftselite.....	100
Bedeutung in der Politik der Rußländischen Föderation.....	101
Schlußbemerkung.....	102
Sigrid Schmid.....	104
Die russische Verwaltung zwischen formaler Erneuerung und informellen Praktiken.....	104
Vorbemerkung.....	104
Formale und informelle Beziehungen in Organisationen.....	104
Bürokratie und Gabentausch.....	105
Formale Strukturen als Ressource in informellen Netzwerken in der Moskauer Stadtverwaltung.....	106
Fazit.....	107
Guido Houben.....	108
Drogen in Rußland: Bedrohungsszenario und politischer Handlungsspielraum.....	108
Bedrohung des Staates.....	108
Drogenpolitik zur Reduzierung des Angebots.....	109
ALPHABETISCHES VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN	112

10. Mai 1999

Redaktion: Sebastian Mayer/Heiko Pleines

Geleitwort

Seit 1996 veranstalten das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien und das Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde Tagungen für junge Osteuropa-Experten. Diese Veranstaltungen sollen Nachwuchswissenschaftlern aller Fachgebiete, die sich in ihren Arbeiten mit den aktuellen Entwicklungen in Osteuropa auseinandersetzen, ein Forum bieten, ihre Ideen und ihre Forschungsansätze vorzustellen und offen zu diskutieren.

Es ergibt sich aus dem Gegenstand, daß der Schwerpunkt aller Tagungen – der vier, die bisher durchgeführt wurden, und der fünften und sechsten, die gerade in Vorbereitung sind – auf der Auseinandersetzung mit der post-sozialistischen Transformation der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme in Ost- und Ostmitteleuropa liegt. Hier hat sich ein breites Arbeitsfeld geöffnet, das weit über den Rahmen der traditionellen Osteuropaforschung hinausgeht. Das Fach hat sich grundlegend verändert, und das erweist sich auch an den Projekten, die auf den Tagungen vorgestellt worden sind. Die Vielfalt von Fragestellungen, Forschungsansätzen und Methoden ist ein ermutigendes Zeichen für die weitere Entwicklung der deutschen Osteuropaforschung.

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

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

Prof. Dr. Wolfgang Eichwede
(Deutsche Gesellschaft
für Osteuropakunde)

Dr. Horst Müller
(Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale
für politische Bildung)

Prof. Dr. Heinrich Vogel
(Bundesinstitut für ostwissenschaftliche
und internationale Studien)

Westeuropa und der Osten I. Die EU-Osterweiterung

Natalja Ganuschtschenko

Ost-West-Wirtschaftsintegration in Europa

Die Integration in die Europäische Union (EU) ist eine große Herausforderung für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOE) sowie für Rußland. Der Integrationserfolg hängt einerseits ab von den marktwirtschaftlichen Reformen in diesen Ländern, andererseits von Geschwindigkeit und Konditionalität der Osterweiterung der EU.

Im Falle der MOE-Länder ist bereits ein großer Schritt in Richtung EU-Integration gemacht worden. Der Europäische Rat hat auf seinem Luxemburg-Gipfel im Dezember 1997 der Aufnahme intensiver Beitrittsverhandlungen mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien (und Zypern) zugestimmt. Er hat außerdem beschlossen, in weniger intensiver Form auch Verhandlungen mit Litauen, Lettland, Rumänien, Bulgarien und der Slowakei aufzunehmen. Insgesamt ist es von zunehmender Bedeutung für die EU, ihre Beziehungen mit Rußland zu entwickeln, da die Beitrittskandidaten in einer Region liegen, die traditionell zur russischen Einflußsphäre gehört hat.

Die Vorteile einer Integration der MOE-Länder in die EU resultieren aus der neuen Wachstumstheorie und neuen Außenhandelstheorie und wurden in einer Reihe von Studien zur EU-Osterweiterung beschrieben.¹ Wirtschaftsintegration und Außenhandelsliberalisierung sollten den MOE-Ländern folgende positive Ergebnisse bringen:

- Die Beseitigung von Markthemnissen (Handelsbarrieren, Subventionen, Grenzformalitäten) würde den Importwettbewerb in den MOE-Ländern stärken und zu größerer Effizienz und verbesserter Ressourcenallokation führen.
- Spezialisierungsvorteile würden zu einem höheren Konsumniveau beitragen.
- Es ergäben sich Wachstumsimpulse durch zunehmenden Handel mit Zwischenprodukten aus dem Technologiebereich.
- Die Verwirklichung der Skalen-Vorteile auf EU-Märkten (economies of scale)
- Der Zugang zum großen EU-Markt wäre garantiert.
- Firmen aus den MOE-Ländern hätten einen besseren Zugang zum europäischen Kapitalmarkt. Das würde erlauben, die Investitionen durch ausländische Ersparnisse zu finanzieren.
- Der Ideen- und Technologietransfer aus der EU in die MOE-Länder würde beschleunigt werden und zu einer Ausweitung der Produktionskapazitäten führen.²
- Ausländische Direktinvestitionen würden zunehmen, da das Risiko für Investoren geringer eingeschätzt wird, was die Kapitalbildung beschleunigen wird.

¹ Paul J.J. Welfens, Eastern EU Enlargement: Developments, Problems and Policy Options, Discussion Paper No. 53, European Economy and International Economic Relations, Potsdam 1998; Daniel Piazolo, Gaining Credibility and Enhancing Economic Growth through Regional Integration. The Case for EU Membership of Eastern Europe, Kiel Working Paper No. 837, Oktober 1997.

² Sebastian Edwards, Openness, Productivity and Growth: What do we really know?, NBER Working Paper 5.978, Cambridge 1997.

- Zahlungen aus den EU-Strukturfonds führen zu zusätzlichen Investitionen.
- Das PHARE-Programm und die Aktivitäten der Europäischen Investmentbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung induzieren verstärkte Investitionen im Infrastruktur- und Telekommunikationsbereich.
- Die Integration in den gemeinsamen EU-Markt würde zu einer größeren Vielfalt im Güterangebot auf dem heimischen Markt führen.
- Der Beitritt in die EU würde außerdem helfen, die demokratischen Strukturen in den MOE-Ländern zu verfestigen.

Gemeinsam mit theoretischen Erwägungen über Wohlfahrtsgewinne für Beitrittsländer wurden auf der Grundlage des Gravitationsmodells auch konkrete Schätzungen vorgenommen, um den Umfang von Handel und Direktinvestitionen zwischen MOE-Ländern und EU zu prognostizieren. Das Gravitationsmodell stellt eine empirische Analyse der potentiellen Handelsmuster und ausländischen Direktinvestitionen dar, wobei die Faktoren "Größe" und "Distanz" als erklärende Variablen dienen.³

"Größe" bezieht sich auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt sowohl für Export- als auch für Importländer, um den Wert ihres Außenhandels zu erklären. In einigen Fällen werden Einkommen und Bevölkerung nicht in Kombination Einkommen und Pro-Kopf-Einkommen, sondern getrennt benutzt. Je größer die beiden Länder bezogen auf BIP und BIP pro Kopf sind, desto größer sollte das Handelsvolumen zwischen ihnen sein. Der Anstieg des Einkommens würde zu mehreren Möglichkeiten für intra-industriellen Handel führen, der durch stärker differenzierte Präferenzen der Verbraucher verursacht wird.

"Distanz" umfaßt sowohl restriktive als auch stimulierende Faktoren. "Distanz" erklärt Handelsflüsse mit Hilfe von Faktoren wie Transportkosten, gemeinsame Grenze, Handelspolitik (gemeinsame Teilnahme an regionalen Handelsabkommen) und kultureller Affinität (gemeinsame Sprache, ähnliches Rechtssystem). Transportkosten und protektionistische Maßnahmen sind restriktive Faktoren. Mitgliedschaft in gemeinsamen regionalen Integrationsabkommen, gemeinsame Sprache, historische Verbindungen, ähnliche Rechtssysteme sind stimulierende Faktoren.

Baldwin gibt eine prägnante Zusammenfassung des Modells, indem er "Größe des Importlandes" als Determinante für die Nachfrage und "Größe des Exportlandes" als Determinante für das Angebot setzt, wobei "Distanz" als Näherungswert für die Transportkosten fungiert.⁴

Um die zukünftigen Handelsmuster für die MOE-Länder und Rußland abzuschätzen, muß das Gravitationsmodell angewandt werden mit in neueren empirischen Studien geschätzten Parametern für westliche Marktwirtschaften und mit Daten über Einkommen und Bevölkerung der untersuchten Länder und ihrer "Distanz" zu ihren Hauptmärkten, wobei angenommen wird, daß der Handel dieser Länder den selben Mustern entspricht, wie der Handel zwischen Marktwirtschaften. Der nächste Schritt ist ein Vergleich der Vorhersagen auf Grundlage des Gravitationsmodells mit den tatsächlichen Handelsmustern.

Für MOE-Länder sind eine Reihe von Schätzungen vorgenommen worden. Alle zeigen, daß MOE-Länder und die EU "natürliche" Handelspartner sind. Unter Benutzung eines Gravitations-

³ Daniel Gros/Berenice Dautrebande, International Trade of Former Republics in the Long Run: an Analysis based on the "Gravity" Approach, CEPS Working Document No. 71, Brüssel 1992.

⁴ Richard Baldwin, Towards an integrated Europe, Center for Economic Policy Research (CEPR), London 1994.

modells kommen Wang und Winter zu dem Schluß, daß das Handelspotential zwischen Osteuropa und der EU deutlich über dem tatsächlichen Handel liegt. Der Unterschied reicht von 30% im Falle Ungarns bis zu fast 650% für Bulgarien.⁵ Collins und Rodrick kommen im wesentlichen zu dem selben Ergebnis.⁶ Ahmad und Yang prognostizieren aufgrund einer Untersuchung mit Hilfe des Gravitationsmodells, daß auf lange Sicht für Osteuropa die EU der wichtigste Handelspartner sein wird.⁷

Die politische Implikation dieser Ergebnisse ist für osteuropäische Länder die Bedeutung einer Stärkung der Handelsverbindungen mit der EU, möglicherweise durch volle Mitgliedschaft. Die Integration würde Handel und Direktinvestitionen zwischen MOE-Ländern und der EU fördern und auf diese Weise beiden Seiten Wohlfahrtsgewinne bescheren. Aus der Sicht des Gravitationsansatzes erklären sich diese Wohlfahrtsgewinne durch einen Rückgang der realen Transaktionskosten als Folge der Integration (z.B. reduzierte Transport- und Kommunikationskosten, vereinfachte Zollabwicklung, harmonisierte Qualitäts- und Sicherheitsstandards). Die "Distanz" würde auch durch zunehmende Übereinstimmung in rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Systemen reduziert werden, da allen Wirtschaftsakteuren innerhalb der EU die gleichen Bedingungen für Geschäftstätigkeiten zugestanden werden, was von den MOE-Ländern durch die Annahme der "acquis communautaire" (gemeinsamer Besitzstand der EU) bestätigt worden ist.⁸

Wenn die Situation für die MOE-Länder und ihre Beziehung mit der EU weitgehend vorhersagbar ist, was können wir dann über die zukünftige Entwicklung der russischen Beziehungen mit der EU sagen und welche Möglichkeiten könnte die EU-Osterweiterung Rußland eröffnen?

Gros und Dautrebande haben das Gravitationsmodell auf den Handel der ehemaligen Sowjetrepubliken (FSU) angewandt und sind zu dem Schluß gekommen, daß der Außenhandel der FSU-Länder im wesentlichen mit dem Westen und vor allem der EU und weniger untereinander stattfinden werde.⁹ Das Gravitationsmodell verweist also auf ein großes Potential für den Handel Rußlands mit der EU und auch für ausländische Direktinvestitionen in Rußland. Aber die Realisierung dieses Potentials ist abhängig von der Lösung einer Reihe komplexer Probleme, mit denen sich Rußland gegenwärtig konfrontiert sieht.

Der bilaterale rechtliche Rahmen für Rußlands Wirtschaftsbeziehungen mit der EU besteht aus dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA), das im Dezember 1997 in Kraft getreten ist. Das PCA bedeutet für beide Seiten eine visionäre Verpflichtung. Sein Umfang ist ehrgeizig. Fast alle Aspekte des Handels zwischen der EU und Rußland, kommerzielle und wirtschaftliche Beziehungen werden geregelt und politische Konsultationen bis auf die höchste Ebene sind vorgesehen. Das TACIS-Programm, das FSU-Ländern technische Hilfe anbietet, ist angelegt, die Transformation zu Marktwirtschaft und Demokratie und die Entwicklung von politischen und wirtschaftlichen Verbindungen mit der EU zu beschleunigen. Es wird die Implementierung der Vorgaben des PCA zunehmend abstützen.

⁵ Allan Winters/Zhen-Kun Wang, *Eastern Europe's International Trade*, Manchester 1994.

⁶ Susan Collins and Dani Rodrick, *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Washington D.C. 1991.

⁷ Jaleel Ahmad/Jing Yang, *Trade Liberalization in Eastern European Countries and The Prospects of their Integration into the World Trading System*, in: *Global Trading Arrangements in Transition, Studies in Economic Transformation and Public Policy under the Auspices of the Athenian Policy Forum*, C. Paraskevopoulos (Hsg.), Cheltenham 1998.

⁸ Daniel Piazolo, *Gaining Credibility and Enhancing Economic Growth through Regional Integration. The Case for EU Membership of Eastern Europe*, Kiel Working Paper No. 837, Oktober 1997.

⁹ Daniel Gros and Berenice Dautrebande, *International Trade of Former Republics in the Long Run: an Analysis based on the "Gravity" Approach*, CEPS Working Document No. 71, Brüssel 1992.

Das PCA basiert auf den Prinzipien der Welthandelsorganisation (WTO) und führte deshalb zur Abschaffung vieler Handelsrestriktionen, die Exporte in die EU erschwerten, garantierte einen besseren Schutz von geistigem Eigentum und beseitigte Unterschiede zwischen Einfuhrzöllen. Die EU unterstützt außerdem den Beitritt Rußlands zur WTO. Die WTO-Mitgliedschaft würde die Vorteile und die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsreformen in Rußland absichern und einen stabilen und vorhersehbaren Rahmen für internationalen Handel und ausländische Investitionen gewährleisten.

Die EU ist derzeit der wichtigste Handelspartner Rußlands. 40% der russischen Exporte gehen in die EU und 38% der Importe kommen aus der EU. 1997 hatten die russischen Exporte in die EU einen Wert von 21,7 Mrd. ECU und die Importe aus der EU einen Wert von 18,9 Mrd. ECU. Das russische Handelsvolumen mit der EU übersteigt das von Japan oder den USA. Nur FSU-Länder haben ein ähnliches Handelsvolumen mit Rußland.

Bei der Analyse des Handels Rußlands mit der EU verdient die mangelnde Diversifizierung russischer Exporte besondere Beachtung. Russische Exporte bestehen zu einem großen Teil aus Brennstoffen.¹⁰ Ebenfalls charakteristisch für die Beziehungen zwischen der EU und Rußland ist das geringe Ausmaß von Investitionen, das auf das Fehlen der entsprechenden Voraussetzungen in Rußland zurückzuführen ist. Obwohl mit Bodenschätzen, qualifizierten Arbeitskräften und einem großen Markt positive Schlüsselfaktoren vorhanden sind, werden ausländische Direktinvestitionen in Rußland durch Kriminalität, hohes unternehmerisches Risiko, schwache Eigentumsrechte und nicht zuletzt eine unterentwickelte Infrastruktur behindert.¹¹ Der Umfang der ausländischen Direktinvestitionen in Rußland ist entmutigend. Er entspricht weder in absoluten Zahlen noch pro Kopf dem Potential des russischen Marktes. Keine russische Region, nicht einmal das ressourcenreiche Tjumen, hat ein BIP pro Kopf, das über den Wert des ärmsten US-Staates (Mississippi) hinausgeht. Im Durchschnitt waren die russischen Regionen 1995 um das sechsfache ärmer als ein Staat der USA. Die Erfahrung der anderen Transformationsländer und der asiatischen Volkswirtschaften zeigt, daß die Länder mit den höchsten Wachstumsraten den größten Anteil an ausländischen Direktinvestitionen hatten. Empirische Daten deuten darauf hin, daß eine Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen um 1% des BIP zu einer Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens um 0,8 Prozentpunkte führt.¹² Die Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum kann deshalb kaum unterschätzt werden und Rußland sollte sich bemühen, an den Vorteilen zu partizipieren.

Die Perspektive für Rußland im Handel mit der EU könnte eine Entwicklung der Zulieferindustrien für das wachsende produzierende Gewerbe in den MOE-Ländern sein. Wachsende Handelsströme und vor allem Direktinvestitionen in die MOE-Länder würden die Infrastruktur und das Telekommunikationswesen verbessern und so zu einer Reallokation von arbeits- und ressourcenintensiven Produktionsprozessen in die MOE-Länder führen. Die Chance für Rußland könnte in diesem Zusammenhang darin liegen, seine wachsende Nähe zum EU-Markt zu nutzen und die Zulieferindustrien für MOE-Länder zu entwickeln. Aber, wie bereits dargestellt, ist dies nur möglich, wenn die Probleme bezüglich der Diversifikation der russischen Exportstruktur und der Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen gelöst würden, was komplexe Maßnahmen zur makroökonomischen und politischen Stabilisierung verlangt.

¹⁰ Peter Westin, Comparative Advantage and Characteristics of Russia's Trade with the European Union, in: Review of Economics in Transition 2/1998, S. 5-30.

¹¹ Gregory J. Brock, Foreign Direct Investment in Russia's Region 1993-1995. Why so little and Where has it Gone?, in: Economies of Transition, 2/1998, S. 349-360.

¹² Joel Bergman/Harry G. Broadman/Vladimir Drebensov, Improving Russia's Foreign Direct Investment Policy Regime, in: Russian Trade Policy Reform for WTO Accession, Harry G. Broadman (Hsg.), Washington 1998, S. 65-79.

Peggy Dreyhaupt

Interregionale Disparitäten innerhalb der Visegradstaaten im Kontext des bevorstehenden EU-Beitritts

Einleitung

Die ökonomische Transformation brachte sowohl in Polen als auch in Ungarn, Tschechien und der Slowakei neue interregionale Ungleichgewichte hervor. Auf der einen Seite florieren die mittel- und osteuropäischen Hauptstädte mit niedrigen Arbeitslosenraten sowie einem starken Zufluß von Auslandskapital und einer überdurchschnittlichen Größe des privaten Sektors, andererseits leiden alte Industriegebiete unter der Spezialisierung ihrer Wirtschaftsstrukturen. Die Neuorientierung der Direktinvestitionsströme benachteiligte in den vergangenen Jahren vor allem die östlichen Gebiete der Visegradländer. Diese stehen häufig vor einer Problemkombination aus niedriger landwirtschaftlicher Produktivität, Bevölkerungsabwanderung und veralteter Infrastruktur.¹³ Der folgende Diskussionsbeitrag erfaßt zunächst die wesentlichen interregionalen Disparitäten innerhalb der Visegradstaaten anhand der regionalen Pro-Kopf-Einkommen sowie der regionalen Arbeitsmärkte (Arbeitslosenquoten). Darüber hinaus wird auch der Frage nach den ökonomischen Konsequenzen des bevorstehenden EU-Beitritts für die Regionalstrukturen dieser Staaten unter Berücksichtigung der Erfahrungen der südeuropäischen Länder in den achtziger Jahren nachgegangen.

Bestandsaufnahme interregionaler Einkommens- und Arbeitsmarktdisparitäten innerhalb der Visegradstaaten

Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in Polen, Ungarn und Tschechien lagen im Jahre 1996 deutlich unter dem Mittelwert der EU-Mitgliedsstaaten von 17280 ECU,¹⁴ wie die Tabelle zeigt. Selbst die einkommensschwächsten EU-Staaten Spanien, Portugal und Griechenland wiesen mehr als das doppelte bzw. das dreifache BIP pro Kopf (in ECU) der mitteleuropäischen Beitrittskandidaten auf. Darüber hinaus sind die Visegradstaaten durch große interregionale Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet. In allen Staaten ist ein herausragendes Zentrum-Peripherie-Ungleichgewicht festzustellen: Die drei Hauptstädte weisen ungefähr das doppelte Pro-Kopf-Einkommen (in ECU) des jeweiligen nationalen Mittelwertes auf. Darüber hinaus existieren insbesondere in Polen und Ungarn starke West-Ost-Gefälle. Das durchschnittliche BIP pro Kopf der zum westlichen Polen A gehörigen Woiwodschaften betrug im Jahre 1996 114% des nationalen Mittelwertes, das entsprach 15% des EU-15-Durchschnittes (gemes-

¹³ John Bachtler, European Integration and Regional Development in Central and Eastern Europe, in: Regionalentwicklung im Prozeß der europäischen Integration, hrsg. von Helmut Karl/Wilhelm Heinrichsmeyer, Bonn 1995, S. 197-209.

¹⁴ Für die Slowakei stehen für das Betrachtungsjahr 1996 nach Information des Slowakischen Statistischen Amtes aufgrund der territorialen Neugliederung keine regionalen BIP-pro-Kopf-Werte zur Verfügung.

Interregionale Einkommensdisparitäten: Regionale Pro-Kopf-Einkommen 1996

Land	BIP pro Kopf 1996 (KKS) EU-15 = 100		BIP pro Kopf 1996 (ECU) EU-15 = 100		NUTS-2-Region mit min. BIP pro Kopf NUTS-2-Region mit max. BIP pro Kopf (ECU) EU-15 = 100			Standardab- weichung (BIP in ECU)	Variations- koeffizient (BIP in ECU)
Polen	6.300	35%	2.297	13%	Zamocs	1.518	9%	748	0,326
Ungarn	8.600	48%	3.546	20,5%	Warschau	5.194	30%	932,5	0,262
					Nógrád	2.030	12%		
Tschechien	11.700	65%	4.392	25,3%	Budapest	6.579	38%	1.427	0,325
					Mittelböhmen	3.312	19%		
Spanien	13.728	79%	10.989	63,6%	Prag	8.108	47%	2.055,7	0,187
					Extremadura	7.704	45%		
Portugal	12.164	70%	8.068	46,7%	Balearen	14.255	82%	1.432,2	0,177
					Azoren	5.725	33%		
Griechenland	11.816	68%	8.395	48,6%	Lissabon	10.284	59%	1.099,9	0,131
					Ipeiros	5.485	32%		
					Athen	9.483	55%		

Quelle: Nationale Statistische Ämter 1997, Eurostat 1998, Eurostat 1999.

sen in ECU).¹⁵ Der östliche Teil Polens (Polen B) erreichte im selben Jahr lediglich 82% des polnischen und somit nur 11% des EU-15-Durchschnittes (gemessen in ECU). Charakteristisch für das nach BIP pro Kopf obere Fünftel der polnischen Woiwodschaften, die sich alle im westlichen Polen A befinden, sind sowohl ein hoher Urbanisierungsgrad (rund 80% der Bevölkerung lebt in Städten mit mehr als 10000 Einwohnern) als auch ein überdurchschnittlicher Industrialisierungsgrad. Die zehn einkommensschwächsten Woiwodschaften, die zum östlichen Polen B gehören, sind hingegen unterdurchschnittlich urbanisiert (40% Stadtbevölkerung) und hauptsächlich vom Agrarsektor abhängig.¹⁶

Das nach BIP pro Kopf führende Fünftel der zwanzig ungarischen Komitate wird neben der Hauptstadt Budapest durch die westlichen Grenzregionen Győr, Vas und Féjer gebildet. Durchschnittlich erreichten diese vier Komitate 22% des EU-15-Durchschnittes. Während Budapest von der historisch gewachsenen monozentrischen Struktur des Landes profitiert und sich seit dem Transformationsbeginn durch einen rapide gewachsenen Dienstleistungssektor auszeichnet, begünstigt vor allem die geographische Nähe zu Österreich die wirtschaftliche Entwicklung der drei anderen Regionen (Auslandsinvestitionen). Die vier einkommensschwächsten Komitate befinden sich im Nordosten und Osten Ungarns an den Grenzen zur Ukraine bzw. zu Rumänien. Lediglich 40% der regionalen Bevölkerung lebt hier in Städten mit mehr als 100.00 Einwohnern (nationaler Urbanisierungsgrad: 62%). Anders als Polen B erfuhren diese Regionen nach dem Zweiten Weltkrieg einen Industrialisierungsschub, in dessen Folge die für die sozialistische Ära typischen industriellen Monozentren inmitten eines ruralen Umlandes entstanden.¹⁷ Im Vergleich zu den Nachbarstaaten Polen und Tschechien weist Ungarn eine ausgewogenere Verteilung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen auf (Variationskoeffizient 26,2%).

Die Tschechische Republik verzeichnete im Jahre 1996 das höchste durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Visegradstaaten. Dabei nahm die Hauptstadt Prag die erste Stelle hinsichtlich der regionalen Pro-Kopf-Einkommen ein (185% des nationalen Mittels) und wies darüber hinaus im Vergleich der drei Staaten das höchste regionale Pro-Kopf-Einkommen auf. In bezug auf die Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen der sieben anderen tschechischen Regionen läßt sich keines dem West-Ost-Gefälle in Polen und Ungarn vergleichbares geographisches Muster feststellen. Der Variationskoeffizient von 32,5% erscheint vergleichsweise hoch, beträgt jedoch nur noch 7%, wenn die Hauptstadtregion in der Kalkulation unberücksichtigt bleibt.

Interregionale Arbeitsmarktdisparitäten: Arbeitslosigkeit 1996 (in %)

Land	Arbeitslosenquote	minimale/maximale Arbeitslosenquote	Standardabweichung	Variationskoeffizient
------	-------------------	-------------------------------------	--------------------	-----------------------

¹⁵ Die ökonomische Teilung Polens in das wirtschaftlich stärker entwickelte Polen A (Westen) sowie das rückständige Polen B (Osten) besteht bereits über Jahrzehnte und verstärkte sich im Laufe der Transformation. Die Grenzlinie verläuft an den östlichen Grenzen der Woiwodschaften Gdansk, Bydgoszcz, Wloclaw, Plock, Warschau, Skierniewice, Piotrków, Czestochowa, Katowice, Krakow und Bielsko-Biala.

¹⁶ Grzegorz Gorzelak, *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*, London 1996, S. 40. Główny Urząd Statystyczny (GUS), *Rocznik statystyczny wojództw*, Warszawa 1997, S. 106.

¹⁷ Grzegorz Gorzelak, ebd., S. 40. Péter Szaló, *Influence of Structural Changes on Regional Economies in Hungary*, in: *European Challenges And Hungarian Responses in Regional Policy*, hrsg. von Zoltán Hajdú/Gyula Horváth, Pécs 1994, S. 79-90. Hungarian Central Statistical Office, *Regional Statistical Yearbook*, Budapest 1997, S. 44f. Zoltán Cséfalvay/Heinz Fassmann/Walter Rohn, *Neue regionale Disparitäten in Ungarn*, in: *Die Rückkehr der Regionen*, hrsg. von Heinz Fassmann, Wien 1997, S. 141-186. Grzegorz Gorzelak/Karól Fazekas, *Restructuring and the Labour Market in Regions Dominated by Heavy Industry in Central and Eastern Europe*, in: *The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries*, hrsg. von OECD, Paris 1995, S. 314-337.

Polen	13,2	4,1 Warschau 25,7 Slupsk	4,7	0,363
Ungarn	10,5	5,0 Budapest 19,0 Szabolcs-Szatmár-Bereg	3,8	0,366
Tschechien	3,5	0,4 Prag 5,8 Nordböhmen	1,6	0,463
Slowakei	11,8	4,4 Bratislava 16,1 Presov	3,8	0,323
Spanien	22,5	11,2 Navarra 32,8 Andalusia	5,4	0,24
Portugal	7,4	4,1 Centro 12,3 Alentejo	2,5	0,33
Griechenland	9,7	3,4 Kreta 16,1 Dytiki Makedonia	3,3	0,34

Quelle: Nationale Statistische Ämter 1997, Eurostat 1998.

Die durchschnittliche Arbeitslosenquote betrug im Jahre 1996 für das Gebiet der Visegradstaaten 9,9%. Dieser Durchschnittswert spiegelt jedoch bei weitem nicht die nationalen und regionalen Ausprägungen der Arbeitslosigkeit wider. So registrierten sowohl Polen (13,2%) als auch die Slowakei (11,8%) und Ungarn (10,5%) überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten. Lediglich die Tschechische Republik lag mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 3,5% im Jahre 1996 weit unter dem Visegraddurchschnitt. Darüber hinaus ist die Arbeitslosigkeit aller vier Staaten durch starke regionale Variationen charakterisiert. So betrug im Jahre 1996 die Relation zwischen der Region mit der niedrigsten Arbeitslosenrate und der Region mit der höchsten Arbeitslosenrate in Tschechien 1 zu 14,5, in Polen 1 zu 6,3, in Ungarn 1 zu 3,8 und in der Slowakei 1 zu 3,7. Der Variationskoeffizient liegt mit 46,3% in Tschechien besonders hoch. Insbesondere die Slowakei weist einen niedrigeren Variationskoeffizienten auf. Die Verteilung der Arbeitslosigkeit über die Regionen erweist sich hier als gleichmäßiger als in Tschechien und ist mit der regionalen Distribution der Arbeitslosigkeit in Portugal und Griechenland vergleichbar.

Von den betrachteten 85 Regionen der vier Visegradstaaten verzeichneten im Jahre 1996 nur acht eine Arbeitslosenquote von maximal 4,9% und lagen damit mehr als 50% unter der durchschnittlichen Arbeitslosenquote (9,9%). Knapp ein Drittel der 85 Regionen registrierte eine Arbeitslosenquote von mehr als 14,9%, d.h. mehr als 50% des Durchschnittswertes für die vier Staaten. Zu den von überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen zählen jene, die ausschließlich von der Landwirtschaft abhängen, z.B. der Nordgürtel Polens, die Große Ungarische Tiefebene sowie die Region Presov in der Ostslowakei. Des weiteren verzeichnen Regionen, deren industrielle Strukturen stark spezialisiert sind, wie die Woiwodschaften Walbrzych und Lodz in Polen, das Komitat Borsod (Ungarn) oder die Region Kosice (Slowakei) deutlich über dem Länderdurchschnitt liegende Arbeitslosenquoten. In Tschechien zeichnen sich in den Industrieregionen Nordböhmen und Nordmähren zunehmend Arbeitsmarktprobleme ab.

Ökonomische Konsequenzen des EU-Beitritts aus Sicht der Visegradregionen

Der Beitritt der Visegradstaaten zum Integrationsgebiet führt zu einer Extension der peripheren Regionen nach Osten. Diese Staaten sind hinsichtlich ihrer peripheren Charakteristika mit den drei südeuropäischen Ländern vergleichbar. Ebenso wie Portugal, Spanien und Griechenland in den achtziger Jahren sind die Beitrittskandidaten durch einen beträchtlichen ökonomischen Ent-

wicklungsrückstand gekennzeichnet (s. Abschnitt 2). Darüber hinaus lassen sich ähnliche Probleme wie in Südeuropa erkennen, welche die Charakteristik einer Peripherie untermauern: überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit (s. Abschnitt 2), geographisch periphere Lage, durch Landwirtschaft, aber auch durch Schwerindustrie dominierte Wirtschaftsstruktur sowie eine disparitäre Raumstruktur innerhalb der Länder.

Zwar sind nicht alle Teile der Visegradländer durch eine geographisch periphere Lage zu den europäischen Wirtschaftszentren geprägt, dennoch gilt es für die Staaten als Ganzes, die jahrzehntelange RGW-Einbindung zu überwinden. Als nachteilig erweisen sich nicht nur die einseitige Orientierung sämtlicher Wirtschaftsbeziehungen auf den RGW-Raum, sondern auch die Vernachlässigung der infrastrukturellen Anbindung an Westeuropa (Transport-, Kommunikations- und Versorgungsinfrastruktur).

Die sektorale Wirtschaftsstruktur der Visegradstaaten ist neben einem bedeutenden Primärsektor auch durch industrielle Ballungsräume gekennzeichnet. Deren Formierung geht auf die erste Industrialisierungswelle zurück (Oberschlesien in Polen, Ostrava in Tschechien oder Borsod in Ungarn). Dementsprechend sind die Industrieregionen durch Bergbau, Stahlindustrie bzw. Textilindustrie geprägt, deren Restrukturierung zu den problematischsten Bereichen der Transformation zählt. Politische Zugeständnisse in Form von verzögerter Eigentumsumwandlung der Staatsunternehmen, Importzöllen sowie einer Akzeptanz von Überkapazitäten verfestigen die strukturelle Einseitigkeit dieser Industrieregionen und erschweren damit den notwendigen Strukturwandel. Eine konsequente Liquidierung bzw. Restrukturierung unrentabler Unternehmen würde in solchen monostrukturierten Ballungsräumen allerdings zu Entlassungen von mehreren Zehntausenden Arbeitskräften führen.¹⁸ Wie hoch der Anpassungsdruck auf diese Industrieregionen nach einer EU-Integration sein wird, hängt somit nicht zuletzt von der nationalen Wirtschaftspolitik ab. Entscheidend dürfte sein, ob diese Länder einen konsequenten Strukturwandel ihrer Wirtschaft umsetzen oder durch Erhaltungssubventionen Arbeitsplätze in unrentablen Unternehmen sichern und die endgültige Privatisierung der Staatsbetriebe hinauszögern. Die Konsequenzen mangelnder ordnungspolitischer Eigenanstrengungen sind in Griechenland sichtbar: niedrige Wachstumsraten, Ausbleiben ausländischer Investoren, enorme Haushaltsbelastungen etc.¹⁹

Agrarsektor in den Visegradstaaten 1995

Land	Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung (in %)	Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung (in %)
Polen	7,6	26,9
Ungarn	6,2	8,0
Tschechien	5,2	6,3
Slowakei	6,3	9,7
Deutschland	1,0	3,2

¹⁸ Piotr Korcelli, Regionale Muster der Transition: Polen, in: Die Rückkehr der Regionen, hrsg. von Heinz Fassmann, Wien 1997, S. 187-242. Nachrichten für Außenhandel, 16. Januar 1998, S. 4. Nachrichten für Außenhandel, 20. Februar 1998, S. 36. Nachrichten für Außenhandel, 6. Oktober 1997, S. 10.

¹⁹ Claus-Friedrich Laaser, Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß: das Beispiel Griechenlands, Portugals und Spaniens, Tübingen 1997, S. 144ff.

Frankreich	2,5	4,9
Spanien	3,7	9,3
Portugal	5,1	11,5
Griechenland	14,7	20,4
EU-15	2,4	5,3

Quelle: Europäische Kommission 1997.

Insbesondere der polnische Agrarsektor mit einem Gesamtbeschäftigungsanteil von 26,9% dürfte nach einer EU-Integration weiter unter Druck geraten. Dies beträfe vor allem den landwirtschaftlichen Nordgürtel Polens (ehemalige Staatsfarmen) sowie die südöstlichen Woiwodschaften (private Landwirtschaft), wo bereits heute der Agrarsektor als Auffangbecken für Arbeitslose aus der regionalen Industrie und Bauwirtschaft dient und somit offene Arbeitslosigkeit versteckt.²⁰ In Tschechien (6,3%), Ungarn (8,0%) oder der Slowakei (9,7%) erweist sich der Agrarsektor zwar gemessen am Gesamtbeschäftigungsanteil als weniger dominant als in Polen, er rangiert jedoch immer noch über dem EU-15-Mittelwert (5,3%).

Der erhebliche Entwicklungsrückstand Mittel- und Osteuropas gegenüber den westeuropäischen Industrieländern wird durch interregionale Disparitäten noch verstärkt (s. Abschnitt 2).²¹ Vergleichbar zu Südeuropa bestehen auch hier starke Zentrum-Peripherie Gefälle. Die räumliche Verteilung der Bevölkerung weist bereits auf die polarisierte Regionalstruktur hin. Neben einem hauptstädtischen Zentrum (in Polen darüber hinaus auch Städte wie Krakow, Wroclaw oder Poznan) mit einer überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsdichte, einer Konzentration von Verwaltung und modernen Dienstleistungsanbietern stehen geringbesiedelte Gebiete, deren infrastrukturelle Ausstattung und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weit hinter den Zentren zurückbleibt. Die Pro-Kopf-Einkommen-Analyse dokumentierte die exponierte Stellung der Hauptstädte hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Wirtschaftskraft. Im Falle der Integration in den gemeinsamen Markt ist mit einer Verstärkung des Anpassungsdruckes auf die monostrukturierten Industrieregionen zu rechnen. Der ländliche Raum wird einer zunehmenden Abwanderung leistungsfähiger Arbeitskräfte in die Zentren gegenüber stehen müssen.

Zusammenfassung und Hypothesen

In den Transformationsökonomien zeigen sich starke interregionale Disparitäten zwischen den Hauptstädten sowie der agrarwirtschaftlichen Peripherie oder den Altindustrieregionen. Die bereits zutage getretene ungleichgewichtige Regionalentwicklung dürfte durch die wirtschaftliche Integration in die Europäische Union noch forciert werden, denn "...abolition of barriers to inter-European trade and to inter-European movement of factors will weaken the deglomeration effect of national agglomeration and will thus enforce international, or more precisely, inter-European, agglomeration. It will strengthen the attractiveness of highly industrialised centre both for labour and capital. Towns and regions with artificial advantages due to national agglomeration will become disadvantageous."²²

²⁰ Heinz Fassmann, Transformationsprozesse und regionale Disparitäten, in: Der Immobilienmarkt in Osteuropa, hsg. von Gabriele Gorzka/Hans-Georg Kiera, Wien 1998, S. 25-57.

²¹ Horst Siebert, Reintegrating the Reform Countries into the World Economy, Kiel 1997, S. 2f.

²² Herbert Giersch, Economic Union Between Nations and the Locations of Industries, in: Review of Economic Studies, 17/1949, S. 91.

Hinsichtlich der regionalen Pro-Kopf-Einkommen besteht in allen Visegradstaaten ein deutliches Zentrum-Peripherie-Gefälle, welches sich im Laufe des ökonomischen Umbaus noch verstärkte. Darüber hinaus reagieren auch die regionalen Arbeitsmärkte unterschiedlich auf die Restrukturierung der regionalen Wirtschaft (stark differierende Arbeitslosenraten). Die Reformstaaten werden gezwungen sein, wenn sie das regionale Ausgleichsziel aufrechterhalten wollen, nationale bzw. regionale Strategien zur Abschwächung der regionalen Ungleichgewichte zu entwickeln. Die nationale regionalpolitische Verantwortung wird darüber hinaus notwendig, da der endgültige EU-Beitritt der Staaten und die damit verbundene Teilnahme an den europäischen Strukturfonds erst im nächsten Jahrtausend zu erwarten ist.

Statistische Quellen

Central Statistical Office of the Slovak Republic, Selected Data on Regions in the Slovak Republic, Bratislava 1998.

Český statistický úřad, Okresy České republiky v roce 1996, Praha 1997.

Europäische Kommission, Agenda 2000, Brüssel 1997.

Eurostat, STATISTIK KURZGEFASST, Regionen, Luxemburg 1998.

Eurostat, STATISTIK KURZGEFASST, Wirtschaft und Finanzen, Luxemburg 1999.

Eurostat, STATISTIK KURZGEFASST, Allgemeine Statistik, Luxemburg 1999.

Główny Urząd Statystyczny (GUS), Rocznik statystyczny województw, Warszawa 1997.

Hungarian Central Statistical Office, Regional Statistical Yearbook, Budapest 1997.

Urs Zietan

Der wirtschaftliche Entwicklungs- und Integrationsprozeß Ungarns auf dem Weg in die EU

Derzeit streben zehn Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) die Aufnahme in die Europäische Union (EU) an. Unter diesen ist Ungarn bereits seit langem sowohl politisch als auch wirtschaftlich ein Vorreiter. Daher kann das Land an der Donau bezüglich der Erfolge bei der Systemtransformation und der euro-atlantischen Integration als ein gutes Beispiel für einen energischen und – bis jetzt – erfolgreichen Weg in die EU dienen. Dieser Beitrag soll einen Überblick über die Eckpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung und EU-Integration Ungarns geben. Zunächst geht er auf die marktwirtschaftlichen Reformen ein, faßt anschließend die makroökonomische Entwicklung seit 1989 zusammen, um schließlich die Vorbereitungen auf den Beitritt zur EU und damit zusammenhängende Probleme zu erläutern.

Erste Anfänge der wirtschaftlichen Transformation Ungarns lagen noch in der Zeit des Kommunismus. In der "lustigsten Baracke des Ostblocks" wurde bereits seit 1968 eine Wirtschaftspolitik betrieben, die soviel Marktwirtschaft und Außenhandel mit dem Westen praktizierte, wie unter der Hegemonie Moskaus möglich war. Zudem wurden ein zweistufiges Bankensystem, eine Banken- und Kapitalmarktaufsicht und Privateigentum an den Produktionsmitteln eingeführt.²³ Ungarn konnte dadurch bereits im Kalten Krieg einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber den anderen MOE-Staaten erarbeiten, der dem Land heute zugute kommt.

Im Rahmen des Übergangs zur Marktwirtschaft hat Ungarn seit 1989 insbesondere in der Privatisierung große Fortschritte machen können, so daß die EU-Kommission in ihrem "Regular Report" von einem in seiner Breite und Tiefe "beachtlichen" Privatisierungsprozeß spricht.²⁴ Die Massenprivatisierung konnte 1997 abgeschlossen werden – heute sind nur noch wenige Betriebe Staatseigentum. Die letzten Monopole bestehen in den Bereichen Post, Transport, Telekommunikation und Energieversorgung. Inzwischen ist die ungarische Privatisierungsquote vergleichbar mit der in den meisten EU-Mitgliedstaaten.

Beim Aufbau der Wirtschaft waren die ausländischen Direktinvestitionen, die in Ungarn getätigt wurden, sehr hilfreich. Ungarn konnte einen großen Teil dieser Investitionen in der MOE-Region an sich ziehen, was auf die Attraktivität des Standortes zurückzuführen ist.²⁵ Dieser rührt daher, daß einerseits die ungarischen Löhne und Gehälter vergleichsweise niedrig sind, wobei die Produktivität und Qualität der Arbeit sich mit westlichen Standards messen können. Andererseits sind die politischen Rahmenbedingungen stabil, worauf potentielle Investoren ebenfalls Wert legen.

Dennoch leidet Ungarn noch heute unter den Folgen der Planwirtschaft. Diese sind erstens ein rapider Anstieg der Arbeitslosigkeit, von der heute vor allem die Roma und Sinti sowie die Bevölkerung der strukturschwachen östlichen Landesteile betroffen sind. Das zweite schwerwiegende Problem ist die zwar sinkende, aber dennoch hohe Inflation und das dritte die hohe Auslandsverschuldung.²⁶ Diese konnte jedoch dadurch gemindert werden, daß ein großer Teil der Staatseinnahmen aus der Privatisierung zum Abbau derselben verwendet wurden. Das vierte große wirtschaftliche Problemfeld ist die Landwirtschaft, die wegen ihrer Struktur langfristig

²³ Vgl. Paul J.J. Welfens, Systemstrategische und strukturelle Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas, Teil I: Institutionelle Faktoren und Wirtschaftspolitik, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 11/1998, S. 9.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission, Enlargement, Commission Report 98, Hungary (Regular Report), Brüssel 1998, S. 16.

²⁵ Vgl. Europäische Kommission, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin der Europäischen Union – Beilage 6/97, Luxemburg 1997, S. 22.

²⁶ Anmerkung: Die Steigerung der Konsumentenpreise betrug im Januar diesen Jahres 9,8% im Jahresvergleich. Tendenziell sinken die Preisindizes. Vgl. <http://www.centraleurope.com/ceo/business/news/1999030202.html?html>.

nicht wettbewerbsfähig ist. Vor allem die Kleinbetriebe können nur schwer modernisiert werden bzw. expandieren, da die Banken diesen nicht genügend Kredite zur Verfügung stellen. Fünftens hat sich in den letzten Jahren des Kommunismus eine Schattenwirtschaft entwickelt, die noch heute schätzungsweise 30% der Wirtschaft ausmacht und im Zuge eines EU-Beitritts bekämpft werden muß.²⁷

Nach der schweren Wirtschaftskrise, die Ungarn Anfang der 90er Jahre durchlief, geht es unter anderem aufgrund eines radikalen Reformpakets der Regierung Horn seit 1995 wieder aufwärts. Das Bruttosozialprodukt und der private Konsum stiegen 1997, was im wesentlichen auf die steigenden Exporte, die nachhaltige Modernisierung und die ausländischen Direktinvestitionen zurückzuführen ist.²⁸ In der ersten Hälfte des Jahres 1998 ließ das Wirtschaftswachstum etwas nach, da die Nettoeinkommen leicht anstiegen. Die Rußlandkrise hingegen hat der ungarischen Wirtschaft nicht wesentlich schaden können, da die ungarischen Exporte zu über 70% in die EU gehen und nur zu 4% nach Rußland.²⁹

Im Rahmen der Višegrád-Kooperation arbeitet Ungarn auf wirtschaftlichem Gebiet intensiv mit den anderen MOE-Staaten zusammen. Diese Kooperation hat zur Gründung der CEFTA (Central European Free Trade Area) geführt, die den Handel zwischen den Unterzeichnerstaaten bis zum 1. Januar 1998 bis auf wenige Ausnahmen liberalisiert hat. Dadurch stieg der Handel in der Region beträchtlich und bereitet diese Länder durch diese Öffnung der Märkte wirtschaftlich indirekt auf einen EU-Beitritt vor.³⁰

Durch den Vorsprung im wirtschaftlichen Transformationsprozeß war eine schnelle Annäherung an die EU nach dem Fall des Eisernen Vorhangs möglich. So war Ungarn das erste MOE-Land, das am 1. April 1994 einen offiziellen Beitrittsantrag an die EU stellte. Die Beziehungen Ungarns mit der EU werden durch das Assoziierungsabkommen vom 1. Februar 1994 geregelt. Dieses sogenannte Europa-Abkommen hat zum Ziel, die Handelshemmnisse zwischen Ungarn und der EU abzubauen und den Beitritt zur EU vorzubereiten. Dies soll durch schrittweise Zollsenkungen, die Schaffung einer Freihandelszone, den Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit sowie EU-Finanzhilfen gewährleistet werden.³¹ Hierbei hat sich die Union verpflichtet, diese Handelsschranken innerhalb von drei Jahren abzubauen, wohingegen Ungarn neun Jahre Zeit hat, die zollfreie Einfuhr aller Produkte aus der EU zu garantieren. Ungarn ist den Pflichten, die sich aus diesem Abkommen ergeben, bisher immer rechtzeitig nachgekommen und bereits mit Ablauf des Jahres 2000 werden auch die letzten Zölle, die derzeit noch in einigen Bereichen erhoben werden, abgeschafft.

Für die Anpassungs- und Transformationsprozesse erhält Ungarn im Rahmen des PHARE-Programms der EU, das seit 1992 die MOE-Staaten beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft fördert, finanzielle Unterstützung. In Ungarn, wie auch in einigen anderen Beitrittskandidatenländern gibt es organisatorische Probleme, diese Gelder in vollem Umfang zu erhalten. Daher hat die neue ungarische Regierung ein Büro für die Koordinierung dieser Gelder eingerichtet. Außerdem kooperiert Ungarn mit Österreich und der Slowakei, um die Hilfen effektiver verwalten zu können.³² Innerhalb des PHARE-Programms besteht eine Beitrittspartnerschaft zwi-

²⁷ Vgl. Paul J.J. Welfens, a.a.O., S. 7.

²⁸ Vgl. EU-Kommission, "Regular Report", S. 12f.

²⁹ Vgl. EU-Kommission, "Regular Report", S. 53.

³⁰ Vgl. Christian Meier, Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten Osteuropas: Regionale Kooperation auf dem Prüfstand, in: Zwischen Krise und Konsolidierung, gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, hrsg. von Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, München/Wien 1995, S. 214.

³¹ Vgl. Fischer-Weltalmanach 1999, FF/M 1998, Spalten 965f.

³² Vgl. Pester Lloyd, 27. Januar 1999, S. 1.

schen Ungarn und der EU, die bei der Implementierung des Acquis durch die Verwaltungen helfen soll. Hauptsächlich sind hier die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt, Finanzen sowie Rechts- und innere Angelegenheiten betroffen.³³

Die Transformation Ungarns schritt gut voran, so daß am 31. März 1998 die Beitrittsverhandlungen im Rahmen der ersten anstehenden Erweiterungsrunde begonnen wurden. In diesen vorbereitenden Gesprächen werden zunächst im sogenannten "Screening"³⁴ die Fortschritte und Defizite Ungarns bei der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes überprüft und anschließend die kritischen Punkte verhandelt. Die Übernahme des "acquis communautaire" (der gemeinsame Besitzstand der EU) durch Ungarn macht keine großen Probleme, lediglich bei der Implementierung gibt es gelegentliche Schwierigkeiten.

In den Beitrittsverhandlungen werden für Bereiche, in denen Ungarn voraussichtlich längere Vorbereitung benötigt, Übergangslösungen verhandelt, um den Beitritt nicht durch einzelne Probleme zu verzögern. Voraussichtlich wird es für Ungarn solche Derogationen im Umweltschutz geben, da im Zuge der wirtschaftlichen Konsolidierung der vergangenen Jahre eine nachholende Entwicklung auf diesem kostenintensiven Bereich nicht ausreichend möglich war.

Ein zweiter wichtiger Bereich, in dem die ungarischen Verhandlungspartner versuchen, Übergangsfristen auszuhandeln, ist das Problem des Landerwerbs für Ausländer. Ein Gesetz verbietet es Ausländern, Agrarland zu erwerben, da man eine Entfremdung von kapitalstarken Landbesitzern aus dem Ausland und einkommensschwachen Landwirten befürchtet. Diese Regelung wird sich nach einem Beitritt zur EU nicht dauerhaft halten können, doch den ungarischen Verhandlungspartnern ist daran gelegen, das entsprechende Gesetz solange wie möglich beizubehalten.

Der dritte wichtige Punkt, in dem Ungarn voraussichtlich Übergangsfristen bei der Umsetzung eingeräumt werden, ist die Teilnahme am Schengener Abkommen, da die umfangreichen Vorbereitungen, die diesbezüglich notwendig sind, bis zum Beitritt voraussichtlich nicht abgeschlossen werden können.³⁵

Mit dem Beitritt zur Union wird Ungarn auch die Teilnahme an der WWU (Wirtschafts- und Währungsunion) anstreben, aber es gibt bis heute keine konkreten Bestrebungen, die Maastrichter Kriterien schnellstmöglich zu erfüllen. Dies ist zunächst auch nicht notwendig, da eine Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ohnehin erst frühestens zwei Jahre nach dem Beitritt zur EU möglich sein wird. Dennoch ist im Zuge der Stabilisierung des Staatshaushaltes zu beobachten, daß sich die ungarischen makroökonomischen Daten kontinuierlich den Kriterien von Maastricht annähern.³⁶

Um der EU beitreten zu können, muß Ungarn über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügen, die dem Wettbewerbsdruck des Marktes standhalten kann.³⁷ Als 1997 die "Stellungnahme" veröffentlicht wurde, war bereits ein großer Teil der ungarischen Industrie auf dem EU-Markt

³³ Vgl. EU-Kommission, "Regular Report", S. 46.

³⁴ Anmerkung: Das "Screening" umfaßt alle relevanten Sachgebiete der Europäischen Union und wird seit April 1998 im Rahmen der beitragsverhandlungen durchgeführt.

³⁵ Anmerkung: Nur ein Bruchteil der ungarischen Grenze, nämlich die Grenze zu Österreich, wird eine Binnengrenze sein. Es müssen über 1.000 Grenzstationen an das Schengener Informationssystem angeschlossen werden. Bis dato ist dies nur an einem Grenzübergang zur Ukraine durchgeführt worden.

³⁶ Eine Aufstellung der relevanten Daten findet sich im Anhang des "Regular Reports" der EU-Kommission bzw. in der "Stellungnahme".

³⁷ Anmerkung: Dies ist das wirtschaftliche Beitrittskriterium, das der Europäische Rat von Kopenhagen 1993 formuliert hat. Vgl. Europäische Kommission, Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union, Beilage 5/97 zum Bulletin der Europäischen Union, Luxemburg 1997, S. 43.

wettbewerbsfähig und seitdem hat sich die Lage weiter verbessert. Dazu trägt neben den hohen Investitionen und dem Aufbau der Infrastruktur auch die Steigerung der Effektivität bei, die durch moderate Lohnentwicklungen gestützt wird.³⁸

Die Kommission kam in der "Stellungnahme" zu folgendem Schluß, den sie in dem "Regular Report" bekräftigte: "Man kann Ungarn als ein Land betrachten, in dem die Marktwirtschaft funktioniert. [...] Ungarn dürfte sehr wohl in der Lage sein, mittelfristig dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union erfolgreich standzuhalten, falls die derzeitigen makroökonomischen Voraussetzungen für Investitionswachstum erhalten bleiben."³⁹

In Ungarn herrscht weitgehend die Meinung, daß das Land bis 2002 die Vorbereitungen für einem EU-Beitritt abgeschlossen hat, und daß der größere Reformbedarf derzeit auf Seiten der Union ansteht.⁴⁰ Mit dem Abschluß des "Screenings" am 2. Juli 1999 wird deutlich werden, inwieweit die ungarischen Politiker richtig liegen. Auf jeden Fall hat die ungarische Wirtschaft seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs einen beachtenswerten Aufschwung erlebt und kann mittelfristig als eines der ersten MOE-Staaten Mitglied der Union werden, sofern sich die Entwicklungen nicht unerwartet umkehren.

³⁸ Vgl. EU-Kommission, "Regular Report", S. 19.

³⁹ Vgl. EU-Kommission, "Stellungnahme", S. 33 und EU-Kommission, "Regular Report", S. 46.

⁴⁰ Vgl. Pester Lloyd, 10. März 1999, S. 1.

Wirtschaftliche Konsequenzen eines EU-Beitritts für die Slowakische Republik⁴¹

Es ist keine Neuigkeit, daß die Slowakische Republik (SR) in die Europäische Union (EU) aufgenommen werden möchte. Neu ist jedoch, daß dies an der Politik der slowakischen Regierung eindeutig erkennbar ist. Die neue Regierung unter Mikuláš Dzurinda hat in den ersten 100 Tagen ihrer Amtszeit mehrere Programme vorgelegt, die einschneidende Reformen für die kommenden Monate ankündigen. Aus Kreisen der für den Erweiterungsprozeß zuständigen Generaldirektion 1A der Europäischen Kommission ist zu hören, die SR lese der Kommission ihre Reformwünsche geradezu von den Lippen ab. Der Rapporteur des Europäischen Parlaments für die Beziehungen zur SR, Jan Wiersma, warnt die neue Regierung angesichts des eingeschlagenen Reformtempos sogar mit den Worten "Don't lose your people."⁴² Die Entschiedenheit, mit der die slowakische Regierung die Aufnahme des Landes in die EU anstrebt, läßt darauf schließen, daß sie große Hoffnungen mit einem EU-Beitritt verbindet. Diese Erwartungen verwundern insofern, als die Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft für die SR – wie auch für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOE) insgesamt – bislang nur in wenigen Arbeiten thematisiert wurden.

Das Informationsdefizit über die möglichen Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft könnte für die SR schwerwiegende Folgen haben. Ohne Vorstellungen über die Folgen einer EU-Integration kann die slowakische Regierung den zu erwartenden nachteiligen Auswirkungen nicht entgegenwirken. Gerade für ein junges Reformland wie die SR wäre dies ein riskantes Unternehmen. Mangels Kenntnis der problematischen Bereiche könnte die SR zudem verkennen, in welchen Bereichen sie Übergangsregelungen anstreben sollte.

In der folgenden Einschätzung der Konsequenzen einer EU-Integration für die SR wird auf die voraussichtlichen Einflüsse von Finanztransfers aus den Fonds der EU nur am Rande eingegangen. Die Reform der EU-Programme läßt dies zum derzeitigen Zeitpunkt nicht zu.

Erweiterte Einflußmöglichkeiten auf globaler Ebene

Ein unschätzbarer Vorteil der EU-Mitgliedschaft besteht in der Möglichkeit, die Politiken der EU mitbestimmen zu können. Diese Gleichberechtigung aller EU-Mitglieder ist vor allem für kleine Mitgliedstaaten von großer Bedeutung, die alleine nicht in der Lage sind, ihre Interessen z.B. beim Abschluß internationaler Handelsabkommen wirkungsvoll zu vertreten und ohnehin in erheblichem Maße von der Politik der EU abhängig sind.

Begrenzter fiskalpolitischer Spielraum

Der haushaltspolitische Gestaltungsspielraum wird durch die Mitgliedschaft in der EU beschränkt werden. Beispielsweise setzt der Schutz und die Förderung einheimischer Anbieter, etwa durch Subventionen, in vielen Fällen die Zustimmung durch die EU voraus. Damit wird eine selektive Industriepolitik, wie sie etwa ostasiatische Länder betrieben haben, erschwert, obschon sie für den Aufholprozeß sehr wichtig sein könnte.⁴³ Die disponiblen Mittel des Haushalts der SR

⁴¹ Der Aufsatz entstand im Rahmen einer Magisterarbeit bei Prof. Langguth (Universität Bonn) über "Die Slowakische Republik und die Osterweiterung der Europäischen Union", welche die Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft für die SR schwerpunktmäßig behandelt.

⁴² Jan Wiersma, MdEP, "Die Slowakei auf dem Weg in die Europäische Union", Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung am 17.3.1999 in Brüssel.

⁴³ Michael Dauderstädt, Ostmitteleuropa stolpert aus dem postkommunistischen Tunnel in den europäischen Nebel, Bonn 1995, S. 13.

werden dadurch eingeschränkt, daß die SR zur Mitfinanzierung eines Teils der Regional- und Strukturförderung verpflichtet sein wird und ein Teil der im Land erhobenen Mehrwertsteuer sowie die Zolleinnahmen an den EU-Haushalt abzuführen sind.⁴⁴ Durch die Verpflichtung der SR auf das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion wird der haushaltspolitische Spielraum zusätzlich eingeschränkt. Schon der Genuß von Mitteln des Kohäsionsfonds setzt makroökonomische Stabilität voraus.

Chancen steigender ausländischer Direktinvestitionen

Der Beitritt zur EU kann zu einer deutlichen Zunahme ausländischer Direktinvestitionen führen. Die wichtigsten Investitionsanreize eines Beitritts bestehen in der Anpassung der Finanz- und Kapitalmärkte an die Normen der EU, der Reduzierung ordnungspolitischer und makroökonomischer Ungewißheiten,⁴⁵ aber auch mikroökonomischer Risiken, beispielsweise durch eine größere Berechenbarkeit der slowakischen Wirtschaftspolitik, kurz gesagt: in der Senkung der Risikoprämie für ausländische Investitionen.⁴⁶ Gerade der Zugewinn an makroökonomischer und ordnungspolitischer Stabilität legt die Vermutung nahe, daß der Investitionsimpuls eines Beitritts im Fall der SR höher als bei den beitretenden südeuropäischen Ländern ausfallen wird. Die Erfahrungen der Süderweiterung haben jedoch gezeigt, daß ausländische Direktinvestitionen nicht automatisch aufgrund eines EU-Beitritts zunehmen. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob sich das beitretende Land "einem konsequenten Strukturwandel seiner Institutionen und seiner Wirtschaft unterzieht und Rahmenbedingungen bietet, die es im Wettbewerb der Investitionsstandorte attraktiv" machen.⁴⁷ Das Beispiel Griechenlands, das im Unterschied zu Spanien und Portugal Strukturreformen vernachlässigte und nur geringe Kapitalzuflüsse zu verzeichnen hatte, belegt dies. Wie in den iberischen Staaten dürfte der Investitionsschub aufgrund des EU-Beitritts auch in der SR transitorisch sein. Nach Schätzungen slowakischer Experten könnte sich durch den EU-Beitritt das Volumen des Auslandskapitals pro Kopf dem Niveau in Tschechien und Ungarn annähern.⁴⁸

Ambivalente Entwicklung des Außenhandels

Bezüglich der Entwicklung des slowakischen Außenhandels muß berücksichtigt werden, daß nahezu alle Zölle im Handel zwischen der EU und der SR bereits abgebaut sind, wobei die Asymmetrie des Zollabbaus die SR begünstigt. So haben schon jetzt jene Güter, welche einen Großteil der slowakischen Exporte ausmachen, nahezu freien Zugang zum EU-Markt. Ein Beitritt wird jedoch die nicht-tarifären Handelshemmnisse durch die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften abschaffen und die Grenzkontrollen beseitigen.⁴⁹

Handelsschaffenden Effekten aufgrund der Zunahme des Handels mit EU-Staaten stehen handelsumlenkende Effekte durch den Rückgang des Handels mit Ländern außerhalb der EU, v.a. Ländern des ehemaligen RGW, gegenüber. Zum Vorteil der SR hat sich der Schwerpunkt der Außenhandelsbeziehungen mittlerweile eindeutig von den ehemaligen RGW-Ländern auf die EU verlagert. So machten 1997 die Exporte in die EU 45% der Gesamtexporte der SR und die Im-

⁴⁴ Vagae Luboš, EU-Beitritt der Slowakischen Republik – Pro und Kontra, Bratislava 1996, S. 27.

⁴⁵ Christian Weise et.al., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997, S. 170ff.

⁴⁶ Richard E. Baldwin/Joseph Francois/Richard Portes, EU-Enlargement. Small costs for the west, big gains for the east, in: Economic Policy, April 1997, S. 140.

⁴⁷ Claus-Friedrich Laaser, Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß, Tübingen 1997, S. 144.

⁴⁸ Ján Iša, Die Slowakei und die Europäische Union: Maastrichter Kriterien, Auslandsgeschäfte und Kapitalzufluß, Bratislava 1997, S. 23.

⁴⁹ Christian Weise et.al., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997, S. 149.

porte aus der EU 39,5% der Gesamtimporte aus. Hinzu kommt, daß der Handel mit den CEFTA-Staaten, die etwa zeitgleich der EU beitreten würden, bei den Exporten 38,7% und bei den Importen 28,9% der Gesamtsumme ausmachen. Somit dürften die handelsschaffenden Effekte deutlich überwiegen. Lediglich die bedeutenden Importe aus Rußland, v.a. von Energie, die 15,6% der Gesamtimporte ausmachen, könnten sich nachteilig auswirken. Eine zunehmende regionale Diversifizierung der Energieversorgung ist notwendig, erscheint aber unerreichbar.⁵⁰

Vor allem mit den CEFTA-Ländern dürfte sich der Handel dynamisch und zum Vorteil der SR entwickeln, da die SR im Austausch mit diesen Ländern regelmäßig Exportüberschüsse erzielt.⁵¹ Grundsätzlich kann für die beitretenden MOE-Länder davon ausgegangen werden, daß der Handelsbilanzsaldo mit den bisherigen EU-Staaten negativ ausfallen wird. Hierfür sprechen wiederum die Erfahrungen der Süderweiterung und die allgemeine Beobachtung, daß reiche Länder gegenüber ärmeren Ländern tendenziell Exportüberschüsse erwirtschaften. Mit zunehmender Einkommensangleichung zwischen den neuen und alten Mitgliedern wird sich dieser Trend zugunsten der MOE-Länder umkehren. Bis dieser automatische Abbau des Handelsbilanzdefizits eintritt, wird es voraussichtlich durch die Transfereinnahmen aus dem EU-Haushalt und steigende Direktinvestitionen finanziert werden können.⁵² Beitretende Länder wie die SR dürften gute Chancen haben, ihre Exporte in die EU in den Bereichen transportkostenintensiver Grundstoffe und der Lohnveredelung von Verbrauchsgütern zu steigern. Die spezifischen Vorteile der SR gegenüber der EU liegen v.a. in den ressourcenintensiven, aber auch in den arbeitsintensiven Branchen.⁵³ Ernsthafte Konkurrenz könnte der SR aus Drittländern mit vergleichbar niedrigem Lohnniveau erwachsen, da sie diesen Ländern gegenüber den Außenzollschutz der EU anwenden muß.⁵⁴

Chancen einer Einkommensannäherung an den EU-Durchschnitt

Die Integration der SR in die EU bietet grundsätzlich die Chance zu beiderseitigen Wohlfahrtsgeinnen aufgrund einer Spezialisierung im Handel, vorausgesetzt das beitretende Land fördert durch ordnungspolitische Vorkehrungen den Strukturwandel.⁵⁵ Die Zunahme des Wachstums hängt jedoch v.a. davon ab, in welchem Maße die ausländischen Direktinvestitionen steigen. Aufgrund des dargestellten Zusammenhangs zwischen ausländischen Direktinvestitionen und der slowakischen Wirtschaftspolitik sind somit auch die Wachstumseffekte einer EU-Aufnahme keine automatische Erscheinung, sondern letztlich eine Konsequenz der Wirtschaftspolitik der SR. Abhängig von der Abnahme der Risikoprämie für Investitionen in der SR ist ein Anstieg der Realeinkommen von bis zu 19% zu erwarten.⁵⁶ Finanzielle Hilfen der EU werden zwar eine wichtige Quelle des Kapitalzuflusses darstellen und können den Ausbau komplementärer Infrastruktur in peripheren Regionen unterstützen⁵⁷; ohne die angesprochenen ordnungspolitischen Re-

⁵⁰ Vagae Luboš, EU-Beitritt der Slowakischen Republik – Pro und Kontra, Bratislava 1996, S. 23.

⁵¹ Vagae Luboš, EU-Beitritt der Slowakischen Republik – Pro und Kontra, Bratislava 1996, S. 24.

⁵² Michael Dauderstädt, Ostmitteleuropa stolpert aus dem postkommunistischen Tunnel in den europäischen Nebel, Bonn 1995, S. 12.

⁵³ Christian Weise et.al., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997, S. 85 und 102.

⁵⁴ Michael Dauderstädt, Ostmitteleuropa stolpert aus dem postkommunistischen Tunnel in den europäischen Nebel, Bonn 1995, S. 12.

⁵⁵ Claus-Friedrich Laaser, Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß, Tübingen 1997, S. 144.

⁵⁶ Richard E. Baldwin/Joseph Francois/Richard Portes, EU-Enlargement. Small costs for the west, big gains for the east, in: Economic Policy, April 1997, S. 147/148.

⁵⁷ Schätzungen der Arbeitsgruppe für europäische Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung gehen von einem Betrag in Höhe von 3-4% des BIP der SR, d.h. rund 1 Mrd. DM aus (bei Annahme der Fortgeltung der bisherigen Vergabekriterien der EU-Fonds).

formen dürften sie jedoch nur geringe Wirkungen zeitigen. Dies verdeutlicht erneut das Beispiel Griechenlands, das unter den Staaten der Süderweiterung die höchsten Zuweisungen pro Einwohner erhielt, aber erst nach strukturellen Reformen Anfang der neunziger Jahre einkommensmäßig aufholen konnte.⁵⁸

Abschließende Bemerkungen

Ein grundsätzlicher Automatismus zwischen einer Mitgliedschaft in der EU und zunehmender Prosperität besteht nicht. Der Umstrukturierung des Unternehmens- und Bankensektors in der SR kommt eine Schlüsselrolle für eine erfolgreiche Integration des Landes in die EU zu. Dieser Logik hat die alte Regierung nicht Rechnung getragen, die ein Revitalisierungsgesetz zur Erhaltung ausgewählter maroder Unternehmen verabschiedete und ein völlig unbefriedigendes Konkursgesetz beibehielt. Die neue Regierung hat in ihrer Regierungserklärung vom 2. Dezember 1998 angekündigt, dem Strukturwandel Priorität einzuräumen und Anfang März diesen Jahres ein umfangreiches Programm zur Attrahierung ausländischer Direktinvestitionen vorgelegt.⁵⁹

Zu den angekündigten Reformen gibt es keine Alternative: die EU hat in ihrem Fortschrittsbericht Reformen in den obengenannten defizitären Bereichen als Voraussetzung für einen EU-Beitritt angemahnt.⁶⁰ Folglich ist die slowakische Regierung faktisch dazu gezwungen, eine nachhaltige Reformpolitik voranzutreiben, die die vorteilhaften Auswirkungen einer EU-Integration des Landes verstärken wird.

⁵⁸ Claus-Friedrich Laaser, *Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß*, Tübingen 1997, S. 146/147.

⁵⁹ Programme Declaration of the Government of the Slovak Republic from 2nd December 1998, Bratislava 1998, S. 14ff.; vgl. Rede des Premierministers Dzurinda im Deutschen Industrie- und Handelstag, Bonn, 10.3.1999.

⁶⁰ Vgl. Commission Report Slovakia '98, The European Commission, DG1A.4, Brussels, 1998.

Westeuropa und der Osten II. Polens Osten als neue Grenze des Westens?

Andreas Wust

Auswirkungen der Aufnahme Polens in die Europäische Union auf die Regionen beiderseits der polnischen Ostgrenze

Die Europäische Kommission empfahl in ihrer Agenda 2000 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern. Somit rückt eine Erweiterung der Europäischen Union (EU) um mittel-, ost-, und südosteuropäische Staaten immer mehr ins Blickfeld. Mit der Aufnahme Polens wird die Europäische Union über gemeinsame Außengrenzen mit der Rußländischen Föderation (Oblast Kaliningrad), der Ukraine, Belarus (Weißrußland) und Litauen verfügen. Da in der nächsten Zukunft außer Litauen keiner dieser Staaten mit einer Aufnahme in die EU rechnen kann, werden die Regionen an der künftigen EU-Außengrenze mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert sein. Auf längere Zeit existieren durch die unterschiedliche Integration in die europäischen Strukturen und fortbestehende historisch bedingte Gegensätze beträchtliche politische, sozioökonomische und soziokulturelle Asymmetrien beiderseits der polnischen Ostgrenze.¹

Im Mittelpunkt der Diskussion um die EU-Osterweiterung stehen zumeist die wirtschaftlichen Strukturanpassungsprobleme der zukünftigen Mitglieder. Da sie weitgehend agrarisch geprägt sind (in Polen sind noch ca. 25% der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig²), besteht innerhalb der EU ebenso ein erheblicher Reformbedarf (Agrarpolitik, Strukturfonds), um die Beitrittskandidaten erfolgreich in die EU integrieren zu können.

Im Gegensatz zu diesen Problemfeldern werden die möglichen Auswirkungen der Aufnahme Polens und der anderen Staaten in die EU auf die weitere Entwicklung ihrer Beziehungen mit den östlichen Nachbarn bisher zu wenig analysiert.

Für Polens Elite (Regierung und Opposition) ist die baldige Aufnahme in die EU das erklärte Hauptziel. Nach der Aufnahme in die NATO ist es für sie die selbstverständliche Folge der "Wiedereingliederung" Polens in Europa. Was bedeutet der EU-Beitritt Polens für die weitere Entwicklung der Regionen an der polnischen Ostgrenze und der Möglichkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit?

Die östlichen Nachbarn Polens sind als Nachfolgestaaten der Sowjetunion in unterschiedlichem Maße von den Schwierigkeiten des Transformationsprozesses betroffen. Aber nicht nur wirtschaftliche, sondern auch historisch-politische Probleme müssen bewältigt werden, um die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation zwischen den Grenzregionen zu schaffen. Darauf möchte ich zunächst eingehen.

Die Staaten beiderseits der künftigen EU-Außengrenze Polens haben ein konfliktreiches historisches Erbe aufzuweisen. Im Ergebnis des Zweiten Weltkrieges wurde die polnische Ostgrenze neu festgelegt. Über Jahrhunderte zusammengehörende Regionen und Strukturen wurden getrennt (so z.B. die historische Region Galizien, lange Zeit Teil Österreich-Ungarns, zwischen Polen und der Ukraine/UdSSR). Es kam zu umfangreichen, oftmals mit Gewalt durchgesetzten Bevölkerungsumsiedlungen. Dennoch leben nach wie vor ethnische Minderheiten beiderseits der

¹ Vgl. Iris Kempe, Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Rußländischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh 1998, S. 9ff.

² Vgl. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa – Sammelband 1998, hrsg. im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Berlin 1998.

polnischen Ostgrenzen. So leben in Polen unter anderem Ukrainer, Weißrussen und Litauer, in der Ukraine, in Litauen und Belarus eine bedeutende polnische Minderheit. In der Geschichte kam es wiederholt zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen diesen Bevölkerungen. Seit dem Zweiten Weltkrieg wurden diese nicht genügend aufgearbeiteten Probleme verdrängt und tabuisiert. Aus diesem Grunde kann die Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen durch Minderheitenfragen und Grenzstreitigkeiten erschwert werden.³

Für die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Kooperation muß berücksichtigt werden, daß bis zu den Umbrüchen 1989-1991 die bestehende Grenze zwischen Polen und der Sowjetunion größtenteils hermetisch abgeriegelt wurde. Durch ihre periphere Lage stellten die vor allem landwirtschaftlich genutzten Grenzregionen zumeist Abwanderungsgebiete dar.⁴ Die Bevölkerungen beiderseits der Grenze hatten nur wenig Möglichkeiten, sich gegenseitig kennenzulernen. Ein kleiner Grenzverkehr konnte sich erst mit Öffnung der Grenzen im Zuge der marktwirtschaftlichen Reformen herausbilden. Ein verstärktes wirtschaftliches Engagement zur Aufwertung dieser Regionen ist daher dringend erforderlich.

Die Grenzöffnung bewirkte eine zunehmende Durchlässigkeit der Grenze (visafreier Verkehr). Wie bereits erwähnt, war die Herausbildung eines kleinen Grenzverkehrs mit einem ausgedehnten Basarhandel sowie eine schnelle Steigerung des Transitverkehrs zu verzeichnen. Die zunehmende Handelstätigkeit hatte teilweise einen "Auffang-Effekt" für die Beschäftigten der maroden staatlichen Landwirtschaft bzw. Industrie in diesen strukturschwachen Gebieten.

Für die polnische Seite ist der Ausbau der Beziehungen zur Ukraine besonders wichtig. In den letzten Jahren erfolgte ein stetiger Ausbau der Kontakte in vielen Bereichen von Politik und Wirtschaft. Die Unterzeichnung eines Grundlagenvertrages durch Polen und die Ukraine, der auch Grenz- und Minderheitenfragen regelt, ist vor dem Hintergrund der problematischen Geschichte als besonders positiv hervorzuheben. Ein umfassender grenznaher Handel setzte ein, der für die Grenzregionen eine große Bedeutung hat. Sein Umfang betrug 1997/98 mehrere Milliarden Dollar pro Jahr und machte rund 10% der polnischen Exporte aus. Auch für die Ukraine stellte der Grenzhandel einen bedeutenden, wenn auch weitgehend dem grauen und schwarzen Markt zuzurechnenden Wirtschaftssektor dar.⁵

Die Aufnahme Polens in die EU kann zu einer erneuten Behinderung der Grenzdurchlässigkeit zu den östlichen Nachbarstaaten führen. Die EU wird entsprechend den Schengener Durchführungsbestimmungen auf einen Ausbau des Grenzsicherungssystems bestehen, um einen unkontrollierten Personenverkehr und die illegale Einfuhr von Rohstoffen und Waren zu minimieren. Polen als neuer Mitgliedstaat gerät dadurch in Interessenkonflikte zwischen der Integration in die EU-Strukturen und der Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit seinen östlichen Nachbarn. Das beiderseits der künftigen EU-Außengrenze bestehende Wohlstandsgefälle könnte sich verstärken. Grenzüberschreitende Wirtschaftskooperation und die Notwendigkeit der Sicherung der EU-Außengrenze geraten in Widerspruch. Es ergibt sich dadurch die Möglichkeit der Herausbildung neuer Trennungslinien in Europa. Dies wäre ein großes sicherheitspolitisches Risiko.

Geschlossene Grenzen werden sich für die osteuropäischen Staaten sehr negativ auswirken. Insbesondere der polnisch-ukrainische Grenzverkehr würde stark unter den Auflagen leiden, die der gemeinsame Markt und Schengen-Europa nach dem EU-Beitritt Polen auferlegen werden. Erste

³ Vgl. Andreas Kappeler, Kleine Geschichte der Ukraine, München 1994.

⁴ Vgl. Frank-Dieter Grimm, Veränderte Grenzen und Grenzregionen, veränderte Grenzbewertungen in Deutschland und Europa, in: Regionen an deutschen Grenzen, hrsg. von Frank-Dieter Grimm, Leipzig 1995, S. 1 ff.

⁵ Derek Müller, Die Außen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91, Zürich 1998, S. 88, zitiert nach: Poland: Visa-free Travel and Return Rules are Guidelines for Border Controls, RFE/RL Analysis, 13.7.1998.

Anzeichen in diese Richtung zeigen sich bereits. Im Dezember 1997 hat Polen auf Anweisung der EU von seiner Politik der offenen Grenzen gegen Osten Abstand genommen. Das neue Grenzregime hatte eine starke Beeinträchtigung des Grenzverkehrs zwischen Polen-Belarus und zwischen Polen und der Oblast Kaliningrad (Rußland) zur Folge. Aufgrund eines Spezialabkommens zur Regelung von Migrationsproblemen, das die Bürger Litauens und der Ukraine von der Visumpflicht befreite, konnten hingegen die umfangreichen Handelsbeziehungen mit diesen Ländern zunächst aufrechterhalten werden.⁶ Im Jahre 1998 wurde jedoch seitens der Ukraine die Einfuhr ausländischer Waren starken Restriktionen unterworfen, um den Binnenmarkt zu schützen.

Wie fast alle Grenzgebiete beiderseits der polnischen Ostgrenze stellt die Westukraine eine strukturschwache und trotz punktueller Industrialisierung agrarisch geprägte Region dar. Neue Handelsbarrieren würden das bestehende Wirtschaftsgefälle zwischen den Regionen beiderseits der Grenze verstärken. Politische Entscheidungsträger in der Ukraine befürchten bei einer Aufnahme Polens in die EU eine Verschlechterung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen.⁷ Volodymyr Ohryzko, Mitarbeiter im Auswärtigen Stab des Präsidialamtes, warnt vor der Ablehnung und Ausgrenzung der Ukraine durch den Westen, da dies eine verheerende symbolische Wirkung auf die Gesellschaft haben werde.⁸ Das Ziel der Ukraine sei zunächst eine assoziierte Mitgliedschaft in der EU. Andere Stimmen, so der ukrainische Außenminister Udovenko, sprechen sich aber bereits für eine EU-Vollmitgliedschaft aus.⁹ Eine weitgehende Schließung der neuen EU-Außengrenze zwischen Polen und der Ukraine würde der vorsichtigen Annäherung der politischen Führung der Ukraine an "den Westen" und dem langsam voranschreitenden Demokratisierungsprozeß einen Schlag versetzen. Die Ukraine könnte durch die Zwischenlage zwischen EU und Rußland zerrissen werden.

Da die Rußländische Föderation durch die Oblast Kaliningrad ein direkter Nachbar der Europäischen Union sein würde, wäre eine weitgehend geschlossene Grenze ein Störfaktor für die Weiterentwicklung erfolversprechender Beziehungen des "Westens" mit Rußland. Dies ist auch vor dem Hintergrund der NATO-Mitgliedschaft Polens zu sehen.

Sowohl das unter anderem auch von Ex-Bundeskanzler Kohl anvisierte Jahr 2000 als möglicher Beitrittstermin, als auch das im polnischen Diskurs als wünschenswert angesehene Jahr 2002 sind sehr wahrscheinlich nicht zu realisieren. Je länger der Zeitpunkt der Aufnahme Polens in die EU herausgezögert wird, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit des beschleunigten wirtschaftlichen und politischen Auseinanderdriftens einerseits der EU und Polens und andererseits Polens und seiner östlichen Nachbarn. Dies ruft die Gefahr einer Destabilisierung dieser Region hervor. Der Migrationsdruck wird in diesem Zusammenhang zunehmen. Aber auch bei einer baldigen Aufnahme Polens in die Europäische Union muß einer "Doppelteilung" Europas¹⁰ (die neuen Mitglieder bleiben ärmer, die östlichen Nachbarstaaten bleiben außen vor und in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung noch weiter zurück) entgegengewirkt werden.

⁶ Derek Müller, Die Außen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91, Zürich 1998, S. 88, zitiert nach: Poland: Visa-free Travel and Return Rules are Guidelines for Border Controls, RFE/RL Analysis, 13.7.1998.

⁷ Iris Kempe, Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Rußländischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh 1998, S. 63.

⁸ Vgl. Welttrends – Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien, 21/Winter 1998/99, S. 188.

⁹ Iris Kempe, Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Rußländischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh 1998, S. 43.

¹⁰ Vgl. Otto G. Mayer/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 185ff.

Integration in die EU-Strukturen bedeutet gleichzeitig eine gewisse Abschottung nach außen. Bis zur Aufnahme der ersten Runde von ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten werden noch einige Jahre vergehen, zahlreiche Staaten können darüber hinaus auf absehbare Zeit nicht Mitglied der EU werden. Daher erscheint die Entwicklung und Intensivierung regionaler Integration, wie z.B. im Rahmen von Euroregionen zwischen den künftigen EU-Mitgliedern und ihren östlichen Nachbarstaaten für die Etablierung und Sicherung einer stabilen Ordnung in Ostmitteleuropa, strategisch notwendig. Auch die Bildung von Räumen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Integration in die europäischen Strukturen sollte geprüft werden. So kann man versuchen, einer politischen und wirtschaftlichen Isolation der östlichen Nachbarländer entgegenzuwirken.

Zusammenfassend möchte ich feststellen, daß die in Aussicht gestellte Aufnahme Polens in die Europäische Union zwei Szenarien für die Entwicklung der Regionen an der künftigen EU-Außengrenze offenhält. Bei einer weitgehend durchlässigen Grenze könnten verstärkte Kooperationsbeziehungen zwischen den Nachbarstaaten die Wirtschaftsentwicklung insbesondere auch in den Grenzräumen aktivieren und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der dort ansässigen Bevölkerung beitragen. Für die jahrzehntelang vernachlässigten Gebiete ist dies eine große Chance, vom europäischen Integrationsprozeß zu profitieren. Gleichzeitig dient diese Entwicklung der Überwindung der historisch bedingten, latent noch vorhandenen, Spannungen in dieser Region.

Eine Etablierung eines strengen Grenzregimes würde hingegen Einschnitte in bestehende grenzüberschreitende Kooperationsbeziehungen und die Verschärfung sozialer, ökonomischer und ökologischer Probleme mit sich bringen. Die Herausbildung neuer Trennungslinien in Europa führt zur Verstärkung des Wirtschafts- und Wohlstandsgefälles. Die noch weitgehend politisch und gesellschaftlich instabilen Staaten Osteuropas werden dadurch weiter geschwächt. Trotz geschlossener Grenzen könnte sich die Europäische Union mit einem verstärkten Migrationsdruck von Armuts- und Umweltflüchtlings konfrontiert sehen.

Das Grenzregime an der künftigen EU-Außengrenze muß sowohl die innere Sicherheit der EU garantieren aber gleichzeitig auch den Erfordernissen des grenzüberschreitenden Handels gerecht werden. Nur dies kann eine dauerhaften Stabilität in dieser Region gewährleisten.

Annegret Haase

Die Grenzöffnungen in Ostmitteleuropa und ihre Folgen für die Entwicklung grenznaher Räume. Das polnisch-ukrainische Beispiel

Einleitung

Durch die Grenzöffnung zwischen Polen und seinen östlichen Nachbarstaaten 1991 gerieten die Regionen zu beiden Seiten der bestehenden Grenzen in eine völlig veränderte Lage. Ermöglicht wurde die Grenzöffnung durch die Demokratisierung in Polen nach 1989 und auf den Zerfall der Sowjetunion 1991 folgende Liberalisierungsprozesse in deren Nachfolgestaaten. Die "Koinzidenz von Transformation und Grenzöffnung" führte zu einem plötzlichen und tiefgreifenden Wandel sozial-ökonomischer und kultureller Beziehungen in den Grenzgebieten.

An der polnischen Ostgrenze entstanden durch die Grenzöffnung nach 1991 "neue" Nachbarschaften mit Rußland, Litauen, Belarus und der Ukraine. Die hermetische Abriegelung der "sozialistischen Bruderländer" untereinander über vier Jahrzehnte nach der willkürlichen Grenzziehung im Ergebnis des Zweiten Weltkrieges hat bewirkt, daß die Grenzregionen sich unter jeweils anderen Rahmenbedingungen entwickelt haben und ein grenzübergreifender Kontakt kaum möglich war. Mit der Öffnung der "Freundschaftsgrenze" vor acht Jahren wurden so auch die bestehenden Unterschiede bewußt und transparent, wurden historische und politische Tabufragen erneut gestellt, wurde es notwendig, bilaterale Beziehungen aufzubauen und über neue Formen der transregionalen Kooperation nachzudenken.

Der vorliegende Beitrag widmet sich dem polnisch-ukrainischen Beispiel. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Konsequenzen die Grenzöffnung für die aktuelle Situation in Südpolen (Wojewodschaft Podkarpackie) und der westlichen Ukraine (Oblast' Lviv) nach sich zieht und welche Möglichkeiten der grenzübergreifenden Interaktion und Kooperation heute zwischen den Nachbarregionen bestehen.

Neue Nachbarschaft nach 1991

Die "neue" polnisch-ukrainische Nachbarschaft stand von Beginn an unter dem Zeichen freundschaftlicher Beziehungen und gegenseitiger Anerkennung. So war Polen das erste Land, welches die unabhängige Ukraine 1991 anerkannte. Im Mai 1992 wurde ein Vertrag über gute Nachbarschaft geschlossen, welcher die wichtigsten Fragen der künftigen Beziehungen und Zusammenarbeit grundlegend regelte und die Richtung der künftigen Kooperation bestimmte. Territoriale Fragen sind heute kein Thema mehr, der beiderseitige Minderheitenschutz wurde festgeschrieben, und Kooperation steht an erster Stelle – die Beziehungen werden häufig als "so gut wie noch nie in tausend Jahren Nachbarschaft" bezeichnet. 1997 unterzeichneten die Präsidenten Kwaśniewski und Kutschma die "Erklärung zur Vereinigung und Versöhnung" – Bedeutung gewinnt dieses Dokument deshalb, da hier die "wunden Punkte" der Phase 1918-1948 (Kämpfe, Morde, Vertreibungen im Schatten und in der Folge der Weltkriege) angesprochen worden sind und zu einer gemeinsamen Bewältigung derselben aufgerufen wird.

Neue Interessen "zwischen Rußland und Europa" und das Streben nach gegenseitiger Stabilität sind für beide Staaten heute wichtig, die polnische Entwicklung hat dabei eine gewisse "Vorbildfunktion" für die Ukraine. Eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Nachbarn ist zumindest potentiell attraktiv. Bisher scheiterte ein Ausbau der Beziehungen an der unsicheren politisch-rechtlichen und krisenhaften wirtschaftlichen Lage in der Ukraine.

Transregionale Kooperation

Zum ersten sichtbaren Zeichen der Grenzöffnung zwischen Südostpolen und der Oblast' Lviv sowie gleichzeitig zur ersten Belastungsprobe wurde der grenzübergreifende Verkehr. Seit 1991 ist er stark angewachsen. Jährlich überqueren mehrere Millionen Personen die Grenzübergänge, von denen die meisten erst in den letzten Jahren eingerichtet worden sind. Es besteht die Chance für die Menschen, einander kennenzulernen und vorhandene Ängste und Stereotype abzubauen. Zum anderen werden die bestehenden Unterschiede, vor allem im Lebensstandard und Fortgang der Reformen, zwischen den Grenzgebieten wahrgenommen.

Polen befindet sich, was letzteres betrifft, seit Mitte der 90er Jahre stetig im Aufschwung, ist diesbezüglich der "Spitzenreiter" in Ostmitteleuropa und sicherer EU-Beitrittskandidat. Dies ist auch in den weniger entwickelten Regionen wie Südostpolen zu beobachten. Die private Wirtschaft beschäftigt bereits zwei Drittel der Beschäftigten und ist mit ca. 50% am BIP beteiligt. Die Arbeitslosigkeit sank seit 1994 von 18,0% auf 12,6% 1997. Die Ukraine dagegen befindet sich seit 1991 in einer chronischen Wirtschaftskrise, und die Oblast' Lviv gehört zu den Gebieten, welche vom wirtschaftlichen Zusammenbruch nach 1991 am meisten betroffen sind. Viele Betriebe produzieren de-facto nicht, die (versteckte) Arbeitslosigkeit ist hoch.

Aus den zuletzt genannten Gründen befindet sich die wirtschaftliche Kooperation der Grenzgebiete derzeit erst in den Anfängen: es werden Messen organisiert, Handelskammern gegründet und erste joint-venture-Unternehmen gebildet. Eine sehr positive Entwicklung nehmen bereits die Export-Import-Beziehungen zwischen den Grenzgebieten. Dazu kommt der Grenzhandel, der sich nach 1991 schnell entwickelte, v.a. in den größeren Städten, aber auch in den unmittelbaren Grenzgemeinden. Viele Polen und Ukrainer leben von den Einkünften des Handels, die reale Arbeitslosigkeit auf beiden Seiten wird dadurch deutlich verringert. Zunächst überwog der Basarhandel von Ukrainern in Polen. Ab 1993/94 dominierte zunehmend der sog. Einkaufstourismus – die Ukrainer brachten Devisen nach Polen und führen polnische Erzeugnisse aus. Zahlreiche kleinere und mittlere Firmen in Südostpolen spezialisierten sich auf die Waren, die die Ukrainer kaufen – somit ist der Handel in Polen eindeutig als ein Impuls für privates Wirtschaftsengagement zu betrachten, unabhängig von der großen Bedeutung der nichtregistrierten Beschäftigung. Für die Handelstouristen aus der Ukraine bildet der Handel oft die einzige Verdienstquelle ebenso wie für die wachsende Zahl von Erwerbsmigranten aus der Ukraine, die zu meist illegal in Polen arbeiten, vornehmlich in der Landwirtschaft und im privaten Baugewerbe.

Besondere Möglichkeiten der transregionalen Zusammenarbeit bestehen durch die 1993 gegründete Euroregion Karpaten, die jedoch bisher eher ein "Papiertiger" ist und den guten Willen der Mitgliedsregionen bekundet – der Euroregion gehören Grenzgebiete vierer Staaten an (Polen, Ukraine, Ungarn, Slowakei), sie hat eine Fläche von über 100km² und mehr als 12 Mio. Einwohner. Die Größe, Heterogenität, schwache sozioökonomische Entwicklung der Region sowie fehlende finanzielle Mittel verhindern bislang die Entwicklung einer interregionalen wirtschaftlichen Kooperation.

Dagegen gibt es einen kulturellen Austausch zwischen den Städten, seit 1995 jährlich im Wechsel stattfindende Festivals der polnischen und ukrainischen Kultur in Przemyśl und Lviv, einen Austausch von Wissenschaftlern, Kontakte der Wojewodschafts- und Oblast'-Verwaltungen und der Kirchen. Eine bedeutsame Rolle spielen auch Privatbesuche zwischen Familien und Verwandten, der sogenannte Nostalgie-Tourismus sowie die wachsende Beliebtheit preisgünstiger Kurzreisen für Polen in die ukrainischen Karpaten.

Hinsichtlich bestehender Perspektiven und Risiken der grenzübergreifenden Beziehungen ist folgendes festzustellen: Die Grenzöffnung bildete die Grundlage für neue Möglichkeiten der trans-

regionalen Interaktion und somit auch eine partnerschaftliche Verständigung der Grenzgebiete. Eine erfolgreiche wirtschaftliche Zusammenarbeit wäre für beide Seiten notwendig und wichtig, es fehlen bislang sowohl die finanziellen Mittel als auch effektive Maßnahmen, die vorhandenen Potentiale umzusetzen. Die Bewältigung der Krise in der Ukraine und eine Konzentration der Kooperation eher auf die lokale und regionale Ebene könnten solche Maßnahmen sein. Bereits jetzt ist das Gebiet eine "Brücke" zwischen Ost und West und konnte so seine Peripherie durch die Grenzlage teilweise aufheben bzw. eine neue "Zentralität" in Ostmitteleuropa erlangen.

Gefahren liegen in den wachsenden sozioökonomischen Unterschieden, die zu neuen "Mauern" zwischen den Nachbarn werden könnten. Dieser Fakt ist nicht nur problematisch für die künftigen Beziehungen der Nachbarregionen, sondern auch für die Zukunftschancen der Reformen in der Ukraine. Risiken bergen noch immer die Mehrheit-Minderheitsbeziehungen auf beiden Seiten, vor allem in Polen bestehen hier weitreichende Animositäten, die bereits zu Konflikten führten. Nicht zuletzt belasten die Grenzkriminalität, illegale Migration und der Schmuggel verbotener Waren die neue Nachbarschaft.

Was bringt die europäische Integration Polens?

Polen ist seit 1994 EU-assoziiert, im November 1998 begannen die Aufnahmeverhandlungen mit Brüssel. Die Hauptprobleme dabei bestehen derzeit weniger in der Übernahme des rechtlichen Regelwerks der EU, sondern in der Zukunft der polnischen Landwirtschaft, der Großindustriebetriebe sowie in der Schwierigkeit der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Dennoch geht es nicht mehr um das "ob", sondern um das "wann" einer Vollmitgliedschaft. Dieser vorausgegangen ist bereits die NATO-Aufnahme Polens am 12. März 1999. Abschließend deshalb einige Bemerkungen zu der Frage, welche Folgen durch die EU-Integration Polens für seine Nachbarbeziehungen nach Osten, vor allem zur Ukraine, zu erwarten sind.

Zwei "Szenarien" erscheinen hier möglich: entweder die Grenze bleibt offen und eine grenzübergreifende Zusammenarbeit ist weiterhin möglich oder aber die Grenze wird wieder undurchlässig und die Kontakte müssen auf ein Minimum beschränkt werden. Die erste Variante könnte dafür sorgen, daß Polen eine "Sonderstellung" im Kontakt mit der Ukraine einnehmen kann und die bisherigen Beziehungen, besonders in den Grenzgebieten, ausgebaut werden. Die Ukraine würde enger an die EU gebunden werden und der Reformprozeß somit "EU-günstig" vorangetrieben. Nicht zuletzt würde dies der Stabilität in Ostmitteleuropa dienen – und wäre ganz im Interesse Polens, welches sich derzeit klar für eine Beibehaltung der guten Kontakte mit der Ukraine ausspricht. Die zweite Variante dagegen hätte tiefgreifende negative Folgen nicht nur für die Beziehungen der unmittelbaren Grenzgebiete, sondern auch für das Verhältnis der beiden Staaten. Für die Grenzgebiete würde es bedeuten: Zusammenbruch des Handels und eine Erschwerung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, erschwerte Besuchsmöglichkeiten und das Einschlagen kultureller Kontakte. Unweigerlich hätte dies Folgen für die Lage der ethnischen Minderheiten.

Im "westlichen" Bewußtsein spielen bisher die Staaten jenseits der zukünftigen Außengrenze der EU eine marginale Rolle, so wie die Grenze selbst selten in der Diskussion auftaucht. Es muß ein geschärftes Bewußtsein für die Möglichkeiten, aber auch die Gefahren entstehen, die sich mit der EU-Integration Polens verbinden, vor allem für die Stabilität der künftigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Ostmitteleuropa.

Literatur

- A. Mync, Entwicklungsfaktoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den östlichen Grenzgebieten Polens, in: *European Space, Baltic Space, Polish Space, Part 2*, hrsg. von A. Kukliński, Warsaw 1997, S. 257-282.
- A. Haase, Rozwój społeczny w obszarach przygranicznych w okresie transformacji, in: *Społeczne koszty migracji transgranicznych*, hrsg. von J. Kitiowski, Rzeszów 1997, S. 383-386.
- A. Haase, Kleine Minderheit mit großen Problemen? Zur Lage der ukrainischen Minderheit in Südpolen, in: *Kultursoziologie* 2/1998, S. 80-125.
- F.-D. Grimm, Auswirkungen der Grenzöffnungen der 90er Jahre in Mittel- und Osteuropa, in: *Geographie und Schule* 115/1998, S. 7-12.
- M. Rościszewski, *Polska granica wschodnia*, Warszawa 1997.
- Polish Eastern Border*, hrsg. von M. Rościszewski u. M. Jakubowski, Warsaw 1995.
- Problemy regionalnej współpracy transgranicznej*, hrsg. von J. Kitiowski, Rzeszów 1996.

Westeuropa und der Osten III. Jenseits der EU-Osterweiterung

Ralf Nordbeck

Umwelt für Europa: Nationale Umweltaktionsprogramme (NEAPs) in Mittel- und Osteuropa

Die dynamische Entwicklung der Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa (MOE) legt eine systematische Analyse der strukturellen und situativen Faktoren zur Erklärung dieses Phänomens nahe. Von besonderem Interesse ist in erster Linie das Zusammenspiel zwischen internationaler und nationaler Politikebene als Impulsgeber für die Entwicklung umweltpolitischer Kapazitäten. Den internationalen Kontext nationaler Umweltpolitik bilden dabei zwei wichtige Prozesse: zum einen die EU-Osterweiterung mit der Verpflichtung der Übernahme des "environmental acquis" für die zehn Beitrittsländer Ostmitteleuropas und zum anderen der paneuropäisch angelegte "Umwelt für Europa"-Prozeß. Auch wenn im folgenden Beitrag nur auf den letzten Prozeß eingegangen wird, zeigt sich das Spannungsverhältnis, in dem die EU-Osterweiterung und der "Umwelt für Europa"-Prozeß stehen.

Im Juni 1991 startete mit dem ersten paneuropäischen Umweltministertreffen auf Schloß Dobris der "Umwelt für Europa"-Prozeß. Auf Einladung des damaligen tschechoslowakischen Umweltministers Josef Vavroucek diskutierten 34 europäische Umweltminister mit ihren Kollegen aus den USA, Japan, Brasilien und dem Vertreter der Europäischen Kommission über eine verstärkte Umweltkooperation und eine langfristig orientierte Umweltstrategie für MOE. Unter dem Mandat der UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) fanden im Turnus von zwei Jahren weitere Konferenzen statt: zuerst 1993 in Luzern (Schweiz), dann 1995 in Sofia (Bulgarien) und die jüngste Konferenz 1998 in Aarhus (Dänemark). Die vierte Umweltministerkonferenz im Rahmen des "Umwelt für Europa"-Prozesses in Aarhus vom 23.-25. Juni 1998 könnte dabei der Anfang vom Ende der umweltpolitischen Vision vom gemeinsamen Haus Europa gewesen sein, die den Beginn dieses Prozesses im Jahr 1991 gekennzeichnet hatte. Die Teilung zwischen EU-Beitrittsländern und anderen MOE-Staaten verheißt nichts Gutes für den Fortgang dieses umweltpolitischen Prozesses und die Institutionalisierung der Umweltpolitik in einer paneuropäischen Perspektive.

Stark beeinflusst von der Idee eines "Gemeinsamen Europas" hatte der tschechoslowakische Umweltminister Josef Vavroucek in den Jahren 1990 und 1991 angeregt, einen ständigen Rat der europäischen Umweltminister einzurichten. Die Etablierung einer neuen Institution stieß bei den westeuropäischen Regierungen auf wenig Gegenliebe und Vavroucek sah sich gezwungen, seinen Gedanken einen anderen institutionellen Rahmen zu geben. Von den bestehenden Institutionen war es allein die UNECE, die ein entsprechendes umweltpolitisches Ost-West-Forum im Rahmen der Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung bieten konnte. Im Juni 1991 lud Vavroucek somit die Umweltminister aus den Mitgliedsstaaten der UNECE und der OECD zur Konferenz nach Schloß Dobris ein, mit dem Ziel einen neuen "Europäischen Umweltraum" zu etablieren.¹ Neben den Umweltministern waren mehrere UN-Organisationen, OECD, Weltbank, EBRD, EIB und eine Vielzahl von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen vertreten. Die Forderung Vavrouceks nach einer verbesserten Koordination von Umweltprogrammen auf nationaler und internationaler Ebene bildete den inhaltlichen Mittelpunkt der Konferenz. Als Resultat der Konferenz einigten sich die Minister auf eine verstärkte Koope-

¹ Mikael Skou Andersen, *Environmental Cooperation with Eastern Europe: Lessons and Perspectives for the EU as an international actor*, Aarhus 1999, S. 2.

ration im Umweltschutz und forderten die EU-Kommission auf, in Zusammenarbeit mit der UNECE einen Umweltzustandsbericht vorzulegen, auf dessen Grundlage ein langfristiges Umweltprogramm für Europa und ein Umweltaktionsprogramm für MOE entwickelt werden könnten.

Im Ergebnis wurden nach der Konferenz von Dobris vier Arbeitsgruppen eingerichtet, welche die Grundpfeiler des "Umwelt für Europa"-Prozesses entwickelten:²

- das Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe,
- das Environment for Europe-Programme,
- die European Biological and Landscape Diversity Strategy sowie
- den Umweltdatenreport Europe's Environment: The Dobris Assessment.³

Auf der 2. "Umwelt für Europa"-Konferenz im April 1993 in Luzern verabschiedeten die 49 teilnehmenden Umweltminister das unter Leitung der Weltbank entworfene Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe (EAP) als Handlungsgrundlage des "Umwelt für Europa"-Prozesses. Das Umweltaktionsprogramm basiert inhaltlich auf drei Säulen: der Reform der Umweltpolitik (Politik, Recht und Instrumente), der Institutionalisierung der Umweltpolitik und dem effizienten Einsatz von Umweltschutzinvestitionen. Für die Darlegung ihres eigenen nationalen Weges zur Erreichung dieser Zielsetzungen sollen die Teilnehmerstaaten aus MOE ihre spezifischen nationalen Umweltaktionsprogramme (NEAPs) in Kraft setzen. Die NEAPs sind somit Arbeitsprogramme der jeweiligen Regierung, welche zur Lösung der drängendsten Umweltprobleme beitragen sollen und strategisch darauf ausgerichtet sind, mittel- bis langfristig die Ziele des EAP zu erreichen.

Leider zeichneten sich schon in Luzern zwei Probleme ab, die bis heute andauern. Unter den mittel- und osteuropäischen Teilnehmern fand sich weitverbreitete Frustration, da der "Umwelt für Europa"-Prozeß nicht in der Lage schien, ein größeres finanzielles Engagement der westlichen Geberländer und internationalen Finanzinstitutionen hervorzurufen.⁴ Die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten bestachen durch Ineffektivität aufgrund mangelnder Koordination. Um diesem Problem zu begegnen, wurde in Luzern die Einrichtung eines Project Preparation Committee (PPC) beschlossen. Das PPC ist ein Netzwerk aus interessierten westlichen Staaten und internationalen Finanzinstitutionen, das die Ressourcenmobilisierung für Umweltinvestitionen verbessern und vor allem koordinieren soll. Das zweite Problem bezieht sich auf das Umweltaktionsprogramm selbst. Auf der Konferenz herrschte weitgehende Ratlosigkeit in der Frage, wie die breite Strategie der Weltbank implementiert werden sollte. Die Umweltminister beschlossen daher den Aufbau einer Arbeitsgruppe zur Implementation des Umweltaktionsprogramms. Das Sekretariat dieser EAP-Task-Force wurde innerhalb der OECD angesiedelt. Dennoch brauchte es über ein Jahr, bevor die Weltbank eine verbesserte Version des EAP vorlegte und sich die Erstellung von NEAPs als Modus der nationalen Umsetzung des Umweltaktionsprogramms allgemein etabliert hatte.

Das Tagungsprogramm der 3. Ministerkonferenz vom 23.-25. Oktober 1995 in Sofia war schon auf der Konferenz in Luzern beschlossen worden. Auf der Tagesordnung stand der Bericht der EAP-Task-Force über die Fortschritte bei der Implementation des Umweltaktionsprogramms.

² Jürg Klarer/Bedrich Moldan, *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*, London 1997, S. 28.

³ European Environmental Agency, *Europe's Environment. The Dobris Assessment*, Kopenhagen 1995.

⁴ Mikael Skou Andersen, *Environmental Cooperation with Eastern Europe: Lessons and Perspectives for the EU as an international actor*, Aarhus 1999, S. 4.

Die Arbeitsgruppe hatte nach der Konferenz von Luzern erheblich zur Implementation des Umweltaktionsprogramms beigetragen. Die EAP-Task-Force etablierte in Anlehnung an andere Umweltplanungsinitiativen ein Netzwerk von NEAP-Koordinatoren, deren erstes Treffen im April 1994 in Brüssel stattfand. Zur Verbesserung der Implementation veröffentlichte die Arbeitsgruppe ein NEAP-Rahmendokument,⁵ welches Richtlinien und Empfehlungen für die Entwicklung von nationalen Umweltaktionsprogrammen bereitstellte.

Der positive Ton des Implementationsberichts der EAP-Task-Force für die Konferenz in Sofia konnte jedoch nicht über die eingetretenen Schwierigkeiten hinwegtäuschen. Zwar konnte zum Zeitpunkt der Konferenz schon auf ein gutes Dutzend nationaler Umweltstrategien verwiesen werden, die Bandbreite dessen, was unter dem Begriff der NEAPs zusammengefaßt wurde, war jedoch eher diplomatischer Natur. Von breit angelegten Umweltstrategien die mit Unterstützung der Weltbank entwickelt worden waren (Bulgarien, Rumänien, Moldawien), über kurz- bis mittelfristig orientierte Aktionspläne (Ungarn) bis zu fortgeschritteneren nationalen Umweltplänen (Polen, Lettland) reichte das Spektrum. Am deutlichsten wurde die Kritik von den Umweltschutzorganisationen in ihrem Stellungspapier zum Umweltaktionsprogramm geäußert: "es ist kein anderer Schluß möglich, als daß in MOE kein einziger nationaler Umweltaktionsplan verfügbar ist".⁶ Gemessen an den im EAP dargelegten Anforderungen für NEAPs läßt sich diese Feststellung kaum zurückweisen. Den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Umweltstrategien und -plänen mangelte es an Prioritätensetzung und Zieldefinitionen, klaren Handlungszielen, Zeitplänen und vor allem an der Finanzplanung. Von 17 befragten Umweltministerien gaben neun an, sie befürchteten Implementationsschwierigkeiten durch fehlende finanzielle Unterstützung.⁷ Die ungenügende Kapazitätsbildung in der Umweltpolitik und die schwache Position der Umweltministerien in der gesamten Region waren von grundlegender Bedeutung für diese Probleme.

Zusätzlich litt der gesamte "Umwelt-für-Europa"-Prozeß unter öffentlichem Desinteresse. Obwohl sich immer mehr Staaten dem Prozeß anschlossen, ließ das Interesse seit Dobris stark nach und erreichte in Sofia den Tiefpunkt, als Medien und Öffentlichkeit faktisch abwesend waren. Als Resultat vermieden die Umweltminister bewußt die Diskussion schwieriger Themen (z.B. nukleare Sicherheit). Daß in Sofia überhaupt Fortschritte erzielt wurden, ist dem Druck der NGOs und dem Engagement weniger Staaten zu verdanken, die den "Umwelt-für-Europa"-Prozeß als nützliche Plattform zur Lösung bestimmter Probleme erachteten. So beschlossen die Minister eine Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung und das Recht auf Umweltinformationen und forderten die EAP-Task-Force auf, im Hinblick auf die nächste Konferenz eine Evaluation der Entwicklung und Implementation von NEAPs durchzuführen.

Es waren insbesondere diese beiden Punkte, die die weitere Diskussion im Vorfeld der Konferenz von Aarhus bestimmten und auch beflügelten. Die Umweltschutzorganisationen setzten alles daran, aus der UNECE-Richtlinie über "Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decisionmaking" ein rechtlich verbindlicheres Instrument zu entwickeln. Im Januar 1996 richtete das Committee on Environmental Policy der UNECE eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung der NGOs ein, um für die Konferenz in Aarhus den Entwurf einer Konvention auszuarbeiten.

Überschattet wurden die Vorgänge international durch die einsetzende Dynamik der EU-Osterweiterung. Die Agenda 2000 legte die Vorstellungen der Europäischen Kommission zur Integra-

⁵ EAP Task Force, A framework for developing National Environmental Action Programmes, Paris 1995.

⁶ ECO, NGO Position Paper on Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, 1995, S. 2.

⁷ EAP Task Force, Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, 1995, Anhang II.

tion der MOE-Beitrittskandidaten offen und lenkte die allgemeine Aufmerksamkeit der Beitrittsländer auf den EU-Erweiterungsprozeß. Die Konkretisierung der umweltpolitischen Anforderungen an den Beitritt der MOE-Länder zur EU durch die GD XI der Europäischen Kommission verdeutlichte das Ausmaß dieser Aufgabe und mußte in den betroffenen Staaten zwangsläufig zu Ressourcenkonflikten führen. Folgerichtig verkündete Ende 1997 das estnische Umweltministerium mit Blick auf den EU-Beitritt einen Wechsel in seiner Schwerpunktsetzung. Die Forderung der europäischen NGOs, die Vorbereitungen für den EU-Beitritt dürften die Entwicklung nachhaltiger Umweltstrategien auf der Grundlage des EAP nicht verhindern oder negativ beeinflussen, entsprach nicht mehr der Realität. Die Bedingungen der EU-Erweiterung hatte Tatsachen geschaffen, an denen sich die Akteure des "Umwelt-für-Europa"-Prozesses orientierten.

Obwohl die Konferenz in Aarhus greifbare konkrete Ergebnisse lieferte, wie die Verabschiedung der Konvention über den Zugang zu Umweltinformationen und der Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen, die Annahme der Europäischen Strategie zur Abschaffung von verbleitem Benzin sowie die Ergänzung der Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung um zwei weitere Protokolle, scheint es müßig, diese Erfolge aufzuzählen angesichts des Basiskonflikts. Zwei Konferenzdokumente zeigen den zukünftigen Weg des "Umwelt für Europa"-Prozesses:⁸

- geographische Aufteilung der Teilnehmerstaaten in Ostmitteleuropa und Staaten der früheren Sowjetunion (FSU),
- Entwicklung getrennter Arbeitsprogramme für Ostmitteleuropa und die FSU-Staaten,
- Refokussierung der EAP Task Force auf die FSU-Staaten und
- Begleitung der ostmitteleuropäischen Staaten im EU-Beitrittsverfahren durch das Regional Environmental Center (REC).

Es sind nicht die einzelnen Punkte, die eine Gefährdung für den gesamten Prozeß darstellen. Den FSU-Staaten vermehrte Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, war angesichts der dortigen Probleme und der bisherigen Fixierung des Prozesses auf Ostmitteleuropa ein Gebot der Stunde, und ebenso logisch ist, daß die Beitrittskandidaten erhebliche Unterstützung bei der Übernahme des "environmental acquis" der EU benötigen. Die negativen Effekte gehen vielmehr von den neu eingeführten geographischen und inhaltlichen Trennungen aus. Es ist die Existenz zweier unterschiedlicher Aufgaben in einem institutionellen Rahmen, die ein Nebeneinander statt Miteinander provoziert und die Frage aufwirft, warum auf die räumliche und inhaltliche nicht auch die prozedurale Trennung erfolgen soll.

Was sich anhand des Spannungsverhältnisses zwischen dem "Umwelt-für-Europa"-Prozeß und der Osterweiterung der EU aufzeigen läßt, ist das Aufeinanderprallen zweier unterschiedlicher Funktionslogiken. Zum jetzigen Zeitpunkt hat es den Anschein, als ob die Logik der EU den Sieg davontragen würde und gleichfalls, daß die EU auf die mögliche Konsequenz einer Teilung keine passende Antwort parat hat. Inwiefern die Befürchtung einer unterschiedlichen Entwicklung berechtigt ist und ob eher das trennende oder das verbindende Element dominiert, wird die nächste Ministerkonferenz im Jahr 2002 zeigen müssen.

⁸ UNECE Ad Hoc Preparatory Working Group of Senior Officials, Future of the "Environment for Europe" Process, Genf 1998; EAP Task Force, The future of the EAP Task Force, Paris 1998.

Beate Andrees

Multilaterale Strategien zur Transformation Bosnien und Herzegowinas

Angesichts der schleppenden Umsetzung des zivilen Vertragsteiles von Dayton erklärte die internationale Gemeinschaft 1999 zum Jahr der wirtschaftlichen Reformen. Grund für die Verzögerungen im Friedensprozeß sind vor allem nationalistische Spannungen, die von Politikern innerhalb und zwischen den Entitäten Bosnien und Herzegowinas, der Föderation und Republika Srpska, geschürt werden. Die großen Parteien in Bosnien und Herzegowina, deren Klientel sich vor allem ethnisch-nationalistisch definiert, sind im September 1998 mehrheitlich wiedergewählt worden; das bedeutet, daß Vertreter internationaler Organisationen sich weiterhin mit ihnen auseinandersetzen müssen. Für die Einführung marktwirtschaftlicher und demokratischer Strukturen, dem erklärten Ziel des Transformationsprozesses, müssen die Nationalisten jedoch politisch isoliert werden.

Im folgenden Text sollen die wichtigsten wirtschaftlichen Reformvorhaben vorgestellt und theoretisch analysiert werden. Daraus läßt sich, trotz der Kürze der hier möglichen Ausführungen, folgern, daß die dominierende Reformstrategie soziale Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft zunächst vergrößern und damit den Einfluß nationalistischer Parteien stärken wird.

Krise, Transformation und Interdependenz

Das Engagement internationaler Organisationen in Bosnien und Herzegowina soll mit einem makro-analytischen Rahmen, der sich an theoretischen Konzepten von Antonio Gramsci und Robert Cox orientiert, erklärt werden. Dieses Engagement hängt eng mit dem gesamten Transformationsprozeß in Südosteuropa zusammen, einem Prozeß, der in Jugoslawien bereits Anfang der achtziger Jahre begann. Er war Folge einer Krise der spezifisch jugoslawischen Konfiguration von Staat und Gesellschaft. Konfigurationen bezeichnen historisch gewachsene Strukturen sowie Identität und Handeln der Menschen, die sich in ihnen bewegen.⁹ Jede Konfiguration von Staat und Gesellschaft bestimmt sich durch einen "historischen Block", d.h. durch materielle Strukturen, Institutionen und Ideologien. In Folge einer Krise wird dieser Block zerstört, während sich ein neuer erst langsam herausbildet. Diesen Moment bezeichnete Gramsci als "Interregnum", in dem "morbide Symptome", wie soziale Polarisierung, Identitätsverlust und mangelnde politische Handlungsfähigkeit, auftreten können. Die ethnisch-nationalistische Mobilisierung und der Krieg in Bosnien und Herzegowina sind Teil eines solchen Interregnums. Der sich daraus entwickelnde historische Block mit seiner korrespondierenden Konfiguration von Staat und Gesellschaft soll hier als eine Hobbes'sche Konfiguration bezeichnet werden. In dieser Konfiguration gehen die Individuen der Gesellschaft in einem allumfassenden Staat, symbolisiert durch den Leviathan, auf. In Bosnien und Herzegowina dominierte der Staat, wenn auch fragmentiert, das wirtschaftliche, politische und kulturelle Leben vor, während und nach dem Krieg. Die Individuen der Gesellschaft definieren ihre Identität kollektiv nach ethnischen Kriterien. Dem steht das Locke'sche Modell einer stark entwickelten Zivilgesellschaft gegenüber, die außerhalb des Staates steht und in der sich die Individuen über die Beziehungen des freien Marktes organisieren.¹¹

⁹

"Internationale Gemeinschaft" bezeichnet hier die Mitgliedstaaten der Bosnien-Kontaktgruppe.

¹⁰

Vgl. Ira Katznelson, Structure and configuration in comparative politics, in: Comparative politics: rationality, culture, and structure, hrsg. von Mark I. Lichbach/Alan S. Zuckerman, Cambridge 1997, S. 81-109.

¹¹

Vgl. Kees van der Pijl, The second glorious revolution: globalizing elites and historical change, in: International political economy. Understanding global disorder, hrsg. von Björn Hettne, London/New Jersey 1995, S. 100-128. Beide Konfigurationen stellen nur Idealtypen dar, die in diesem Rahmen nicht weiter ausdifferenziert werden können.

Die Transformation eines (nationalen) historischen Blockes vollzieht sich jedoch nicht losgelöst von hegemonialen Strukturen auf internationaler Ebene. Hegemonie in Gramscis Sinne charakterisiert die relative Stabilität eines historischen Blockes durch Zwang der herrschenden sozialen Klasse und gleichzeitig durch Zugeständnisse an ihre Verbündeten. Cox übertrug dieses Konzept auf die internationalen Beziehungen und konstatiert: "A world hegemony is thus in its beginnings an outward expansion of the internal (national) hegemony established by a dominant social class. The economic and social institutions, the culture, the technology associated with this national hegemony become patterns for emulation abroad."¹² Expansion und Hegemonie gingen im vorigen Jahrhundert von Großbritannien und nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA aus. Beide Länder charakterisierte van der Pijl als das Locke'sche Kernland. Die Expansion der Locke'schen Konfiguration zielt auf die Integration Hobbes'scher Gegenkonfiguration in den Weltmarkt. Dieser globale Konflikt zwischen beiden Konfigurationen wurde mit der neoliberalen Wende im Locke'schen Kernland Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahren verschärft. Mit dieser Wende wurde der Staat zugunsten eines transnational expandierenden Marktes weiter eingeschränkt.

Internationale Organisationen unterstützen die institutionelle und ideologische Verbreitung der als universell angenommenen Normen der Locke'schen (neoliberalen) Konfiguration. Sie sind einerseits das Produkt einer hegemonialen Weltordnung, deren Aufgabe es ist, Konsens durch Vereinnahmung nationaler Eliten und Absorption anti-hegemonialer Ideen herzustellen. Andererseits können sie in den "Grenzen des Möglichen" als transformative Kraft wirken.¹³ Multilaterales Handeln, kanalisiert durch Organisationen, wie zum Beispiel die Weltbank, den IWF sowie die Organe der UNO, soll in seinen widersprüchlichen Facetten am Beispiel des ökonomischen Transformationsprozesses in Bosnien und Herzegowina verdeutlicht werden. Das Ziel ist die Zurückdrängung nationalistischer Gegenkräfte, die für eine Hobbes'sche Konfiguration stehen.

Das wirtschaftliche Reformprogramm für Bosnien und Herzegowina

Die Regierung des bosnischen Staates, der mit dem Dayton-Vertrag konstruiert wurde, trägt u.a. die Verantwortung für die Außenhandels-, Zoll- und Geldpolitik. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik wird durch die Regierungen der Entitäten festgelegt. Diese komplizierte Struktur hat die Zusammenarbeit aufgrund nationalistischer Differenzen auf allen Ebenen des Staates erschwert. Aus diesem Grund wurden die Kompetenzen der internationalen Gemeinschaft, vertreten durch den Hohen Repräsentanten sowie durch 39 internationale Organisationen (einschließlich der UNO), auf ein Quasi-Protektorat in den Folgekonferenzen von Dayton erweitert. Dies geht soweit, daß der Hohe Repräsentant nationalistische Hardliner abberufen kann. Die Organisationen verfolgen eine Strategie, die einen Konsens mit den Gegnern der Reformpolitik durch Zwang und Zugeständnisse erreichen will: Ökonomische Hilfe und Integration in globale Strukturen gelten als Anreiz und Druckmittel zugleich. Dieser Konsens soll bezüglich der wirtschaftlichen Reformen vor allem durch die Weltbank und den IWF hergestellt werden. Beide Organisationen entwarfen ein Reformprogramm, das auf den klassischen Säulen neoliberaler Politik beruht: makroökonomische Stabilität, Privatisierung und Liberalisierung der Märkte. Dieses Programm wird von den wichtigsten Geldgebern und Architekten des Dayton-Vertrages, der EU und den USA, unterstützt.¹⁴ Im folgenden soll auf die ersten zwei Punkte ausführlicher eingegangen werden.

¹² Robert Cox, Gramsci, hegemony, and international relations. An essay in method, in: Gramsci, Historical Materialism and International Relations, hrsg. von Stephen Gill, Cambridge 1993, S. 49-66.

¹³ Vgl. Robert Cox, Timothy J. Sinclair, Approaches to world order, Cambridge 1996 oder Stephen Gill (Hrg.), Globalization, democratization, and multilateralism, New York 1997.

¹⁴ Auf die Rolle der EU-Institutionen kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

Kern der makroökonomischen Stabilitätspolitik ist der Aufbau einer unabhängigen Zentralbank, die eine strikte monetaristische, d.h. angebotsorientierte Geldpolitik verfolgen soll. Dementsprechend wurde 1998 die Nationalbank aufgelöst. Die neue Zentralbank agiert für sechs Jahre als "currency board", dessen Direktor vom IWF ernannt wird und kein Staatsbürger Bosniens und Herzegowinas sein darf. Ziel dieser Politik ist es, durch niedrige Inflationsraten und Wechselkursstabilität Vertrauen in die neue und an die Deutsche Mark gebundene Währung herzustellen. Mit dem "currency board" werden die fiskalpolitischen Handlungsspielräume der Regierung bewußt eingeschränkt. Sie wird gezwungen, öffentliche Ausgaben, die in den vergangenen Jahren rund 70 Prozent des Bruttoinlandproduktes ausmachten und vor allem von internationalen Geldgebern finanziert wurden, drastisch zu reduzieren. Bei einem anhaltend hohen Handelsdefizit¹⁵ ist abzusehen, daß die Währungspolitik der nächsten Jahre außerordentlich restriktiv sein wird, was kaum Möglichkeiten läßt, die Wirtschaft über eine expansive Geldpolitik anzukurbeln. Die serbische Entitätsregierung versuchte, die Auflösung der Nationalbank zu behindern. Sie mußte jedoch dem Druck des IWF und des Hohen Repräsentanten nachgeben.

Nach Vorstellungen der Weltbank soll der private Sektor als Motor des Wiederaufbaus und verstärkt auch als soziales Sicherheitsnetz wirken. Deshalb bezieht sich das wichtigste Reformprojekt 1999 auf die Privatisierung von Banken und Unternehmen als die tragenden Säulen der Transformation zur Marktwirtschaft. Hauptakteure in diesem Prozeß sind die Weltbank und eine Kommission des Hohen Repräsentanten, die darüber wachen soll, daß die Privatisierung "transparent und ohne Diskriminierungen" verläuft.¹⁶ Der Privatisierungsprozeß wird die soziale Struktur der Gesellschaft und die Rolle des Staates stark verändern, mit den Worten der Weltbank: "moving away from the all-encompassing government functions performed in the past", und: "the government must 'get out of the way' of private firms, and increase its support for the development of competitive markets."¹⁷ Dies entspricht der Locke'schen Konfiguration, in der der Staat auf Aufgaben beschränkt werden soll, die das freie Spiel der Marktkräfte unterstützen. Dazu gehört zum Beispiel die Schaffung eines rechtlichen Rahmens, den die Weltbank bereits mit den Entitätsregierungen ausgehandelt hat. Die Regierung der Republika Srpska folgte jedoch in verschiedenen Punkten nicht den Vorstellungen der Weltbank. Ihr Gesetzentwurf sieht vor, daß 55 Prozent der Anteile von staatlichen Betrieben erst in zwei Jahren an die neuen Eigentümer übergehen sollen.¹⁸ Dies ist ein Beispiel dafür, daß Hobbes'sche Gegenkräfte noch relativ stark sind. Die Regierung der Föderation plant, Kompensationsscheine auszuteilen. Damit sollen Devisenkonten, die während des Krieges eingezogen wurden, Restitutionsansprüche und ungezahlte Löhne ausgeglichen werden. Um die Anteile am staatlichen Eigentum tatsächlich breit zu streuen, ist Transparenz und Information der Bevölkerung entscheidend. Dies wird aber durch die wachsende Korruption in allen Teilen des Landes, vor allem in der West-Herzegowina und Republika Srpska, und auf allen Ebenen der staatlichen Administration verhindert. Ein weiteres Problem des Privatisierungsprozesses wird das starke Anwachsen der Arbeitslosenquoten sein, die derzeit noch durch sogenannte "Wartelisten" verdeckt werden.¹⁹ Außerdem werden sich die Arbeitsbeziehungen nachhaltig verändern. Die

¹⁵ Das Export-/Importverhältnis verhält sich in der Föderation 1:7 und in der Republika Srpska 1:3. Vgl. World Bank, Economic Brief for Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 18. November 1998.

¹⁶ Eine wichtige Rolle spielt auch die Entwicklungshilfeagentur der USA, US AID.

¹⁷ World Bank Country Study, Bosnia and Herzegovina. Toward Economic Recovery, Washington D.C. 1996, S. 44 bzw. World Bank Country Study, Bosnia and Herzegovina. From Recovery to Sustainable Growth, Washington D.C. 1997, S. 43.

¹⁸ Ebenda (1997).

¹⁹ 1998 betrug die offizielle Arbeitslosenrate 40%, mit Wartelisten über 50%. Vgl. World Bank, Economic Brief for Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 18. November 1998.

Selbstverwaltungsorgane aus jugoslawischen Zeiten existieren schon heute nur noch auf dem Papier und sollen mit einem neuen Arbeitsgesetz in Konsultationsgremien umgewandelt werden.

Die ILO (International Labour Organization) war an dem Entwurf des Arbeitsgesetzes beteiligt und setzt sich für die Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ein. Außerdem unterstützt sie Aktivitäten auf der Mikroebene, die vor allem sozial schwache Gruppen wieder in den Arbeitsprozeß integrieren sollen, d.h. Flüchtlinge, Frauen und Menschen in ländlichen Gebieten, deren prekäre ökonomische Situation u.a. der UNHCR dokumentiert hat.²⁰ Daraus geht hervor, daß breite Schichten der Bevölkerung marginalisiert sind, immer noch von humanitärer Hilfe leben und keine Ressourcen besitzen, um von den wirtschaftlichen Reformen zu profitieren. UNDP-Vertreter kritisierten, daß Projekte mehr den Prioritäten der Geberländer als denen der Empfänger entsprächen. In bezug auf die Sozialpolitik warnte die UN-Entwicklungsagentur vor den Folgen makroökonomischer Reformen. Das derzeitige Programm von UNDP finanziert arbeitsintensive Infrastrukturmaßnahmen in ländlichen Gemeinden.²¹

Auch wenn die unterschiedlichen Positionen internationaler Organisationen hier nur kurz angerissen werden konnten, so wurde doch deutlich, daß vor allem der IWF und die Weltbank die Protagonisten einer neoliberalen Locke'schen Konfiguration sind. Analysen zur Transformation Osteuropas haben jedoch gezeigt, daß es keinen geraden Weg Richtung Marktwirtschaft und Demokratie gibt, sondern daß die Expansion des Marktes von sozialen Entwurzelungen und politischen Gegenbewegungen begleitet wird. Dies wird u.a. durch das Erstarken nationalistischer Parteien belegt.²² An der Fallstudie Bosnien und Herzegowina läßt sich exemplarisch studieren, wie sich soziale Grenzen mit ethnischen Trennlinien vermischen.²³ Diese Trennlinien wurden vor dem Krieg und werden weiterhin von nationalistischen Parteien politisiert. Die weitgehenden Kompetenzen internationaler Organisationen in Bosnien und Herzegowina und die bisherige großzügige finanzielle Unterstützung des Transformationsprozesses zielen auf die Zurückdrängung dieser Hobbes'schen Gegenkräfte und den Aufbau einer vom Staat weitgehend unabhängigen Gesellschaft. Beide Sphären beeinflussen sich jedoch gegenseitig, und der Aufbau einer starken Zivilgesellschaft kann nur als ein integrativer Ansatz verstanden werden. Das heißt: Ohne die Initiativen wie die der ILO, des UNDP oder UNHCR, die auf die soziale Integration "von unten" zielen, werden die makro-ökonomischen Reformprogramme des IWF und der Weltbank Hobbes'sche Gegenkräfte zunächst stärken.

²⁰ UNHCR/Prism Research, Women in the B&H Economy: Current Status & Future Strategies. The Socio-Economic Status of Women in B&H, Sarajevo, Dezember 1998. Vgl. auch ECHO, The Care of Vulnerable Groups in Bosnia-Herzegovina. Social Policy, Protection & Practice, Sarajevo 1998. Diese Studie wurde u.a. von der Weltbank unterstützt, die erkannte, daß Sozialpolitik in Bosnien und Herzegowina vernachlässigt wurde.

²¹ UNDP, Country Operations Framework and Related Matters. First Country Co-operation Framework for Bosnia and Herzegovina, 1997 sowie UNDP, Village Employment and Environment Programme, Sarajevo 1999.

²² Christopher G.A Bryant/Edmund Mokrzycki (Hrg.), The new great transformation? Change and continuity in East-Central Europe, London/New York 1994.

²³ Zum Beispiel sind die Durchschnittslöhne in der kroatisch dominierten West-Herzegowina achtmal so hoch wie in der serbisch dominierten Republika Srpska.

NATO und USA im Südkaukasus²⁴ – Sicherheitspolitische Aspekte der Pipelineführung

Die neue Pipeline Baku – Supsa und ihre sicherheitspolitischen Implikationen

Die Eröffnung der neuen Erdölpipeline von Baku/Azerbaidschan nach Supsa/Georgien am 17. April 1999²⁵ wirft sicherheitspolitische Fragestellungen auf, insbesondere vor dem Hintergrund der latenten ethnischen Spannungen in der Region des Kaukasus. Die neue Transitroute muß vor terroristischen Anschlägen und Beeinträchtigungen durch kriegerische Auseinandersetzungen geschützt werden. Die folgende Darstellung soll einen knappen Überblick zu dieser Thematik bieten. Im Vordergrund steht dabei die Frage nach der Rolle von NATO und USA in diesem Zusammenhang.

Es zeichnet sich eine breite Beteiligung an entsprechenden Sicherungsmaßnahmen der Pipeline ab. Am 16. April hatten sich Militärs von Georgien, Azerbaidschan und der Ukraine zusammengefunden, um gemeinsame militärische Einrichtungen zum Schutz der Transportroute zu besprechen.²⁶ Zählt man noch Moldawien hinzu, so ergibt sich eine "GUAM"²⁷ genannte Staaten-Allianz, deren Mitglieder eine distanzierte Haltung gegenüber Rußland eint und die aus dem GUS-Sicherheitspakt austreten wollen.²⁸ Sowohl georgische als auch azerbaidschanische Vertreter haben mit besonderem Nachdruck eine Spezialeinheit befürwortet, die für die Bewachung der Pipeline zuständig wäre und Kontingente aus allen GUAM-Staaten enthalten würde.²⁹ Georgien baut derzeit bereits mobile, militärisch ausgerüstete Einsatzkräfte und ein Kommunikationssystem auf, um die neue Pipeline zu schützen.³⁰

Diese GUAM-Interessenkonstellation muß auch im Zusammenhang mit einem weiteren Ereignis gesehen werden. Ebenfalls am 17. April 1999 haben die Ukraine, Georgien und Bulgarien einen Vertrag unterzeichnet, der eine neue Fährverbindung zwischen Varna/Bulgarien und Poti/Georgien vorsieht. Damit wird eine Transportverbindung nach Europa geschaffen, die den Iran und Rußland umgeht. So können die Transitwege diversifiziert werden. Obwohl die wirtschaftlichen Vorteile der neuen Pipelineführung noch nicht im Detail benannt werden können, ist als Folge zu erwarten, daß Moskau künftig in geringerem Maße Einfluß auf die Erdöl-Preisgestaltung wird nehmen können.

Es zeichnet sich also ein gewisses Spannungsverhältnis ab, bei dem im wesentlichen auf der einen Seite Azerbaidschan, Georgien und die Ukraine stehen, auf der anderen Seite Rußland, der Iran

²⁴ Der Begriff "Südkaukasus" umfaßt die GUS-Staaten südlich des Kaukasusgebirges, also Georgien, Armenien und Azerbaidschan.

²⁵ Neue Zürcher Zeitung, 19.4.1999, S. 3.

²⁶ RFE/RL Newline, 16.4.1999.

²⁷ GUAM als Abkürzung für Georgien-Ukraine-Azerbaidschan-Moldawien.

²⁸ Der Sicherheitspakt wurde 1992 unterzeichnet und ist Grundlage für die politisch-militärische Zusammenarbeit der GUS-Staaten. Er läuft im Mai 1999 aus und müßte verlängert werden. Die Ukraine und Moldawien sind dem Pakt allerdings ohnehin nie beigetreten.

²⁹ Shevardnadze orders security council to ensure safety of Baku-Supsa Pipeline, in: FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase) 30.3.1999.

³⁰ Nezavisimaja Gazeta, 16.4.1999, S. 1 und 5.

und Armenien. Eriwan wurde im Berg-Karabach-Konflikt³¹ von Rußland mit Waffen unterstützt.³² Azerbaidshan hat Rußland mehrfach beschuldigt, damit Druck auf Baku ausüben zu wollen. Am 15. April 1999 wurde zudem ein integriertes Luftverteidigungssystem zwischen Rußland und Armenien eingeweiht. Fünf dort bereits stationierten MiG-29 sollen acht weitere folgen. Zudem wurden S-300-Luftabwehrraketen aufgestellt. Insofern kann von einer strategischen Allianz zwischen den beiden Staaten gesprochen werden.

Die Kontroverse wird noch dadurch verschärft, daß einige der GUAM-Staaten, insbesondere Georgien und Azerbaidshan, mitunter demonstrativ und zum Mißfallen Moskaus, westlichen Beistand in Fragen der Pipelinesicherheit vorgeschlagen haben. Sowohl Tiflis als auch Baku wünschen hier eine Unterstützung durch die USA oder die NATO.³³

Die USA und der Südkaukasus

Die USA werden von Rußland im Südkaukasus und in Mittelasien als Konkurrent perzipiert. Weit verbreitet sind Vorstellungen eines Weltpolizisten NATO – respektive USA.³⁴ Vor allem der Abschluß von Förderverträgen amerikanischer Firmen in der Region seit 1994 hat das Interesse der US-Außenpolitik auf den Südkaukasus und Mittelasien gelenkt. Außenministerin Albright erklärte etwa am 22. Mai 1997 in einer Rede vor dem Senat: "Assistance to the strategically-located and energy-rich democracies of Central Asia and the Caucasus is strongly in our national interests." Die USA unterstützen bestimmte Pipelineprojekte, die neben wirtschaftlichen Erwägungen auch einer gewissen politischen Logik folgen. So favorisiert vor allem Washington über die bereits bestehende Pipeline Baku-Supsa hinaus eine Abzweigung von Georgien bis zum türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan. Damit könnte man sowohl Rußland umgehen, als auch den von den USA noch als fundamentalistische Gefahr empfundenen Iran. Moskau nimmt diese Überlegungen als Bedrohung der eigenen Interessen wahr, denn eine Diversifizierung der Transportwege würde nicht nur eine größere Konkurrenz und damit geringere Gewinnmargen beim momentan ohnehin niedrigen Ölpreis bedeuten.³⁵ Daneben würde Moskau ein, wenn auch mittelbares, Druckmittel den europäischen Empfängerstaaten gegenüber aus der Hand genommen.

Die NATO und der Südkaukasus

Neben relativ allgemeinen Zielvorstellungen von Demokratie und einer liberalen Wirtschaftsordnung, niedergelegt im Washingtoner Vertrag von 1949³⁶ und seither immer wieder bekräftigt,³⁷

³¹ In Berg-Karabach fielen seit Anfang der neunziger Jahre 35.000 Menschen und eine Million Flüchtlinge einem Krieg zwischen Armenien und Azerbaidshan zum Opfer, den Eriwan schließlich aufgrund russischer militärischer Hilfe für sich entscheiden konnte. Bis heute halten die Armenier ein Fünftel des azerbaidshanischen Territoriums besetzt.

³² Allerdings hat Moskau immer wieder bestritten, Waffen direkt in diese Krisenregion geschickt zu haben. Ein solches Vorgehen verletzt die Statuten der GUS.

³³ Shevardnadze orders security council to ensure safety of Baku-Supsa Pipeline, in: FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), 30.3.1999.

³⁴ Sebastian Mayer, Rußland und die Frage der Selbstmandatierung der NATO, Aktuelle Analysen des BIOst Nr. 15, 22.4.1999.

³⁵ Momentan geht das Gros der Energieträger aus der Kaspischen Region nach Europa noch über russisches Territorium.

³⁶ Vgl. Artikel 2 des Washingtoner Vertrages, in dem "promoting conditions of stability and well-being" sowie "economic cooperation" als Aufgaben hervorgehoben werden.

³⁷ So auch im PfP-Grundlagendokument, wo die "Förderung der Grundfreiheiten und Menschenrechte und die Sicherung von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden durch Demokratie" als Ziele der Zusammenarbeit genannt werden.

sind es vor allem zwei Aspekte im Südkaukasus, denen die NATO – und damit auch die USA als deren dominierendes Mitglied – Aufmerksamkeit schenkt: die Proliferationsgefahr von Massenvernichtungswaffen³⁸ sowie ökonomische Interessen im Zusammenhang mit der Öl- und Gasförderung im Kaspischen Meer, um die es hier geht. NATO-Generalsekretär Javier Solana äußert sich so: "The potential of the vast area that stretches from Central and Eastern Europe to the Caucasus and to Central Asia is enormous – offering new markets and investments, as well as considerable human and natural resources."³⁹

Ein wichtiges Instrument, Nicht-NATO-Staaten direkt an die Allianz zu binden, stellt die Partnerschaft für den Frieden (PfP) dar. Die PfP wurde auf dem Brüsseler Gipfel Anfang 1994 ins Leben gerufen. Sie soll "die politische und militärische Zusammenarbeit in ganz Europa erweitern, Stabilität festigen, Bedrohungen des Friedens verringern" und die PfP-Teilnehmer letztlich in die Lage versetzen, "mit NATO-Streitkräften zusammenzuwirken, in Bereichen wie Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst sowie humanitären und anderen eventuell zu vereinbarenden Operationen."⁴⁰ Auch Georgien, Armenien und Azerbaidschan sind Mitglieder der PfP, verfügen jeweils über eine Vertretung am NATO-Hauptquartier in Brüssel und haben einen Offizier zur Partnerschafts-Kooperationszelle nach Mons entsandt.⁴¹ Sie haben zudem das PfP-Rahmendokument unterzeichnet, in dem es heißt: "Die NATO wird mit jedem aktiven Teilnehmer an der Partnerschaft in Konsultationen eintreten, wenn dieser Partner eine direkte Bedrohung seiner territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit oder Sicherheit sieht." Vor diesem Hintergrund sind die Wünsche Azerbaidschans und Georgiens in bezug auf eine NATO/ US-Teilnahme an der Pipelinesicherung zu verstehen.

NATO und USA als sicherheitspolitische Faktoren im Südkaukasus?

Azerbaidschanische Vertreter haben Gespräche mit der Nordatlantischen Allianz über die Stationierung einer NATO-Einheit zur Überwachung des azerbaidschanischen Teils der Baku-Supsa-Pipeline geführt.⁴² Der georgische Verteidigungsminister Tevzadze hatte im Dezember 1998 eine Peacekeeping-Truppe unter Mithilfe der NATO mit Kontingenten aus den GUAM-Staaten gefordert, die in der Region des Schwarzen- sowie Kaspischen Meeres eingesetzt werden könnte.⁴³ Georgien hat sich zudem immer stark gemacht für die Abhaltung von PfP-Manövern auf seinem Gebiet.⁴⁴ Bereits Anfang 1998 war eine engere Zusammenarbeit zwischen Georgien und der NATO im Gespräch, die über die PfP hinausgehen würde. Als Leitbild wurde die Kooperation mit der Ukraine genannt.⁴⁵

In letzter Zeit wird zudem eine Entsendung amerikanischer Truppen nach Azerbaidschan diskutiert, vorgeschlagen von Vafa Guluzade, dem Berater von Präsident Hayder Alijev.⁴⁶ Azerbai-

³⁸ Außenministerin Albright hat ihren Kollegen bei einer NATO-Konferenz in Brüssel erläutert, daß die wirklich bedeutsamen potentiellen Risiken für Europa und die USA heute vom Mittleren Osten und von Eurasien ausgehen, so zum Beispiel durch die Proliferation von Nuklear- und biologischen Waffen. Dagegen müsse sich die NATO wappnen, vgl. Neue Zürcher Zeitung, 18.12.1997.

³⁹ Ansprache vor der amerikanischen Handelskammer in Brüssel, 21.10.1997, <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s971021a.htm> (download 10.4.1999).

⁴⁰ Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 17.1.1994, S. 21.

⁴¹ Pol de Witte, Fostering Stability in the Southern Caucasus, in: NATO Review Nr. 1, Spring 1999, S. 15.

⁴² Georgia finalizes security arrangements for oil export pipeline, RFE/RL Newline Vol 2, Nr. 246, Part I, 23.12.1998.

⁴³ G.U.A.M. considers forming peacekeeping unit, in: The Jamestown Foundation. Monitor, 10.12.1998.

⁴⁴ Georgia wants military cooperation with China, NATO, RFE/RL Newline Vol 2, Nr. 14, Part I, 22.1.1998.

⁴⁵ NATO may consider intervention in Abkhazia, in: RFE/RL Newline Vol 2, Nr. 18, Part I, 28.1.1998.

⁴⁶ Michael Lelyveld: Caucasus: U.S. Military presence in Caspian appears inevitable, RFE/RL, 4.2.1999; Debate over NATO presence in Azerbaijan continues, in: RFE/RL Newline, 27.1.1999.

dschan hat zudem einen Flugplatz für Kampfbomber, in Nasosnaja bei Baku, nicht nur den USA und der NATO, sondern darüber hinaus auch dem NATO-Mitglied Türkei angeboten.⁴⁷

All dies dokumentiert ein großes Interesse der beiden Staaten an militärischer Hilfe durch NATO und USA. Zwar erhofft man sich damit wohl auch eine Modernisierung der eigenen Streitkräfte sowie eine Entlastung des Verteidigungsbudgets. Das maßgebliche Motiv ist jedoch der Versuch, sich von der Dominanz Rußlands zu emanzipieren. Obwohl formal unabhängig, fühlen sich Georgien und Azerbaidschan gegängelt und mit Moskaus Devise vom "Nahen Ausland als der Interessensphäre Rußlands" in ihrer Souveränität eingeschränkt.⁴⁸ Die Tatsache, daß Rußland mit massiven Waffenlieferungen Armenien im Konflikt um Berg-Karabach unterstützt hat, wird von azerbaidschanischen Vertretern immer wieder erwähnt. Vadif Guluzade sagte in einem Interview mit der New York Times: "Azerbaidschan ist unter großer Gefahr von Rußland. Sie [die Russen; S.M.] warten darauf, sich der Armenier zu bedienen, um gegen uns loszuschlagen."⁴⁹ Auch im Abchasien-Konflikt unterstützt Moskau, wenn auch indirekt, die Separatisten.⁵⁰ Beide Konflikte stellen mögliche Unsicherheitsfaktoren für einen reibungslosen Transport der Energieträger nach Supsa dar.

Die Vorschläge hinsichtlich NATO/US-Truppen-Stationierungen im Südkaukasus können in einem gewissen Maße als indirekte Drohungen an die Adresse Moskaus interpretiert werden. In einem Interview mit der "Nezavisimaja Gazeta" vom Februar 1999 sagte Guluzade, Rußland müsse seine Politik gegenüber Baku grundsätzlich ändern, wenn es NATO-Stationierungen in Azerbaidschan verhindern wolle.⁵¹ Auch die NATO-Politik Georgiens erscheint oftmals als von taktischem Kalkül geprägt. So hat Präsident Schewardnadse Anfang März 1999 eine NATO-Mitgliedschaft seines Landes noch als unwahrscheinlich bezeichnet.⁵² Knapp zwei Monate später verkündete der Präsident dann, Georgien ersuche nun öffentlich um Mitgliedschaft in der NATO. Inwieweit es bei dieser außenpolitischen Linie bleibt, muß abgewartet werden.⁵³

Schlußfolgerungen und Ausblick

Angebote von Georgien und Azerbaidschan an NATO oder USA, sich in der Region stärker zu engagieren oder dort gar Truppen zu stationieren, sind einerseits vor dem Hintergrund der neuen Pipeline nach Supsa zu sehen. Tiflis und Baku gehen davon aus, daß eine westliche Beteiligung an entsprechenden Sicherungsmaßnahmen die Risiken einer russischen Einmischung in Fragen des neuen Transportwegs verringern würde.

Über diese konkreten Aspekte hinaus geht es jedoch bei den Angeboten mindestens ebenso um eine prinzipielle Abnabelung von Rußland, das das "Nahe Ausland" – und damit auch Georgien und Azerbaidschan – als seine Interessensphäre betrachtet. Insofern besteht in diesen Staaten generell der Wunsch nach einem starken Partner, der Moskau Paroli bieten kann.

⁴⁷ NATO presses Russia on another front, Stratfor Global Intelligence Update, 15.4.1999, <http://www.stratfor.com/services/giu/041599.asp> (download 25.4.1999).

⁴⁸ Präsident Jelzin hatte im Dekret 940 vom 14.9.1995 das sogenannte "Nahe Ausland" als "Zone vitaler Interessen" bezeichnet.

⁴⁹ Interview zit. aus: US should build a military base in Azerbaijan, Boston Globe, 6.2.1999.

⁵⁰ Siehe hierzu auch: Bruno Coppieters, Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien, Bericht des BIOst Nr. 12/1999, 31.1.1999.

⁵¹ Nezavisimaja Gazeta, 27.2.1999, S. 1 und 5.

⁵² Georgian President rules out NATO membership, Turkish bases, in: RFE/RL Newsline, Vol 3, Nr. 46, Part I, 8.3.1999.

⁵³ Shevardnadze says Georgia wants to join NATO, Russia Today, 2.5.1999, <http://www.russiatoday.com/today/news/1999050121.html> (download 2.5.1999).

Die USA sind aus ökonomischen und geostrategischen Gründen an einer stabilen Situation, einer Diversifizierung der Transportwege und an der Unterstützung amerikanischer Energiekonzerne im Südkaukasus interessiert. In den letzten Monaten ist die anfängliche Euphorie über zu erwartende Förderquoten allerdings einer gewissen Ernüchterung gewichen. Erstens läßt der niedrige Ölpreis momentan nur niedrige Gewinnmargen zu, zum anderen wurden viele Schätzungen hinsichtlich der Reserven im Kaspischen Meer enttäuscht.⁵⁴ Falls das niedrige Niveau weiter anhält, kann dies auch Auswirkungen auf die geplante Ceyhan-Pipeline haben, die sich unter diesen Umständen nur über einen längeren Zeitraum amortisieren würde.

Vor diesem Hintergrund werden die USA auch ein stärkeres sicherheitspolitisches Engagement in der Region überdenken. Letztlich wird es wohl, bei aller finanziellen und militärischen Hilfe, zu keiner festen Stationierung von NATO- oder US-Truppen im Südkaukasus kommen, selbst wenn es Baku und Tiflis mit ihren Vorschlägen wirklich ernst meinen würden. Und zwar auch deshalb, um in dieser für Moskau so sensiblen Angelegenheit keinen Anlaß zu weiterem Mißmut über dessen gesunkenen Stellenwert in der internationalen Politik zu geben. Bereits die NATO-Osterweiterung sowie der Einsatz der Allianz gegen die Bundesrepublik Jugoslawien haben das Selbstbewußtsein der einstigen Supermacht beschädigt. Eine Stationierung ist aber auch deshalb eher unwahrscheinlich, weil sie die amerikanische Außenpolitik hinsichtlich der latenten Konflikte in der Region in Nöte bringen könnte und überdies der amerikanischen Öffentlichkeit, gerade nach den ernüchternden Erfahrungen der NATO in Jugoslawien, nur schwer zu erklären wäre. Wahrscheinlicher dagegen ist, was der azerbaidzhanische Premierminister Artur Rasi-Zade Anfang 1998 sagte: Eine Unterstützung der Pipelinesicherheit durch die NATO ist nur im Falle tatsächlich auftretender Schwierigkeiten vorstellbar – "should the need to do so arise".⁵⁵ Auch wenn es letztlich nicht zu entsprechenden Truppenstationierungen im Südkaukasus kommen wird, bedeuten die NATO-Präsenz in der Türkei sowie die US-Truppen vor allem im Nahen Osten Größen, mit denen die russische Kaukasuspolitik zu kalkulieren hat.

⁵⁴ Neue Zürcher Zeitung, 19.4.1999, S. 5.

⁵⁵ Azerbaijan consults with NATO on guarding pipelines, in: RFE/RL Newline Vol 2, Nr. 20, Part I, 30.1.1998.

Finanzsektor, Kreditsicherung und Investitionstätigkeit

Lars Handrich

Die Konkursgesetzgebung in Ungarn und der Tschechischen Republik

Marktwirtschaftliche Konkursgesetze unterstützen durch die genaue Definition der Eigentumsrechte von Gläubigern und Schuldnern eine effiziente Allokation knappen Kapitals. Angeschlagenen Firmen wird ein geordneter Marktaustritt ermöglicht. Der Schutz der Geldgeber fördert den Kreditfluß in der Wirtschaft.¹

Die Konkursordnung beeinflußt die Verhandlungsstrategien von Gläubigern und Schuldnern und die Ergebnisse der Konkursverfahren. Die Anforderungen für eine Konkurseröffnung, die Vorschriften für Umstrukturierung oder Liquidierung von Unternehmen sind kostspielig. Die Gesetzgebung in den einzelnen Staaten verteilt die Kosten von Konkursverfahren unterschiedlich zwischen Gläubigern und Schuldnern.²

Die Erfahrungen Ungarns und der Tschechischen Republik bei der Ausgestaltung des Konkursrechts in einem schwachen institutionellen Kontext sollen untersucht werden. Zunächst werden wesentliche Merkmale der Gesetzgebung in Ungarn und Tschechien kurz umrissen. Anschließend werden die Auswirkungen der Gesetze diskutiert und Schlußfolgerungen gezogen.

Ungarn

Das ungarische Konkursgesetz (Gesetz IL/1991) wurde am 24. September 1991 vom Parlament verabschiedet und trat am 1. Januar 1992 in Kraft. Es ersetzte das Dekret Nr. 11/1986 über Liquidierung und Abwicklung, welches für staatliche Unternehmen entwickelt worden war und als zu wenig wirksam wahrgenommen wurde.³

Mit dem Ziel, den hohen Bestand an faulen Krediten zu reduzieren und das Entstehen weiterer zu verhindern, führte das Gesetz neue Regelungen für Konkursverfahren ein. Die Reorganisation oder Liquidierung von in wirtschaftlichen Schwierigkeiten steckenden Firmen sollte beschleunigt werden.⁴

Als wichtigste Innovation wurde eine Klausel eingeführt, ein sogenannter automatischer Auslöser, wonach jedes Unternehmen mit einem Zahlungsrückstand von mehr als 90 Tagen in beliebiger Höhe und gegenüber jedem Gläubiger gezwungen wurde, innerhalb von acht Tagen Konkurs anzumelden.⁵ Für die Einhaltung der Regel wurde die Firmenleitung persönlich zivilrechtlich haftbar gemacht, weshalb die Klausel auch als "Harakiri-Klausel" bezeichnet wurde.⁶

¹ C.W. Gray/S. Schlorke/M. Szanyi, Hungary's Bankruptcy Experience, 1992-1993. The World Bank Economic Review, 10/3 1996, S. 425.

² J. Mitchell, Bankruptcy Experience in Hungary and the Czech Republic. WDI Discussion Paper 211, 1998, S. 4-5.

³ J.P. Bonin/M.E. Schaffer, Banks, Firms, Bad Debts and Bankruptcy in Hungary 1991-1994, LSE-CEP-Discussion Paper 234, 1995, S. 26.

⁴ C.W. Gray/S. Schlorke/M. Szanyi, Hungary's Bankruptcy Experience, 1992-1993. The World Bank Economic Review, 10/3, 1996, S. 428.

⁵ Von der Klausel ausgenommen waren Banken, Versicherungen und Einzelunternehmer.

⁶ J. Kornai, The Evolution of Financial Discipline under the Postsocialist System, in: Kyklos, 46/3, 1993, S. 325.

Nach Anmeldung des Konkurses können die Unternehmen für das weitere Verfahren zwischen einer Reorganisation oder Liquidation wählen. Im Falle einer Umstrukturierung wurde automatisch ein dreimonatiges Zahlungsmoratorium verhängt und innerhalb dieser Zeitspanne mußte den Gläubigern ein Sanierungsplan vorgelegt werden. Nach einstimmiger Annahme des Planes durch die Kreditoren beginnt die Umstrukturierung. In den folgenden drei Jahren ist dem Unternehmen ein erneuter Konkursantrag verwehrt. Gerät es erneut in finanzielle Schwierigkeiten oder wird der Plan durch die Gläubiger abgelehnt, geht das Unternehmen automatisch in Liquidation.⁷

Im September 1993 wurde mit einer Novelle des Konkursgesetzes der automatische Auslöser ersatzlos gestrichen. Für Reorganisationen wurden das automatische Zahlungsmoratorium und die Einstimmigkeitsregel abgeschafft. Statt dessen müssen die Gläubiger dem Zahlungsstop und dem Sanierungsplan mehrheitlich in Höhe von zwei Drittel der Forderungen zustimmen, sonst wird die Umstrukturierung abgewiesen.⁸

Ein Konkursantrag kann in Ungarn auch nach der Novelle nur vom Schuldner selbst gestellt werden. Gläubiger können ihre Forderungen vor Gericht einzig mit einem Liquidationsantrag geltend machen.

Tschechische Republik

Die tschechische Konkursordnung wurde im Juli 1991 vom Parlament beschlossen. Die Konkursgesetze wurden jedoch erst nach einigen Änderungen im April 1993 wirksam. Der Grund für die Verzögerung waren befürchtete Konsequenzen für die Staatsbetriebe und die Voucherprivatisierung. Unternehmen, an denen der Staat oder der Nationale Vermögensfonds beteiligt sind, wurden von den geltenden Konkursbestimmungen ausgenommen.⁹

Die tschechischen Regeln sehen vor, daß ein Konkursantrag entweder von mindestens zwei Gläubigern gemeinsam oder vom Schuldner selbst und zusammen mit einem Gläubiger gestellt werden kann. Wichtige Voraussetzung für eine gerichtliche Bestätigung des Antrags ist der Nachweis, daß ein Unternehmen "überschuldet" ist. Das ist der Fall, wenn das Unternehmen gegenüber mindestens zwei Gläubigern im Zahlungsrückstand ist oder die Höhe der Schulden das Betriebsvermögen übersteigt. Weiterhin müssen die Mittel des betroffenen Unternehmens ausreichen, um die Kosten des Konkursverfahrens zu tragen.¹⁰

Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten können nach Stellung eines Konkursantrages bei Gericht eine Umstrukturierung beantragen. Wird diese genehmigt, beginnt ein dreimonatiges Zahlungsmoratorium, dem sich ein Vergleich anschließt. Den Gläubigern muß durch die Unternehmenssanierung eine Rückzahlung in Höhe von 45 Prozent ihrer Forderungen garantiert werden. Dem Gericht obliegt die Beurteilung der Durchführbarkeit des Reorganisationsplans.¹¹

Die Auswirkungen der Konkursgesetze

In Tabelle 1 sind die Zahlen von Konkursen und Liquidationen in Ungarn dargestellt.

⁷ C.W. Gray/S. Schlorke/M. Szanyi, Hungary's Bankruptcy Experience, 1992-1993. The World Bank Economic Review, 10/3, 1996, S. 428.

⁸ J. Mitchell, Bankruptcy Experience in Hungary and the Czech Republic. WDI Discussion Paper 211, 1998, S. 14.

⁹ OECD, Corporate Bankruptcy and Reorganisation Procedures in OECD and Central and Eastern European Countries, Paris 1994, S. 10.

¹⁰ L. Tichy, The Bankruptcy Code of the Czech Republic, in: OECD, Corporate Bankruptcy and Reorganisation Procedures in OECD and Central and Eastern European Countries, Paris 1994, S. 83.

¹¹ J. Mitchell, Bankruptcy Experience in Hungary and the Czech Republic. WDI Discussion Paper 211, 1998, S. 11-12.

1992 stiegen die Konkursanträge mit Einführung der "Harakiri-Klausel" drastisch an. Von 4.169 Anträgen in 1992 entfielen allein 2259 auf den Monat April.¹² Mit Abschaffung der Klausel sanken die Anträge auf 80 im Jahre 1996.

Tabelle 1: Konkurse und Liquidationen in Ungarn

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Konkursanträge insgesamt	425	884	4.169	987	189	145	80
- davon freiwillig	n.a.	n.a.	1.016	137	136	139	80
- davon obligatorisch	n.a.	n.a.	3.153	850	53	6	0
Reorganisationen	n.a.	n.a.	2.500	887	79	28	14
Einigungen	n.a.	n.a.	740	510	90	21	9
laufende Liquidation	n.a.	n.a.	703	674	28	9	4
Liquidationsanträge insgesamt	n.a.	n.a.	9.891	7.242	5.711	6.316	7.397
- davon durch Gläubiger	n.a.	n.a.	8.131	5.883	4.715	5.398	6.372
- davon durch Schuldner	n.a.	n.a.	1.760	1.359	996	918	1.025
erklärte Liquidation	n.a.	n.a.	2.227	2.593	2.484	2.799	3.078
Konkurs + Liquidationsanträge	n.a.	n.a.	14.060	8.229	5.900	6.461	7.477

Quelle: Mitchell 1993: 202, Mitchell 1998:40.

Die Zahl der Reorganisationen ging im Zeitraum 1992 bis 1996 von 2.500 auf 14 zurück. Das läßt vermuten, daß die später ersetzte Bestimmung einer einstimmigen Annahme des Sanierungsplans seitens der Gläubiger kein Hindernis für eine Reorganisation war. Mit Abschaffung des automatischen Zahlungsmoratoriums scheint die Reorganisationslösung ihre Attraktivität für die Schuldner verloren zu haben.

Die Zahl der Einigungen nahm ebenfalls stark ab. Hingegen wuchs die Zahl der Liquidationsanträge nach einem leichten Rückgang im Jahre 1994 wieder an. Die seitens der Gläubiger initiierten Liquidationen stiegen im Verhältnis zu allen Konkurs- und Liquidationsanträgen beständig an. Lag ihr Anteil 1992 bei ca. 58% betrug er 1994 bereits 80% und stieg 1996 auf über 85% an. Damit wird deutlich, daß die von Kreditoren beantragte Liquidation das vorherrschende Konkursverfahren in Ungarn ist und davon unvermindert reger Gebrauch gemacht wird.

In Tabelle 2 sind die Daten der Konkursverfahren in der Tschechischen Republik wiedergegeben. Auffällig ist zunächst die im Vergleich zu Ungarn gering erscheinende Zahl von Konkursanträgen, die sich allerdings von 1993 bis 1996 fast verdreifacht.

Tabelle 2: Konkurse in der Tschechischen Republik (in Klammern v.H.¹³)

	1993	1994	1995	1996
Konkursanträge	1.098 (100)	1.816 (100)	2.393 (100)	2.996 (100)
Bankrotterklärungen	60 (5,45)	288 (15,8)	480 (20,0)	719 (24,0)
Vergleiche/Sanierung	1 (0,09)	2 (0,11)	2 (0,08)	6 (0,2)

¹² Die Masse der Anträge wurde am 8.4.1992 gestellt. Das Datum ergibt sich dadurch, daß die Regelung am 1.1.1992 in Kraft trat und nach 90 Tagen Zahlungsverzug innerhalb von einer Woche ein Konkursantrag gestellt werden mußte.

¹³ Abweichungen von Hundert durch Runden.

offene Verfahren	688 (63,2)	937 (51,6)	1.312 (54,8)	1.404 (46,9)
sonstige Einigungen	349 (32,0)	589 (32,4)	599 (25,0)	867 (28,9)

Quelle: Mitchell 1998:40.

Da die tschechische Statistik nicht so detailliert ist, kann hier nicht genauer nach Kreditoren und Debitoren unterschieden werden. Es liegt die Vermutung nahe, daß die Ausnahmen für Betriebe mit Beteiligung des Staates oder des Nationalen Vermögensfonds eine wesentliche Erklärung für die geringe Zahl von Anträgen ist.

Dazu sind die Kosten einer Antragstellung für die Gläubiger recht hoch. Zunächst einmal muß der erforderliche zweite Gläubiger, dem gegenüber der Schuldner ebenfalls in Zahlungsverzug ist, gefunden werden. Außerdem kann eine Firma mit der Definition ihrer Überschuldung strategisch umgehen, dabei den anderen Gläubiger bezahlen und einzig dem Konkursinitiator gegenüber säumig bleiben, was zur Einstellung des Konkursverfahrens führt.¹⁴ Die sehr geringen Zahlen tatsächlicher Bankrotte und Reorganisationen deuten in diese Richtung.

Der hohe Anteil offener Verfahren ist sicherlich auf die zentrale Rolle der Gerichte in der tschechischen Konkursordnung zurückzuführen. Die lange Zeitspanne zwischen Antragstellung und gerichtlicher Entscheidung schafft Anreize für das Firmenmanagement, die Vermögenswerte des Unternehmens zu verlagern (asset stripping). Illegale Transaktionen können nach tschechischem Recht nur innerhalb von sechs Monaten wieder rückgängig gemacht werden. Aus Mangel an Informationen können die Gläubiger solche Aktivitäten häufig nicht rechtzeitig aufdecken.

In einigen Fällen waren Gläubiger bei der Vermögensverlagerung in ein "neues" Unternehmen behilflich, um so ihre Chancen auf Rückzahlung der Schulden zu Lasten anderer Geldgeber zu erhöhen. Begünstigt werden diese Transaktionen auch dadurch, daß in der tschechischen Rechtsprechung der Tatbestand einer betrügerischen Verschiebung von Vermögen bisher juristisch nicht genau definiert ist und die Strafen eher gering ausfallen.¹⁵

Auffällig ist die geringe Zahl der Reorganisationen im tschechischen Fall. Die Gründe dafür könnten in den Anforderungen an die Firmengröße (mindestens 50 Beschäftigte) und den hohen zu garantierenden Rückzahlungen (mindestens 45%) liegen. Schließlich können die Gerichte unter bestimmten Bedingungen einen Sanierungsplan zurückweisen.

Die Gerichte spielen auch bei der Liquidierung eines Unternehmens eine entscheidende Rolle, indem sie über Methoden und Konditionen der Vermögensveräußerung bestimmen. Oft setzen die Gerichte zu erzielende Mindestpreise fest, die nicht unterboten werden dürfen, was die Liquidationsverfahren sicherlich zeitlich verlängern dürfte.¹⁶

Schlußfolgerungen

Der Vergleich der Konkursgesetze Ungarns und der Tschechischen Republik zeigt deutliche Unterschiede in der jeweiligen Ausgestaltung. Die ungarischen Regelungen wurden mit dem Ziel, die faulen Kredite drastisch zu reduzieren, eingeführt. Die von Januar 1992 bis September 1993 geltende "Harakiri-Klausel" löste eine gewaltige Pleitewelle aus. Rund ein Drittel aller ungarischen Unternehmen ging in Konkurs. Durch Dominoeffekte wurden auch anderweitig solvente

¹⁴ J. Mitchell, Bankruptcy Experience in Hungary and the Czech Republic. WDI Discussion Paper 211, 1998, S. 9.

¹⁵ J. Mitchell, Bankruptcy Experience in Hungary and the Czech Republic. WDI Discussion Paper 211, 1998, S. 10-11.

¹⁶ J. Mitchell, Bankruptcy Experience in Hungary and the Czech Republic. WDI Discussion Paper 211, 1998, S. 13.

Unternehmen mitgerissen. Diese "legislative Schocktherapie" wurde durch die Einführung neuer Bilanzierungsrichtlinien am 1. Januar 1992 und neuer Bankenbestimmungen am 1. April 1992 zusätzlich verstärkt. Das neue Bankgesetz (Gesetz LXIX/1991) schrieb den Banken vor, alle an Unternehmen in Konkurs ausgereichten Kredite als faule Kredite auszuweisen und Rückstellungen in voller Kredithöhe zu bilden. Das führte zur weiteren Verknappung von Kapital. Das Ziel, die faulen Kredite abzubauen, wurde inzwischen erreicht. Ihr Anteil an allen Krediten sank von 18% (1994) auf 4% (1997). Ob sich der Rückgang auf die Konkursgesetzgebung zurückführen läßt, bleibt fraglich. Für die Tschechische Republik reduzierte sich im selben Zeitraum der Anteil fauler Kredite von 34% auf 29% aller Kredite.¹⁷ Allerdings lag 1997 der Anteil an die Privatwirtschaft vergebener Kredite in der Tschechischen Republik bei 68% des BIP, in Ungarn hingegen bei 24% des BIP.

Vergleicht man die Kosten der Konkursverfahren, sind diese in Ungarn geringer und den Gläubigern werden umfangreiche Rechte eingeräumt. Die Kosten tschechischer Konkursverfahren fallen überwiegend bei den Gläubigern an. Sie müssen die erheblichen Kosten gegen die Unsicherheiten, ob der Antrag bei Gericht angenommen wird, die Länge und den Verlauf des Verfahrens und die zu erwartende Höhe der Rückzahlungen abwägen. Die geplante Privatisierung der staatlichen Banken wird nicht aus der momentanen tschechischen Wirtschaftskrise führen, sollten die Konkursgesetze nicht zugunsten einer Stärkung der Gläubiger geändert werden. Andernfalls werden die privaten Banken die Kreditvergabe an die Wirtschaft einschränken. Die gegenwärtige Krise würde sich vertiefen.

¹⁷ EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), Transition Report, London 1998, S. 133.

Institutionelle Hemmnisse für Unternehmensfinanzierung und Investitionen in Rußland

Insider-Dominanz als "inneres institutionelles Hemmnis" für Unternehmensfinanzierung und Investitionen

Die russische Politik der "großen Privatisierung"¹⁸ von 1992 bis 1996 ermöglichte es den Managern und Arbeitern (hier als "Insider" bezeichnet) in außerordentlich hohem Umfang Anteile an "ihren" Unternehmen zu erwerben, noch bevor andere Interessenten mittels Privatisierungsgutscheinen ("Vouchern") direkt oder über sog. Voucher-Investitionsfonds indirekt Aktien erwerben konnten. Im Rahmen einer "geschlossenen Zeichnung" (*zakrytaja podpiska*) konnten die Insider eine Option wählen, bei der sie 51% der stimmberechtigten Stammaktien "ihrer" Unternehmen zu sehr günstigen Bedingungen erwarben.

Bei 72%¹⁹ der rund 25.000 privatisierten großen russischen Unternehmen wählten die Insider diese Option und sicherten sich somit vorab die Mehrheit der Aktien und Stimmrechte. Durch ihre Beteiligung an den im Anschluß an die "geschlossene Zeichnung" durchgeführten "offenen Auktionen", bei denen weitere Aktien gegen Voucher oder Geld verkauft wurden, konnten die Insider ihren durchschnittlichen Anteil an "ihren" Unternehmen auf 55-60% steigern. In rund 59-65% aller privatisierten Unternehmen hielten die Insider Ende 1996 die Mehrheit der Aktien und Stimmrechte.²⁰ Bis zu zwei Drittel der privatisierten russischen Unternehmen sind somit "insider-dominiert".

Für eine erfolgreiche Außenfinanzierung mit frischem Eigenkapital (Aktienemission) gilt allgemein, daß das Management seinen (neuen) Aktionären glaubhaft eine hohe Rendite bzw. Wertsteigerung des Unternehmens versprechen muß. Wegen der Trennung von "Eigentum" (Aktionäre) und "Kontrolle" (Manager) hat das Management jedoch Möglichkeiten, das Unternehmen nicht gewinn- bzw. wertmaximierend zu führen, sondern statt dessen kostenträchtige Aktivitäten zu betreiben, die nur ihm selber dienen ("consumption on the job").²¹ Auch wenn ein Manager selbst Aktien besitzt oder gewinnabhängig entlohnt wird, bleibt ein Anreiz bestehen, zu Lasten der anderen Eigentümer "consumption on the job" zu betreiben.

Da außenstehende, also nicht von den "consumption on the job"-Aktivitäten profitierende Aktionäre diesen Interessengegensatz antizipieren, sinkt ihre Zahlungsbereitschaft für die Aktien und das Unternehmen kann weniger Kapital für Investitionen mobilisieren.

Bei insider-dominierten russischen Unternehmen stellt sich dieses allgemeine Problem in besonderer Schärfe, da das Management hier nicht nur seine eigenen Interessen, sondern auch die In-

¹⁸ Betreffend große Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten oder einem Buchwert (Stand 1991) von mehr als 50 Millionen Rubel. Fakultativ auch für mittlere Unternehmen.

¹⁹ Vgl. GKI, *Panorama Privatizacii*, versch. Ausgaben.

²⁰ Diese Zahlen beruhen auf verschiedenen Surveys, da exakte statistische Angaben über die Verteilung der Aktien an russischen Unternehmen nach Abschluß der "offenen Auktionen" Ende 1996 nicht vorliegen. A. Radygin/V. Gutnik/G. Mal'ginov, *Postprivatizacionnaja struktura akcionernogo kapitala i korporativnyj kontrol': "kontrevoljucija upravljajuščich"?*, in: *Voprosy ekonomiki* 10/1995, S. 47-69; J.R. Blasi/M. Kroumova/D. Kruse, *Kremlin Capitalism: the Privatization of the Russian Economy*, Ithaca/London 1997, S. 193; M. Wright/T. Buck/I. Filatotchev, *Bank and investment fund monitoring of privatized firms in Russia*, in: *Economics of Transition* 2/1998, S. 361-388.

²¹ Beispiele für "consumption on the job"-Aktivitäten sind teure Bürogebäude oder Dienstwagen, aber auch eine zu sehr auf Größenwachstum fixierte Unternehmenspolitik (wenn die Führung eines größeren Unternehmens dem Management ein höheres Prestige verspricht) sowie überhöhte Gehälter und Prämien.

teressen der Arbeiter-Aktionäre zu Lasten außenstehender Aktionäre berücksichtigen wird. Im Gegensatz zu außenstehenden Aktionären sind Arbeiter-Aktionäre an hohen Löhnen, umfangreichen betrieblichen Sozialleistungen und dem Erhalt unproduktiver Arbeitsplätze interessiert. Die Manager sind aus verschiedenen Gründen (z.B. wegen des noch schlecht entwickelten Arbeitsmarktes für Führungskräfte in Rußland, aber auch wegen der oben angedeuteten Möglichkeit zu "consumption on the job") vor allem am Erhalt ihrer Stellung interessiert. Solange sie betriebswirtschaftlich notwendige Umstrukturierungen (z.B. Entlassung von Arbeitern oder Abbau betrieblicher Sozialleistungen) vermeiden, sichern sie auch ihre eigene Position, da die Arbeiter-Aktionäre sie auf der Aktionärsversammlung bestätigen werden und nur ein geringes Interesse entwickeln, ihre Aktien (z.B. an "feindliche Übernehmer") zu verkaufen. Insider-Eigentum an den Aktien wird somit im beiderseitigen Interesse zementiert. Neben ihrem materiellen Eigeninteresse kann bei russischen Managern, bei denen es sich oft um die vorherigen sowjetischen Betriebsleiter handelt, auch ein aus früherer Zeit beibehaltenes paternalistisches Verhalten gegenüber ihren Arbeitern unterstellt werden.²² Das Festhalten an einem ineffizient hohen Personalbestand stärkt darüber hinaus die Verhandlungsposition gegenüber dem Staat, der über Subventionen und zinsgünstige Kredite weiterhin ein wichtiger Financier für russische Unternehmen ist.²³

Empirische Untersuchungen haben ergeben, daß (a) die Mehrheit der privatisierten Unternehmen einen bei weitem zu hohen Personalbestand "beschäftigt"²⁴ und daß (b) Unternehmen, bei denen Manager und Arbeiter gemeinsam über die Aktienmehrheit verfügen (insider-dominierte Unternehmen), besonders viele unproduktive Arbeitsplätze erhalten.²⁵ Die Insider-Dominanz der meisten privatisierten Unternehmen läßt somit eine besonders "aktionärsfeindliche"²⁶ Unternehmenspolitik erwarten, welche potentielle Gewinne in Löhne, Prämien, betriebliche Sozialleistungen und den Erhalt unproduktiver Arbeitsplätze transformiert. Derart unattraktiv für außenstehende Eigenkapitalgeber können insider-dominierte russische Unternehmen kaum Investitionen durch Emission von Aktien finanzieren. Empirische Untersuchungen zeigen, daß (a) insider-dominierte Unternehmen einen besonders geringen Teil ihrer Finanzierung durch Aktienemission bestreiten²⁷ und daß (b) ihre Aktien auch am Sekundärmarkt kaum gehandelt werden.²⁸

"Äußere institutionelle Hemmnisse" am russischen Kapitalmarkt

Die Attrahierung von Eigenkapital für Investitionszwecke wird auch durch ungeeignete Rahmenbedingungen am Kapitalmarkt behindert.

In Rußland existieren lediglich Namensaktien, bei denen der Aktionär (im Gegensatz zu Inhaberaktien) seine Dividenden- und Stimmrechte nur durchsetzen kann, wenn er im Aktienregister

²² R. Kapeljušnikov/S. Aukucioneck, Rossijskie promyšlennye predprijatija na rynke truda, in: Voprosy ekonomiki 6/1994, S. 48-56.

²³ DIW et al., Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen, Wochenbericht 51-52/1997, S. 970.

²⁴ S. Aukutsioneck, Some Characteristics of the Transition Economy, in: Communist Economies & Economic Transformation 3/1997, S. 289-336.

²⁵ S. Aukutsioneck/I. Filatochev/R. Kapelyushnikov/V. Zhukov, Dominant Shareholders, Restructuring and Performance of Privatised Companies in Russia: An Analysis and Some Policy Implications, in: Communist Economies & Economic Transformation 4/1998, S. 495-517.

²⁶ Gegenüber "außenstehenden" Aktionären.

²⁷ S. Aukutsioneck/I. Filatochev/R. Kapelyushnikov/V. Zhukov, Dominant Shareholders, Restructuring and Performance of Privatised Companies in Russia: An Analysis and Some Policy Implications, in: Communist Economies & Economic Transformation 4/1998, S. 495-517.

²⁸ J.R. Blasi/M. Kroumova/D. Kruse, Kremlin Capitalism: the Privatization of the Russian Economy, Ithaca/London 1997, S. 80.

(Aktienbuch) der Gesellschaft eingetragen ist. Diese Aktienbücher werden in den meisten Fällen vom Management des jeweiligen Unternehmens selbst geführt, obwohl bei größeren Unternehmen seit 1995 ein von unabhängigen Registraren geführtes Aktienbuch vorgeschrieben ist. In vielen Fällen konnten infolge von Manipulationen an den Aktienbüchern durch das Management (Löschung von Einträgen) Aktionäre ihre Rechte nicht ausüben.²⁹ Diese Praktiken sind zwar illegal, machen die Aktien aber bis zu einer gerichtlichen Entscheidung als Stimmrechts- und Dividendenpapiere wertlos. Auch die gesetzlich vorgesehene Führung der Aktienbücher durch unabhängige Registrare könnte diese Probleme nur unzureichend lösen, da die Registrare im Auftrag der Aktiengesellschaften handeln und daher im Zweifelsfall die Interessen des Managements und nicht die Interessen der Aktionäre vertreten.³⁰ Eine Aktienregistrierung durch Banken, als Verwalter der Aktiendepots und somit "Agenten der Investoren", könnte dagegen der bisherigen "Schutzlosigkeit der Investoren"³¹ entgegenwirken. Gegen eine Aktienregistrierung durch depotführende Banken hatte sich jedoch mit Erfolg die russische Börsenaufsicht FKCB (Federal'naja Kommissija po Rynku Cennych Bumag) ausgesprochen, da die Banken in die Regulierungskompetenz der Russischen Zentralbank fallen, "unabhängige" Aktienregistrare hingegen in den Kompetenzbereich der FKCB.

Der mangelnde "Investorsschutz" macht die Geldanlage in russische Aktien unattraktiv und vermindert somit das Finanzierungspotential russischer Unternehmen.

"Äußere institutionelle Hemmnisse" am russischen Kreditmarkt

Auch Investitionsfinanzierung durch Aufnahme langfristiger Bankkredite scheitert in Rußland oft an ungeeigneten institutionellen Rahmenbedingungen.

Das grundlegende Problem des Kreditgeschäfts besteht darin, daß für die Bank die Rückzahlung des Kredits mit Risiken behaftet ist (z.B. Konkurs des Schuldners). In entwickelten Marktwirtschaften sorgen zwei Mechanismen dafür, daß Banken trotz dieses Risikos langfristige Kredite vergeben. Der erste Mechanismus besteht in der Risikoidentifikation mittels Kreditwürdigkeitsprüfung des Schuldners durch die Bank. Infolge der schwierigen Umstellung auf ein marktwirtschaftliches Rechnungswesen sowie der hohen und volatilen Inflation fehlen jedoch bei den meisten russischen Unternehmen die für eine Kreditwürdigkeitsprüfung geeigneten und über mehrere Jahre vergleichbaren finanziellen Kennziffern. Der zweite Mechanismus funktioniert durch Risikoteilung, indem der Kreditnehmer der Bank eine Sicherheit stellt. Das (in entwickelten Marktwirtschaften) wegen seines hohen und relativ konstanten Wertes wichtigste Sicherungsgut für Kredite, nämlich Bodeneigentum, spielt in Rußland bisher jedoch praktisch keine Rolle, da ein Föderales Bodengesetz, welches Eigentum an Grund und Boden rechtlich absichert, fehlt.³² Ein vom Parlament wiederholt eingebrachter, bisher jedoch am Veto des Präsidenten gescheiterter Gesetzentwurf enthält sogar das Verbot von Kauf und Beleihung von Grund und Boden.³³ Unternehmen können ihren Grund und Boden daher nur mit spezieller staatlicher Genehmigung bzw. in einigen Gebieten aufgrund regionaler Gesetzgebung besitzen und damit als Sicherungsgut für Kredite verwenden.³⁴ Anfang 1997 hatten erst 1.264 Unternehmen überhaupt

²⁹ D.R. Kiewiet/M.G. Myagkov, The Emergence of the Private Sector in Russia: A Financial Market Perspective, in: Post-Soviet Affairs 1/1998, S. 23-47; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends 2/1996, S. 128.

³⁰ A. Potemkin, Problemy ustojčivosti fondovogo rynka Rossii, in: Voprosy ekonomiki 9/1998, S. 111-116.

³¹ M.A. Sažina, Formirovanie rynka cennych bumag v Rossii, in: Finansy 10/1997, S. 15-17.

³² V. Belen'kij, Rossijskij rynočnyj zemleoborot: mif ili real'nost'?, in: Voprosy ekonomiki 11/1998, S. 97-112.

³³ A. Tkačev, Rešat' sud'bu zemli dolšnyj regiony, in: Izvestija, 19. Februar 1998.

³⁴ A. Kislov/V. Konovalov, Zemlja stala tovarom, in: Izvestija, 6. März 1998.

die Erlaubnis, ihr Betriebsgelände zu besitzen.³⁵ Selbst in den wenigen Fällen, wo Unternehmen Eigentümer ihres Betriebsgeländes sind, ist dessen Funktion als Kreditsicherungsinstrument eingeschränkt. So existierte bis 1998 kein Grundbuch; "mehrfaches Eigentum" oder "mehrfache Beleihung" war nicht ausgeschlossen.³⁶ Für den mittels einer speziellen staatlichen Erlaubnis oder aufgrund regionaler Gesetzgebung erworbenen Boden gibt es keine Rechtssicherheit, solange das Recht auf Bodeneigentum nicht in einem Föderalen Gesetz niedergelegt ist. Diese politisch-rechtliche Unsicherheit drückt die Immobilienpreise und verringert somit auch den Wert von Grundpfandrechten in der Kreditsicherung.³⁷ Trotz häufiger Forderungen aus Bankenkreisen³⁸ nach geeigneten gesetzlichen Regelungen ist Kreditsicherung mittels Verpfändung von Grund und Boden daher bis heute praktisch unmöglich. Andere Sicherungsgüter können diesen Mangel bei der Kreditsicherung nicht heilen, da sie entweder von zu geringem Verkehrswert (Waren im Umlauf) oder von zu hoher Spezifität und damit zu geringer Fungibilität (Maschinen und Anlagen) sind, um als Sicherungsgüter für industrielle Großkredite zu dienen.

Die mangelhaften institutionellen Rahmenbedingungen tragen dazu bei, daß

- Bankkredite für die meisten Unternehmen nicht zur Verfügung stehen³⁹
- praktisch keine langfristigen Kredite mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr vergeben werden.⁴⁰

Mangelnde Investitionstätigkeit

Die durch eine problematische Eigentümerstruktur der Unternehmen (Insider-Dominanz) und ungeeignete institutionelle Rahmenbedingungen an den Kapital- und Kreditmärkten eingeschränkten Möglichkeiten der Unternehmen zur Außenfinanzierung (Beteiligungs- und Kreditfinanzierung) erschweren die Transformation inländischer Ersparnis in inländische Investitionen. Anstelle von Anlageinvestitionen in die heimische Wirtschaft hat Rußland seit Beginn der Transformation jedes Jahr einen Nettokapitalexport zu verzeichnen, d.h. es wandert mehr Kapital ab als vom Ausland (einschließlich bi- und multilateraler Finanzhilfen) zufließt. Statt einer, zur wirtschaftlichen Erholung für nötig erachteten, Bruttoinvestitionsquote (Investitionen zu Brutto sozialprodukt) von ca. 30%⁴¹ wurden in den Jahren von 1992 bis 1997 nur rund 14-18% des Sozialprodukts im Inland investiert. Die Nettoinvestitionen, also unter Abzug der wegen Verschleiß abgeschrieben Kapitalgüter, sind seit 1995 sogar negativ.⁴² Statt quantitativ und qualitativ zu wachsen, schrumpft der Kapitalstock der russischen Wirtschaft.

³⁵ J.A. Völzing, Wer profitiert von der Privatisierung in Rußland?, in: Osteuropa-Wirtschaft 3/1997, S. 301-314.

³⁶ A. Kamakin, Rynok nedvizimosti – pod kontrol' gosudarstva, in: Nezavisimaja gazeta, 3. Februar 1998.

³⁷ D. Chalin/D. Jurkov, Rynok nedvizimosti glazami rieltorov, in: Ekonomika i žizn' 3/1997, S. 38.

³⁸ L.N. Makarevič, Rossijskie banki v 1994-1997 godach: meždu effektivnost'ju i stabil'nost'ju, Moskau 1997, S. 107.

³⁹ DIW et al., Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen, Wochenbericht 51-52/1997, S. 1.006.

⁴⁰ Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends 2/1997, S. 112. Goskomstat RF, Rossija v cifrach, Moskau 1998, S. 301.

⁴¹ E. Gorbunov, Investicionnye resursy strukturnoj perestrojki v 1995-1997 gg., in: Ekonomist 3/1995, S. 3-14.

⁴² Goskomstat RF, Rossija v cifrach, Moskau 1998, S. 144 und S. 330.

Rußlands Banken als Finanzintermediäre im Transformationsprozeß – Entwicklungen und Perspektiven⁴³

Die Geschichte des russischen Bankensektors der ersten Transformationsjahre bis 1997 ist, oberflächlich betrachtet, eine Erfolgsstory. Erstens scheint die Anzahl der aus dem Bankgeschäft wieder ausgeschiedenen Institute im Vergleich zu der enormen Zahl an neugegründeten Banken relativ gering; zweitens ist die Höhe der Gewinne im Bankensektor beeindruckend und drittens ist das Leistungswachstum des russischen Finanzsektors von über 40% in den Jahren 1992-94 bemerkenswert – dies vor dem Hintergrund eines gesamtwirtschaftlichen Produktionsrückgangs von rund 30%.⁴⁴ Durch die Schaffung eines finanzstarken, russischen Bankensystems sollten die finanzwirtschaftlichen Bedingungen für einen nachhaltigen strukturellen Wandel in Rußland geschaffen werden. Offensichtlich wurde dieses Ziel weit verfehlt, denn mittlerweile steht mehr die Bewältigung und Begrenzung der Schäden der noch schwelenden Krise im Bankensektor im Vordergrund als dessen Rolle beim Wiederaufbau der russischen Volkswirtschaft.

Diesen Ausführungen stellt sich die Aufgabe, einige wichtige Aspekte der Rolle des russischen Bankensektors als Finanzintermediär in den zurückliegenden Transformationsjahren zu beleuchten und in aller gebotenen Kürze wesentliche Fehlentwicklungen bezüglich der Kapitalallokation, vor allem anhand der privaten Kapitalnachfrage in Konkurrenz zum Finanzbedarf des öffentlichen Sektors, zu verdeutlichen.

Banken nehmen innerhalb des Finanzsektors einer Volkswirtschaft eine zentrale Stellung ein. Ihre wesentliche Tätigkeit resultiert aus "Produktion, Kauf, Verkauf und Vermittlung von Finanzinstrumenten und Finanzdienstleistungen".⁴⁵ Banken bieten bei ihrer Tätigkeit als Finanzintermediäre auf der einen Seite den Besitzern von Vermögen (z.B. privaten Haushalten) Anlagemöglichkeiten an und befriedigen auf der anderen Seite den Kapitalbedarf der Unternehmen.⁴⁶ Aufgrund ihres Charakters als Kapitalsammelstellen können sie Fristen- und Losgrößendifferenzen zwischen Anlegern und Schuldnern überwinden und wirken daher als Katalysator für die Investitionstätigkeit insgesamt. Das Maß also, in dem Banken diese Rolle des Finanzintermediärs erfüllen, hat eine große Bedeutung für Volumen und Struktur der Investitionen und damit für die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven. Dies gilt vor allem für eine Transformationswirtschaft wie die russische. Banken können einen wichtigen Beitrag zur Anpassung an die neuen strukturellen Erfordernisse im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft leisten.

Das russische Finanzwesen hat es in den zurückliegenden Jahren zwar geschafft, eine große Anzahl an Banken hervorzubringen. Der neuentstandene Bankensektor verfehlte jedoch weitgehend die Erfüllung seiner wichtigsten Funktion als Finanzintermediär zwischen den privaten Anlegern einerseits und dem Finanzbedarf der Unternehmen andererseits. Verantwortlich für diese Fehlentwicklungen sind vor allem die instabile gesamtwirtschaftliche Lage im Zuge des Trans-

⁴³ Diese Untersuchung ist Teil einer umfassenderen Analyse zum russischen Finanzsektor: Ralf Wiegert, Bankensektor und Finanzmarktstabilität im Prozeß der russischen Systemtransformation, Diskussionsbeiträge des EIW, Potsdam, 1999 (in Vorbereitung).

⁴⁴ Einen Überblick über die Ertragsquellen der russischen Banken gibt A.M. Warner, The Emerging Russian Banking System, in: Economics of Transition, 2/1998, S. 333-347.

⁴⁵ Vgl. E. Baltensperger, Banken und Finanzintermediäre, in: Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, hrsg. von J. Von Hagen/A. Börsch-Supan/P.J.J. Welfens, Heidelberg, 1996, Bd. 1, S. 269-304.

⁴⁶ Eine allgemeine Darstellung der Funktion von Finanzintermediären findet sich bei M. Hellwig, Banking, Financial Intermediation and Corporate Finance, in: European Financial Integration, hrsg. von A. Giovannini/C. Mayer, Cambridge, 1991.

formationsprozesses, der enorme Finanzbedarf des Staates insbesondere nach dem Ende der direkten Budgetfinanzierung durch die Zentralbank Ende 1994,⁴⁷ aber auch die sogenannten Finanz-Industriellen Gruppen (FIG),⁴⁸ die einen großen Teil der Kapitalressourcen absorbierten. Aufgrund der hohen Renditen im Wertpapierbereich – in erster Linie im Handel mit GKO – bestanden für Banken wenig Anreize, sich im privaten Kreditgeschäft in stärkerem Maße zu engagieren.

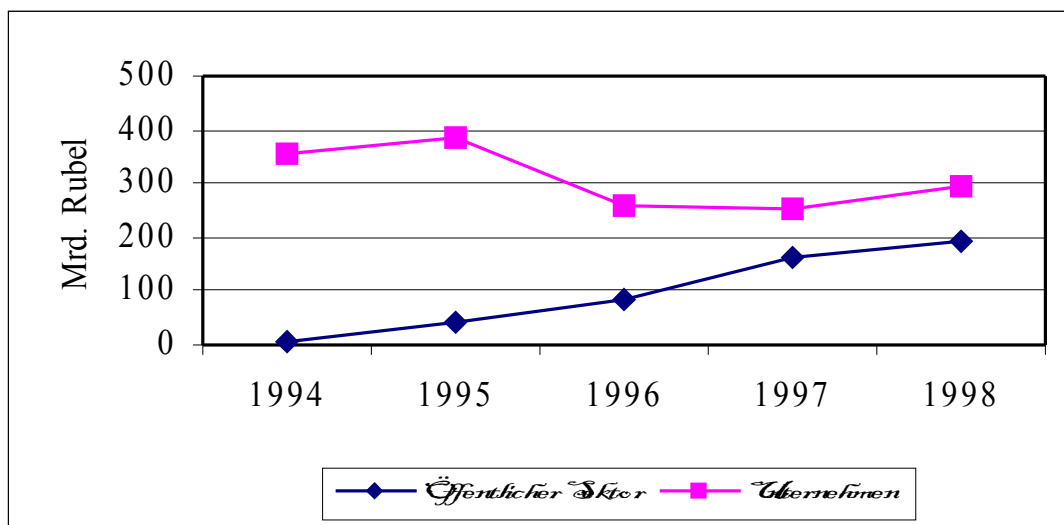
Der Markt für Unternehmenskredite ist zusätzlich durch die Kosten verzerrt, die mit einer Kreditvergabe an private Unternehmen verbunden sind – sie seien hier im weitesten Sinne unter dem Begriff Transaktionskosten subsumiert –, und die in Rußland augenscheinlich eine für die Kreditvergabe quasi prohibitive Höhe erreichen. Dies beruht im wesentlichen auf dem unzureichenden Zustand des gesetzlichen Rahmens bzw. der Durchsetzung dessen. Banken als Kreditgeber müssen sich darauf einstellen, zusätzliche Kosten zu übernehmen, die normalerweise durch ein marktwirtschaftliches Regelwerk und durch offizielle bzw. inoffizielle Konventionen zwischen Vertragspartnern vermieden werden.

Die folgende Analyse des aggregierten Anlageportfolios russischer Kreditinstitute erläutert dessen Schwerpunkte. Hier wird die Entwicklung der Forderungen des russischen Bankensektors gegenüber den öffentlichen Haushalten und dem Unternehmensbereich deutlich. Abbildung 1 zeigt die, aus der Einstellung direkter Zentralbankkredite resultierende, zunehmende Deckung des staatlichen Finanzbedarfs auf den privaten Kapitalmärkten seit Ende 1994. Insbesondere in den Jahren 1996 und 1997 expandierte die öffentliche Kapitalaufnahme in starkem Maße und führte dadurch zu einer erheblichen Belastung des russischen Kapitalmarkts insgesamt. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, lag das Hauptgewicht der Aktiva der russischen Kreditinstitute 1998 auf dem Engagement in staatlichen Wertpapieren, und zwar vor allem in Wertpapieren der Zentralregierung. Das aggregierte Kreditvolumen (auf Rubelbasis) ist demgegenüber wesentlich geringer und verdeutlicht den starken Verdrängungseffekt des staatlichen Finanzbedarfs. Unter Einbeziehung der in ausländischer Währung denominierten Kredite verändert sich dieses Verhältnis allerdings zugunsten des Kreditvolumens. Dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Feststellung.

Abb. 1: Forderungen russischer Banken gegenüber dem öffentlichen und dem Unternehmenssektor*

⁴⁷ Einen Überblick zur Entwicklung der russischen Staatsverschuldung gibt DIW, Die wirtschaftliche Lage Rußlands, in: Wochenberichte des DIW, Nr. 51/52, 65. Jg., 1998, S. 911-961.

⁴⁸ Rund 80% der 2.600 Banken, die zwischen 1992-1996 neu registriert wurden, wurden von Firmen bzw. Konzernen außerhalb des eigentlichen Bankensektors gegründet vor allem mit dem Ziel, sich eine unabhängige finanzielle Basis zu sichern. Dies führte zum Aufbau sogenannter Finanz-Industrieller Gruppen, die offiziell registriert und damit staatlich gefördert werden konnten oder inoffiziell existierten; siehe dazu T. Popova, Financial-Industrial Groups (FIGs) and Their Roles in the Russian Economy, in: Review of Economies in Transition 7/1998, S. 5-28.



* Real (Stand: Januar 1998); Daten jeweils vom Jahresbeginn.

Quelle: Dimitriyev et al., Russian Stabilization Policy and the Banking Sector, as Reflected in the Portfolios of Moscow Banks in 1995-97, in: Review of Economies in Transition 7/1998, S.29-57.

Tabelle 1: Kredit- und Investmentportfolio russischer Kreditinstitute 1998, in Mio. Rubel

	31.1.98	30.4.98	31.7.98	30.9.98	30.11.98
Kredite in Rubel	149,985	150,109	144,640	120,839	115,626
Kredite auf Devisenbasis	97,303	114,849	126,737	286,686	275,238
Schuldtitel der Zentralregierung	165,221	175,410	156,504	161,004	161,532
Schuldtitel regionaler oder lokaler Regierungen	6,534	7,606	6,448	5,078	4,746
Aktien	7,808	9,065	8,032	8,767	9,247

Quelle: Central Bank of Russia (CBR), Bulletin of Banking Statistics Nr. 1/99, Moskau, 1999, S. 78, 81.

Im internationalen Vergleich fällt die relative Höhe der Kreditvergabe des russischen Bankensektors an private Unternehmen ebenfalls bescheiden aus. Tabelle 2 zeigt den Quotienten aus der Höhe der ausstehenden Forderungen gegenüber dem privaten Sektor und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) für ausgewählte Transformationsländer für die Jahre 1993-97. Dabei fällt im Vergleich Rußlands mit Polen auf, daß beide Länder 1993 auf einem ähnlichen Niveau lagen, in den Folgejahren jedoch die polnischen Werte stiegen, die russischen dagegen fielen. Nimmt man als Bezugsgröße statt des BIP die Summe der Aktiva der russischen Banken, so ändert sich die Diagnose nicht wesentlich. Dies ist insgesamt bemerkenswert, da gerade mit fortschreitendem Transformationsprozeß die Kreditvergabe an den privaten Sektor relativ zum BIP und zu den Bankaktiva zunehmen sollte, da schließlich der Wertschöpfungsanteil des privaten Sektors allein durch umfangreiche Privatisierungsmaßnahmen ansteigt. Sicherlich kann der starke Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte nicht allein für die geringe Berücksichtigung der privaten Kreditnachfrage verantwortlich gemacht werden. Andere Gründe wie die instabile gesamtwirtschaftliche Situation und hohe Transaktionskosten spielen möglicherweise eine noch wichtigere Rolle.

Tabelle 2: Verhältnis der Kreditvergabe an den privaten Sektor zum BIP, in %

Land	1993	1994	1995	1996	1997	Durchschnitt
Tschechische Republik	51	60	60	57	68	59
Ungarn	28	26	23	22	24	25
Polen	12	12	13	16	18	14
Rußland	12	12	8	7	8	9
Nachrichtlich: Verhältnis der Kreditvergabe zur Summe der Aktiva*		37	39	32	36 (1998: 38)	36
Ukraine	1	5	1	1	2	2

* Forderungen gegenüber dem privaten Sektor in Rußland im Verhältnis zur Gesamtsumme der Aktiva der russischen Banken (in %) am Ende des Jahres.

Quelle: EBRD, Transition Report 1998, London, 1998; RECEP (1998); eigene Berechnungen auf der Grundlage von Russian European Centre for Economic Policy (RECEP), Russian Economic Trends, Monthly Update: September, Stockholm, 1998.

Die Verdrängung der privaten Kreditnachfrage ist mitverantwortlich für die stetig sinkenden Nettoinvestitionen in der russischen Wirtschaft. Notwendige Ersatzinvestitionen bzw. Neuinvestitionen im Sinne eines strukturellen Wandels werden nicht getätigt. Die Überalterung des Kapitalstocks ist die Folge.

Zur Aufrechterhaltung des laufenden Geschäfts haben sich anhaltend hohe Zahlungsrückstände und verschiedene Formen von Geldsurrogaten gebildet. Dabei ist vor allem der sogenannte Wechsel bedeutsam, der von Banken, Unternehmen und auch staatlichen Stellen zum einen als eine Art Einlagenzertifikat und zum anderen als Kreditwechsel benutzt wird. Nach Angaben der OECD waren im Frühjahr 1997 Wechsel im Ausgabewert von 200-500 Mrd. Rubel im Umlauf, was wenigstens 2/3 der Geldmenge M2 (rund 300 Mrd. Rubel Anfang 1997) entspricht.⁴⁹

Das Akzeptieren von Wechseln als Zahlungsmittel bei Gütertransaktionen bzw. generell bei der Begleichung von Forderungen hat eine gewisse steuervermeidende Wirkung, da bei derartigen Transaktionen nicht die üblichen Zahlungswege über korrespondierende Bankkonten, deren Bewegungen staatlicherseits relativ leicht zu kontrollieren sind, benutzt werden.⁵⁰ Für die Bewertung von Liquiditätsrisiken der Banken stellen Wechsel zusätzliche Unwägbarkeiten dar, da diese nach ihrer Ausstellung zunächst bilanzunwirksam sind, solange sie nicht eingelöst oder gehandelt werden. Der russische Wechsel als Finanzinstrument ist daher einerseits aus fiskalpolitischer Sicht als bedenklich einzustufen. Andererseits führt sein oft willkürlicher Einsatz – innerhalb von regelrechten Wechselkreisläufen⁵¹ – dazu, daß insolvente Unternehmen bzw. Unternehmen mit negativer Wertschöpfung weiter bestehen. Finanz- und Gütermarktpreise verlieren in diesem Fall ihre Funktion als Knappheitsindikatoren und können gewissermaßen als virtuell bezeichnet werden.⁵²

⁴⁹ Vgl. OECD, The Russian Federation 1997, Economic Surveys, S. 178ff.

⁵⁰ Siehe dazu K. Hendley et al., Observations on the Use of Law by Russian Enterprises, in: Post-Soviet Affairs 1/1997, S. 19-41.

⁵¹ Siehe dazu R. Shcherbatiuk, Problemy ispolzovaniia vekselei vo vzaimoraschetakh iuridicheskikh lits i biudzheta, in: Finansy 4/1996, S. 12-14.

Einer der wichtigsten Schritte auf dem Weg zu einem effizienteren Bankensektor – im Sinne seiner Funktion als Finanzintermediär – stellt die Konsolidierung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte dar. Dadurch würde neben dem Verdrängungsdruck der öffentlichen Kapitalnachfrage auch ein wesentliches Element der wirtschaftlichen Destabilisierung beseitigt und damit in zweifacher Hinsicht die Rahmenbedingungen im Finanzsektor verbessert werden. Zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gehören jedoch nicht allein die Verbreiterung der Steuerbasis bzw. die weitere Kürzung von Ausgaben. Die Kontrolle über die öffentlichen Haushalte – über die Art der Aufstellung wie über die Ausführung bzw. die daran beteiligten Personen – muß erheblich verbessert werden. Darüber hinaus sollten die staatlichen Institutionen ihre hohen Glaubwürdigkeitsdefizite bei der Bevölkerung und den Unternehmen abbauen, die nicht zuletzt durch die umfangreichen öffentlichen Zahlungsrückstände entstanden sind.⁵³

Weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen des Bankgeschäfts müssen folgen. Einen wichtigen Beitrag zur Absenkung der Transaktionskosten können die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger leisten, indem sie einen konsistenten privatrechtlichen Ordnungsrahmen etablieren und auch für dessen zügige Durchsetzung sorgen, indem beispielsweise bilanzielle Mindeststandards eingeführt werden, die einen zuverlässigen Blick auf die Lage des Unternehmens gestatten und indem auch die Rechte der Gläubigerseite soweit gestärkt werden, daß im Falle des Zahlungsverzugs dem betroffenen Unternehmen prompte und angemessene Sanktionen bis hin zur Liquidation drohen.

⁵² Ein einfaches Modell zur Funktionsweise solcher "virtueller Märkte" bieten C.G. Gaddy/B.W. Ickes, *Beyond a Bailout: Time to Face Reality about Russia's "Virtual Economy"*, vorl. Fassung, Juni 1998, Brookings Institute.

⁵³ Zum Glaubwürdigkeitsproblem des russischen Staates und den Auswirkungen auf den Transformationsprozeß siehe P.J.J. Welfens, *The Russian Transformation Crisis: Origins, Analysis and New Policy Requirements*, überarbeitete Fassung eines Vortrags aus Anlaß eines IWF-Seminars zur russischen Transformationskrise, Washington D.C., 26.11.1998.

Rußlands Finanzreformen und die Augustkrise 1998⁵⁴

Der Schwerpunkt des Beitrages liegt auf einigen grundsätzlichen Überlegungen zur Rolle des Finanzsektors im Transformationsprozeß und weniger auf einer Nachzeichnung der empirischen Verläufe der Augustkrise 1998. Grundlegend läßt sich die Augustkrise der russischen Ökonomie, deren wesentlichen Charakter die Aufgabe des Wechselkurskorridors des Russischen Rubel zum Dollar und die folgende drastische Abwertung sowie eine "progressive Verschlechterung" der wirtschaftlichen und sozialen Lage darstellt, auf zwei ökonomische Faktoren zurückführen: Das ist zum einen die unangepaßte Wechselkurs- und damit verbundene Stabilisierungspolitik bis Mitte 1998, die zum anderen zwangsläufig aufgrund des sich darbietenden Zustandes sowohl der Staatsfinanzen als auch des heimischen Finanzsektors zu den Entwicklungen führt, die seit dem 17. August in die wohl schwerste Transformationskrise Rußlands münden. Die Krise ist eine lang anhaltende; die derzeitig nur schemenhaft angedachten Maßnahmen ihrer Überwindung erscheinen für die Problemlösung nicht immer adäquat und vor allem nicht konsequent genug.

Wesentlich für einen langfristigen Stabilisierungs- und Entwicklungserfolg einer geldvermittelten Ökonomie wie sie die russische – trotz Barter, Geldsurrogaten usw. – darstellt, ist die Erwartungsbildung. Ein System eines fast festen Wechselkurses trägt das größte Risiko eines schwindenden Vertrauens – ob nun in die russische Haushaltspolitik, die Devisenreserven der Zentralbank, die Konsistenz und Umsetzung geplanter Reformmaßnahmen usw. In einer Geldökonomie sind besonders die langfristigen Erwartungen von Bedeutung, da über diese die Akkumulationstätigkeit zentral mitgesteuert wird. Der "Zustand des Vertrauens" als qualitative Kategorie kann nur historisch gefüllt werden und umfaßt eine Vielzahl von ökonomischen und außerökonomischen Faktoren. Das Volumen des Geldvorschusses als Steuerer der Produktion hängt unmittelbar von den langfristigen Erwartungen bzw. dem "Zustand des Vertrauens" ab. Diese Erwartungsbildung und der "Zustand des Vertrauens" sind Schlüsselkategorien im rußländischen Transformationsprozeß, der seit mehr als einem Jahrzehnt ein für alle Akteure diffuses Bild vermittelt: Es ist für die Wirtschaftssubjekte der rußländischen Ökonomie äußerst schwierig, zunächst zu einem konsistenten Erwartungsbildungsprozeß zu gelangen. An einen "Zustand des Vertrauens" ist unter diesen Bedingungen nicht zu denken. Unmittelbarer Ausfluß dessen sind die Kurzfristigkeit des Finanzsektors und sein Interesse zuvorderst an relativ sicheren Operationen, wie sie der Handel mit staatlichen Schuldverschreibungen z.B. bis Mitte 1998 geboten hat. Das mangelnde Vertrauen sowohl der Vermögenshaushalte als auch der Geschäftsbanken in die Zukunft läßt ein Eingehen einer längerfristigen Überlassung von Geld für realwirtschaftliche Investitionszwecke nur unter sehr hohen Zinssätzen und hohen Realsicherheiten zu. Diese Situation führt wiederum zur adversen Selektion von Investitionsprojekten, da nur sehr

⁵⁴ Die Autorin beschäftigt sich intensiv mit vergleichender Forschung der weltwirtschaftlichen Integration und Transformation lateinamerikanischer und osteuropäischer Länder unter dem Stichwort "Die lateinamerikanische Transformation Osteuropas". Gerade Währungskrisen – und im hier präsentierten Zusammenhang auch Schritte zu ihrer Bewältigung – scheinen einen passenden Aufhänger für einen Vergleich zum Beispiel von Brasilien und Rußland darzustellen. Unter Berücksichtigung einer Vielzahl von gravierenden Unterschieden in der internationalen "Hilfe" für die brasilianische Ökonomie, offenbart sich doch in diesem Fall die Chancen für wesentliche Reformen durch den äußeren Druck: nicht nur im ökonomischen Bereich, sondern auch für ein demokratischeres Wahlrecht etc. Gleichwohl muß man eine weitaus längere und intensivere Erfahrung der brasilianischen Wirtschaftssubjekte sowohl mit den Konstellationen von Hyperinflation und stagnierender ökonomischer Entwicklung als auch mit akuten Krisen, die in der Zahlungsunfähigkeit des Staates kulminieren, konstatieren.

risikoreiche Projekte, die unter "normalen" Umständen nicht stattfinden würden, die Aussicht haben, Renditen über dem Zins zu erwirtschaften.

Der Russische Rubel nimmt in der internationalen Währungshierarchie die Stellung einer Weichwährung ein, mit dem entsprechenden Effekt, daß die Vermögenseigentümer einen deutlich höheren, mit einem Risikoaufschlag versehenen Zins als gegenüber einer harten Währung fordern. Für den Staat gibt es in diesem Rahmen einen gewissen Handlungsspielraum, um den Zins auf ein Niveau zu drücken, das Investitionen in den Unternehmenssektor attraktiv erscheinen läßt. Die Regierung kann versuchen, den Risikozuschlag der eigenen Währung durch vertrauensbildende Maßnahmen und politische Stabilität zu senken, darunter eine adäquate Haushaltsführung und vor allem die Glaubhaftmachung von Reformen und ihre Durchsetzung; sie kann auch mit Verbesserungen der Bankenaufsicht und Bankenreformen versuchen, die Transaktionskosten der Banken zu reduzieren.⁵⁵ Letztendlich jedoch gibt es nur relative Aufstiegsmöglichkeiten. Der Versuch der russischen makroökonomischen Politik, mit einer "economy of scrooge" seit 1995 diese Hemmnisse einer Weichwährung zu überspringen, muß angesichts der russischen Voraussetzung an der fehlenden realwirtschaftlichen Fundierung eines solchen Stabilisierungsprozesses scheitern. Nicht umsonst melden sich jetzt wieder diejenigen lauter, für die eine durchaus etwas höhere Inflationsrate, dann aber mit einem niedrigeren Zinsniveau und der Chance für ein Wiederanspringen von Produktionsprozessen, zu vereinbaren sind.⁵⁶ Aber selbst unter diesen Vorbedingungen, so viele Kritiker, sei der russische Finanzsektor allein aufgrund seiner institutionellen Verfaßtheit nicht willens und in der Lage, auf die Finanzierungsbedürfnisse der Unternehmen zu reagieren.

Die Entwicklung des Finanzsektors in der Rußländischen Föderation übertrifft bei weitem die Expansionen des Bankensektors in anderen osteuropäischen Transformationsländern. Nachdem sich 1988 in St. Petersburg die ersten zwei Genossenschaftsbanken gründeten, arbeiteten am 1. Januar 1996 in der Rußländischen Föderation 2.598 Banken, von denen etwa 750 Ausgründungen und Privatisierungen der ehemaligen Spezialbanken darstellten; einige hundert sind "Kinder" von Branchenministerien und Großunternehmen, die ihre Banken bis Anfang der 90er Jahre gründeten.⁵⁷ Die Majorität machen jedoch die neugegründeten Banken aus, die zwei Drittel des Finanzsektors dominieren. Spätestens 1996 setzte ein Konsolidierungsprozeß ein, der seit der Augustkrise in einen fast vollständigen Zusammenbruch des rußländischen Finanzsektors, inklusive der Großbanken, mündete. Dominiert wurde der Markt im Sommer 1998 mit zu diesem Zeitpunkt zirka 1.500 Kreditinstituten durch die – unterdessen schon teilweise Geschichte geworden G7 – die "Großen sieben" russischen Finanzgruppen. Außerhalb der urbanen Zentren sind derzeit die meisten Regionen mit Finanzinstitutionen deutlich unterversorgt, die zudem häufig über ein Stammkapital von weniger als einer Million ECU verfügen und permanent mit ernsthaften finanziellen Problemen zu kämpfen haben.

Der russische Finanzsektor steht – sicher häufig nicht zu unrecht – erheblichen Anfeindungen aller Seiten gegenüber. Ist er in den Augen der liberalen Reformer weiterhin zu personalisiert und eng mit den Schaltstellen staatlicher und privater Macht verbunden, erscheint er staatlichen Akteuren, aber auch Unternehmen und Haushalten als Inkarnation des "Manchester-Kapitalismus" oder "Raffke-Kapitalismus" (SPIEGEL), als Selbstbedienungsladen auf Kosten der einhei-

⁵⁵ In der Bankenaufsicht wurden vor allem die kleinen und die regionalen Banken als wesentliche Gefahrenquellen für einen Bankencrash während einer Finanzkrise "gehandelt". Mit der Entwicklung seit Sommer 1998 hat jedoch vor allem die Zahlungsunfähigkeit der Großbanken die gesamtwirtschaftliche Situation verschlechtert.

⁵⁶ Unter Umständen profitiert hier Brasilien davon, daß Rußland vor ihm betroffen war: In den Verhandlungen mit den internationalen Finanzorganisationen ist eine Inflationsrate mit deutlich zweistelligen Raten akzeptabel.

⁵⁷ Vgl. V.D. Mechrljakov, Razvitie kreditnych učreždenij Rossii, Moskva 1996, S. 224.

mischen Wirtschaftssubjekte. Die "Wahrheit" liegt wie so häufig irgendwo in der Mitte. Die bisherigen Reformen haben neben den bekannten und hier nicht weiter ausgeführten Auswüchsen einer "ursprünglichen Akkumulation" auch Banken – wenn auch nur wenige – hervorgebracht, die durchaus bereit sind, sich als Finanzintermediäre zu profilieren.⁵⁸

In einer "normal" funktionierenden Geldwirtschaft steht die Funktion der Banken als Kreditvermittler im Vordergrund. Sie reduzieren die Unsicherheit des Vermögensrückflusses, senken Informationskosten und erleichtern dem Publikum das Halten der gewünschten Liquiditätsstruktur. Ergeben sich für die Banken Passivzinsen durch den Vermögensmarktzins, so können sie in einer Marktökonomie nur dann überleben, wenn sie selbst von ihren Kreditkunden Zinsen verlangen, deren Erträge über den Kosten der Kreditvergabe liegen. Es sei also nochmals darauf hingewiesen, daß das Hochzinsniveau für Investitionskredite bei den russischen Banken zum einen der Zinsvorgabe der Zentralbank folgt und zum anderen einen Opportunitätspreis für die – bis Sommer 1998 – sichere Anlage in kurzfristigen Staatsanleihen (GKO) darstellt. Die Mehrheit der russischen Banken hat sich ökonomisch rational verhalten, wenn sie auch wesentliche Risikoaspekte vernachlässigten.

Besteht dieses Form von Vertrauen nicht, laufen die Kreditmärkte Gefahr, nicht durch die Regeln der Geldwirtschaft bestimmt zu werden. Zudem steht dem ökonomischen System kein ausdifferenziertes Rechtssystem gegenüber, das die nötige Rechtssicherheit zur öffentlichen Regulation von privaten Verträgen liefert. Dadurch wird den Akteuren ein Anreiz zu strategischem Verhalten gegeben. In dieser Situation können möglicherweise nur direkte soziale Beziehungen aufgrund ihrer außerökonomischen Definition zu einer Internalisierung der Unsicherheit durch das fehlende Systemvertrauen führen: mögliche Erklärungsansätze für den personalisierten und oligarchisch strukturierten Geschäftsbankensektor, die Konsolidierung des Finanzsektors in Finanz-Industrie-Gruppen und die Innenfinanzierung der russischen Großunternehmen.

Die Zentralbank der Rußländischen Föderation ist zumindest auf dem Papier eine westlichen Zuschnitts: Sie ist eine von der Regierung unabhängige Institution, zuständig für Geldemission und die Organisation der Bankenaufsicht und lender of last resort der Geschäftsbanken. Die Refinanzierungspolitik der Zentralbank diente bis 1994 weniger dazu, über Knappheitspreise Finanzmittel an die Banken zu leiten, als vielmehr der Kanalisierung günstiger Kredite an die Industrie. In dem Maße, wie sich "Altschulden" aus sowjetischer Zeit aufgrund der hohen Inflationsraten abbauten, bildeten sich neue gefährdete Positionen durch die Zentralbankkredite bis 1994/95. Ein glaubhafter Übergang zu einer harten Budgetrestriktion war nicht gegeben. Die zentralisierten Kredite behinderten die Entwicklung eines Passivgeschäftes und einer Kreditvergabe aufgrund eigener Kreditentscheidungen und erhöhten den Anteil der notleidenden Kredite in den Portefeuilles der beteiligten Banken drastisch. Offiziell wurde die Vergabe direkter Kredite der Zentralbank über Geschäftsbanken 1995 beendet, obwohl einige Experten meinen, daß die Praxis bis heute auf weniger transparenten Wegen fortgesetzt wird. Gleichzeitig entwickelte sich der Markt für GKO und im Februar 1996 begann die Zentralbank, die Geschäftsbanken gegen die Verpfändung dieser Staatsanleihen zu refinanzieren. Solange jedoch die Regelungen zur Konkursgesetzgebung nicht greifen und die Bankenaufsicht ihrer Aufgabe nur eingeschränkt nachkommt, ist in einem solchen Fall von einer relativ zinsunelastischen Kreditnachfrage auszugehen: Die Banken aus der Einflußsphäre der ineffizienten Großunternehmen fragten ohne Rücksicht auf die Zinshöhe weiterhin Kredite nach, da eine Rationierung ihrer in der Regel bereits überschuldeten Kreditnehmer deren sofortigen Zusammenbruch und damit auch den Konkurs der betreffenden Bank nach sich ziehen würde. Die Beseitigung dieses Problems fand in der Phase ei-

⁵⁸ Hierbei handelt es sich vor allem um Regionalbanken, so die der Autorin sehr gut bekannte NBD-Bank (Nižegorodskij Bankirskij Dom).

ner beginnenden positiven Entwicklung 1997 keine ausreichende Berücksichtigung. Man entschied sich weder für eine Liquidation einer größeren Zahl von zahlungsunfähigen Schuldnern noch für ein schärferes Vorgehen gegen die Finanzinstitutionen und ihren nur mangelhaften Ausweis dieser Form von Forderungen. Das hohe Ausmaß an akkumulierten notleidenden Krediten bedeutet jedoch nicht nur ein erhöhtes Bankrottisiko. Gleichzeitig ist es eine der Hauptursachen für die Kreditrationierung neuer privater Unternehmen. Steigende Kreditzinsen wurden durch eine entsprechende Neuverschuldung finanziert. Sowohl Haushalte als auch Banken hatten zudem angesichts der stetig steigenden Renditen auf dem staatlichen Wertpapiermarkt einen großen Anreiz, ihre überschüssigen Mittel in die hochverzinslichen GKO anstatt in externe Finanzierung für Unternehmen und/oder andere Finanzinstitutionen zu investieren. Die Gefahren waren von Beginn an deutlich: Die alleinige Risikoklassifizierung des Marktes für Staatspapiere anhand des Schuldners ohne Berücksichtigung von Zins- und Preisschwankungen veranlaßte die Geschäftsbanken, ihre Kreditvergabeaktivitäten zugunsten der Investition in Staatspapiere zu vernachlässigen. Die Finanzierung des föderalen Defizits durch die Ausgabe von GKO zog einen Großteil der inländischen finanziellen Ressourcen auf sich und schränkte die Kreditvergabemöglichkeiten aufgrund der restriktiven Geldpolitik ein. Der massive Zinsanstieg bei den GKO führte in Kombination mit der Stabilisierungspolitik im zweiten Quartal 1996 sogar zu einer positiven Differenz zwischen dem GKO-Zinssatz und dem für die Refinanzierung der Banken maßgeblichen Lombardsatz. Anlagen in GKO wurden dadurch für Geschäftsbanken, soweit sie Zugang zu Lombardkrediten erhielten, zusätzlich attraktiv und ein weiteres crowding out des privaten Sektors war zu beobachten. So baute sich die Verschuldungspyramide sowohl beim Staat als auch den Banken auf und fiel im August aufgrund ihrer "falschen Konstruktion" zusammen.

Grundlegend für eine Krisenbewältigung, und da sind sich wohl alle Forschungs-, Politikberatungs- und internationalen Finanzinstitutionen einig, ist die konsequente Konsolidierung des Staatshaushaltes auf der einen und des Finanz- und Unternehmenssektors auf der anderen Seite, wobei Fragen des Sequencing noch nicht gelöst sind. Ansonsten besteht die Gefahr, daß zusätzliche Liquidität nur zur Finanzierung des Haushaltsdefizits, nicht aber zur Überwindung der wirtschaftlichen Strukturkrise beiträgt. Hinzu kommt, daß durch institutionelle Reformen im Bankensektor die Voraussetzungen für eine an Effizienzmaßstäben orientierte Kreditvergabe an Unternehmen weiter verbessert werden müssen. Letztendlich jedoch kann nur eine deutliche Verbesserung des systemischen "Zustands des Vertrauens" den Weg bereiten, mittels adäquater und nicht überzogener Politikmaßnahmen das Tor zu einer neuen Wachstumsdynamik zu öffnen.

Die russische Währungskrise im internationalen Vergleich⁵⁹

Die Rußlandkrise

Die russische Wirtschaft hat besonders mit den folgenden Problembereichen zu kämpfen. Erstens liegt ein immenses fiskalisches Defizit vor, das kurzfristig und zu etwa einem Drittel vom Ausland finanziert wird. Zweitens herrschen massive ordnungspolitische Probleme im Unternehmens- und Finanzsektor vor. Diese Schwierigkeiten werden besonders durch zwei allgemeine Merkmale hervorgerufen, die die Situation Rußlands von anderen Staaten abgrenzen. Zum einen befindet sich Rußland auf dem Weg von der Plan- in eine Marktwirtschaft und zum anderen ist dieser Staat infolge seiner Größe nur schwer zu kontrollieren und zu koordinieren. Dies macht sich beispielsweise bei der Errichtung von neuen marktwirtschaftlichen Institutionen, bei der Umsetzung und Kontrolle von Gesetzen oder der Einziehung von Steuern bemerkbar.

Tabelle 1: Makroökonomische Indikatoren Rußlands

	Veränderung des realen BIP in %	Inflationsrate in % ¹	Arbeitslosenquote in %	LB-Saldo vom BIP in %	Staatshaushalt
1992	-14,5	2.506,1	4,8	-	-4,1
1993	-8,7	840,0	5,3	-	-7,4
1994	-12,7	204,4	7,1	3,2	-9
1995	-4,1	128,6	8,3	2,2	-5,7
1996	-3,5	21,8	9,2	2,8	-8,3
1997 ²	0,8	10,9	10,9	0,7	-7,4
1998 ³	-5	150,0		1,4	-8

¹ Endjahreswerte; ² Schätzungen der EBRD; ³ Prognose der EBRD.

Quelle: EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), Transition Report, London 1998, S. 225.

Da ungefähr ein Drittel der Staatsverschuldung durch das Ausland finanziert wurde, stellte die Auslandsverschuldung ein gravierendes Problem dar. Besonders die Struktur war kritisch, da die Haushaltslücke mit kurzfristigen Krediten geschlossen wurde. Unmittelbarer Auslöser der Währungs- und Finanzkrise war der Vertrauensverlust auf den russischen Finanzmärkten. Denn die russische Regierung mußte im Sommer 1998 wöchentlich allein 1 bis 1,2 Mrd. US-Dollar⁶⁰ umschulden. Vor diesem Hintergrund hatte die Asienkrise massive negative Auswirkungen, da die Investoren verunsichert wurden und auch in Rußland eine Währungs- und Finanzkrise befürchteten. Dieser Vertrauensverlust spiegelte sich besonders in den hohen Zinsen der Staatsanleihen wider, die sich von Juli 1997 (18,4%) bis Juli 1998 (81,0%) vervierfachten.⁶¹ Die russische Regierung finanzierte die steigenden Zinsbelastungen mit Neuemissionen von Eurobonds in US-Dollar im Juni 1998. Gleichzeitig stellte sich aber heraus, daß die russische Regierung ihren Zahlungen im laufenden Jahr nicht mehr nachkommen konnte. Daraufhin versuchte der russische

⁵⁹ Die Autorin dankt der VW-Stiftung für die Finanzierung des Projektes.

⁶⁰ Dies bezifferte sich auf 8 Mrd. Rubel zum Wechselkurs vor der Abwertung Mitte August 1998.

⁶¹ Angaben der Russischen Zentralbank (<http://www.cbr.ru/eng/>).

Staat, die Fälligkeitsstruktur seiner Verbindlichkeiten mit Hilfe eines IMF-Programmes sowie freiwilliger Umschuldung zu verlängern.⁶²

Hinzu kamen Probleme im Bankensystem. Die russischen Banken mußten einen Teil ihrer kurzfristigen Auslandsschulden zurückzahlen. Da die Staatsanleihen der Kreditinstitute als Sicherungen dienten und diese immer mehr an Wert verloren, hatten die Banken zunehmend Schwierigkeiten, ihren Verbindlichkeiten nachzukommen. Dies verschärfte zusätzlich die Spannung auf den Finanzmärkten, so daß der Rubel mehr und mehr unter Druck geriet und auf dem Interbankenmarkt der Handel brach lag.⁶³

Da russische Regierung und Zentralbank keinen Ausweg mehr sahen, verfaßte die Regierung eine Erklärung, die eine Abwertung des Wechselkurses, eine Zwangsumschuldung, ein Moratorium und die Errichtung von Kapitalkontrollen umfaßte. Insgesamt verschlimmerte diese Regierungserklärung die Situation noch weiter und das Vertrauen aus- und inländischer Investoren wurde für Jahre belastet. Zudem wurde das Schuldenproblem nicht gelöst. Laut IMF-Schätzungen liegt der gesamte Wert der Auslandsschulden bei 160 Mrd. US-Dollar und von November 1998 bis Dezember 1999 beziffern sich die Schuldzahlungen auf circa 20 Mrd. US-Dollar.⁶⁴ Allerdings machen die Altschulden aus der ehemaligen Sowjetunion circa die Hälfte der Gesamtschulden aus.⁶⁵

Nicht nur der russische Staat, sondern auch die Unternehmen und Banken verschuldeten sich zunehmend kurzfristig in US-Dollar, so daß diese kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber ausländischen Banken Ende 1997 rund zweieinhalb mal so hoch waren wie die Währungsreserven der russischen Zentralbank. Dieser Trend ist schon seit 1994 zu erkennen, aber er verschärfte sich im Jahre 1997.⁶⁶ Ein weiteres makroökonomisches Problem war und ist das immense Haushaltsdefizit. Während die Staatsausgaben seit 1992 von knapp 50% auf gut 40% gemessen am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1997 kontinuierlich sanken, war vor allem der Rückgang der Einnahmen kritisch. Diese beliefen sich im Jahr 1992 noch auf 38% und sanken seit 1995 auf 32% bis 33%.

Mit dem Transformationsprozeß gehen erhebliche Schwierigkeiten auf der Einnahmenseite des Staatshaushaltes einher, da der Staat den Hauptanteil seiner Einkünfte bei Individuen und den Unternehmen einfordern muß und er sie nicht mehr direkt von den Staatsunternehmen erhält. Eine Voraussetzung für das Gelingen dieses Übergangs ist die Entwicklung eines gesunden privaten Sektors. Rußland konnte auf diesem Gebiet kaum Fortschritte erzielen. Der Rückgang der Steuereinnahmen ergab sich zudem aus den folgenden Problemen: Korruption, administrative Probleme, immense Zahlungsrückstände des Staates zusammen mit der Zahlungsunfähigkeit einiger Unternehmen förderten die Begleichung der Steuerschulden in Naturalien, ein sehr komplexes Steuersystem (200 verschiedenen Steuerarten und vielen undurchsichtigen Steuerbefreiungen), mangelnder Finanzausgleich zwischen der Föderation und den Republiken sowie autono-

⁶² Vgl.: RECEP (Russian European Centre for Economic Policy), Russian Economic Trends, Quarterly Edition No. 2, Moskau, 1998, S. 35 und IMF, World Economic Outlook, Washington D.C Dezember 1998, S. 18.

⁶³ Vgl.: IMF, a.a.O., 1998, S. 20

⁶⁴ Vgl.: IMF, a.a.O., 1998, S. 18ff.

⁶⁵ Bis zum Frühjahr 1999 war das Schuldenproblem noch nicht gelöst. Im März 1999 war Rußland um 1,5 Mrd. US-Dollar mit seinen Zahlungen im Verzug und wollte seine Schulden beim Pariser Club sogar mit Sachleistungen begleichen. Vgl.: Außenhandel, 16. März 1999.

⁶⁶ BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), Gliederung der internationalen Bankkredite nach Fälligkeiten, Sektoren und Nationalität der berichtenden Banken, Basel Januar 1999, S. 8. und IMF, International Financial Statistics, Washington D.C. 1999.

men Gebieten, fallende Ölpreise auf den Weltmärkten und eine niedrige Bemessungsgrundlage infolge der hohen Schattenwirtschaft von circa 30 bis 35 Prozent.⁶⁷

In Industrieländern übernimmt der Bankensektor eine Intermediationsfunktion zwischen dem monetären und realen Sektor, da Sparen und Investieren zusammengeführt werden müssen. Diese Rolle kann von Banken in Transformationsländern oft nicht wahrgenommen werden, da erstens die Sparquote relativ niedrig ist. Zweitens legen die Banken ihr Hauptgeschäft auf Spekulationen. Zudem erbringen die Investitionsprojekte der Unternehmen geringere Renditen als Spekulationen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Bankmanager schlecht ausgebildet und viele Unternehmen noch nicht privatisiert sind, so daß die Banken kaum eine ordentliche Kreditprüfung durchführen können. Daneben herrschen mangelnde und uneinheitliche Bilanzierungsvorschriften vor.⁶⁸ Ebenso beeinträchtigen strukturelle Schwächen im Bereich des Sparens die Gewährung von langfristigen Krediten an Unternehmen, da die Spareinlagen niedrig und kurzfristig sind. Ende 1997 waren 64% der Spareinlagen für weniger als 30 Tage angelegt. Dies resultiert aus dem mangelnden Vertrauen in das Bankensystem, das infolge der Bankenzusammenbrüche und der Bankenkrise 1995 geschürt wurde. Da der Monetisierungsgrad im Vergleich zu Industrieländern und auch den asiatischen Staaten niedrig ist, ist die Bedeutung des russischen Bankensektors relativ gering. Ebenso wird die Demonetisierung durch den umfangreichen Tauschhandel forciert, der rund 70% aller Geschäfte ausmacht. Im industriellen Bereich werden 40% aller Geschäfte so abgewickelt. Gleichermäßen untergraben immense Zahlungsrückstände das Zahlungssystem, die sich Ende 1997 auf 32% und 1996 auf 25% des Bruttoinlandsproduktes beliefen.⁶⁹

Ein weiteres Problem stellt die mangelnde Bankenaufsicht dar. Dies gilt, obwohl 1996 und 1997 deutliche Fortschritte erreicht wurden. Dabei wurden die bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen entsprechend der Baseler Richtlinien aufgestellt. Aber es mangelte an der Umsetzung, weil hierfür der Anreiz fehlte. Häufig dominierten Überkreuzverflechtungen zwischen den Bankeigentümern und den Kreditnehmern. Zudem behinderte auch der politische Einfluß einiger Banken die Durchsetzung. Systemkredite kamen erschwerend hinzu. Anfang August erfüllten nur circa 17% der russischen Banken die Mindestkapitalanforderungen für den Markteintritt neuer Banken in Höhe von 5 Mio. ECU. Hinderlich war auch der hohe Staatseinfluß auf das Bankensystem. Lokale Gebietskörperschaften zwangen Banken dazu, Kredite an bestimmte Unternehmen zu vergeben.⁷⁰ Aus diesen Problemen ergaben sich niedrige Kredit-Ratings von B2 (Moody's) und B-(S&P) und ein hoher Bestand an notleidenden Krediten. Schon vor der Krise (Mai 1998) betrug der Anteil der uneinbringlichen Kredite circa 17%.

⁶⁷ Vgl.: BIZ, 68. Jahresbericht, Basel Juni 1998, S. 61; EBRD, (European Bank for Reconstruction and Development), Transition Report, London 1998, S. 54; Gabrisch, Hubert und Thomas Linne, Rußland-Krise: Ursachen, Folgen und Wege zu einer Überwindung, in: Wirtschaft im Wandel Nr. 12, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 1998, S. 5ff.; IMF, a.a.O., Mai 1998, 100ff.; Oddling-Smee, John, What went wrong in Russia?, Reproduced with the permission of the Central European Economic Review, November 1998, S. 2 (<http://www.imf.org/external/np/vc/1998/113098.htm>); Stremme, Marcel, 1998, The Asian Virus. Financial Markets and Economic Policy in Russia, IPC Working Paper No. 19, Frankfurt a.M. 1998, S. 2ff.

⁶⁸ Evgeny Gavrilencov, Enterprise and Bank Restructuring in Russia, in: United Nations, Economic Survey of Europe, Genf 2/1998, S. 87-98.

⁶⁹ Ursula Beyreuther, The Russian Banking Sector. On the Brink of Consolidation, in: Europe & Asia Credit Review (Deutsche Morgan Grenfell) 20.3.1998, S. 1-14.

⁷⁰ DIW/IfW/IWH, Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Krise offenbart Fehler der Wirtschaftspolitik, in: Kieler Diskussionspapiere, Dezember 1998, S. 37ff.; Evgeny Gavrilencov, Enterprise and Bank Restructuring in Russia, in: United Nations, Economic Survey of Europe, Genf 2/1998, S. 87-98; Marcel Cassard/Laura Papi, Russia and Turkey: A Tale of Two Countries, in: Deutsche Bank Research, Emerging Europe Monthly, August 1998, S. 74ff.

In Rußland sind zudem die Reformen im Unternehmenssektor wie in vielen anderen Transformationsländern noch nicht weit fortgeschritten. Dahinter steht oft eine schlechte Unternehmenskontrolle, eine schwache Finanzdisziplin, das Festhalten an den weichen Budgetbeschränkungen und die Toleranz von Steuerschulden sowie eine schlechte Konkursgesetzgebung und deren mangelnde Durchsetzung. Besonders die Umstrukturierung der großen russischen Industrieunternehmen stellte sich sowie politisch als auch ökonomisch als sehr schwierig heraus. Hier ist wiederum der anwachsende Tauschhandel ein Indikator für die Probleme im Unternehmenssektor. Dabei wird der Wert der Güter oft überbewertet und verdeckt so die Schwächen.⁷¹ Zu diesen Problemen kommt, daß der Verfall der Rohstoffpreise, die Exporteinnahmen russischer Unternehmen, erheblich senkte. Denn Rohstoffe stellen einen entscheidenden Bestandteil der Exporte dar. Dabei machte Öl 1997 circa 18%, Petroleum Produkte circa 9% und Gas circa 25% des gesamten Exports aus. Allein im ersten Halbjahr 1998 unterschritten die Rohölpreise in US-Dollar um ein Drittel im Vorjahreswerte. Dasselbe gilt für die Erdgaspreise, die um 16%, für Kupfer und Nickel um 20% und die für petrochemische Produkte um 40% zurückgingen.

Die Asienkrise

Die Ursachen der Asienkrise lagen weniger in den makroökonomischen Problemen als vielmehr im mikroökonomischen Bereich. Besonders der Finanzsektor wies erhebliche Schwächen auf. Unter den makroökonomischen Fundamentaldaten waren die hohen Leistungsbilanzdefizite besonders in Thailand und in Malaysia das größte Problem. In Malaysia lag das Defizit in der Zeit von 1993 bis 1997 zwischen 5% und 10% gemessen am Bruttoinlandsprodukt und in Thailand im selben Zeitraum zwischen 4% und 8%. Dies ist erstens auf die permanent steigende Inlandsnachfrage zurückzuführen, die nur durch Importe gesättigt werden konnte. Dafür wiederum sind die massiven Einkommenszuwächse in den asiatischen Staaten ursächlich, die am Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes erkennbar sind. Im Durchschnitt betrug das Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes in den vier Krisenländern seit 1990 circa 8%. Zweitens hat die gesunkene Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder gegenüber Japan und den übrigen Volkswirtschaften eine Verschlechterung der Leistungsbilanz bewirkt, da der Yen gegenüber dem US-Dollar abwertete und die asiatischen Währungen gleichzeitig an den US-Dollar gebunden waren. Drittens hat auch die reale Aufwertung der inländischen Währungen Leistungsbilanzprobleme hervorgerufen. Aber die Aufwertungen der realen effektiven Wechselkurse stellten nicht die alleinige Ursache dar, weil sie gemessen am Index von 1994 bis zum Ausbruch der Krise im Juni 1997 nur zwischen 102% und 110% lagen.

Die Leistungsbilanzdefizite wurden durch zunehmende Kapitalzuflüsse aus dem Ausland finanziert. Die Ursachen für diese massive Auslandsverschuldung waren: Die Liberalisierung des Finanzsektors und des Kapitalverkehrs, Zinsunterschiede, das unterentwickelte Bankensystem, hohe Renditeerwartungen in den asiatischen Volkswirtschaften. Ein wesentlicher Grund hierfür waren die großen Zinsunterschiede in den asiatischen Krisen- und den Industrieländern. Die asiatischen Banken hatten die Möglichkeit, billig Kredite im Ausland aufzunehmen und teurer im Inland zu vergeben, da die Kreditaufnahmezinsen in Japan und den Industrieländern deutlich niedriger waren als die Kreditvergabebezinsen in den jeweiligen asiatischen Staaten. Bei festen Wechselkursen war den Finanzinstituten ein Gewinn gewiß. Dabei stellten besonders die Fristigkeiten der Kreditaufnahme und -vergabe ein Problem dar. Denn erstere war kurzfristig und zweite aber langfristig. Der Anteil der kurzfristigen Fremdwährungsverschuldung (bis zu einem Jahr Laufzeit) am Gesamtvolumen lag von 1994 bis 1996 in den asiatischen Staaten zwischen 50% und 70%. Daneben spielt auch die kurzfristige Verschuldung gemessen an den Währungsreserven eine wichtige Rolle. Denn nur das kurzfristige Kapital kann schnell ins Ausland abge-

⁷¹ Vgl.: EBRD, a.a.O. 1998, S. 31ff.

zogen werden. Wenn aber die Währungsreserven im Vergleich zur kurzfristigen Verschuldung hoch sind, dann kann die Zentralbank spekulative Attacken abwehren. Das Problem tauchte besonders in Südkorea und Indonesien auf, wo 1996 die kurzfristige Verschuldung bei ausländischen Banken fast doppelt so hoch war wie der Bestand an Währungsreserven.

Besonders auffällig für die Finanzsektoren in asiatischen Volkswirtschaften sind die enormen staatlichen Eingriffe. Der Anteil staatlicher Geschäftsbanken an der Gesamtaktivität des Bankensystems lag im Jahr 1996 in Indonesien und Malaysia bei circa 40%. Die Banken mußten die Wünsche des Staates befolgen z.B. bezüglich der Höhe der Zinsen, dem Kreditvolumen insgesamt oder auch der Wahl der Kreditnehmer. Ferner funktionierte die Bankenaufsicht nicht. Die Krise im Finanzsystem der asiatischen Staaten wurde auch durch die starke Ausweitung des Kreditvolumens ausgelöst, da in schnell wachsenden Volkswirtschaften kaum eine Unterscheidung zwischen kreditwürdigen und -unwürdigen Unternehmen getroffen werden kann. Das Kreditwachstum lag seit 1990 im Durchschnitt bei 20%. In einer Hochkonjunktur ist es um so problematischer, weil in dieser Phase viele Unternehmen schwarze Zahlen schreiben. Als Ergebnis aus all diesen Schwächen folgte ein hoher Bestand an notleidenden Krediten im Portfolio der asiatischen Banken schon vor der Krise. Diese beliefen sich 1996 in Korea auf 20% und in Indonesien auf 14%. Durch die Asienkrise wird dieses Problem verschärft. Denn die hohe Auslandsverschuldung der Unternehmen gefährdet ihre Liquidität und damit auch die der Banken.⁷²

Die Mexikokrise

Auch in Mexiko waren bedeutende Fundamentaldaten Ende 1994 nicht so negativ, als daß dies eine derartige Währungs- und Finanzkrise hätte verursachen können. Denn die Inflation sank von 160% 1987 auf 7,0% 1997. Daneben lag ein moderates fiskalisches Defizit vor, weil das Haushaltsdefizit 1994 gemessen am Bruttoinlandsprodukt 51% betrug. Dies ist im Vergleich zu den OECD-Ländern mit circa 70% nicht kritisch.⁷³

Tabelle 2: Makroökonomische Indikatoren Mexikos

Jahr	Veränderung des BIP in %	Inflationsrate in %	Arbeitslosenquote in %	LB-Saldo vom BIP in %
1988	1,3	114,2	3,5	-1,3
1989	3,3	20,0	2,9	-2,6
1990	4,5	26,7	2,7	-2,9
1991	3,6	22,7	2,6	-4,6
1992	2,8	15,5	2,8	-6,7
1993	0,7	9,8	3,4	-5,8
1994	4,5	7,0	3,7	-7,1

¹ Schätzungen der OECD.

⁷² Kathrin Berensmann/Nicolas Schlotthauer, Die asiatische Währungs- und Finanzkrise. Ursachen, Auswirkungen und Lösungsansätze, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 245, Deutscher Instituts-Verlag Köln 1998; IMF, World Economic Outlook, Washington D.C Dezember 1997, S. 10ff., S. 49ff.

⁷³ Jeffrey Sachs/Aaron Tornell/Andres Velasco, The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?, in: Economic Policy, Vol. 22, April 1996, S. 15-56.

Quelle: OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), Economic Outlook, Paris Mai 1997.

Gleichermaßen war das Wirtschaftswachstum zeitweise (1993) zwar wieder auf 2,0% gesunken, aber 1994 stieg es wieder auf 4,5% an. Daher sind die makroökonomischen Daten im internationalen Vergleich nicht schlecht. Die einzigen Probleme stellten die reale Aufwertung und das daraus resultierende Leistungsbilanzdefizit sowie die Auslandsschulden dar.

Allerdings war in Mexiko die kurzfristige Auslandsverschuldung gemessen an den Währungsreserven besonders problematisch, da sie die Währungsreserven Ende 1994 um das fünffache übertrafen. Zu diesem Ergebnis trug entscheidend der immense Verlust der Währungsreserven bei. Zu Beginn des Jahres 1994 betrugen sie circa 25 Mrd. US-Dollar und am Ende nur noch rund 5 Mrd. US-Dollar. Es entstand ein Teufelskreis: Aufgrund der immer geringeren Deckung der kurzfristigen Auslandsverschuldung mit Währungsreserven verstärkten sich die spekulativen Attacken gegen die mexikanische Währung. Infolge dessen wiederum sanken die Währungsreserven, weil die Zentralbank intervenieren mußte, um den Wechselkurs stabilisieren zu können. Zudem trug in Mexiko der fragile Finanzsektor zu der Krise bei.⁷⁴

Vergleich

Insgesamt ist es schwierig die Krisen zu vergleichen, da vor allem Rußland einen Sonderfall darstellt. Daher können nur einige Lehren für andere Länder gezogen werden. Die Gemeinsamkeiten der drei Krisen sind insbesondere die enorme kurzfristige Auslandsverschuldung gemessen an den Währungsreserven. Die Schuldner waren zwar unterschiedlich, da in Asien vor allem der private Sektor Kredite im Ausland aufnahm und in Rußland und Mexiko der Staat und Private, um die Haushaltsdefizite zu finanzieren. Zugleich waren die Finanzsysteme in allen Ländern unterentwickelt und verzerrt.

Zwischen den drei Krisen bestehen Unterschiede:

- Die makroökonomischen Fundamentaldaten sind in Rußland noch lange nicht so gefestigt wie in den asiatischen Volkswirtschaften, da die Transformationsphase makroökonomische Instabilitäten hervorgerufen hat. Auch Mexiko konnte nicht so gute makroökonomische Daten vorweisen wie die asiatischen Staaten.
- Die Kapitalzuflüsse in die osteuropäischen Staaten sind geringer als nach Asien, so daß in Osteuropa kein umfangreicher Kapitalabzug stattfinden kann.
- Leistungsbilanzdefizite bereiteten nur Mexiko und einigen asiatischen Ländern Probleme, nicht aber Rußland. Allerdings weichen die Ursachen der Leistungsbilanzdefizite voneinander ab, da sie in Asien nicht wie in Mexiko infolge einer realen Aufwertung ausgelöst wurden.
- Da der Monetisierungsgrad in Osteuropa geringer ist als in Asien, spielt der Bankensektor eine untergeordnete Rolle.
- Weder in Rußland noch in Mexiko lag ein 'asset-price-bubble' vor.

Aus diesem Vergleich wird deutlich, daß besonders eine hohe kurzfristige Auslandsverschuldung vermieden werden sollte. Zudem sollten Reformen des Bankensystems parallel zur makroökonomischen Stabilisierung verlaufen.

⁷⁴ BIZ, Gliederung der internationalen Bankkredite nach Fälligkeiten, Sektoren und Nationalität der berichtenden Banken, Basel Januar 1996; IMF, a.a.O. 1999; IMF, World Economic Outlook, Mai 1995, S. 90.

Post-sozialistische Hemmnisse für Globalisierungsprozesse. Fallbeispiel russischer Energiesektor

Kirsten Westphal

Die russische Ölindustrie unter globalem Wettbewerbsdruck¹

Die Integration der russischen Ölindustrie in den Weltmarkt scheint auf den ersten Blick vollzogen, denn Öl gehört zu den gefragten Exportgütern der Russischen Föderation,² die 1998 der drittgrößte Ölproduzent der Welt war. Aber die russische Ölindustrie steht sowohl bei der Positionierung auf dem Weltmarkt und der Diversifizierung ihrer Ressourcenbasis unter Konkurrenzdruck, als auch – und das wiegt angesichts der Krise der Industrie noch schwerer – bei der Akquirierung von Investitionen auf dem globalen Kapitalmarkt. Der Preisverfall der letzten Jahre auf dem Weltölmarkt spielt dabei eine verschärfende Rolle, denn der russische Export, den zu 70% Rohstoffe und Rohwaren ausmachen, ist den schwankenden Weltmarktpreisen für Rohstoffe und Energieträger ausgeliefert. So machte der ehemalige Ministerpräsident Kirienko noch mehr als die Auswirkungen der Asienkrise den Verfall der Ölpreise auf dem Weltmarkt für den Kollaps des russischen Finanzsystems vom 17. August 1998 verantwortlich.³ Die Dauerkrise der russischen Ölindustrie, die chronische und akute Symptome zeitigt,⁴ aber ist hausgemacht, und die Gründe dafür, daß Firmen wie LUKoil in ihrer Marktkapitalisierung gegen westliche Giganten wie Royal Dutch/Shell weit abfallen, sind weniger in den entlegenen Fördergebieten und schwierigen Produktionsbedingungen sowie der wirtschaftlichen Gesamtsituation als vielmehr im sogenannten politischen Länderrisiko zu suchen, das neben den politischen Unsicherheiten vor allem von einer inkonsistenten Gesetzgebung und fehlender Rechtssicherheit geprägt ist. Auch die Investitionen westlicher Firmen blieben deswegen aus. Den potentiellen russischen Ölgiganten fehlt es am institutionellen Ordnungsrahmen, um als "global players" zu agieren.

Schon vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion stand die Ölindustrie vor einer tiefen Krise, deren Ausmaß das Ergebnis einer rücksichtslosen staatlichen Ausplünderungspolitik war.⁵ Denn die extensive sowjetische Wachstumsstrategie und das Streben nach Autarkie basierte auf einer ressourcenverschwenderischen Industrie, die auf Kosten der Energiewirtschaft betrieben wurde. Der sowjetische Staat hatte jahrzehntelang auf eine forcierte Ausweitung der Fördervolumen gesetzt, ohne die Finanzmittel für die notwendige Erneuerung des überalterten Kapitalstocks aufzubringen. Dieses Erbe stellte die zwischen 1991 und 1995 gegründeten Ölfirmen vor eine immense unternehmenspolitische Herausforderung. Die Struktur der Ölindustrie wird heute von einem

¹ Die hier präsentierten Ergebnisse stützen sich auf Ergebnisse meines Dissertationsprojektes "Transformation als Entflechtung von Staat und Wirtschaft, Politikfeldanalysen in der russischen Energiepolitik".

² Der Export ins "ferne Ausland" ist von 66,7 Millionen Tonnen 1991 auf 117,9 Millionen Tonnen 1998 gestiegen. Der Handel mit den GUS Republiken sank dagegen enorm: von 106,5 Millionen Tonnen 1991 auf 18,9 Millionen Tonnen 1998 (Mintopnergo, Itogi raboty Mintopnergo za 1998 god, Moskau 1999, S. 45).

³ Süddeutsche Zeitung, 28.11.1998.

⁴ Hierzu einige illustrierende Zahlen: Die Förderung von Öl und Gaskondensat ist von 516 Mio. Tonnen im Jahr 1990 auf 303 Mio. Tonnen im Jahr 1998 gesunken. Die Raffinierung von Rohöl ist im Vergleichszeitraum um rund 45% gefallen. Zu Beginn der 90er Jahre war etwa die Hälfte des Kapitalstocks aufgebraucht. Die Verschleiß- und Abnutzungsrate bei der Hälfte der Maschinen und der Ausrüstung liegt bei fast 50% und nur 14% erreichen Weltstandard. Die Mehrzahl der Raffinerien sind seit 20 bis 25 Jahren in Betrieb.

⁵ Dazu: Lev Tchurilov, *Lifeblood of an Empire, A Personal History of the Rise and Fall of the Soviet Oil Industry*, New York 1996.

Dutzend großer vertikal-integrierter Ölfirmen dominiert, die 90% des gesamten Öls fördern.⁶ Diese Struktur folgt dem Muster westlicher Ölkonzerne nur vordergründig. Vertikale Integration läßt sich wie Williamson nachzeichnet zwar mit dem Konzept der Transaktionskosten erklären,⁷ denn sie ist zunächst eine Antwort auf den volatilen Rohölpreis und die Kapitalintensität im Ölgeschäft und damit auch auf das einhergehende Risiko. Um mögliche Verluste zu kompensieren und Gewinne zu realisieren, haben Ölproduzenten traditionell in die profitableren und weniger risikobehafteten Segmente des Ölsektors expandiert wie die Öltraffinierung, den petrochemischen Bereich und den Vertrieb von Ölprodukten. In Rußland aber reflektiert die vertikale Integration zunächst weniger einen von der ökonomischen Logik zur Senkung der Transaktionskosten initiierten Prozeß, als vielmehr eine willkürliche, von sowjetischen Erblasten erschwerte und von Patronage-Klientel-Beziehungen dominierte Restrukturierung. Diese Beziehungsgeflechte partikularer Interessengruppen erschweren auch die institutionelle Setzung eines Marktes, der mit seinen Mechanismen eine effiziente Ressourcenallokation erst ermöglicht. Die Transformationspolitik stand theoretisch gesehen vor der Aufgabe, den russischen Ölfirmen über eine Institutionensetzung einen Ordnungsrahmen vorzugeben, der ihnen marktwirtschaftliches Handeln und Gewinnerwirtschaftung ermöglichen sollte, um das große Ressourcenpotential auszuschöpfen und sich damit zu sanieren.⁸

Dem stand die post-sowjetische Wirklichkeit eines institutionellen Erbes, resistenter Strukturen und eines schwachen Staates mit einem begrenzten Regelungspotential entgegen. Die Ölindustrie als eine im Verhältnis reiche Branche mit erheblichem Ressourcenpotential geriet ins Zentrum des Interessengeflechts der Akteure. Primärenergieträger stellen nämlich die fundamentalen Inputs des organisierten, arbeitsteiligen Wirtschaftens dar, denn sie können in nutzbare Energie verwandelt werden, die für alle Sektoren einer modernen Volkswirtschaft benötigt wird. Größere Veränderungen in der Verfügbarkeit und Preisentwicklung haben deshalb Folgen für die Gesamtwirtschaft, die sich in Inflation äußert und bis zu einer Rezession führen kann. Darüber hinaus kommt es zu größeren Reichtumstransfers von Energiekonsumenten zu -produzenten auf nationaler und internationaler Ebene. Ereignisse und Verschiebungen im Energiesektor haben daher erhebliche verteilungspolitische Folgen. Denn als die unentbehrliche Triebkraft der industriellen Volkswirtschaft wird für die Energiegewinnung, -verarbeitung, -verteilung und -umsetzung ein erheblicher Teil der Kapital- und Produktionsressourcen eines Landes aufgebracht. Die Institutionensetzung in diesem Politikfeld ist deswegen sehr umstritten. Dem Interesse der Akteure aus der Ölbranche, höchstmögliche Beträge aus ihren Wirtschaftsaktivitäten zu schöpfen, steht das staatliche Interesse an einer größtmöglichen Rentenextraktion ebenso entgegen wie das von vielen gesellschaftlichen Gruppen getragene Interesse an niedrigen Energiepreisen. Als die Crux gerade der russischen Energiepolitik erweist sich die fehlende Emanzipation staatlicher Akteure von partikularen Interessen.

Die Ölindustrie hat von der Liberalisierung vor allem in Bezug auf anwachsende eigene Freiheit profitiert. Weitergehende Reformen über den Status quo hinaus allerdings bedrohen die jeweilige Stellung der einzelnen Ölfirmen. Der Wettbewerb und der freie Markt sind nämlich zunächst einmal über die effektive Ressourcenallokation nur für die gesamte Volkswirtschaft von Vorteil,

⁶ Mintopenergo, Itogi raboty Mintopenergo za 1996 god, Moskau 1997, S. 17.

⁷ Oliver E. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen, 1990, S. 117-149.

⁸ Manfred E. Streit, Ordnungsökonomik, Versuch einer Standortbestimmung, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Diskussionsbeitrag 4/1995; Douglass C. North, Theorie des institutionellen Wandels, Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen 1988; James G. March/Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics, New York, 1989; Douglass C. North, Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen, 1992.

nicht aber für den einzelnen Akteur, der in der Marktkonkurrenz scheitern kann. Dies erklärt, warum die Firmen nicht für eine Liberalisierung und einen Wettbewerb eintraten, um mit ihrer weltmarktfähigen Ware Gewinne zu erwirtschaften und sich selbst zu sanieren, sondern über eine Strategie der Krisenmaximierung das Nebeneinander unterschiedlich strukturierter institutioneller Sets ausnutzten. Es fehlten Anreize durch Marktinstitutionen, um eine effiziente Unternehmenspolitik zu betreiben, die in ein Funktionieren des Marktes münden könnte. Aus dem gleichzeitigen Agieren auf dem regulierten Markt und dem deregulierten Markt ließen sich vom niedrig gehaltenen Inlandspreis zum Weltmarktpreis im Ausland riesige windfall-Profite ziehen. Der Nutzen einer weitergehenden Regeländerung wurde offensichtlich niedriger bewertet, als der aus der Aushöhlung offizieller Regeln zu erzielende Vorteil.⁹ Hinweise auf Lieferverpflichtungen für zahlungsunfähige Kunden und die Rolle als Antriebsmotor für die gesamte Wirtschaft lieferte immer wieder Rechtfertigungsgründe für die eigenen Schulden gegenüber dem russischen Staat. Die Lobbies der Erdölindustrie optierten weniger für die Aufhebung eigener Pflichten, als vielmehr für eine Reihe von kompensatorischen Maßnahmen, die von der bevorzugten Subventionierung von Konsumenten über die Verwendung von Schuldscheinen im Zahlungsverkehr und die Aufrechnung von Energie- und Steuerschulden, Exportfreiheiten, Steuervergünstigungen und andere Privilegien reichten. Diese Logik ging scheinbar Hand in Hand mit dem Interesse der administrativen Eliten an der Sicherung ihrer Rentenextraktionsmöglichkeiten, das auch die Redistribution in andere Sektoren der Wirtschaft und damit die Befriedigung anderer partikularer Interessengruppen zum Erhalt ihrer eigenen Position ermöglichte. Diese Dynamik funktionierte solange, bis das System der Rentenextraktion und -redistribution an seine Grenzen stieß, bis in Folge der Erschöpfung der leicht zugänglichen Rohstoffreserven sowohl die Erschließungs- und Förderkosten als auch der Bedarf an Investitionen in veraltete Anlagen dramatisch stiegen. Umgekehrt implodierte das System des rent-seeking als auch die staatlichen Ressourcen erschöpft waren. Diesem Teufelskreis konnte keine Dynamik mehr entzogen werden.

Eine Analyse, die sich auf institutionen- und akteurstheoretische Konzepte stützt, zeigt sehr deutlich, daß die Reichweite institutioneller Sets sehr unterschiedlich strukturiert sein kann und auch hybride Institutionsgefüge dysfunktionale Handlungslogiken produzieren können. Die gegensätzlich strukturierten institutionellen Umwelten führen nur sehr begrenzt und schrittweise zu einer Änderung der Logik im Akteursverhalten, die immer noch von rent-seeking und bargaining Mechanismen beeinflusst wird. Seit aber die Ressourcengeneration an die skizzierten Grenzen stößt, sind zumindest aussichtsreiche Akteure bestrebt ihre Position auf dem Inlands- und damit auch dem Weltmarkt zu verbessern und aufzubauen. Damit wird letztlich die Marktdisziplin, die der globale Kapitalmarkt ausübt, ebenfalls spürbar. Ausländisches Kapital wird nun zunehmend als eine entscheidende Ressource erkannt und die Unterstützung Primakovs für das neue Production-Sharing-Gesetz vom Dezember 1998 ist Ausdruck dafür. Dies stützt die Vermutung, daß mit der Erschöpfung der staatlichen, bzw. kollektiven Ressourcen auch der auf der Externalisierung der Kosten beruhende rent-seeking Strategie die Basis entzogen wird und die Akteure neue Wege zur Allokation von Ressourcen suchen müssen und damit auch ein Interessenlobbying in diese Richtung betreiben. Ein wichtiges Moment ist, daß Ölfirmen wie LUKoil, Surgutneftegaz und TNK in Reaktion auf veränderte institutionelle Anreizstrukturen, die im Kontext der Inflationsbekämpfung und Währungskonsolidierung entstanden sind, auch veränderte Handlungslogiken zeitigen und sich verstärkt den Gesetzen des globalen Kapitalmarktes unterwerfen, indem sie westliches Management einführen und damit Institutionen importieren und ihre Durchsetzung im Inland promoten. Vom sich verstärkenden Wettbewerb in den größten Konsumentengebieten geht ebenfalls eine disziplinierende Wirkung aus. Experten erwarten in Zukunft Fusionen und

⁹ Harald Müller, unveröffentlichte Habilitation, mimeo., S. 70.

Übernahmen, aus denen wohl LUKoil, Surgutneftegaz und TNK als führend hervorgehen werden.¹⁰

Diesen ersten Ansätzen einer Marktlogik stellen sich weniger aussichtsreiche Firmen natürlich entgegen, indem sie weiter für kompensatorische Maßnahmen eintreten. Grundvoraussetzung bleibt deswegen ein Ordnungsrahmen, den die Politik konsequent durchsetzen muß. Denn solange die Kostenstrukturkrise im Gefolge der Rundumverschuldung jede Preis-Ware-Relation pervertiert, solange wird auch jeder Marktlogik der Boden entzogen. Institutionen wie harten Budgetrestriktionen stehen noch immer fehlende Institutionen wie geregelte Marktein- und Marktaustrittsmechanismen entgegen. Für die Positionierung der russischen Ölindustrie auf dem Weltmarkt ist dies die entscheidende Vorbedingung, um erfolgreich ausländisches Kapital anzuziehen und die chronischen Probleme der Illiquidität und Insolvenz zu kurieren.¹¹

¹⁰ Barbara Christophe, Great Game revised. Eine institutionentheoretische Interpretation der russischen Politik in der kaspischen Region, unveröffentlichtes Manuskript, 1998, S. 25.

¹¹ Diese Sicht stützen auch Gespräche mit Experten, die ich im Januar/Februar 1999 im Rahmen meiner Dissertation führen konnte.

Andreas Heinrich

Gazprom und die Durchsetzung von Unternehmensinteressen auf internationaler Ebene¹²

Einleitung

Gazprom ist der weltweit größter Produzent und Exporteur von Erdgas. Mit einer Produktion von 533,8 Mrd. m³ im Jahre 1997 stellte Gazprom 25% der Welterdgasproduktion. Gazprom versucht über die Teilnahme am internationalen Weltmarktgeschehen seine Marktposition auszubauen. Dafür ist die Steigerung der Finanzkraft des Unternehmens erforderlich, um neue Erdgasvorkommen zu erschließen und ein Pipeline-Netz zu errichten bzw. zu unterhalten. Zur Erlangung der benötigten Investitionen ist Gazprom auf die internationalen Finanzmärkte sowie auf die Bildung strategischer Partnerschaften angewiesen. Außerdem sind für Gazprom sichere Transitstrecken zu den westeuropäischen Märkten unverzichtbar, um verlässliche Erdgaslieferungen zu gewährleisten. Deshalb ist das Unternehmen daran interessiert, seine Machtposition im "Nahen Ausland" aufrechtzuerhalten, wo es meist immer noch der Hauptlieferant für Erdgas ist. Somit kann auch in diesen Ländern Einfluß auf Entscheidungsprozesse ausgeübt werden, um günstige Bedingungen für die Durchsetzung ökonomischer Interessen zu schaffen.

Die Ausweitung der Exportkapazitäten

Die Ausweitung der Exportkapazitäten bedeutet für Gazprom die Erweiterung der eigenen Erdgasproduktion, verbunden mit der Erschließung neuer Lagerstätten und die Beschaffung von Investitionskapital. Gleichzeitig versucht Gazprom, seine Transportwege zu diversifizieren. Gazprom kontrolliert über 20% des europäischen Erdgasmarktes. Deutschland ist der größte Abnehmer russischen Erdgases in Westeuropa. Die Gesamtmenge russischer Erdgasimporte betrug 1997 28 Mrd. m³, was einen Anteil von 32% an den deutschen Gesamtimporten ausmachte. Dieser Anteil wird auch in den nächsten Jahren beibehalten werden. 1997 sanken Förder- und Exportmengen bei Gazprom um 5%. Der niedrige Erdgaspreis führte zu deutlichen Verlusten bei den Exporteinnahmen. Gazprom verlautbarte, seine Produktion unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht ausbauen zu wollen.

Bisher wurde russisches Erdgas sowohl nach Westeuropa, als auch nach Südosteuropa über Belarus' und die Ukraine transportiert. Mit der Ukraine kam es allerdings zu Streitigkeiten über die Höhe der Transitgebühren und Gazprom erhob wiederholt den Vorwurf, die Ukraine würde unrechtmäßig Erdgas aus den Export-Pipelines entnehmen. Mit der Jamal-Europa-Pipeline soll das ukrainische Pipeline-Monopol gebrochen und die Ukraine beim Erdgastransport nach Westeuropa umgangen werden.

Die Jamal-Pipeline verläuft von Westsibiren nach Westeuropa. Aber beim Bau der Pipeline kam es aufgrund von Finanzierungsproblemen wiederholt zu Verzögerungen. Zudem wurde ein zugesagter internationaler Kredit über mehrere hundert Mio. Dollar nach der Finanzkrise in Rußland zurückgezogen. Gazprom verfolgt zusätzlich den Plan, Erdgas nach Schweden zu liefern. Es ist der Bau einer Nebenstrecke geplant, die von Finnland aus auf dem Grund der Ostsee verlaufen soll. Bisher wird Schweden mit Erdgas aus Norwegen versorgt.

Als einen der aussichtsreichsten Absatzmärkte betrachtet Gazprom die Türkei. Mit Hilfe des "Blue Stream"-Projekts, dem Bau einer Unterwasser-Pipeline von Südrußland in die Türkei,

¹² Eine ausführliche Darstellung des Themas ist in Vorbereitung und wird demnächst als Bericht des BIOst veröffentlicht werden. (Anmerkung der Redakteure: Aus Platzgründen werden die Literaturhinweise des Autors hier nicht wiedergegeben.)

hofft Gazprom, eine dominierende Stellung auf dem türkischen Erdgasmarkt zu erlangen. Das Projekt soll gleichzeitig möglichen Konkurrenten aus Turkmenistan und dem Iran den Weg nach Europa versperren. Gazprom geht davon aus, daß das "Blue Stream"-Projekt deshalb so attraktiv ist, weil es dritte Staaten umgeht. Gleichzeitig soll es beim Gasifizierungsvorhaben im Süden Rußlands ebenso helfen, wie bei der Eröffnung neuer Märkte in Israel und Südeuropa. Auch in Asien hat Gazprom trotz der Finanzkrise Expansionspläne. Ein Vertrag über den Bau einer Pipeline nach China ist unterschriftsreif. Eine Verlängerung der Pipeline nach Japan und Südkorea wird geplant.

Gazproms Pläne sind sehr ehrgeizig. Für den Zeitraum bis zum Jahre 2010 sind für Westeuropa keine großen zusätzlichen Importe zu erwarten. Die Pläne Gazproms, den Export bis zum Jahre 2010 zu verdoppeln, werden sich deshalb wohl nicht verwirklichen lassen. Die Nachfrage nach russischem Gas in der Türkei und China ist mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren verbunden. Zusätzlich läßt die ökonomische Krise in Rußland eine große Ausweitung der Exportkapazitäten unwahrscheinlich erscheinen.

Die internationalen Finanzmärkte als Finanzierungsquelle

Angesichts der starken Demonetisierung in Rußland benötigte Gazprom zur Projektfinanzierung verstärkt den Finanzmarkt. Der russische Aktienmarkt weist aber nur eine geringe Kapitalisierung auf. Zudem erschwert seit 1997 ein Erlaß der russischen Regierung den Verkauf von Gazprom-Aktien, der besagt, daß im Inland gehandelte Aktien nicht an Ausländer verkauft werden dürfen. Die Kapitalaufnahme muß aus diesen Gründen vorwiegend auf den internationalen Kapitalmärkten erfolgen. Dort werden durch Kreditaufnahme und Aktienemission die finanziellen Mittel zur Durchsetzung der Interessen beschafft. 1997 belief sich die externe Verschuldung auf rund 7 Mrd. Dollar. Als Sicherheit für die Kredite dienen Erdgaslieferungen.

Der niedrige Erdgaspreis und die Asienkrise führten einerseits zu deutlichen Einbußen bei den Exporteinnahmen von Gazprom und andererseits zum Rückzug von Investoren aus dem russischen Markt. 1998 reduzierten die internationalen Banken ihren Kreditrahmen für russische Unternehmen und setzten Zahlungen ganz aus. Die Langzeitverschuldung von Gazprom stieg dramatisch an. Das Unternehmen war gezwungen, sein Investitionsprogramm um zwei Drittel zurückzufahren. Bei den Projekten will Gazprom sich auf die fünf wichtigsten konzentrieren. Dazu zählen, neben dem Ausbau der heimischen Versorgungsnetze, das Jamal-Europa-Projekt, das "Blue Stream"-Projekt, die Entwicklung von Untertagespeichern und die Suche nach neuen Lagerstätten.

Strategische Partnerschaften mit ausländischen Unternehmen

Zur Verbesserung von Förderung und Absatz sowie zur Finanzierung von Projekten ging Gazprom mit ausländischen Unternehmen strategische Partnerschaften ein. Im November 1997 schlossen Gazprom und Shell ein Abkommen über eine strategische Allianz zur Kooperation bei der Ausbeutung von Erdöl-, Erdgas- und Flüssiggasvorkommen sowie anderen Energieprojekten. Weiterhin planen die Partner Projekte im Bereich des Erdöl- und Erdgastransportes sowie die Erschließung des asiatischen Erdgasmarktes. Durch die Allianz mit Shell sieht Gazprom eine Chance für den Gewinn der Märkte in Asien und im Fernen Osten.

Ruhrgas ist das größte europäische Erdgashandelshaus und verfügt in Brüssel über erheblichen Einfluß. Eine Zusammenarbeit mit Ruhrgas soll Gazprom die Märkte in Westeuropa weiter öffnen. Zudem hofft Gazprom die Auswirkungen der Deregulierung der westeuropäischen Energiemärkte nutzen zu können. Es wurde vereinbart, daß Gazprom mengenmäßig flexibel bis zum Jahr 2030 etwa ein Drittel des Energiebedarfs von Ruhrgas decken wird. Im Dezember 1998 er-

warb Ruhrgas einen Anteil von 2,5% aus dem staatlichen Aktienpaket von Gazprom. Mit dem Aktienverkauf sollen sich die Investitionsanreize bei Gazprom verbessern. Gazprom will neue Märkte in Europa und Asien erschließen, wofür finanzielle Unterstützung und langfristige Abnahmeverträge nötig sind, die bei westlichen Banken mit Investitionskrediten beliehen werden können.

Nach 1989 suchte Gazprom neue Absatzmöglichkeiten in Westeuropa und wollte auch unmittelbar an der Vermarktung teilhaben, da die Direktbelieferung der Endverbraucher höhere Gewinne verspricht. Im Herbst 1990 schlossen Gazprom und die Wintershall AG, ein Tochterunternehmen der BASF, einen Vertrag über eine Kooperation auf dem Erdgassektor. Die entstandenen Joint Ventures von Gazprom und Wintershall wurden 1993 zur Wingas AG zusammengefaßt. Es wurde ein neues Fernleitungsnetz geschaffen, das mit der Jamal- sowie der Interconnector-Pipeline und dem europäischen Erdgasnetz verbunden ist. Mit dieser Zusammenarbeit gelang Gazprom die dauerhafte Einbindung in die westeuropäischen Erdgas-Versorgungsstrukturen und eine Diversifikation seiner Absatzkanäle. Gazprom schloß außerdem im März 1999 eine strategischen Allianz mit BASF zur Förderung von Erdöl und Erdgas in Rußland.

Eine Zusammenarbeit zwischen Gazprom und ENI besteht bereits seit Ende der 60er Jahre. Aus der langen wirtschaftlichen Beziehung zu Gazprom erwachsen bereits drei Belieferungsverträge. 1995 deckte russisches Erdgas 25% des italienischen Bedarfs und dieser Anteil wird bis zum Jahr 2010 auf ein Drittel anwachsen. Im Februar 1998 schlossen ENI und Gazprom eine strategische Allianz. Die Allianz erstreckt sich auf die Erkundung und Förderung sowie Transport, Verkauf und Vermarktung von Erdöl, Erdgas und Gaskondensat. Das Abkommen beinhaltet auch die Bildung eines Joint Ventures zur Ausbeutung mehrerer Lagerstätten in der russischen Region Astrachan. Die Allianz mit ENI soll Gazprom als Sprungbrett für den demonopolisierten italienischen Erdgasmarkt dienen sowie die Position Gazproms auf dem südeuropäischen Erdgasmarkt stärken.

Die Kontrolle der Transitpipelines in Osteuropa

Die Kontrolle der Transitpipelines in Osteuropa ist für Gazprom von großem Interesse. Der westeuropäische Markt wird über Pipelines durch die Ukraine, Belarus und Polen versorgt. Der Mittelmeerbereich mit Südosteuropa und dem Nahen Osten wird durch Pipelines durch die Ukraine, Moldawien, Rumänien und Bulgarien beliefert werden. Gleichzeitig sind diese Länder auch Abnehmer russischen Erdgases. Jahrelang aufgehäuften Zahlungsrückstände bieten Gazprom ein Druckmittel, um einer Interessendurchsetzung näher zu kommen.

Wiederholt beschuldigte Gazprom die Ukraine, Erdgas widerrechtlich aus den Transportpipelines nach Westeuropa zu entnehmen. Dies addierte sich zu den Schulden der Ukraine bei Gazprom, welche sich Anfang 1999 auf 1,6 Mrd. Dollar belaufen sollen. Die Ukraine ihrerseits verneint Verwürfe, sie würde illegal Erdgas nutzen, das durch das Land transportiert wird. Der Gasabzug erfolge nur in Höhe der Vereinbarungen. Bezüglich der ukrainischen Erdgasschulden muß Gazprom sich kompromißbereit zeigen. 95% des Gesamtexportes von Gazprom fließt durch die Ukraine.

Belarus' ist ebenfalls ein säumiger Schuldner, selbst bei seinen Barterzahlungen. So kam es wiederholt zu Kürzungen der Erdgaslieferungen durch Gazprom. Gazprom fordert seit langem, daß Belarus' seine Schulden, die sich derzeit auf rund 200 Mio. Dollar belaufen, in Form von Eigentumsübertragungen begleichen soll. Bisher konnte sich die Regierung dazu nicht durchringen.

Moldawien möchte seine Erdgasschulden in Höhe von 614 Mio. Dollar unter anderen durch die Übertragung von Staatsanleihen im Wert von 90 Mio. Dollar sowie von Eigentumsrechten an

Firmen und am moldawischen Pipeline-Netz begleichen. Ein solches Abkommen wurde im Dezember 1998 mit Gazprom ausgehandelt.

Das russisch-bulgarische Joint Venture Topenergo war lange Zeit Streitpunkt in den Beziehungen beider Länder. Das Joint Venture wurde mit dem Ziel gegründet, die Verteilung und den Transit der russischen Erdgaslieferungen in Bulgarien zu übernehmen. Ursprünglich hielten Gazprom und Bulgargaz jeweils 50% der Anteile. Privaten Gesellschaften wurde allerdings der Zugang zum Joint Venture gewährt. Der Anteil von Bulgargaz reduzierte sich auf 25,1%. Gazprom versuchte, sich über Druck auf Topenergo die Kontrolle über das bulgarische Transitpipelinennetz für 30 Jahre zu sichern. Bulgargaz soll aber nun Eigentümer der Transitpipelines bleiben. Damit erhält Bulgarien eine stärkere Position als Transitland für russisches Erdgas in die Türkei und andere Balkanstaaten.

Die Schwächung der zentralasiatischen Konkurrenz

Gazprom setzt alles daran, die neu auf den Weltmarkt strebende zentralasiatische Konkurrenz zu schwächen. So werden Erdgasexporte aus Zentralasien, die immer noch über das russische Pipelinennetz abgewickelt werden müssen, erschwert oder gar verhindert. Auch die Planung und Durchführung von alternativen Exportrouten, die Rußland umgehen, wird von Gazprom und der russischen Regierung massiv hintertrieben.

Bis 1994 hatte Gazprom Turkmenistan eine Durchleitungsquote von 11% der Gesamtkapazität des Pipeline-Netzes eingeräumt. Danach verweigerte Gazprom Turkmenistan diese Durchleitungsquote nach dem letzteres ein gemeinsames Joint Ventures zur Vermarktung des Erdgases aufgekündigt hatte. Statt dessen bemühte sich Gazprom eigenes Erdgas an die Kunden Turkmenistans zu verkaufen. Turkmenistan war nur noch in der Lage, Erdgas an zahlungsschwache Kunden in der GUS zu liefern. Die turkmenische Produktion ging dramatisch zurück. Turkmenistan produziert derzeit kaum mehr als zur Deckung der heimische Nachfrage notwendig ist.

In Kazachstan hingegen setzt sich der Produktionsanstieg bei Erdgas fort. Die Produktion deckt allerdings nicht mehr als die Hälfte des heimischen Bedarfes. Eine weitere Steigerung wird aber für die nächsten Jahre erwartet, nicht zuletzt wegen neuerschlossener Erdgasfelder. Kazachstans einzige Export-Pipeline für Erdgas verläuft allerdings durch Rußland und Gazprom erklärte, daß es auf keinen Fall zulassen werde, daß kazachisches Erdgas über russische Pipelines auf den Weltmarkt gelangt. Ab 1995 weigerte sich Gazprom, Erdgaslieferungen Kazachstans in seine Exportlieferungen mit einzubeziehen. Die Exporte Kazachstan sollten noch aus der Sowjetzeit stammende Lieferverträge erfüllen.

Uzbekistan hat seine Erdgasproduktion langsam aber beständig ausgebaut. 1998 sollten gemäß einem Abkommen 10 Mrd. m³ Erdgas pro Jahr an die Ukraine geliefert werden. Gazprom erklärte sich zur Durchleitung von 3-5 Mrd. m³ Erdgas pro Jahr bereit. Allerdings wurde auch diese Lieferung anscheinend noch nicht durchgeführt.

Graham Stack

Bargaining¹³ im russischen Energiesektor: Winterszenen

Im Sog der Wirtschaftskrise vom August 1998 wurden schnell Stimmen laut, die von dem "Verlust" Rußlands, dem Ende der Reformen und gar von einer in den Zusammenbruch des Landes mündenden Katastrophe sprachen. Die unübersehbare Schwäche des russischen Staates schien die Bewegung hin zu einer politischen Ökonomie nach Prägung der OECD letztendlich überholt zu haben. Doch mit etwa einem Jahr Abstand klingen solche Befürchtungen übertrieben. Es drängt sich die generelle Frage auf, welche nicht-staatlichen informellen Koordinierungsmechanismen diese prekäre Stabilität gewahrt haben.

Hier handelt es sich spezifisch um Verhandlungsprozesse im Energiebereich angesichts der Herausforderung des russischen Winters. Meine These läuft darauf hinaus, daß der öffentliche Diskurs bezüglich der Gefährdung der Energieversorgung im Winter die Rolle eines Signals spielt, das einen Rahmen bzw. ein Verständigungsmittel für die Koordination zwischen Akteuren und den erfolgreichen Abschluß von Verhandlungen stiftet.

Energieversorgung unter Winterbedingungen

Die extreme Kälte des russischen Winters unterzieht das Energiesystem einer schweren Prüfung. In der letzten Instanz geht es um die Beheizung und Beleuchtung von Wohnraum und betrifft folglich unmittelbar das Wohl der Bevölkerung. Zwei problematische Aspekte der Energieversorgung im Winter sind prinzipiell auseinanderzuhalten. Der erste betrifft deren Sicherstellung im engeren Sinne. Die Erfüllung der Vorgaben für die Aufstockung von Brennstoffreserven erfordert die Zustellung von ungefähr 40 Mio. Tonnen Kohle und 10 Mio. Tonnen Heizöl an die Kraftwerke.¹⁴ Die Instandsetzung von Kraftwerken, Warmwasserrohren usw. kämpft mit der Veralterung der Anlagen als Folge des Investitionsrückgangs. Diese gesamte Operation beginnt schon im Frühling: Schlitten repariert man im Sommer, sagt das russische Sprichwort.

Der zweite Aspekt betrifft die eigentliche Kernproblematik: die Zahlungsrückstände und den Tauschhandel, welche Gaddy und Ickes die "virtuelle Ökonomie" genannt haben.¹⁵ Indem sich die virtuelle Ökonomie aus der Ressourcenrente speist – eine Fortsetzung der Struktur der spät-sowjetischen Wirtschaft – macht sie den Kern der Energiewirtschaft aus. Diese Umverteilung vollzieht sich durch den massiven Ausfall von Zahlungen für Energielieferungen. Zum anderen speist sich die virtuelle Ökonomie aus dem Haushaltsdefizit, hauptsächlich hervorgerufen durch ebenso verbreitete Steuerausfälle, die dann durch innere und äußere Staatsverschuldung gedeckt werden müssen. Monetäre Maßnahmen zur Bekämpfung der damit heraufbeschworenen Inflationsgefahr haben eine Demonetisierung der Ökonomie hervorgebracht, die die Transaktionskosten steigert. Der Verweis darauf, daß 1995 60% der Stromrechnungen unbezahlt blieben und Mitte 1997 nur 7-8% der RAO ES-Kunden ihre Rechnungen durch Barzahlungen beglichen,¹⁶ zeigt, daß der Winter die mit der "virtuellen Ökonomie" zusammenhängende Alltagskrise eigentlich nur verschärft.

¹³ Das Verb "to bargain" umfaßt sowohl das deutsche "verhandeln" als auch "feilschen".

¹⁴ Nezavisimaja Gazeta, 10.11.1997, S. 3.

¹⁵ Clifford Gaddy/Barry Ickes, Russia's virtual economy, in: Foreign Affairs 5/1998, S. 55-67.

¹⁶ Ben Slay/Vladimir Capelik, The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/1997, S. 396-429, (hier S. 401).

Bargaining: Akteure und Orte

Um dieser Demonatisierung und Umverteilung entgegenzuwirken, ist die Energiewirtschaft die Bühne unaufhaltsamer, stets angespannter, alle Transaktionsetappen begleitender Verhandlungen zwischen einer großen Gruppe staatlicher, halbstaatlicher und nicht-staatlicher Akteure geworden.

Tabelle 1: Akteure beim bargaining im Energiesektor

	staatliche	halbstaatliche	nichtstaatliche
Föderale	<ul style="list-style-type: none">– das Energie- und Brennstoffministerium– der Vize-Premier mit Zuständigkeit für natürliche Monopole– Ministerium für Eisenbahn– das Innen- und Verteidigungsministerien (sofern zuständig für dotierte Organisationen v.a. Militär und Verteidigungsindustrie)– das Kernkraftministerium– das Finanzministerium– die föderale Energiekommission	<ul style="list-style-type: none">– RAO ES– Gazprom– Rosugol'– Transneft'– Rosneft'	<ul style="list-style-type: none">– Ölunternehmen– Banken (als Gläubiger)– Ausländische Investoren/Gläubiger– Industrielle Unternehmen (Schuldner)
– Regionale	<ul style="list-style-type: none">– Gouverneure– Bürgermeister– dotierte Organisationen (Schulen, Krankenhäuser, Militär)– regionale Energiekommissionen	<ul style="list-style-type: none">– die regionalen Stromerzeuger (Tochtergesellschaften von RAO ES)– 4 unabhängige sibirische Stromerzeuger	<ul style="list-style-type: none">– zwischengeschaltete Stromverkäufer– Kohleunternehmen– Industrieunternehmen (Schuldner)

Obwohl viele Verhandlungen hinter den Kulissen ablaufen, sind einige zentrale Orte für Verhandlungen – "ploshadki torga" – auszumachen:

- das Kolleg des Energie- und Brennstoffministerium, das Gazprom, Lukoil, Rosneft', Yukos, Transneft' und RAO ES mit einbezieht,
- dessen Komitee zur Wintervorbereitung,
- das Kolleg der Regierungsvertreter bei RAO ES,
- mehrfache Dienstreisen der RAO ES Führung bzw. föderaler Minister zur Beaufsichtigung der Wintervorbereitung, bei denen Treffen mit regionalen Administrationen und Unternehmen aus der Energiewirtschaft stattfinden,
- makroregionale Tagungen zur Wintervorbereitung, an denen Energieunternehmen und regionale Administrationen teilnehmen.

Es bewegt sich doch: Der Winter als "Signal" bei Verhandlungen

Nach Berücksichtigung dieser äußerst ungünstigen Bedingungen für die Bewahrung von Stabilität bei der Strom- und Heizversorgung im Winter, dürfte es verwundern, daß ernsthafte Störun-

gen bisher nur selten – und nur in bestimmten Regionen – aufgetreten sind.¹⁷ Die Schreckensmeldungen vom Herbst 1998 bezüglich des bevorstehenden Winters haben sich nicht verwirklicht.¹⁸ Man hat es anscheinend mit Koordinierungsmechanismen zu tun, die für eine minimale Ordnung sorgen. Der Regime-Begriff, der im Bereich der internationalen Beziehungen für eine Zwischenetappe zwischen Anarchie und Ordnung steht, ist mit Gewinn auf die Regelungsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf regionaler Ebene angewandt worden.¹⁹ Bei dem "Zirkus" von Verhandlungen, Bestandsaufnahmen, Vereinbarungen und öffentlichen Beschuldigungen spricht jedoch das Fehlen eines festen "Kerns" gegen die Anwendung des Regime-Begriffes. Die qualitativen Unterschiede in Akteurstypen, die Präferenzdivergenzen zwischen Akteuren, die zwei Handlungsebenen (föderale/regionale) sowie die schiere Anzahl an beteiligten Akteuren machen einen collective-action-Ansatz problematisch. Aushandlungsvorgänge – "torg" – überschatten informelle Regelungsstrukturen.

Im Zusammenhang mit dieser scheinbaren Unsteuerbarkeit des Energiesektors ist in den 90er Jahren der Stand der "podgotovka k zime" (Vorbereitung auf den Winter) ein Dauerbrenner in den Nachrichten und ein Sorgenkind der Machthaber gewesen. Der Stand der Vorbereitung auf den Winter und alles, was sich damit verbindet – der "Winterdiskurs" also – ist unauffällig zum Bestandteil der post-sowjetischen Rhetorik geworden. Diese Unauffälligkeit ist auch rhetorischer Natur, da sich der Winterdiskurs als pragmatisch und anti-ideologisch konstituiert. Nur hin und wieder wird bemerkt, daß der Diskurs ein Gespenst der post-sowjetischen Ära ist.²⁰

Der Diskurs um den Winter kann als Signal betrachtet werden, das Informationsdefiziten und Mißtrauen entgegenwirkt:

"Signals are activities or attributes of individuals that, by design or accident, alter the beliefs of or convey information to others [...] A politician with incomplete information will look for signals from that opponent prior to a risky encounter with him where politician B is uncertain about A's preference, a signal from A will likely affect B's beliefs to A's advantage. Moreover, if A knows that B is uncertain about her, A may strategically employ a signal that will affect B's beliefs to A's advantage [...] [S]ignals permit joint action towards a common goal in high-risk environments".²¹

Der Winterdiskurs stabilisiert die Erwartungen beteiligter Akteure, indem er den Teilnehmern die Akzeptanz der Spielregeln als Voraussetzung zusichert und zugleich diese Akzeptanz den anderen Beteiligten mitteilt. In der Analyse dieses Signalisierens muß man hier aufgrund der Quellenlage beim öffentlichen Diskurs bleiben und auf den Ablauf von Verhandlungen verzichten. Kampagnen zu Gouverneurswahlen z.B. sind in der Regel voll von Rhetorik über die Fähigkeit des jeweiligen Kandidaten, sich mit wichtigen Akteuren zu verständigen, um die Winter Vorbereitungen erfolgreich zu organisieren. Öffentliche Skandale haben sich aus der Weigerung eines Akteurs ergeben, sich dem Gebot der Wintervorbereitungen unterzuordnen. Boris Brevnov wurde deswegen von seinem Posten als Vorsitzender der Führung von RAO ES entfernt. Evgenij

¹⁷ Vgl. Michael Bradshaw/Peter Kirkow, The energy crisis in the Russian Far East: origins and possible solutions, in: Europe-Asia Studies 6/1998, S. 1.043-1.063.

¹⁸ Z.B. Nezavisimaja Gazeta, 16.10.1998, S. 1.

¹⁹ Michael Brie/Petra Stykow, Regionale Akteurskoordination im russischen Transformationsprozeß, in: Helmut Wiesenenthal (Hsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften, Leviathan Sonderheft 15, Opladen, S. 207-232.

²⁰ Zum Beispiel Vladimir Mau, Te že ludi, te že teni, in: Itogi, 21.9.1998; Simon Kordonskij, Per Aspera in Anum, in: Russkij Žurnal, 25.3.1998, (http://www.russ.ru/journal/odna_8/98-03-25/kordon.htm).

²¹ Scott Bruckner, The New Institutional Alternative, in: Daniel Orlovski (Hsg.), Beyond Soviet Studies, Baltimore 1995, S. 198-221, (hier S. 206). Bruckner interpretiert den Marxistisch-Leninistischen Diskurs als ein Signal für die Akzeptanz der sowjetischen Grundordnung von Seiten politischer Akteure.

Nazdratenko, der Gouverneur von Primor'e Kraj, erlitt Sanktionen, die allerdings wenig effektiv waren, aufgrund des von ihm instrumentalisierten Zwistes im regionalen Energiesektor.

Betrachtet man den Winterdiskurs als Signal, dann ist Winter gleich mehr als Winter. Die Angaben zum aktuellen Stand der Brennstoffreserven dienen z.B. in der Diskussion als Indikator für die gesamte Energiewirtschaft.²² Der sowjetische Winterdiskurs als halb-öffentliches Mobilisierungsmittel bezog sich ursprünglich auf den realen Energiemangel der späten Sowjetunion, welcher durch den drastischen post-sowjetischen Produktionsrückgang der Industrie "gelöst" worden ist.²³ Damit läßt sich die vom Inhalt teilweise losgelöste Signal-Funktion des jetzigen Diskurses erkennen.

Metabargaining und Globalisierung

Daß der Winterdiskurs einen Rahmen für bargaining schafft, schließt nicht aus, daß "metabargaining" stattfindet. Mit dem Begriff ist gemeint, daß die Besetzung des Winterdiskurses auch Gegenstand von Verhandlungen ist. Akteure versuchen die Voraussetzungen für die Sicherstellung der Energieversorgung im Winter auf eine Weise auszulegen, die ihren partikulären Interessen entspricht, und bekennen sich gleichzeitig erneut zum Gebot der Wintervorbereitung.²⁴ Der Winterdiskurs ist oft für die Verteidigung weicher Budgetbeschränkungen eingesetzt worden. Doch in den letzten zwei Jahren hat die "Mannschaft der jungen Reformer" den Spieß umdrehen können. Nun gehörte es zum guten Ton, daß die Sicherstellung der Energieversorgung im Winter die Verhärtung von Budgetbeschränkungen erfordere – z.B. die Beschränkung des Energieverbrauchs von Budgetorganisationen und breitere Möglichkeiten, Schuldner die Belieferung zu kürzen usw. Damit konnten wichtige Reformen durchgedrückt werden, ohne Verhandlungsvorgänge zu stören.

Als Beispiel gilt die Ernennung von Anatoli Čubajs zum Vorsitzenden der Führung von RAO ES. Boris Brevnov, einem jungen Verbündeten von Boris Nemcov, der erst seit einem Jahr die Stelle innehatte und der sich stark machte für eine weitere Kommerzialisierung des Unternehmens zwecks Heranziehung ausländischen Kapitals, wurden von Mitgliedern des Aufsichtsrates Diletantismus und Gefährdung der Wintervorbereitungen vorgeworfen. Er verlor seinen Posten, doch sein Hauptgegner Anatoli D'jakov, der konservative Vorsitzende des Aufsichtsrats, wurde von Sergej Kirienko auch der Destabilisierung des Stromriesens beschuldigt.

"Jetzt ist Februar, die Reserven bei vielen Kraftwerken reichen nicht aus, es wird kälter, die Situation ist fast extrem [...] und die Leute vergeuden Zeit und Mühe mit Streitigkeiten, statt sich mit ihrer Arbeit zu beschäftigen. [...] Für das Land ist nicht wichtig, wer in welchem Sessel sitzt, sondern daß die Versorgung der Wirtschaft mit Strom und Heizung sichergestellt ist."²⁵

Damit konnte der liberale, aber in politisch-administrativen Angelegenheiten erfahrene Chubajs berufen werden. In der Begründung wurden eben Čubajs' administrative Fähigkeiten gelobt. Prüfstein für seine neue Tätigkeit wäre die erfolgreiche Durchführung der Wintervorbereitungsmaßnahmen.

Durch solches "metabargaining" verschaffen sich Akteure wie Gazprom und RAO ES Spielraum, um sich der virtuellen Ökonomie schrittweise zu entziehen, ohne sie zum Kollaps zu bringen, welcher auch ihre Positionen untergraben würde. 1997 führte z.B. Gazprom eine Reorgani-

²² Kommersant' Daily, 27.8.1997.

²³ Peter Rutland, The politics of economic stagnation, Cambridge 1993, S. 87.

²⁴ Analog haben es sowjetische Akteure immer verstanden, das Vortragen eigennütziger Interessen in den Marxistisch-Leninistischen Diskurs einzuhüllen.

²⁵ Ekspert, Februar 1998, S. 36.

sation durch, um die Unternehmensfinanzen transparenter zu machen. Damit erzielte man bessere Kreditbedingungen auf den internationalen Finanzmärkten.²⁶ Man legte u.a. die Einstellung von Steuerzahlung mit Naturalien fest. Folglich übte Gazprom Druck auf RAO ES aus, um die Barzahlungen für Erdgaslieferungen zu erhöhen, was dann eine Kettenreaktion im ganzen Energiesektor auslöste. Durch das Erschließen neuer Finanzierungsquellen können Gazprom oder RAO ES den Bargainingprozeß neu stabilisieren und zugleich für ihre Zwecke instrumentalisieren.

Winter als Programm

Zuletzt möchte ich die metaphorische Ebene des Winterdiskurses ansprechen. Nach einem glaubwürdigen Diskurs besteht in Rußland Nachfrage. Als sich die Primakov-Regierung im Herbst 1998 formierte, war von einem wirtschaftlichem Programm ähnlich dem von Černomyrdin vorgeschlagenen Zwei-Etappen-Plan für Monate hinweg nichts zu hören. Statt dessen beschäftigte man sich mit der von den Krisenauswirkungen gefährdeten Winterversorgung. Durch die Auflösung des zuvor herrschenden politischen Diskurses durch einen ausdrücklich nicht-politischen Diskurs von Kooperation, konnte man einen erstaunlichen Konsens herbeiführen. Die Taktik der Primakov-Regierung, sich, immer nur auf den Winter vorbereiten, hat zumindest kurzfristig für eine prekäre politische Stabilität eine Grundlage geschafft.

²⁶ Vgl. Ben Slay, Vladimir Capelik: The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/1997, 396-429 (hier: S. 414).

Dietmar Bastian

Rentenökonomie und Transitionsgesellschaft: Polit-ökonomische Merkmale osteuropäischer Staaten im Übergang zu Marktwirtschaft und Demokratie

Die Staaten Ost- und Mitteleuropas stehen untereinander im Wettbewerb um den Anschluß an die Zentren der Weltwirtschaft, und – aufgrund der geographischen Nähe – insbesondere an Westeuropa. Zehn Jahre nach Beginn des Übergangs zu Marktwirtschaft und Demokratie zeichnet sich eine Verstärkung der ursprünglichen ökonomischen Disparitäten zwischen den ehemals kommunistisch regierten Gesellschaften ab. Diese geht einher mit einer politischen Abstufung durch die Bewertung beitragswilliger Staaten durch die EU auf der Grundlage von zu erfüllenden Beitrittsvoraussetzungen – eine bei bisherigen Aufnahmen neuer Mitglieder nicht gekannte Konditionalität. Die wachsenden Disparitäten konturieren die kurz- und mittelfristigen Entwicklungspotentiale osteuropäischer Industriestandorte. Es wurde schnell deutlich, daß der weitaus größte Anteil der in die Region fließenden ausländischen Direktinvestitionen sich auf die Visegrad-Länder konzentriert. Ostdeutschland ist durch den Beitritt zur Bundesrepublik in ökonomischer und politischer Hinsicht früh zu einem Sonderfall geworden. Die Beispiele Tschechoslowakei, Jugoslawien und Sowjetunion zeigen, wie sich seit der staatlichen Desintegration die Kluft zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen ehemals integrierter Ökonomien vertieft. Für die Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (FSU) kommt hinzu, daß die sowjetische Branchenstruktur sich regional widerspiegelt, so daß neben den Schwierigkeiten des Übergangs ein Defizit an ökonomischer Diversifizierung zusätzlich erschwerend wirkt. Staaten mit reichen Rohstoffvorkommen wie einige außereuropäische Nachfolgerepubliken, aber auch Rußland, geraten in ein für Rentier-Staaten typisches Übergewicht an Nicht-Marktstrukturen. Insoweit unter "Transition" primär die Durchsetzung bzw. Ausweitung marktwirtschaftlicher Prinzipien und erst in Bezug darauf die Anpassung der politischen Institutionen verstanden wird, kommt der Ökonomie der Rente darüber hinaus auch eine allgemeine Bedeutung zu.

Grundzüge des Rentenbegriffs

Dabei erweist es sich als sinnvoll "Rente" als Form finanziellen Überschusses im Gegensatz zum Begriff "Profit" zu verstehen. Bei dem Paradigma von Rente und Profit handelt es sich um einen politökonomischen Ansatz mit der damit einher gehenden Annahme einer engen Verflochtenheit von wirtschaftlichen und politischen Prozessen im Fall von Renten. Rente und Profit können als zwei unterschiedliche Formen des Mehrprodukts von Arbeit aufgefaßt werden.

Das Konzept der Rente, ursprünglich entstanden zur Beschreibung spezifischer, im wörtlichen Sinne "unverdienter" Einkommen, die aus Marktverzerrungen resultieren, wird seit den siebziger Jahren auch zur Erklärung von Entwicklungsbarrieren, internationalen Herrschaftsstrukturen und zur Charakterisierung politischer Systeme verwandt. Während Profit diejenige Form von Mehrwert beschreibt, die unter der Bedingung von Marktkonkurrenz angeeignet wird, entstehen Renten gerade in Abwesenheit solcher Konkurrenz, z.B. in ihrer einfachsten Form über Monopole. Unter der Voraussetzung, daß der Staat Kontrolle über monopolistisch strukturierte Marktsegmente ausübt, unterliegt die Verteilung der zentral angeeigneten Renten politischen Mechanismen. Im Gegensatz zu Profit aneignenden Unternehmern, die zum Erhalt ihrer Konkurrenzfähigkeit gezwungen sind, diesen effizient zu re-investieren, ist der Rentier nicht notwendigerweise darauf angewiesen, seine Rente effizient zu verausgaben, sondern braucht diese nur abzusichern. Renten werden dann Gegenstand politischer Verteilungskämpfe und üben somit einen nachhaltigen Einfluß auf die politische Struktur eines Landes aus.

Folgt man einem Ansatz von Elsenhans, so führt im Gegensatz hierzu die Logik des Profits über die Reinvestierung von Gewinnen durch die Unternehmen, welche durch Marktkonkurrenz fortlaufend erzwungen wird, zur Stärkung der gesellschaftlichen Verhandlungsmacht von Arbeiterorganisationen/Gewerkschaften, da wachsende Nettoinvestitionen über die Steigerung der Nachfrage nach Arbeit zu einer Verknappung derselben führen. Auf der Grundlage einer starken Verhandlungsposition gegenüber der Arbeitgeberseite können Gewerkschaften dann steigende Real-löhne durchsetzen, welche die realisierten Nettoinvestitionen erst rentabel werden lassen können, da Absatzerwartungen mit steigenden Masseneinkommen und wachsenden Märkten einhergehen.²⁷

Die hier skizzierte Anwendung des Rentenbegriffs vermeidet die Enge des in der Mehrzahl von nordamerikanischen Public-Choice-Theoretikern verwendeten Rent-seeking Ansatzes, der sich in erster Linie auf Renten beschränkt, welche sich auf politische Regulierungen zurück führen lassen. Die darin enthaltene normativ-kritische Sicht auf die Rolle staatlicher Institutionen, hat diese Richtung der Rententheorie immer wieder Ideologievorwürfen ausgesetzt.²⁸ Vorschläge zu einer komplexeren Konzeptualisierung des Begriffs sind von der Theorie internationaler Handelsbeziehungen hervorgebracht worden.²⁹ Es ergibt sich dann eine Unterscheidung von externen Renten, welche ökonomisch über den Weltmarkt oder politisch über internationale Wirtschaftshilfe erzielt werden können, sowie intern im Zuge politischer Regulierungen erzeugter Renten.

Implikationen für Transitionsprozesse in Osteuropa

Die Zentralverwaltungswirtschaften der kommunistischen Epoche lassen sich als historisches Experiment möglichst effizienter Aneignung von Mehrwert durch hochgradige politische Zentralisierung interpretieren, und somit als Rentenökonomien par excellence. Außerhalb des staatlichen Systems der Aneignung und Verteilung von Rente bestand keine Möglichkeit von dem Mehrwert von Arbeit zu profitieren.

Dieses politische Erbe bedeutete theoretisch zunächst sowohl eine schwere Belastung zugleich aber auch ein großes Potential für eine effiziente Umsetzung der angestrebten Reformen. Wenn jedoch Rentenstrukturen weiterhin dominieren – wie es sich bisher gezeigt hat – müssen selbst formell demokratische Institutionensystem ohne eigentliche Substanz bleiben. Dergatschow hat darauf hingewiesen, daß politischer Einfluß in den Transitionsgesellschaften des Ostens zu einem universalen Gut geworden ist, welches allerdings nur auf dem Schwarzmarkt, d.h. unter Ausschluß der großen Mehrheit dieser Gesellschaften, für einen über Angebot und Nachfrage geregelten Preis zu beziehen ist. In diesem monopolistischen Handel sind es dann v.a. kriminelle Clans die um Machtzugang konkurrieren.³⁰ Christophe hat im Rahmen einer Studie zum russischen Energiesektors gezeigt wie "staatlich gesetzte Regeln und Institutionen [...] im Rahmen von Bargaining-Prozessen, in denen der Zugang zu Ressourcen wie Krediten oder Subventionen gegen die Zusicherung politischer Unterstützung ausgetauscht wird, willkürlich verändert und

²⁷ Hartmut Elsenhans, *State, Class and Development*, Delhi 1996.

²⁸ Stephan Elkins, Rent-seeking. Zur politischen Theorie des neoklassischen Fundamentalismus, in: *PROKLA* 96/24/3/1994, S. 419-436. W.J. Samuels/N. Mercuro: A Critique of Rent-Seeking Theory, in: *Neoclassical Political Economy – The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, hrsg. von D.C. Colander, Cambridge, Mass. 1984, S. 55-70. M. Ricketts, Rent Seeking, Entrepreneurship, Subjectivism, and Property Rights, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics – Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 143/1987, S. 457-466.

²⁹ Jagdish N. Baghwati/Richard A. Brecher/T.N. Srinivasan, DUP Activities and Economic Theory, in: *The Economic Analysis of Rent Seeking. International Library of Critical Writings in Economics Vol. 49*, hrsg. von Robert D. Tollison/Roger D. Congleton, Aldershot, 1995, S. 225-242.

³⁰ O. Dergatschow/W. Polochalo, The Metamorphosis of Postcommunist Power, in: *Ukrainian Statehood in the Twentieth Century*, hrsg. von O. Dergatschow, Kiew 1996, S. 303.

ausgehöhlt"³¹ werden. Solche Tendenzen werfen folgerichtig Fragen nach der Rolle des Staates und seiner Effizienz auf.

Die Frage nach der Rolle des Staates ist dabei nicht trivial lösbar: Einerseits bedarf es der staatlichen Kompetenz gesetzliche Rahmen zu schaffen innerhalb derer Märkte funktionieren können. Andererseits hat sich historisch der Kapitalismus in Europa gerade in Auseinandersetzung mit dem Staat der Neuzeit herausbilden können.

Eindeutiger läßt sich die Frage nach der Effizienz staatlicher Verwaltungen beantworten: Die entwickelten kapitalistischen Staaten der OECD-Welt weisen nicht deshalb vergleichsweise effiziente Verwaltungen auf, weil sie über eine spezifische Tradition von "besseren" Werten oder eine kulturelle Überlegenheit bei der gesellschaftlichen Durchsetzung möglichst funktionaler Einstellungen verfügen. Es ist vielmehr die Stärke zivilgesellschaftlicher Elemente, welche allein es ermöglicht, Machtmißbrauch und Ineffizienz einzuschränken. Entsprechend der ökonomischen Theorie der Bürokratie ergeben sich derlei Mißstände aus der rationalen Verfolgung des Prinzips der Eigennutzenmaximierung, welches hier als Haupttriebkraft bürokratischen Verhaltens angesehen wird. Die politische Stärke von Zivilgesellschaft beruht auf ihrer ökonomischen Autonomie gegenüber dem Staat, also ihrer weitgehenden Unabhängigkeit von politischen Privilegien. Die Autonomie hängt allein davon ab, daß auf Märkten Gewinne in Form von Profit erzielt werden können.³² In Nicht-Marktökonomien ist dies nicht möglich.

Solange die substantielle Ausweitung des Anteils marktwirtschaftlich organisierter Bereiche der Ökonomie nicht gelingt, führen die Transitionsprozesse zu bloßer Imitation von "westlichen" Institutionen,³³ ohne daß diese eine "westliche" Funktionalität erlangen, und zu einer Simulation von Politik,³⁴ welche die Gefahr der kollektiven Entfremdung von dem Projekt Marktwirtschaft und Demokratie birgt. Wo Transition gleichbedeutend wird mit der Permanenz von wirtschaftlicher Krise und ein Ende dieser Transitionskrise außer Sicht bleibt, können die sich ansatzweise herausbildenden kapitalistischen Staatsbürokratien und damit einhergehende Rentier-Eliten³⁵ ein dauerhaftes Systemmerkmal osteuropäischer Staaten werden.

Reichtum an Rohstoffen kann als ein Hindernis für den Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft betrachtet werden,³⁶ nicht nur weil er die politischen Eliten ökonomisch unabhängig von gesellschaftlichem Reformdruck werden läßt, so daß dieser nur deklaratorisch oder, wie das Beispiel Turkmenistan zeigt, gar nicht in Gang gesetzt wird. Darüber hinaus werden durch die Möglichkeit, mit Rohstoffen Einkommen über den Weltmarkt zu erzielen, politische Kräfte genährt, die nicht nur durch eine – über Rent-Seeking zweiter und höherer Ordnung – klientelistisch organisierte Binnenstruktur gekennzeichnet sind, sondern auch ökonomisch autark gegenüber gesellschaftlicher Demokratisierung sind. Rußland zeigt bei aller demokratischen Vielfalt

³¹ Barbara Christophe, Von der Politisierung der Ökonomie zur Ökonomisierung der Politik: Staat, Markt und Außenpolitik in Rußland, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 2/1998, S. 201-240.

³² Hartmut Elsenhans, On the Political Economy of Development Administration: Why there Cannot be a Weberian Administration in the Third World, in: Comparative Public Policy, hrsg. von Pradeep K. Saxena, Jaipur und Delhi 1993, S. 92.

³³ Karin Seel, Voreilige Institutionenbildung in Ungarn: Das Beispiel der Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen, in: 22 Blicke auf Osteuropa, hrsg. von Jörn Grävingholt/Stefanie Harter/Hans-Henning Schröder, Köln 1998, S. 112.

³⁴ Andreas Wittkowsky, Die Unterstützung langsamer Transformationsländer. Ansätze und Erfahrungen in der Ukraine, Berlin 1998, S. 5.

³⁵ Oleh Havrylyshyn, Ukraine's Economic Crisis and Western Financial Assistance, in: Political Thought 3/1994, S. 161-169.

³⁶ Laza Kekic, Assessing and Measuring Progress in Transition, in: Economies in Transition – Eastern Europe and the Former Soviet Union. Regional Overview, 2/1996.

eine in ökonomischer Hinsicht deutliche Tendenz zur Zementierung von Rentenstrukturen. Gewinne, die in den lukrativen Bereichen der russischen Wirtschaft – etwa dem Energiesektor – erzielt werden, gelangen nicht in einen politischen Kreislauf der Re-investierung von Gewinnen mit dem Ziel gesamtwirtschaftlicher Diversifizierung und Ausweitung der über Märkte gesteuerten Wirtschaftsbereiche, sondern werden politisch zur Absicherung dieser Gewinne eingesetzt.

Klientelismus, Netzwerke und kriminelle Strukturen

Marie-Carin von Gumpenberg

Klientelistische Strukturen in Kasachstan

Clans und Cliques

Komplex, diffizil und intransparent – so erscheinen die heutigen Strukturen innerhalb der kasachstanischen Machteliten nicht nur ausländischen Analysten, sondern auch inländischen Experten. Vielfach beschränken sich die Deutungs- und Erklärungsversuche auf die Übertragung präkolonialer Verwandtschaftsbeziehungen auf klientelistische Netzwerke innerhalb der heutigen Machteliten. Die Plazierung und Rekrutierung politischer Kader – so der kasachstanische Politologe Nurbulat Masanov² – erfolgt heute hauptsächlich aufgrund ethnischer und regionaler Kriterien. Um Posten und Privilegien konkurrieren im wesentlichen vier Gruppierungen: die drei kasachischen Horden bzw. Žuzy, d.h. Angehörige bestimmter Stämme, Clans und Familien, sowie die sogenannte 'vierte Horde', i.e. Vertreter nicht-kasachischer Ethnien.

Die im Süden Kasachstans angesiedelte älteste Horde (ca. 2,5 Millionen Mitglieder) ist stark an der seßhaften Kultur der benachbarten Uzbeken orientiert. Der Islam, die kasachische Kultur und Sprache sowie tribale Traditionen spielen eine wichtige Rolle. Bereits zu Sowjetzeiten dominierten Angehörige dieses Žuz in Ministerien und Behörden. Prominenteste Vertreter sind der ehemalige Vorsitzende der Kommunistischen Partei Kasachstans Dinmuhamed Kunaev und der amtierende Präsident der Republik Nursultan Nazarbajev.

Die relativ russifizierte mittlere Horde (ca. vier Millionen Mitglieder) galt – insbesondere in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – als der politisch und kulturell einflußreichste Žuz, der zu Sowjetzeiten in Konkurrenz zur älteren Horde stand. Im Zuge des Hauptstadtumzugs nach Astana – in das Gebiet der mittleren Horde (Nordosten von Kasachstan) – ist eine Veränderung der 'klassischen' Rollenverteilung zwischen den beiden rivalisierenden Žuzy zu erwarten. Der ehemalige Premierminister Akezan Kažegeldin sowie der derzeitige Verteidigungsminister Muchtar Altynbaev u.a. gehören dieser Horde an.

Die bislang relativ unbedeutende jüngste Horde (ca. 0,7 Millionen Mitglieder) wußte die historische Konkurrenz zwischen den beiden anderen Žuzy durch wechselnde Allianzen für ihre Interessen zu nutzen. Mit dem Ende der Sowjetunion hat diese Horde an Bedeutung gewonnen. In ihrem Gebiet (im Nordwesten von Kasachstan) liegen reiche Erdöl- und Erdgasvorkommen. Der derzeitige Premier und frühere Vorsitzende der staatlichen Ölgesellschaft 'Kazachojl' Nurlan Balgimbaev sowie der 'zweite Mann' im Staat, Staatssekretär Abiš Kekil'baev, gehören dem jüngsten Žuz an.

Die sogenannte 'vierten Horde' hat seit der Unabhängigkeit Kasachstans an Einfluß verloren. Das sowjetische duale Machtsystem, welches den Slawen eine Präsenz auf der Gebietsebene garantierte und den Kasachen Posten auf der lokalen Ebene zuwies, existiert nicht mehr. Nach der Entlassung von Sergej Tereščenko aus seinem Amt als Ministerpräsident im Oktober 1994 hat die 'vierte Horde' ihren einflußreichsten Vertreter verloren. Infolge forcierter Kazachisierung und

¹ Im folgenden wird zwischen Kasachen als Angehörigen einer Ethnie und Kasachstanern als Gesamtheit der Bevölkerung Kasachstans unterschieden.

² Nurbulat Masanov, Kazachskaja političeskaja i intellektual'naja lita. Klanovaja prinadležennost' i vnutritničeskoe soperničestvo, in: Vestnik Evrazii 1/1996, S. 46-61.

³ Alle Angaben sind von April 1999.

massiver Auswanderung der slawischen Bevölkerung finden sich heute nur noch wenige Nicht-Kazachen innerhalb der Machteliten. Wegen ihrer Kompetenz und Professionalität geachtet sind der Präsidentenberater für Rechtsfragen Igor' Rogov und der stellvertretende Premierminister Aleksandr Pavlov.

Die von Masanov unternommene Strukturierung der politischen Eliten nach ihrer Zugehörigkeit zu Ethnien und Žuzy ist umstritten. Tatsache aber ist, daß das Verhältnis der oben genannten vier Gruppierungen in den Machtstrukturen nicht dem Verhältnis an der Gesamtbevölkerung entspricht. Würde die Elitenrekrutierung völlig unabhängig von der ethnischen bzw. Horden-Zugehörigkeit erfolgen, so müßten sich bei der Ämterbesetzung die jeweiligen Anteile der verschiedenen Ethnien und Žuzy an der Gesamtbevölkerung widerspiegeln. In diesem Fall hätte die älteste Horde ca. 16 Prozent, die mittlere ca. 25 Prozent, die jüngste ca. neun Prozent sowie die Nicht-Kazachen ca. 50 Prozent der Regierungsposten einzunehmen. Masanov⁴ zufolge, gehörten im Mai 1998 dem Ministerkabinett ca. 41 Prozent dem ältesten, ca. 18 Prozent dem mittleren, ca. 18 Prozent dem jüngsten Žuz sowie ca. 23 Prozent Nicht-Kazachen an. Im Präsidialapparat waren ca. 59 Prozent aus der ältesten, ca. 12 Prozent aus der mittleren und ca. 23 Prozent aus der jüngsten Horde sowie 6 Prozent Nicht-Kazachen.

'Big man' und seine Klienten

Während bei der Elitenrekrutierung und -platzierung in den ersten Jahren der Unabhängigkeit regionale und lokale Verwandtschafts- und Dependenzverhältnisse eine wesentliche Rolle spielten, gewannen ab Mitte der 90er Jahre Kriterien wie Nähe zu und Loyalität gegenüber dem Präsidenten an Bedeutung. Eine fein selektierte Schicht persönlicher 'Klienten' begann sich um Nazarbaev herum zu gruppieren: hierarchisch gegliedert, vertikal organisiert, mit dem Präsidenten – so Masanov⁵ – als 'big man' an der Spitze.

Zum engsten Kreis zählen Nazarbaevs Verwandte: Neffe Achmetžan simov, zuletzt Leiter der Präsidialverwaltung, heute Botschafter in Brüssel; Tochter Dagira, Leiterin des Rundfunk- und Fernsehsenders 'Chabar'; der Mann von Tochter Dinara, Timur Kulibaev, Vizepräsident der staatlichen Ölgesellschaft 'Kazachojl'; etc.

Technokraten – Personen mit höherer Ausbildung, vielfach ehemalige Unternehmer oder professionelle Verwaltungsbeamte – bilden die zweite Schicht der Vertrauten. Ihr gehören u.a. an: Uraz Džandosov, Finanzminister; Muchtar Abljazov, Minister für Energie, Industrie und Handel; und Nurlan Kapparov, Vorsitzender von 'Kazachojl'.

Danach folgt eine Schicht von Beamten, die in den Augen der Bevölkerung wegen ihrer Korruptheit, Unfähigkeit und Abhängigkeit vom Präsidenten keinen guten Ruf genießt. Ausgewählt sind sie nach folgenden Kriterien: Alter (junge Pragmatiker – alte Aparatčiki), Ethnizität (Kazache – Nicht-Kazache), Verwandtschaft (Horden-Zugehörigkeit), regionale Herkunft (Zentrum – Peripherie) und sozio-ökonomische Stellung ('ordentliche Leute' – 'Bisnesmeni').

Die Konzentration von Macht und Ressourcen in den Händen einiger Oligarchen hat immer wieder zu Auseinandersetzungen innerhalb der politischen Führungsriege geführt. Neu- bzw. Umbesetzungen von wichtigen Schlüsselpositionen sind an der Tagesordnung. Einen Botschafterposten erhielten u.a. Vizepräsident Asanbaev in der BRD und Vizepremier Žukeev in Südkorea. Aus ihren Diensten entlassen oder in Pension geschickt wurden Premierminister Kažegal'din,

⁴ Interview der Autorin mit Nurbulat Masanov im Mai 1998 in Almaty.

⁵ Nurbulat Masanov, Političeskaja i konomičeskaja lita Kazachstana, in: Central'naja Azija i Kavkaz 1/1998, S. 80.

heute Vorsitzender einer Unternehmerpartei, und Vizepremier Abil'siitov, heute Co-Vorsitzender der Bürgerbewegung 'Azamat'.

Daß der Elitenwandel innerhalb der Machtstrukturen noch lange nicht abgeschlossen ist, zeigen folgende Zahlen⁶: Über drei Viertel der Angehörigen des Verwaltungsapparates des Präsidenten haben ihre politische Karriere noch zu Sowjetzeiten begonnen. Nur etwa 25 Prozent traten unter Nazarbaevs Regentschaft in den Staatsdienst ein. Das Durchschnittsalter beträgt ungefähr 45 Jahre. Präsident Nazarbaev selbst gehört mit fast 60 Jahren zu den ältesten Regierungsmitgliedern. Ein wirklicher Generationswechsel und damit ein Wechsel im Politikstil steht somit noch aus.

'Rote Direktoren' und ihre 'Neffen'

Bereits zu Sowjetzeiten hatten die sogenannten 'roten Direktoren' – Vorsitzende wichtiger Staatsbetriebe – innerhalb der und parallel zur Kommunistischen Partei ihre eigenen Interessenvertreter etabliert. Eine besonders starke Lobby formierte sich in Kasachstan für die Bereiche Militär/Industrie, Bergbau/Metallurgie, Energie, Chemie und Maschinenbau. Die 'Neffen' – so wurden diese Interessenvertreter aufgrund ihrer verwandtschaftlichen Beziehungen zu den 'roten Direktoren' bezeichnet – waren geschickt in den regionalen und überregionalen Strukturen von Partei und Verwaltung positioniert. Auch heute noch besitzt die Lobby der 'roten Direktoren' Einfluß auf das politische Gesehen in Kasachstan. Die Blockade bzw. Verzögerung der Privatisierung wichtiger großer und mittlerer Staatsbetriebe ist auf ihre mangelnde Reformbereitschaft bzw. -willigkeit zurückzuführen. Viele 'rote Direktoren' haben ein existentielles Interesse an dem weiteren Bestehen ihrer oft maroden Unternehmen, die wesentlich von staatlichen Subventionen abhängig und auf dem Markt kaum konkurrenzfähig sind.

In der Gorbachev-Periode etablierte sich eine neue Schicht von Wirtschaftseliten, die einen Großteil ihres heutigen Vermögens im Zuge der Auflösung der planwirtschaftlichen Strukturen und des Wegfalls der außenwirtschaftlichen Abschottung erwirtschafteten. Mit Einführung der nationalen Währung im Herbst 1993 war die 'romantische Phase' des schnellen und leichten Geldverdienens beendet. Die 'Unternehmer der ersten Stunde' begannen sich in der Politik zu engagieren, um wichtige politische Entscheidungen – wie die Gestaltung der Wirtschaftsreformen und die Durchführung der Privatisierung von Staatsbetrieben – in ihrem Sinne beeinflussen zu können. Heute finden sich führende Wirtschaftsvertreter in wichtigen Schlüsselpositionen. Ministerpräsident Balgimbaev war zuvor Vorsitzender von 'Kazachojl' und Mitarbeiter bei Chevron, dem einflußreichsten ausländischen Ölkonzern in Kasachstan. Finanzminister Mynbaev bekleidete früher das Amt des Präsidenten der kasachstanischen Börse und des Vizepräsidenten einer der wichtigsten Banken Kasachstans.

Soziale Netzwerke

Wenngleich der strukturelle Rahmen der sozialen Reproduktion tribalen Lebens bereits Anfang der 30er Jahre durch die Zwangsansiedlung der Kasachen zerstört wurde, verloren tribale Identitäten und Loyalitäten innerhalb der Kasachen keineswegs an Bedeutung. Vielmehr wurden zu Sowjetzeiten verwandtschaftliche und tribale Bindungen – nun territorial, nicht mehr sozial definiert – aufgrund mangelhafter staatlicher Versorgung mit Konsumgütern und Dienstleistungen intensiviert und forciert. Insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene spielten Clan- und Abstammungsloyalitäten eine große Rolle. Auch heute noch leitet die überwiegende Mehrheit der Kasachen ihre Identität primär aus ihrer Zugehörigkeit zu einer Großfamilie, dem dazugehörigen

⁶ DAT, 22. Oktober 1998, S. 8.

⁷ Žanna Bolatova/Erik Žunusov, Materija i idealy, in: Delovaja Nedelja, 13. März 1998.

Stamm und übergeordneten Žuz ab. Der Status als Bürger der Republik Kazachstan hat für viele Kazachen nur eine sekundäre identitätsstiftende Bedeutung. In Stammes- und Familienkategorien zu denken, heißt für viele Kazachen, sich ihrer Geschichte und ihrer Herkunft bewußt zu sein.

Während im politischen und wirtschaftlichen Bereich verwandtschaftliche Bindungen als Ersatzideologien für Machterhaltungsstrategien fungieren, dienen klientelistische Netzwerke im privaten Bereich zur Sicherung des alltäglichen Überlebens sowie zur Ermöglichung von vertikaler und horizontaler Mobilität. Zwar basieren diese sozialen Strukturen auch auf verwandtschaftlichen und tribalen Beziehungen. Weitaus wichtiger sind aber persönliche Bindungen, entstanden durch gemeinsamen Schul- oder Universitätsbesuch, beruflichen Kontakt oder langjährige Freundschaft. Gepflegt werden diese sozialen Netzwerke durch regelmäßige Einladungen, Austausch von Geschenken und sozialen Diensten – nicht etwa in Erwartung einer Gegenleistung, sondern aus dem Gefühl der Verschuldung gegenüber anderen heraus.⁸ Soziale Bindungen zu pflegen, heißt für Kazachen, Verantwortung zu übernehmen, Loyalität und Unterstützung zu erweisen. Konkret bedeutet dies: Die vorhandenen klientelistischen Strukturen für den Zugang zu ärztlicher Versorgung oder höherer Ausbildung, für Kreditanleihen oder Beschaffung von Arbeitsplätzen, zur Unterbringung von Freunden und Verwandten in anderen Städten zu nutzen.

Fazit

Nomadisch geprägte, tribale Strukturen waren bereits vor der Unabhängigkeit Kazachstans durch das sowjetische Patronagesystem transformiert. Seßhaftmachung, Urbanisierung und Migration trugen dazu bei, daß die Zugehörigkeit zu einem Stamm oder Clan im privaten Leben an Bedeutung verlor. Nur in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft spielten tribale Identitäten bei der Ämterbesetzung noch eine entscheidende Rolle. Heute beruhen klientelistische Beziehungen in Politik und Wirtschaft im wesentlichen auf Loyalität und Dependenz, im privaten Bereich hingegen auf gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung. Etablieren bzw. konsolidieren konnten sich diese Netzwerke aufgrund defizitärer staatlicher Institutionen und rechtlicher Strukturen, mangelnder sozialer Absicherung und wirtschaftspolitischer Koordination.

Daß das bestehende klientelistische System für die weitere wirtschaftliche und politische Entwicklung Kazachstans problematisch ist, wird – auch von Nazarbaev – nicht bestritten. Der Präsident verurteilt allerdings jeglichen 'verwandtschaftlichen Protektionismus'. 'Stammesideologien', so seine Ansicht, könnten zu inter- und intra-nationalen Desintegration und Desorientierung führen. Nazarbaev setzt sich daher zum einen nachhaltig für die Verbesserung der Ausbildung und Rekrutierung der Machteliten ein. Weder Verwandtschafts- noch Klientelbeziehungen sollten entscheidende Kriterien bei der Einstellung der Kader sein, sondern vielmehr 'Patriotismus, Gerechtigkeitssinn, Kompetenz und Wille zur Lösung der gestellten Aufgaben'¹⁰. Zum anderen plädiert der Präsident für eine Intensivierung des Kampfes gegen die Korruption und fordert die uneingeschränkte strafrechtliche Verfolgung aller korrupten Staatsbediensteten. Ob es dem Präsidenten, welcher ja selbst Teil des klientelistischen Netzwerkes ist, allerdings gelingt, gegen diese Strukturen anzukämpfen, ist fraglich. Nach dem Wahlsieg im Januar 1999 ist seine Amtszeit bis zum Jahr 2006 gesichert. Weitere Veränderungen in der Elitenstruktur sind zu erwarten.

⁸ Cynthia Werner, Household networks and the security of mutual indebtedness in rural Kazakstan, in: Central Asian Survey 4/1998, S. 601.

⁹ Nursultan Nazarbaev, Idejnaja konsolidacija obščestva – kak uslovie progressa Kazachstana, Almaty 1993, S. 24.

¹⁰ Nursultan Nazarbaev, Kazachstan – 2030. Prozvetanie, bezopasnost' i ulučšenie blagosostojanija vseh kazachstanzev. Almaty 1997, S. 239.

Kristof Gosztanyi/Rüdiger Rossig

Klientelsysteme in Bosnien und Herzegowina

Das Thema unseres Vortrages sind Klientelnetze in Bosnien und Herzegowina. Aufgrund des Krieges und des nachfolgenden international abgesicherten Friedensprozesses lassen sich in Bosnien unterschiedliche Typen der Klientelbildung und Ressourcennutzung seitens der Klientelgruppen unterscheiden. In der Kriegsphase (1992-95) kann man Strukturen beobachten, die vermutlich einzig für Bürgerkriegsgebiete typisch sind. Die Klientelnetze dieser Phase sind durch ein Amalgam der militärischen, kriminellen und politischen Strukturen gekennzeichnet. Die, die Klientelstrukturen mobilisierenden, Ressourcen wurden in erster Linie durch Raub und Schmuggel erworben. Diese Phase wird am Beispiel der bosnischen Kroaten erläutert – außerordentlich ähnliche Strukturen entstanden aber auch bei den anderen kriegführenden Gruppen, Serben und Bosniaken.

Die Klientelnetze der Nachkriegsphase (seit 1995) beginnen sich zunehmend, von denen der Kriegsphase zu unterscheiden. Die starke Vermischung von militärischen, para-militärischen und politischen Strukturen ist nicht mehr vorhanden. Die wirklich mächtigen Klientelpositionen werden nun durch die Stellung der Person in Politik und Partei definiert. Die ökonomischen Ressourcen, die die Klientelgruppen nutzen, beginnen sich in dieser Phase auch zu verändern: statt offenem Raub dienen zunehmend Steuererleichterungen für gewisse Firmen, dubiose Methoden bei der Privatisierung u.ä. zur Bereicherung der Klientelgruppen. Die Klientelstrukturen beginnen sich in dieser Phase derjenigen anderer Transitionsländer anzugleichen. Diese Phase wird am Beispiel der bosniakischen Strukturen vorgestellt.

Am Beispiel der bosnischen Serben wollen wir schließlich zeigen, wie nach einer politischen Spaltung in der Nachkriegsphase neue Klientelgruppen entstehen – mehr noch, daß ohne die Bildung von Klientelgruppen keine stabilen politischen Formationen entstehen können.

Ehe wir fortfahren, müssen kurz Klientelnetze definiert werden. Als Klientelnetze oder -systeme bezeichnen wir im weiteren informelle menschliche Netzwerke entlang derer Güter und Leistungen weitergegeben und ausgetauscht werden. Die Anbindung dieser Netzwerke an offizielle, institutionalisierte Strukturen ist dabei von zentraler Bedeutung, denn diese bilden die Quelle der Güter und Leistungen, die im Klientelnetz ausgetauscht werden. Die Abhängigkeit von offiziellen Strukturen impliziert auch einen hierarchischen Aufbau solcher Netzwerke: Die Position einer Person in der offiziellen Struktur entscheidet über Art und Ausmaß der Güter und Leistungen, die sie im Klientelnetz "anbieten" kann. Das Klientelnetz funktioniert daher wie folgt: Hohe Netzwerkpositionen verhelfen niedrigeren Positionen zu Leistungen und Gütern und die so geförderten "bezahlen" mit politischer Unterstützung, um die Position ihres Patrons weiter auszubauen und zu festigen.

Insgesamt läßt sich sagen, daß Bosnien das perfekte Beispiel für eine fast völlige Verflechtung von ideologisch-politischen und persönlichen Interessen darstellt: Politische Gruppierungen verhelfen "ihren" Leuten auf wichtige Positionen in Wirtschaft und Verwaltung – sowohl um eine bestimmte politische Zielsetzungen zu erreichen, als auch um gemeinsam ökonomisch von ihren Positionen zu profitieren.

Lange vor dem Krieg war das sozialistische Bosnien und Herzegowina innerhalb der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) für seine weit verbreitete Vetternwirtschaft bekannt. Als Ende der 80er Jahre der Demokratisierungsprozeß auch in Bosnien einsetzte, verbanden sich ehemalige Dissidenten mit bisher kommunistischen Apparatschiks und Kriminellen in und um die nationalistischen Parteien

Kriegswirtschaft am Beispiel der bosnischen Kroaten

Der Krieg schuf einen besonderen Aktionsraum für die Betätigung dieser Netzwerke – in der Krisensituation war jedes Mittel recht, um für das "Vaterland" zu kämpfen. So konnten die nun verbündeten kriminellen und nationalistischen Netzwerke durch "ethnische Säuberungen" und durch den Schmuggel von Kriegsgütern und humanitärer Hilfe, sich eine goldene Nase verdienen. Das hier verdiente Geld diente den Klientelmaschinen der ethnischen politischen Parteien als Schmiermittel.

Wir wollen die Funktionsweise der Klientelnetzwerke in Kriegszeiten am Beispiel des bosnisch-kroatischen Para-Staates, Herceg-Bosna, verdeutlichen. Seine Anfänge reichen vermutlich noch bis 1991 zurück, als in Zagreb erste Pläne über eine Angliederung der mehrheitlich kroatisch besiedelten Gebiete Bosnien und Herzegowinas an die Republik Kroatien geschmiedet wurden. Mindestens zwei der damals entstandenen politisch mächtigen Netzwerke verbinden bis heute Kroatien mit den bosnisch-kroatischen Separatisten:

Eines reicht von der bis heute herrschenden "Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft" (HDZ) in Kroatien zu der nominell von ihr unabhängigen HDZ Bosnien und Herzegowinas; das andere von kroatischen Militärs (HV) zu der nominell ebenfalls unabhängigen bosnisch-kroatischen Miliz "Kroatischer Verteidigungsrat" (HVO). Dabei sind die militärischen Strukturen stark mit den Strukturen der Partei verwachsen.

Diese halboffiziellen Verbindungen werden sowohl auf Zagreber als auch auf bosnisch-kroatischer Seite stark von West-Herzegowinern dominiert. Schlüsselfigur der sogenannten "Herzegowiner-Lobby" war der vor kurzem verstorbene kroatische Verteidigungsminister Gojko Susak, der das neugegründete Verteidigungsministerium zu einem "Familienunternehmen" umfunktionierte hatte.

Die "Herzegowiner" Lobby bestand zu diesem Zeitpunkt sowohl aus Exilkroaten, alten nationalistischen Gruppen im Inland, d.h. in Kroatien und Bosnien, die in Titos Jugoslawien Verfolgungen ausgesetzt waren, als auch aus Kriminellen und Abenteurern. Letztere sahen im sich entfaltenden Bürgerkrieg oft in erster Linie eine lukrative Einnahmequelle und spannende Herausforderung. Susaks Verbindung zu diesem Milieu war wohl der ebenfalls aus Siroki Brijeg stammende Warlord, Mladen Naletilic, genannt "Tuta".

Zu diesem Netzwerk-Cocktail aus Herzegowinern, rechtsextremen Nationalisten und Kriminellen gesellten sich schon vor der nationalistischen Machtübernahme 1991 bisherige kommunistische Parteikader. Vor allem Funktionäre der lokalen Ebene drängten seit dem Kollaps des jugoslawischen Kommunismus massenhaft in die neugegründeten Nationalparteien.

Unter anderem unterstützte der neue, kroatisch-bosnische "Staat" gemeinsam mit der Republik Kroatien Schmuggel und Raub. Die im Herbst letzten Jahres an die Öffentlichkeit gekommene Affäre um den Obersten der Marinemilitärpolizei, Zeljko Maglov aus Split, illustriert sowohl die Verquickung von höchsten militärischen und politischen Kreisen in Schmuggel und Geldbeschaffung, als auch das völlige Verschwinden der Grenze zwischen persönlicher Bereicherung und nationalen Interessen.

Maglovs Schmuggelkette, die mit Unterstützung höchster Personenkreise des kroatischen Verteidigungsministeriums agierte, entstand noch während des Krieges, als im Rahmen der in Zagreb geplanten Aktion "Kolovoz 93" (August 93) Fahrzeuge von, nach Kroatien geflüchteten Serben und Bosniaken, von der Militärpolizei beschlagnahmt und an den HVO und an herzegowinische Wirtschaftsbosse abgegeben wurden. Anschließend wurden sie dann an die "verfeindeten" Serben aus Radovan Karadzics Serbischer Republik weiterverkauft. Maglovs Einheit wurde für ihre

Mühen mit fünf Autos für "dienstliche Zwecke" belohnt, von denen er einen Mercedes mit zivilem Kennzeichen fahren durfte.

In solchen und ähnlichen Fällen wird die Verquickung von "nationalem Interesse" und persönlicher Bereicherung unter Beteiligung – und höchstwahrscheinlich Kontrolle – der höchsten Machteliten deutlich. Ein Teil des erwirtschafteten Profites diente dabei unzweifelhaft der Unterstützung der (politisch vorgegebenen) Kriegsziele; der andere der persönlichen Bereicherung der Eliten an der Spitze der Klientelnetze.

Klientelnetze nach Dayton – Die bosniakischen Strukturen

Die Dynamik des – in vielerlei Hinsicht unvollständigen – Friedens von Dayton entzieht den im Krieg gewachsenen Klientelsystemen, die auf Raub und schwerstkriminellen Tätigkeiten beruhen, mehr und mehr den Boden. Für die bestehenden Netzwerke bedeutet das, daß sie sich entweder ein neues Terrain für ihre Aktivitäten suchen, oder aber eingehen. So begann die Funktionsweise der Post-Dayton-Klientelnetze Bosniens, zunehmend der anderer Transitionsländer zu ähneln. Diese Phase soll am Beispiel der bosniakischen (d.h. muslimischen) politischen Strukturen dargestellt werden.

Die Klientelnetzwerke ähneln dabei dem bereits für Herceg-Bosna erwähnten Muster: Sie sind ein Verbund aus echten Nationalisten, ehemaligen kommunistischen Parteikadern und gewöhnlichen Kriminellen. Allerdings werden politische Positionen zunehmend zum wichtigsten Faktor, der den Zugang zu Ressourcen bestimmt, die im Klientelnetz verteilt werden. Denn eine hohe politische Position bedeutet zugleich Nähe zu den Stellen, die über die Verteilung von internationaler Hilfe, über die Funktionsweise der Zollbehörden und über die Privatisierung entscheiden.

Konsequenter internationaler Druck etwa ab Herbst 1997 half ein wenig Licht in die dunklen Machenschaften der bosniakischen Politelite und ihrer Netzwerke zu bringen. Auf die erstmalige öffentliche Kritik vom britischen Außenminister Robin Cook, internationale Hilfgelder seien unterschlagen worden, wurde eilig eine Parlamentskommission zur Untersuchung der, in der Frage aufklingenden Anschuldigung gebildet. Ohne internationale Unterstützung hätte sie aber wohl nie mit der Arbeit anfangen können. So gelang es dem Kommissionsvorsitzenden Mujo Kapetanovic (von der oppositionellen "Muslimisch-Bosniakischen Organisation" MBO) und seinen Mitarbeitern aber in den ersten drei Monaten ihrer Tätigkeit herauszufinden, daß für mindestens 12 Mio. Dollar Aufbauhilfe, die eigentlich für die bosnische Wirtschaft bestimmt waren, und für weitere 10 Mio. Dollar für Hilfe im Gesundheitssektor, schlichtweg keine Belege vorhanden waren.

Das 'Zoll und Steuer Unterstützungsbüro' der Europäischen Kommission (CAFAO) hatte nach den Cook-Äußerungen auf Bitten des Finanzministeriums der Föderation eine Prüfung der bosnischen Staatsfinanzen eingeleitet – und herausgefunden, daß bis zu 60% der Waren, die sich auf dem bosnischen Markt befinden, niemals legal dorthin eingeführt worden waren. Im Bericht wurde weiterhin festgestellt, ein erheblicher Teil der illegalen Einnahmen diene zur Finanzierung der, im Dayton-Abkommen für illegal erklärten, Institutionen, wie für den bosniakischen Geheimdienst, der Agentur für Untersuchung und Dokumentation (AID) sowie für Strukturen der aufgelösten Republik Bosnien und Herzegowina. Ähnliche Mängel wurden auch auf bosnisch-kroatischer und bosnisch-serbischer Seite identifiziert.

Was die Privatisierung angeht, begannen bosniakische SDA-Politiker in enger Zusammenarbeit mit den ansonsten äußerst unkooperativen kroatischen HDZ-Politikern in den parlamentarischen Strukturen der Föderation eine Privatisierungsregelung durchzusetzen, die im großen Stil politi-

sche Klientele entlohnt hätte. Im letzten Augenblick ist diese Regelung vom Büro des Hohen Repräsentanten unterbunden worden (Interview mit Peter Lei, einem Angestellten des Büros des Hohen Repräsentanten, OHR). Ergebnis gewesen wäre eine völlig unter der politischen Nomenklatura erfolgte Privatisierung – etwa wie sie in Rußland stattfand – und ein für die Zukunft wirtschaftlich funktionsunfähiges Land.

Ähnlich wie schon zu Kriegszeiten verschwimmen auch in Zeiten des Friedens die Grenzen zwischen persönlichen und nationalistischen Interessen. Nur die Wege der Geldbeschaffung haben sich etwas geändert: statt staatlich gefördertem Raub finden wir staatlich geförderten Schmuggel, Unterschlagung von internationaler Hilfe und betrügerische Privatisierung.

Die Serbische Republik

Bisher haben wir versucht, das Wachsen und Walten bosnischer Klientele am Beispiel des west-herzegowinisch-kroatischen (Entstehungs-/Wachstumsphase) und des muslimischen (Friedensphase/Offensichtlichwerdung) zu zeigen. Im dritten Schritt soll der Zerfall und die Spaltung eines nationalistischen Netzes beschrieben werden.

Es geht um die SDS, deren Führung die heutige "Republika Srpska" 1992 proklamiert und damit den Krieg in Bosnien und Herzegowina ausgelöst hatte. Die während des Krieges relativ geschlossenen Front der bosnisch-serbischen Politiker zeigte im Spätsommer 1997 erstmalig offene Risse. Ausgerechnet Biljana Plavsic, die "Eiserne Lady" der Serbischen Republik warf nun ihrem ehemaligen Präsidenten vor, während und nach dem Krieg Millionen von Mark ins Ausland überführt zu haben.

Am 6. September erklärte Plavsic – eine Mitbegründerin der SDS – in einer Sendung des Fernsehens der bosnischen Serben, ihr ehemaliger Weggefährte Karadzic habe am 11. März 1992 Millionen Mark von der Bank von Banja Luka abgehoben. Im April hätte der Präsident der Republika Srpska weitere 17 Millionen auf eine italienische Bank überwiesen – auf ein Konto auf seinen Namen. Anderen ehemaligen Weggefährten, wie dem serbischen Mitglied im gesamt-bosnischen Staatspräsidium, Momcilo Krajisnik, warf Plavsic mit ähnlich detaillierten Angaben vor, am überall in Ex-Jugoslawien blühenden Schwarzhandel zu profitieren.

Die Vorwürfe von Plavsic spalteten die Führung der bosnischen Serben. Diese Spaltung wurde durch die Gründung ihrer eigenen Partei, des Serbischen Nationalen Bundes (SNS) weiter zementiert. Glaubwürdigkeit gewann die neue Partei durch ihr konsequentes Auftreten gegen Korruption. So nahm sich die, nach Plavsics Putsch gegen die Hardliner im Winter 1997/98 eingesetzte, Regierung unter Premierminister Milorad Dodik gleich nach ihrer Amtsübernahme der Privatisierung an: Alle laufenden Maßnahmen wurden gestoppt, die bisherigen Ergebnisse revidiert. Am 27. Januar 1999 entließ Dodik per Dekret 17 Direktoren staatseigener Betriebe, darunter den des Elektromonopolisten "Elektroprivreda", der größten Erdölfirma "Energopetrol", zweier Raffinerien und einer Kohlengrube.

Gleichzeitig führte die Regierung Dodik mit Unterstützung von Präsidentin Plavsic ihre, bereits vorher begonnene Säuberung des RS Apparates und der bosnisch-serbischen Medien fort – mit dem offensichtlichen Ziel, die SDS zu schwächen und an Stelle der alten Kader ihre eigene "Raja" zu setzen. Bald stieß allerdings die Säuberungswelle auf einen, dem Klientelsystem innewohnenden Widerspruch: Obwohl die Partei ihre Popularität durch ihre Bekämpfung der Korruption und Vetternwirtschaft bezieht – eine persönliche Abscheu vor korrupten Praktiken bescheinigen viele Beobachter auch Präsidentin Plavsic – ist sie und ihre Partei auf klientelistische Praktiken angewiesen, um in den Institutionen der serbischen Republik genügend Unterstützung für ihre

politische Linie zu erhalten. Damit untergrub sie aber die Grundlage ihrer Popularität in der Bevölkerung.

Hier sehen wir also, wie in einem Versuch die Macht der Klientelnetze zu brechen, lediglich ein neues Klientelnetz geschaffen wurde. Ökonomische und Karriereinteressen werden nun in zwei teils getrennten Netzwerken realisiert, die sich um zwei unterschiedliche politische Inhalte gruppieren: Das eine Netzwerk, die Gruppe um Karadzic und die alten Hardliner, ist ungebrochen nationalistisch und extremistisch. Das Netzwerk von Plavsic ist gemäßigter und bereit mit der internationalen Gemeinschaft zu kooperieren.

Rupert Stöger

***Rußländische Wirtschaftseliten: Die Bedeutung des Erdgas-, Erdöl- und Finanzsektors
im Transformationsprozeß der Rußländischen Föderation seit der Präsidentschaft
Boris Jelzins bis zur Augustkrise 1998***

Vorbemerkung

Die heutige rußländische Gesellschaft ist eine des Übergangstyps, da staatlich-sozialistische Elemente abgestreift werden, die gesellschaftliche Ordnung jedoch noch nicht gänzlich liberal-demokratisch ist. In solchen historischen Übergangszeiten nimmt die Rolle von Eliten im gesellschaftlichen Leben eine große Bedeutung ein. Ihre Vertreter bilden die Machtinstitutionen und erarbeiten die Entscheidungsprozesse und -strukturen. Somit fällt der Elite als Subjekt der Macht die wichtigste Rolle in der Entstehung eines neuen demokratischen Staates zu.

In der Rußländischen Föderation bildete sich eine Wirtschaftselite heraus, deren Segmente unterschiedliche wirtschaftliche und politische Bedeutung sowie innere Stabilität besitzen. Alle Wirtschaftssubjekte versuchen je nach ihrer Größe und Bedeutung auf staatliche Machttträger einzuwirken, um auf die Ausgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Ordnung der Rußländischen Föderation einzuwirken. Allerdings unterscheiden sich die Wirtschaftseliten von anderen Wirtschaftsakteuren in einem wesentlichen Punkt: sie sind effektive Eigentümer und verfügen damit über eine große Machtbasis. Ihre Anwesenheit ist bei allen politischen Ereignissen erkennbar. Selbst bei außenpolitischen Entscheidungen glaubt man ihren langen Arm zu spüren.

Die Identifikation von Führungsgruppen und der Bestimmung ihrer jeweiligen Position in dem sich formierenden Gesellschaftssystem der Rußländischen Föderation ist eine Aufgabe, die erst in letzter Zeit in Angriff genommen worden ist. Die Untersuchung dieser Strukturen wird Aufschluß über Herrschaftsverhältnisse innerhalb der rußländischen Gesellschaft und damit letztendlich auch über die Funktionsweise des politischen Systems geben. Insofern ist die Untersuchung der kollektiven Akteure eng mit der Analyse der Transformationsgesellschaft und dem Wandel des politischen Systems verbunden.

Die Formierung der rußländischen Wirtschaftselite

Der gesellschaftliche Wandel, der sich seit Ende der 80er Jahre beschleunigt vollzieht, ist das bestimmende Element des Transformationsprozesses geworden. Sowjetische Analysten weisen darauf hin, daß der Prozeß gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels durch Veränderungen innerhalb der sowjetischen Elite selbst vorbereitet worden ist. Danach sei die Krise der sowjetischen Gesellschaft auch eine Krise der elitären Strukturen gewesen, die eine Transformationselite als Träger des Umgestaltungsprozesses hervorgebracht habe.

In dem Maße wie sich unabhängige Interessengruppen und selbständige Wirtschaftsakteure als Elemente der politischen Demokratie entwickeln und sich marktwirtschaftliche Strukturen etablieren, verliert der Staat seine Monopolstellung bei der Regelung ökonomischer Beziehungen, die er im administrativen Kommandosystem inne hatte. Teilweise gehen die ehemals staatlichen Funktionen auf unabhängige Subjekte über. Allerdings führte die neue Disposition nicht automatisch zur Bildung eines Pluralismus nach westlichem Muster mit einem geordneten System von Beziehungen zwischen den verschiedenen Beteiligten des gesellschaftlichen Prozesses und klaren Spielregeln. Vielmehr kam es in der Rußländischen Föderation mit einem unregelmäßigen Geflecht der einzelnen Subjekte und dem Fehlen von allgemein akzeptierten Normen für deren

Interaktionen zu dem Phänomen des "wilden Pluralismus".¹¹ Der unabgeschlossene Prozeß der Entstaatlichung, die staatliche Kontrolle über wichtige Wirtschaftshebel sowie die Schwäche der Parteien und anderer gesellschaftlicher Organisationen gestatten es den staatlichen Institutionen nicht, eine ausgleichende Funktionen einzunehmen, um damit den Rahmen für Kompromisse zwischen den Interessengruppen herzustellen, bzw. deren Tätigkeiten zu kontrollieren. Diese Entwicklungen bilden die Basis auf der sich die Wirtschaftselite der Rußländischen Föderation aufbaute.¹²

Die Struktur der rußländischen Wirtschaftselite

Die Elite setzt sich im wesentlichen aus zwei Gruppen zusammen, die eng miteinander verwoben sind. Zum einen die Inhaber politischer Führungsämter und zum anderen die Wirtschaftseliten. Bei der Formierung dieser "herrschenden Elite" wirkten sich zwei scheinbar widersprüchliche Tendenzen aus. Einerseits entwickelten sich die sozialen Strukturen der Sowjetzeit fort und prägten die Gesellschaftsentwicklung der Rußländischen Föderation entscheidend mit, zum anderen formten sich neue Strukturen aus Bereichen die erst nach dem Ende der Sowjetzeit entstanden.

Um das Profil der neuen Eliten zu bestimmen, ist jedoch nicht nur die Herkunft der heutigen Führungsgruppen von Bedeutung. Vielmehr muß auch danach gefragt werden, wieweit sich die Ratio ihrer hervorgehobenen sozialen Position, ihr Verhalten und die Subsistenzbasis sowie die Rekrutierungsmuster gewandelt haben. Kooption und Aufstieg durch eine bürokratische Hierarchie sind immer noch bestimmend. Andererseits hat sich aber die soziale Basis der Führungsschichten verändert. Die Privatisierung und die Umverteilung des Eigentums haben für große Teile der Elite eine neue Existenzform geschaffen. An die Stelle politisch begründeter Verfügung über Personen und Sachen ist Besitz zum Kriterium für die Position innerhalb der Gesellschaft geworden. Die Ratio der sozialen Hierarchie hat sich also grundlegend geändert. Damit unterscheidet sich das neue soziale System in einem grundlegenden Punkt von dem sowjetischen. Die private Aneignung gesellschaftlichen Reichtums wird zur Triebkraft im politischen Prozeß der Transformationsphase. Auf diese Weise ist eine Führungsschicht entstanden, deren Verhalten vom westlichen Standpunkt aus widersprüchlich erscheint. Einerseits zeigt sie ein geringes Verständnis für Rechtsstaatlichkeit, andererseits ist sie jedoch willens, an den erreichten sozialen und ökonomischen Freiheiten festzuhalten. Insgesamt zeichnet sich damit das Bild einer Art "Kompradorenbourgeoisie", die zwar personell zu großen Teilen mit der ehemaligen sowjetischen Führungsschicht identisch ist, aber sich unter den neuen Verhältnissen anschickt, sich den gesellschaftlichen Reichtum privat anzueignen.

Wirtschaftliche Einflußgruppen haben sich im Zentrum vor allem auf der Basis von Branchenstrukturen und um Verwaltungskerne herum gebildet. Die Mehrzahl dieser Gruppen verfügt über einen erheblichen Einfluß auf die Medien und ist eng mit politischen Apparaten verflochten. Auf diese Weise üben ökonomische Akteure eine wachsende Rolle in der rußländischen Politik aus. Die konkurrierenden Teileliten lassen sich nicht immer scharf voneinander abgrenzen, doch sind einige Grundlinien identifizierbar.¹³

¹¹ S. Peregudov, Organizovannye interesy i gosudarstvo: smena paradigmy, in: Politiceskie issledovanija 5/1994, S. 67.

¹² Natalija Lapina, Die Formierung der neuen rußländischen Elite, Köln 1996 (= Berichte des BIOST Nr. 7/1996), S. 12.

¹³ Natalija Lapina, Die Formierung der neuen rußländischen Elite, Köln 1996 (= Berichte des BIOST Nr. 7/1996), S. 7ff.

Ein spezifischer Typ wirtschaftspolitischer Einflußgruppen ist aus den Leitungsapparaten der sowjetischen Branchenministerien entstanden, die in den letzten Jahren zum Teil in ganze Industriezweige umfassende Konzerne umgewandelt worden sind. Diese Branchaneliten, die partiell eng mit dem Regierungsapparat verschränkt sind, setzen sich naturgemäß vor allem für die Interessen ihres Wirtschaftszweiges ein. Grundsätzlich kann man zwei widerstrebende Tendenzen identifizieren: die Lobbies der Rohstoffproduzenten und die verarbeitende Industrie. In der ersten Gruppe dominieren vor allem die Vertreter der Erdgas- und Erdölförderung.

Gegenüber den Rohstoffproduzenten, die durch Außenhandelseinnahmen in einer sehr starken Position sind, können sich die Vertretungen der maroden verarbeitenden Industrie kaum durchsetzen. Die Rüstungsindustrie etwa, die vor 1990 eine Branche von erheblichem Gewicht war, stellt sich nicht mehr als geschlossene Einflußgruppe dar. Allerdings ragen einzelne Industrieführer heraus.

Die Branchaneliten sind inzwischen eng mit der Führungsschicht des Bankwesens verflochten, da die erfolgreiche Umwandlung der sowjetischen Branchenministerien in international konkurrenzfähige Konzerne nur in Zusammenarbeit mit Großbanken bewerkstelligt werden kann. Dies geschieht nicht nur durch den Zusammenschluß von Industrieunternehmen mit Banken, die als Geldgeber fungieren, sondern auch durch die Organisation von Banken durch Holdings oder Konzernen sowie durch Bildung von Holdings durch einzelne Banken, die auf diese Weise ein Wirtschaftsimperium aufzubauen suchen. Dies führt zu einer Neugestaltung der Unternehmensstrukturen, wie sie etwa im Rahmen von Finanz-Industrie-Gruppen vor sich geht.

Bedeutung in der Politik der Rußländischen Föderation

Mit der Privatisierung von Staatseigentum entstand ein "nomenklatur-kapitalistisches Eigentum",¹⁴ das begann, Interessen und Interessengruppen zu konstituieren. Auf diese Weise haben sich auf verschiedenen Ebenen Führungsgruppen formiert, die auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen Einfluß nehmen und so den Gang des Transformationsprozesses entscheidend beeinflussen.

Mit dem Verfassungsreferendum von 1993 wurde in Rußland ein politisches System installiert, das einem direkt gewählten Präsidenten weitgehende Machtbefugnisse einräumt. Das Staatsoberhaupt kontrolliert die Exekutive und steht in Dialog mit einem Parlament, das nur über sehr begrenzte Vollmachten verfügt. Die Konzentration der Macht in der Hand des Präsidenten und das Fehlen eines funktionierenden Systems von "checks and balances" führte in der Praxis dazu, daß Entscheidungen ohne demokratische Kontrolle und in einem engen Zirkel getroffen werden. Der Entscheidungsprozeß ist wechselnden Einflüssen ausgesetzt von konkurrierenden gesellschaftlichen Führungsgruppen und Verwaltungsstrukturen, die Partikularinteressen verfolgen. Politische Parteien und demokratisch gewählte Vertretungskörperschaften führen in der rußländischen Politik gegenwärtig ein Schattendasein, es sind vielmehr Elitegruppen verschiedener Art, die das politische Geschehen bestimmen. An die Stelle der sowjetischen ist nun eine "kapitalistische Nomenklatura"¹⁵ getreten, die ihren Einfluß nicht nur auf die Wirtschaftspolitik sondern auch auf die Innenpolitik ausübt. Der starke Drang der rußländischen Konzerne auf die Weltmärkte und ihre wachsende internationale Ausrichtung wirkt sich auch auf die Außenpolitik der Rußländischen Föderation aus. Dabei ist das Vorgehen der Wirtschaftsakteure nicht in dessen außenpolitischen Pläne eingebunden und geschieht manchmal sogar gegen dessen ausdrücklichen Willen.

¹⁴ A. Buzgalin, Zakonomernosti perechodnoj ekonomiki: teorija i metodologija, in: Voprosy ekonomiki 2/1995, S. 45.

¹⁵ E. Siegl, Die Nomenklatura des Kapitalismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. Juni 1997, S. 1.

Schlußbemerkung

Der Elitenwechsel der Transformationsphase stellt sich als ein Prozeß der Pluralisierung dar. Dieser drückt sich einerseits in einer Segmentierung der traditionellen sowjetischen Führungsschichten aus, andererseits im Aufstieg von neuen Personengruppen im Rahmen der Neugestaltung des politischen und des wirtschaftlichen Systems.

Die starke Präsenz des Staates bei der Reorganisation der Wirtschaftszweige und das Fehlen eines funktionierenden Systems von "checks and balances", gewährleistete den Wirtschaftseliten durch ihre exklusive Beziehungen zum Staat ein hohes Maß an Prosperität und Stabilität. Dadurch stellt sich dem klassischen Verständnis eines Marktes eine außerökonomische Logik entgegen. Nicht hauptsächlich auf dem Markt konkurrieren die Wirtschaftszweige und einzelnen Unternehmen miteinander, sondern in ihrem Einfluß auf staatliche Institutionen und hohe Beamte.

Charakteristisch ist die enge personelle Verflechtung von Wirtschaftseliten und Staatsapparat. Die großen Finanzgruppen haben Klientelbeziehungen aufgebaut, die Medien sowie Parteien umfassen und bis in die Regierungsspitze reichen. Der post-sowjetische Staat ist zum Opfer dieser neuen Gruppen geworden, die zwar personell in weiten Teilen noch mit der alten Führungsschicht identisch sind, die sich aber im Verhalten den marktwirtschaftlichen Verhältnissen rasch angepaßt haben.

Die Rolle des Präsidenten ist nicht eindeutig zu klären und bleibt auch bei genauerer Betrachtung ambivalent. Somit bleibt die Frage, inwiefern der Präsident überhaupt noch in der Lage ist, politische Entscheidungen, welche die Tätigkeit der Wirtschaftseliten berühren, unabhängig von diesen zu treffen. Besonders die Besitzstruktur der Medien, die zwar frei, jedoch keineswegs unabhängig sind, zwingen die politischen Vertreter, auf deren mächtige Hintermänner Rücksicht zu nehmen. Da die zentralen Rundfunk- und Fernsehanstalten sowie die landesweite Presse so gut wie aufgeteilt sind, wird in Zukunft der Kampf der Finanzoligarchie um regionale Medienorgane ausgetragen werden. Letztendlich kann man zu der Ansicht gelangen, der Präsident habe nicht mehr den Spielraum zu unabhängigen Entscheidungen. Sein politisches Verhalten ist weniger darauf ausgerichtet, die Macht der Wirtschaftseliten zurückzudrängen, als mit ausbalancierten Entscheidungen zu verhindern, daß eine einzige Gruppe eine exklusive Position einnimmt. Mit dieser "Schaukelpolitik" gelingt es dem Präsidenten seine Position zu verteidigen und auf Seiten der Wirtschaftseliten eine ihn stützende Abhängigkeit zu erzeugen, obwohl oder gerade weil der Davospakt zerbrochen ist und sich alle Akteure für die kommenden Präsidentschaftswahlen und Privatisierungen positionieren.¹⁶

Für die Entwicklung des politischen Systems und die Demokratisierung der rußländischen Gesellschaft stellt dies eine schwere Hypothek dar. Die "neue" Klasse scheint nach einem Bonmot Jawlinskijs "weder demokratisch noch kommunistisch, weder konservativ noch liberal" sondern einfach "gierig und habsüchtig" zu sein. Sie wird das Erstarken alternativer politischer Kräfte in der Gesellschaft nur insoweit zulassen, als dies ihre Interessen nicht gefährdet. Bewegungen, die für mehr Transparenz plädieren oder gar die Tätigkeit der Finanz- und Wirtschaftsoligarchie rechtlich beschränken wollen, werden auf massive Abwehrreaktionen stoßen. Doch werden auch Politiker, deren Eigenständigkeit den wirtschaftlichen Einflußgruppen nicht geheuer ist, von politisch relevanten Positionen ferngehalten und in den, von den Wirtschaftskreisen gesteuerten Medien, herabgesetzt. Die Politik ist durch die Wirtschaftseliten privatisiert worden. Dieser Prozeß der Privatisierung der rußländischen Staatlichkeit ist der charakteristische Zug der innenpolitischen Entwicklung bis zur Augustkrise 1998 und nicht die Entfaltung einer lebendigen Bür-

¹⁶ Andranik Migranyan, Clashing interest groups and Yeltsin's grip on power (Übers.), in: Current Digest 40/1997, S. 1f.

gesellschaft, die das politische System trägt sowie die Politik ausfüllt und damit die Basis für eine funktionsfähige Demokratie wird.

Sigrid Schmid

Die russische Verwaltung zwischen formaler Erneuerung und informellen Praktiken

Vorbemerkung

Die Transformationsprozesse in Osteuropa sind intendierte Modernisierungsstrategien, die von großen politischen Reformprogrammen, orientiert an westlichen Erfolgsmodellen (Demokratie und Marktwirtschaft), ausgehen. Da die Programme primär im Top-Down-Verfahren implementiert werden sollen, werden die Verwaltungsapparate zu einer zentralen Erfolgsbedingung. Die politischen Reformvorhaben können nur erfolgreich realisiert werden, wenn die Verwaltungseinheiten die ihnen zugewiesenen Aufgaben kompetent und effektiv ausführen und die Innovationen nicht in den politisch-administrativen Institutionen verschleppt oder uminterpretiert werden. Andernfalls kommt es zu einer Diskrepanz zwischen den zwar rechtlich und formal-organisatorisch erneuerten Rahmenbedingungen und dem realen Vollzug des Verwaltungshandelns. Ein Problem, das insbesondere aus dem post-sowjetischen Raum bekannt ist, und entlang der Stichworte 'Klientelismus', 'Korruption', 'Netzwerkbildung' verhandelt wird.

Mit dem vorliegenden Text wird versucht, aus organisationssoziologischer und bürokratiethoretische Perspektive grundsätzliche Überlegungen zu formulieren, die es erlauben, jene Phänomene, die gemeinhin unter den genannten Begriffen subsumiert werden, weniger normativ zu fassen. Das analytische Instrumentarium wird dann exemplarisch angewendet auf den Führungsstil im 'Exekutivapparat' der Moskauer Stadtverwaltung. Als Datenquelle kann dabei zurückgegriffen werden auf eigene Erhebungen in der Moskauer Stadtverwaltung (zwischen 1996 und 1998).

Formale und informelle Beziehungen in Organisationen

'Bürokratieforschung' kann als ein Teilgebiet der Organisationssoziologie behandelt werden, insofern als Verwaltungen – neben anderem – auch Strukturen darstellen, die kollektives Handeln organisieren (sollen). Schließt man sich der gängigen Sichtweise an, wonach Organisationen rationale Instrumente zur Erlangung eines bestimmten Zwecks sind, läßt sich als Zweck von Verwaltungen vereinfacht gesprochen die Produktion von 'Gemeinwohl' feststellen.

In der Organisationsforschung wird bei der Analyse der Umsetzung dieses Zwecks zwischen formalen und informellen Beziehungen unterschieden; eine Konzeptualisierung, die auch in Disziplinen wie der Politikwissenschaft und den Wirtschaftswissenschaften verbreitet ist. Als 'formal' werden die Beziehungen bezeichnet, deren Ablauf über ein (meist rechtlich) verbindlich fixiertes Regelwerk festgelegt ist; 'informell' sind demgegenüber primäre Beziehungen zwischen konkreten Personen, die sich nach ungeschriebenen Regeln konstituieren. In diesem situativen Aushandlungsprozeß rekurrieren die Beteiligten dabei auf kulturelle Wissensbestände, in die sie sich wechselseitig einordnen und die sie Handlungsmuster erfüllen lassen, die innerhalb eines ethischen Codes moralisch geboten sind. Den informellen Tauschbeziehungen wird im überwiegenden Teil der Literatur die Funktion zugeordnet, das Funktionieren der Organisation dort zu ergänzen, wo formale Organisationsstrukturen versagen. Auch in einem Großteil der Arbeiten zur politischen Ökonomie in Transformationskontexten wird ausgehend von der These der Zweckrationalität informeller Transaktionen argumentiert, daß diese dann – und nur dann – aktiviert werden, wenn formale Strukturen versagen, außer Kraft gesetzt oder abgeschafft sind. In dieser Argumentation geht es also immer darum, den formalen Strukturen 'Normalität' (im Sinne des Weber'schen Idealtypus von rationaler, unpersönlicher Bürokratie) zu unterstellen und den informellen Beziehungen zwar situationsspezifische Funktionalität zu attestieren, sie aber grundsätzlich als Abweichungen von der Norm einzustufen. Lediglich letztere werden dabei als lokal

und soziokulturell eingebettet behandelt, da sie der eigentlich rationalen Trennung von Amt und Person, von professionellen und persönlichen Verpflichtungen zuwiderlaufen. Die Rede von 'Klientelismus' und 'Netzwerken' läßt sich in eben diesem Paradigma verorten.

Innerhalb dieser theoretischen Rahmung richtet sich das Forschungsinteresse nachgerade zwangsläufig darauf, wie und warum die informellen Beziehungen und Prozesse innerhalb des formalen Systems entstehen und wirken. Und die Lösung des Problems wird entsprechend primär in der Änderung oder Vervollständigung der formalen Strukturen, bzw. in der strengeren Kontrolle und Sanktionierung von Abweichungen gesehen. Gleichzeitig wird in der logischen Konsequenz des Konzepts ein Ranking möglich, das bestimmte Länder zu starken, mittleren oder schwachen 'Abweichlern' von der Norm des Weber'schen Idealtypus macht. Die Intensität, in der eine klientelistische oder Netzwerk-Rationalität über die objektiv rationale Systemstruktur dominiert, wird dabei typischerweise auf kulturelle Faktoren zurückführt. Rußland rangiert in solchen Tabellen im weltweiten Vergleich irgendwo im unteren Viertel zwischen Pakistan und Nigeria.

Im Folgenden soll nun anhand kleiner Beispiels aus der Moskauer Stadtverwaltung versucht werden, für die Analyse der russischen Verwaltung Gewinn aus der Umkehrung der Fragestellung zu ziehen: Welche Bedeutung haben formale Strukturen im Kontext informeller Netzwerke?¹⁷

Bürokratie und Gabentausch

Mit der genannten Fragestellung wird der simplen Annahme Rechnung getragen, daß der 'Urzustand' sozialer Vergemeinschaftung/menschlichen Zusammenlebens nicht durch bürokratische Prozesse organisiert ist, in denen sich das Verhalten orientiert an der Maxime, Gleiches emotionslos gleich zu behandeln und Reziprozität qua Verfahren entsteht. Vielmehr setzen sich Handlungsabläufe auch in organisierten Zusammenhängen aus unmittelbaren Tauschbeziehungen (zwischen wenigen Beteiligten) zusammen. Dabei werden – idealtypischerweise – automatisch unbezweifelte, für quasi objektiv gehaltene institutionelle Gesetzmäßigkeiten und Regeln beachtet. Sie kommen vermittelt über Attribute (Geschlecht, Status, Seniorität, Abstammung), die sich die Akteure wechselseitig zuordnen, zum Tragen. Über diese Attribute wird gleichzeitig elementare soziale Ungleichheit reproduziert: Es macht einen Unterschied, ob man Frau oder Mann, verwandt oder benachbart, älter oder jünger, Chefin oder Angestellter, Russe oder Georgierin ist. Und es wird in der Situation festgelegt, welchen konkreten Unterschied es beim jeweiligen Tauschakt macht.

Die formalen Strukturen gehören nicht zu diesen Regeln, außer man befindet sich innerhalb eines kulturellen Settings, in dem das Befolgen von formalen Regeln moralisch kodiert ist.¹⁸ Überall dort, wo man nicht an die 'Rationalität', an die fast naturgesetzliche Qualität formalisierter Interaktionsregeln glaubt, werden diese allenfalls zu einer weiteren Ressource beim Aushandeln des 'Gabentauschs'. In einem geschickten Balanceakt gilt es, in bestimmten Situationen – und in der Fähigkeit, diese zu erkennen, liegt die Virtuosität persönlich erfolgreicher Akteure – auf einen der beiden Legitimitätsdiskurse Bezug zu nehmen. Das eigene Handeln einmal zu begründen

¹⁷ Arbeiten, die sich diese Perspektive für den afrikanischen Kontext zunutze machen, sind beispielsweise versammelt in: Achim von Oppen/Richard Rottenburg (Hg.): Organisationswandel in Afrika: Kollektive Praxis und kulturelle Aneignung. Erträge eines Symposiums in Petzow bei Potsdam, 10. bis 13. Februar 1994 (Forschungsschwerpunkt Moderner Orient, Bd. 2), Berlin 1995.

¹⁸ Außer man hat es mit einer Gesellschaft (etwa den entwickelten Industriegesellschaften demokratischen Typs) zu tun, in der die formale Organisation von Zusammenleben *selbst* zu einer Institution geworden ist, die allgemein für 'fraglos' richtig und rational gehalten wird, und auf deren Beachtung man entsprechend – legitimerweise per glaubwürdiger Androhung von Sanktionen – verpflichtet werden kann.

mit Verpflichtungen aus primären Beziehungen zu konkreten Personen, ein andermal als das, was das formalisierte System im gegebenen Fall als legales Handlungsmuster vorsieht.

Formale Strukturen als Ressource in informellen Netzwerken in der Moskauer Stadtverwaltung

Gehen wir also davon aus, daß die 'Normalität', der Garant für (einigermaßen) reibungsloses Funktionieren und Erwartungssicherheit, in der Zusammenarbeit im Moskauer Verwaltungsapparat nicht über formale Organisation und Verfahrensregeln hergestellt wird, sondern qua persönlicher Beziehung zu konkreten Personen. Typischerweise ist der Beamte nicht seinem Amt verpflichtet und loyal gegenüber den unpersönlichen Buchstaben des Gesetzes oder den professionellen Regeln des Beamtenethos,¹⁹ sondern befindet sich in einem dominierenden Loyalitätsverhältnis zum jeweils nächsten Vorgesetzten und hat ansonsten noch zahlreiche andere persönliche Verpflichtungen. Der streng hierarchisch gegliederten Verwaltungsapparat trägt dem grundsätzlich Rechnung. Von der Spitze des Oberbürgermeisters Lužkov, bzw. der ausschließlich aus seiner komanda bestehenden Regierung²¹ ausgehend, ist er pyramidenförmig aus einem Geflecht persönlicher Verantwortlichkeiten aufgebaut.

Im Unterschied zur Formalisierung und schrittweisen Verrechtlichung der Außenbeziehungen der Verwaltung zum Rest der Gesellschaft, die hier gar nicht in Abrede gestellt werden soll, funktioniert die Binnenstruktur personalisiert. Beispielsweise legen wichtige Verwaltungsrichtlinien, die als solche immer auch einen Arbeitsauftrag darstellen, nämlich das jeweils angesprochene Problem auf eine bestimmte Art zu erledigen, nie nur einen administrativen Verfahrensablauf fest, sondern benennen auch einen oder mehrere leitende Beamte, die persönlich verantwortlich sind für die ordnungsgemäße Ausführung. Dem Beamten wird mit der jeweiligen Vorschrift (meist als *rasporjaženie* der Regierung oder des Bürgermeisters) ein formal verbrieftes Instrument in die Hand gegeben, um sich als legitimen Koordinator, sozusagen als 'Patron' einer administrativen Aufgabe auszuweisen, und seinerseits Mitarbeiter als persönlich verantwortlich für bestimmte Teilaufgaben zu erklären. Innerhalb des komplexen Verwaltungsapparats werden so punktuell Inseln persönlicher Beziehungen erzeugt und identifizierbar, auf denen für jeden Beamten eine doppelte Verpflichtung auf seine Arbeitsleistung entsteht: Erstens weil er sich selbst in einem Abhängigkeitsverhältnis zu seinem Vorgesetzten befindet, der über ein relativ konkretes Sanktionspotential verfügt, zweitens würde er sich mitschuldig machen an möglichen Konsequenzen, die dieser als seinerseits für die korrekte Ausführung Verantwortlicher zu tragen hätte. Ein Vergehen, das innerhalb des persönlichen Verhältnisses, das in Moskau ebenso wie im Rest

¹⁹ Im Rückgriff auf den Begriff, wie er in der Kulturanthropologie verwendet wird, meint 'Gabe' hier grundsätzlich jedes Gut, das Gegenstand des Tauschs sein kann: Objekte ebenso wie Dienstleistungen, sofortige Realisierung ebenso wie in Aussicht gestellte. Vgl. hierzu als einführende und grundlegende Arbeit: Marcel Mauss: *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*, in: *Soziologie und Anthropologie*, Bd. 2, hrsg. von: W. Lepenies/H. Ritter, Frankfurt/Main, Berlin, Wien 1978, S. 11-37, 59-80.

²⁰ Formal-institutionell begründet erstens in der fehlenden Verwaltungsgerichtsbarkeit und einer juristisch nicht einholbaren Unabhängigkeit der Beamten; zweitens in der arbeitsrechtlich ungesicherten Position des einzelnen Beamten aufgrund fehlender Verbeamtungsverträge.

²¹ Ein kleiner Hinweis auf die nicht nur erzwungene Bindungskraft des Loyalitätsverhältnisses aller Regierungsmitglieder gegenüber Lužkov ist beispielsweise darin zu sehen, daß alle sich in Interviews oder öffentlichen Äußerungen auch bei konkreten Fragen ihres eigenen Fachbereichs immer auf Lužkov als zentraler Definitionsinstanz städtischer Politik beziehen. Die Regierungsmitglieder treten nicht auf als Repräsentanten, die für den jeweiligen Fachbereich die oberste Autorität innehaben und damit legitimiert sind, die verbindliche Regierungsposition zu äußern, sondern sie zitieren – meist unter der vollständigen Namensnennung – "Jurij Michajlovič Lužkov" und die Position, die dieser in der Sache vertrete und an anderer Stelle (etwa in der Kabinettssitzung) geäußert habe.

des Landes zwischen Vorgesetzten und direkten Mitarbeitern in aller Regel gepflegt wird, schlechterdings unmoralisch wäre, oder zumindest seltener vorkommt, als dies der Fall wäre, wenn die Arbeitsanweisungen nur über die unpersönliche Papierform kommuniziert würde. Daß die Zuweisung von Verantwortung dabei grundsätzlich auch ohne den formalen Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit durchaus ernst gemeint ist, wird vermittelt, indem von Zeit zu Zeit Beamte, die ihrer Pflicht nicht nachkamen, auffällig sanktioniert werden. Die Geschichten, die über derartige Fälle innerhalb des Apparats kursieren, weisen auf das effektive Drohpotential solcher Inszenierungen hin.

Fazit

Mit diesem einzelnen Beispiel sollte der Blick geöffnet werden für den Umstand, daß für Verwaltungen als Organisationen zur Herstellung öffentlicher Güter keine einheitlichen formalen Organisationsprinzipien postuliert werden können, die in allen Kontexten 'rational' für die Erreichung gesetzter Ziele sind. Im russischen Kontext – und dafür sollte das Moskauer Beispiel exemplarisch sein – lassen sich offenbar informelle Beziehungen leichter für die Arbeitsorganisation nutzen, als sie durch formale Verfahrensregeln außer kraft gesetzt werden können. Unabhängig davon, was man im einzelnen von den politischen Zielen der Regierung Lužkov hält, läßt sich nicht von der Hand weisen, daß es ihr mit Hilfe einer punktuellen Formalisierung der informellen Beziehungen gelingt, eine Steuerungskapazität auszubilden, mit der die Metropole und ihre komplexe Infrastruktur auch in Zeiten der forcierten gesamtgesellschaftlichen Transformation vergleichsweise reibungslos gemanaget wird. Von dieser Binnenstruktur des Verwaltungsapparats unberührt bleibt allerdings die Frage der Gestaltung der Beziehungen zwischen Beamten und Bürgern. Unter den Bedingungen forcierten Wandels, der überwiegend aus der Verwaltung heraus gesteuert werden soll, kommt den Beamten in ihrer Rolle als Koordinatoren zwangsläufig eine hohe Bedeutung für viele Gesellschaftsbereiche zu. Die Folge ist gleichsam eine "Säkularisierung von Reziprozität"²²: In Ermangelung einklagbarer formaler Verfahren, die im Weber'schen Sinne alle gleichen Fälle routinemäßig gleich behandeln ließen, müssen auch die informellen Beziehungen von Außenstehenden zu Verwaltungsmitarbeitern zwischen Bürgern und Beamten vereinfacht werden. Um die administrative Koordination des Veränderungsprozesses zu bewältigen, werden die informellen Beziehungen von ihren an sich langen Vorläufen, Zeiträumen und der eigentlich notwendigen Pflege losgelöst, indem sie monetarisiert werden. Als Kehrseite des steuerungslogisch geschickten Personalmanagements in der Moskauer Beamtenschaft kommt es entsprechend zu einer Verbreitung des pflegeleichten Tauschs von Leistung gegen Geld.

²² Ein Begriff, den Larissa Lomnitz zur Beschreibung ähnlicher Prozesse in Mexiko geprägt hat. Vgl.: Larissa Lomnitz, Informal exchange networks in formal systems: a theoretical model, in: American Anthropologist 1/1988, S. 42-55.

Guido Houben

Drogen in Rußland: Bedrohungsszenario und politischer Handlungsspielraum

Seit der Gründung der Vereinigung "SMI protiv narkotikov" ("Massenmedien gegen Drogen") durch Vl. Gusinskij, Gr. Javlinskij u.a. im Dezember 1997 hat das Drogenproblem in Rußland wieder ein größeres Interesse entfacht. In der Folge haben führende Zeitungen 1998 umfangreiche Artikel über die Auswirkungen von Drogen auf Staat und Gesellschaft publiziert²³ und der Rat für Außen- und Verteidigungspolitik hat einen Bericht über die Bedrohung der Nation durch Drogen veröffentlicht.²⁴ Am 2. März 1998 fand in der Staatsduma eine öffentliche Anhörung zum Drogenproblem statt.

Das Drogenphänomen kann hier jedoch nur unter einigen wenigen Aspekten betrachtet werden.²⁵ Zum einen soll den Auswirkungen des gegenwärtigen Drogenproblems auf den Staat nachgegangen werden, da die "Drogenmafia" mit ihren exorbitanten Gewinnen und daraus resultierender wirtschaftlicher Macht eine weitaus größere Gefährdung der Staatsmacht und der jungen Demokratie in Rußland darstellt als die geschätzten zwei Millionen Drogensüchtigen. Eine weitere Überlegung widmet sich der Frage, welchen Erfolg die von Rußland verfolgte Drogenpolitik haben kann, die den Schwerpunkt deutlich auf die Reduzierung des Angebots legt und die Nachfrageseite, d.h. die gesundheitlichen und sozialen Probleme der Drogenkonsumenten, vernachlässigt.²⁶

Bedrohung des Staates

Während Karl Popper seinerzeit bei der Verteidigungsfähigkeit offener Gesellschaften eben die öffentlichen, d.h. staatlichen Strukturen im Blick hatte, stellt das Organisierte Verbrechen heute eine anders geartete Bedrohung dar: Über die Korruption der Staatsdiener, die allmähliche Erosion von gesellschaftlichen Werten und vor allem wachsenden, mit gewaschenen Geldern erworbenen Besitz wirkt das Organisierte Verbrechen wie ein schleichendes Gift auf Staat und Gesellschaft. Drogen spielen dabei eine große Rolle für das Organisierte Verbrechen in Rußland. Die Vereinten Nationen stellten schon 1996 fest, daß das Drogenbusiness aufgrund der veralteten Gesetzgebung und mangelnder Kontrollmechanismen enorme Gewinne erzielen konnte, die inzwischen fast 70% aller illegal gewonnenen Gelder ausmachen. Diese Gewinne konnten ungehindert in legale Investitionen fließen und so viele Bereiche der russischen Gesellschaft durchdringen.

Diese Gefahr besteht auch für Rußland, da der Drogenhandel nur scheinbar die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Die langfristigen Kosten lähmen dagegen den wirtschaftlichen Aufschwung. Zwar werden durch die Produktion von Drogen, die Sicherung ihres Transports und ihre Verteilung Arbeitsplätze geschaffen. Der Zwang, illegal erzielte Gewinne zu waschen, führt jedoch dazu, daß anders als auf legalen Märkten die Ressourcenallokationen nicht nach rationalen Kri-

²³ S. Leonid Šinkarev, Narkopožar, in: Izvestija 13.-15. Januar 1998, S. 5; Lev Timofeev, Zdes' net geroev – odni žertvy, in: Moskovskie Novosti 3/1998, S. 22-23.

²⁴ Sergei Karaganov u.a., Drug Addiction in Russia: A Threat to the Nation, Moskau 1998 (s. auch Moskovskie Novosti 7/1998, S. 23). Dem 1992 ins Leben gerufenen Rat gehören zahlreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an wie Javlinskij, Gusinskij, Vl. Lukin, S. Fedorov und S. Karaganov. Seine Veröffentlichungen genießen daher einige Reputation.

²⁵ Für detailliertere Darstellungen s. Guido Houben, Drogen in Rußland. Überlegungen zur Rolle von Drogen für organisiertes Verbrechen, Staat und Gesellschaft in der Rußländischen Föderation, Mannheim 1999 (im Erscheinen); Andreas Heinrich/Heiko Pleines, Die Drogenmafia in der GUS, in: Osteuropa 1/1997, S. 63-70 sowie René Ahlberg, Drogensucht und Kriminalität in der Sowjetunion, in: Osteuropa 4/1990, S. 318-335.

²⁶ Vgl. Council of Europe – Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group), Multi-city study of drug misuse. 9 Russian Cities, Straßburg 1998.

terien vorgenommen werden und die Investitionen somit suboptimale Ergebnisse zeitigen. Die im Drogengeschäft erworbenen Gelder werden in Bereiche investiert, in denen ihre Herkunft möglichst nicht ermittelt werden kann. Dabei werden oft wirtschaftliche Sektoren ausgewählt, die sich durch eine niedrige Produktivität kennzeichnen. Die dadurch geschaffenen Arbeitsplätze sind meist unproduktiv oder werden künstlich erhalten.²⁷ Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wird durch den Drogenhandel außerdem nachhaltig durch enorme Kosten für Polizei und Zoll, für das Justiz- sowie das Gesundheitssystem geschädigt. Repressionsmaßnahmen erfordern dabei einen im Vergleich zu präventiven und Versorgungsmaßnahmen sehr hohen Kostenaufwand.²⁸ Der politische Handlungsspielraum wird durch die finanzielle Ohnmacht des Staates massiv eingeschränkt. Zwangsläufig bekommen dadurch kapitalstarke Gruppen und damit das Drogenbusiness ein größeres Gewicht im politischen Prozeß.

Selbst wenn die politischen Entscheidungsträger den Willen dazu hätten, könnten sie am derzeitigen Drogenregime wenig ändern. Sie verzichten jedoch "bewußt auf ein massives Vorgehen gegen dieses etablierte System, da sie die Führer [der Organisierten Kriminalität] als Partner im Kampf gegen die gewöhnliche Kriminalität betrachten".²⁹ Damit steigt die Gefahr, daß das Organisierte Verbrechen dauerhaften Einfluß auf die Politik gewinnt und sich das Phänomen einer rußländischen Mafia etabliert. Der heutige Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen und Leiter des Drogenkontrollprogramms UNDCP Pino Arlacchi legt anhand der Erfahrungen mit der italienischen Mafia überzeugend dar, wie die laxer Haltung des Staates es kriminellen Vereinigungen ermöglicht hat, eine bestimmte Liquiditätsschwelle zu überschreiten. Sobald die Unternehmen erst einmal über eine ausreichende Kapitaldecke verfügten, konnten sie im internationalen Drogenhandel konkurrieren und so einerseits über niedrige Preise die Nachfrage nach Drogen enorm steigern und zum anderen ihre Position in Staat und Gesellschaft verfestigen.³⁰

Es gibt bislang jedoch keine Anzeichen, die darauf hindeuteten, daß Unternehmer der Organisierten Kriminalität und insbesondere des Drogenhandels in Rußland ihre Aktivitäten legalisieren wollten. Dies scheitert schon daran, daß etwa das Produkt Drogen illegal ist und anders als Alkohol in den USA der 30er Jahre auch weiterhin wenig Chancen auf Legalisierung hat. Die Gefahr eines territorialen oder politischen Zusammenbruchs besteht für Rußland seitens der derzeitigen Entscheidungsträger des Organisierten Verbrechens nicht, da sie ihre Interessen (beständige Gewinnmaximierung und keine Strafverfolgung) im bestehenden System bestens verwirklicht wissen. Das Organisierte Verbrechen hat also ein Interesse daran, den Staat in seiner geschwächten und in der Bevölkerung weitgehend delegitimierten Form bestehen zu lassen. Ihm bleibt nur sicherzustellen, daß das System nicht wegen Staatsbankrott an den Rand des Abgrunds gerät, wie zuletzt im August 1998 oder infolge revolutionärer Umbrüche zusammenbricht.

Drogenpolitik zur Reduzierung des Angebots

Die Drogenkontrolle Rußlands krankt wie die der meisten Länder des ehemaligen Ostblocks an einer Reihe von Problemen. Es hat lange Zeit an einem rechtlichen Rahmen gefehlt, der die Bekämpfung von Drogendelikten ermöglicht hätte. Die Erfahrungen des, sich im Aufbau befindli-

²⁷ United Nations International Drug Control Programme, Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking, Wien 1997, S. 20.

²⁸ Vgl. Dirk Jaan Kraan, La politique néerlandaise en matière de stupéfiants: une perspective économique, in: Usage de stupéfiants, hrsg. von Maria-Luisa Cesoni, Genf 1996.

²⁹ Bernd Knabe, Die System-Mafia als Faktor der sowjetisch-russischen Transformation. Teil II: Die Instrumentalisierung des organisierten Verbrechens, Berichte des BIOst 48/1998, S. 4.

³⁰ Pino Arlacchi, Die kriminelle Gesellschaft und ihre Freunde, in: Leviathan 4/1987, S. 544-561 (hier: S. 551f.).

chen, institutionellen Umfelds mit Schmuggel und Drogensucht sind zudem eher bescheiden. Schließlich sind Polizei und Grenzschrützer nur unzureichend ausgerüstet, um Kriminalität im Drogenbereich zu bekämpfen oder auch nur zu überwachen.

Erst 1995 hat die russische Regierung auf diese Mängel reagiert und zugestanden, daß das Fehlen eines Systems zur Kontrolle von Einkünften und Geldoperationen rußländischen und ausländischen Drogenringen nicht nur die Möglichkeit gibt, Geldwäsche im großen Stil zu betreiben. Es erlaube ihnen außerdem, in die Volkswirtschaft einzudringen und die kriminell erworbenen Gelder für die Bestechung von Beamten zu verwenden³¹. Auf föderaler Ebene wurde deshalb ein Aktionsprogramm für die Jahre 1995-97 gegen Drogenmißbrauch und den illegalen Handel mit Drogen verabschiedet, das auch das föderale Aktionsprogramm für den Kampf gegen das Verbrechen für 1994/95 berücksichtigt. Die zugesagten Mittel von 85 Mrd. Rubel (damals ca. 30 Mio. DM) wurden aber wegen der chronischen Finanzkrise Rußlands weitgehend nicht ausbezahlt.

Der politische Handlungsspielraum der angebotsbekämpfenden Drogenpolitik Rußlands ist durch die Wertekrise und insbesondere die anhaltende Wirtschaftskrise stark eingeschränkt. Er hat sich andererseits erweitert, da Rußland – zumindest formal – ein Rechtsstaat geworden ist. In den letzten Jahren sind einige ausgereifte und ineinander greifende Gesetzeswerke zur Drogenproblematik verabschiedet worden, wie z.B. das neue Strafgesetzbuch, ein Gesetz gegen Geldwäsche und das Bundesgesetz über narkotische Drogen und psychotrope Substanzen. Dadurch können nun viele Straftatbestände verfolgt werden, die auch in die gesetzlichen Bestimmungen der meisten OECD-Ländern erst seit Mitte der 80er Jahre aufgenommen wurden. Die Gesetzgebung der Rußländischen Föderation verfügt damit über einen, an internationale Standards heranreichenden, gesetzlichen Rahmen, der den Kampf gegen Drogen auf vielen Ebenen zumindest rechtlich ermöglicht.

Der wirtschaftliche Niedergang Rußland brachte jedoch den weitgehenden Verlust des Gewaltmonopols mit sich, wodurch der politische Handlungsspielraum im Kampf gegen Drogen eingeschränkt wurde. Polizei und Grenzschutz fehlen schlicht die materiellen und personellen Ressourcen, um den Drogenhandel zu unterbinden, den Transit durch Kontrollen an den neuen, oft nicht einmal demarkierten Grenzen zu verhindern und den Anbau zu überwachen. Während das Organisierte Verbrechen längst globalisiert ist, gelingt es den Polizei- und Justizbehörden nur langsam, internationale Kooperationsstrukturen aufzubauen. Da Rußland die meisten seiner Beamten nur schlecht und verspätet bezahlt, wandern viele qualifizierte Kräfte in den privaten Sektor ab. Auf der anderen Seite sind es gerade kriminelle Vereinigungen, die sich zum Schutz der drogenrelevanten Bereiche Sicherheitsdienste anheuern (können).

Immer erfolgreicher werden dagegen – wenn auch letztendlich nur mit kosmetischer Wirkung – Programme gegen den Anbau von Drogen umgesetzt.³² Diese Programme alternativer Entwicklung sind für den Staat teuer und kaum effektiv, da sie den Bestand nur unwesentlich reduzieren helfen. Die politische Führung Rußlands dürfte sich der Ineffizienz dieser Programme durchaus bewußt sein. Bei einem Abbruch droht jedoch internationale Hilfe insbesondere von Seiten der, eine repressive Drogenpolitik forcierenden USA, auszubleiben. Es ist nicht auszuschließen, daß Drogenbauer, die den lokalen Behörden in der Regel bekannt sind, sogar bestimmte Anbauflächen zur Umwandlung anbieten, "damit Beschlagnahmungsquoten eingehalten werden und

³¹ Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii, Federal'naja celewaja programma: kompleksnye mery protivodejstvija zloupotrebleniju narkotikami i ich nezakonnomu oborotu na 1995-1997 gody, Moskau 1995, S. 2.

³² Vgl. Central Intelligence Agency, World Factbook – Countries – Russia, Washington 1998 (<http://www.odci.gov/cia>).

Regierungsbehörden ihre Entschlossenheit im Kampf gegen Drogen demonstrieren können".³³ Auch die Endverkaufspreise für Drogen werden durch Substitutionsprogramme kaum beeinflusst, da die Gewinnmargen zu Beginn der Kette, für den Erzeuger, sehr gering sind. Auf den Stufen des Zwischen- und Verteilerhandels werden hingegen 75-90% des Endpreises erzielt.³⁴

Es ist die Illegalität von Drogen, die quasi-monopolisierte Märkte mit entsprechend horrenden Preisen für Produkte schafft, welche unter Marktbedingungen nicht teurer als eine Packung Aspirin wären. Das Organisierte Verbrechen profitiert von der Illegalität von Drogen daher am meisten. Die rußländische Regierung sollte deshalb stärker auf Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage oder der Probleme von Drogenkonsumenten setzen (Entkriminalisierung der Konsumenten, Prävention in Schulen, Spritzentauschprogramme, etc.) und über die bedingte Legalisierung von Drogen nachdenken.³⁵ Solange sie dies nicht tut, werden ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Drogenhandels nicht mehr als eine teure Arbeitsbeschaffungsmaßnahme mit marginaler Wirkung für die Gesellschaft und großem Nutzen für das Organisierte Verbrechen bleiben.

³³ Lowell Bezanis, An Enlarged Golden Crescent, in: Transition 19/1996, S. 6.

³⁴ Henner Hess, Drogenpolitik und Drogenkriminalität. Von der Repression zur Entkriminalisierung, in: Zwischen Legalisierung und Normalisierung. Ausstiegsszenarien aus der repressiven Drogenpolitik, hrsg. von Jürgen Neumeyer/Gudrun Schaich-Walch. Marburg 1992, S. 21f.

³⁵ Vgl. Peter Reuter/Robert MacCoun, Assessing the Legalization Debate, in: Politics and Strategies to Combat Drugs in Europe, hrsg. von Georges Estievenart. Florenz 1995.

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Andrees, Beate, Freie Universität Berlin (S. 40)
- Bastian, Dietmar, Friedrich-Schiller-Universität Jena (S. 86)
- Berensmann, Kathrin, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (S. 67)
- Dreyhaupt, Peggy, Universität der Bundeswehr Hamburg (S. 11)
- Feist, Johannes, IABG Ottobrunn (S. 54)
- Ganutschenko, Natalja, Universität Potsdam, (S. 7)
- Gosztonyi, Kristof, Freie Universität Berlin (S. 94)
- Gumppenberg, Marie-Carin v., Ludwig-Maximilians-Universität München (S. 90)
- Haase, Annegret, Institut für Länderkunde Leipzig (S. 32)
- Handrich, Lars, Humboldt-Universität Berlin (S. 49)
- Heinrich, Andreas, Freie Universität Berlin, (S. 77)
- Houben, Guido, Deutscher Bundestag (S. 108)
- Mayer, Sebastian, Ost-West-Wissenschaftszentrum Kassel (S. 44)
- Nordbeck, Ralf, Freie Universität Berlin (S. 36)
- Pingel, Kathrin, Freie Universität Berlin (S. 63)
- Rossig, Rüdiger, TAZ Berlin (S. 94)
- Schmid, Sigrid, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder (S. 104)
- Stack, Graham, Freie Universität Berlin (S. 81)
- Stöger, Rupert, Ludwig-Maximilians-Universität München (S. 99)
- Westphal, Kirsten, Universität Gießen (S. 73)
- Wiegert, Ralf, Universität Potsdam (S. 58)
- Wust, Andreas, Institut für Länderkunde Leipzig (S. 28)
- Wynands, Kai, Rheinische-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (S. 24)
- Zietan, Urs, Rheinische-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (S. 19)